

LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(CONSIDERACION DE CONJUNTO DE LA LEY DE 28
DE DICIEMBRE DE 1963)

SUMARIO :

- I. *Introducción.*—II. *La consolidación de la Seguridad Social:* 1. La consolidación financiera. 2. La consolidación jurídica.—III. *La reforma de la Seguridad Social:* 1. Prestaciones económicas a corto plazo. 2. Prestaciones familiares. 3. Sobre la uniformidad de las prestaciones. 4. Prestaciones a largo plazo. 5. Prestaciones sanitarias.—IV. *Las nuevas perspectivas de la Seguridad Social:* 1. Los servicios de rehabilitación. 2. El régimen asistencial. 3. La aportación del Estado a la financiación. 4. Temas de gestión. 5. Régimen jurisdiccional.—V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

El tema de este trabajo es el de la Seguridad Social española, tal y como aparece preconfigurada en las bases que forman el contenido de la Ley 193/63, aprobada por el Pleno de las Cortes Españolas el día 27, sancionada por el Jefe del Estado el día 28, y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 30 de diciembre de 1963.

Quizá sea éste el momento más adecuado para el tipo de análisis que seguidamente vamos a intentar.

En efecto, de un lado, se tiene un momento de reposo tras el período de trabajo, preocupación y actividad intensa que precedió la promulgación de la Ley, y a la que ésta sirvió, a la vez, de compendio y de colofón. Pertenecen ya al pasado la fase de los estudios económicos, sumamente complejos, que prestan su soporte financiero al sistema que la Ley pretende instaurar; la tarea jurídica, la delicada y artística tarea jurídica, de redactar el proyecto de la Ley, de reflejar la realidad socio-económica y su ordenación en un texto en castellano aceptable dentro de su tecnicismo; la intensa polémica suscitada en su día en torno a la nueva ordenación, en una parte autodefensa de intereses

que se consideraban afectados por la nueva ordenación y, en otra, verdadero debate nacional, reflejo del interés suscitado por el proyecto.

Atrás queda, en fin, la elaboración legislativa en sentido propio: la formulación del anteproyecto por el Ministerio de Trabajo; la aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros y su remisión por éste a las Cortes Españolas; la discusión y análisis por éstas de las 316 enmiendas escritas presentadas (1), una gran parte de las cuales fueron aceptadas, bien por la ponencia, bien por la comisión que estudió el proyecto.

Sobre este punto quizá convenga insistir; un examen comparativo del proyecto del Gobierno (2), del informe de la ponencia (3) y del texto publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, inmediatamente revelaría las muy profundas modificaciones que paulatinamente fué experimentando el texto y que afectaron a prácticamente todas sus partes, desde su primer artículo hasta su última disposición transitoria, pasando por la incorporación de bases enteras, no previstas inicialmente en forma explícita, como es el caso respecto de la *Base XIX, Régimen jurisdiccional*.

Es el momento adecuado para este análisis, además, porque se está viviendo la vigilia que precede a la elaboración reglamentaria y al cumplimiento de los compromisos legislativos ulteriores.

En efecto, la Ley, aparte y además de atribuir al Ministerio de Trabajo «el ejercicio de las potestades administrativas y reglamentarias en las materias comprendidas en las bases que fija la presente Ley», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (4), contiene prescripciones concretas, en virtud de las cuales:

— Ordena al Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, la aprobación, en el plazo de dos años, del texto o textos articulados que se dicten en desarrollo de las bases (5), con lo que éstas son una expresa delegación legislativa de las previstas en el artículo 10, 4 de la Ley de Régimen Jurídico.

(1) Cortes Españolas: *Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, Enmiendas*. 3 vols., Madrid, 1963.

(2) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 805, de 5 de noviembre de 1963.

(3) Cortes Españolas: *Informe. Proyecto de Ley sobre Bases de la Seguridad Social*, Madrid, 9-XII-1963.

(4) Ley de Bases, art. 2.º, y Base preliminar, apartado III.

(5) Ley de Bases, art. 2.º

— Impone, asimismo, al propio Departamento, la elevación al Gobierno, antes del 31 de diciembre de 1964, de los proyectos de Ley que regulen los regímenes de seguridad social especiales de los trabajadores agrícolas y del mar (6).

Aprovechando, pues, el momento en que está concluida la ordenación general y comienza la detallada y particular de nuestro régimen de seguridad social, vamos a intentar, breve y someramente, hacer una exposición del mismo. La exposición fuerza a someterse a un esquema ordenador; lo que el mismo pueda tener de artificial —e inevitablemente ha de tenerlo— puede, quizá, quedar compensado al centrar la atención sobre los extremos más relevantes de la Ley que nos ocupa.

Este esquema podría ser el siguiente:

Examinar, en primer lugar, la consolidación del sistema de seguridad social, que la Ley lleva a cabo; obviamente, la Ley no parte de la nada, sino que construye sobre realidad ya existente, apuntalándola o poniéndola nuevos cimientos.

— Analizar, en segundo término, la reforma del sistema en vigor a la fecha de su promulgación que la nueva Ley intenta; porque aparece claro a la más superficial lectura, que la Ley tanto consolida como reforma, o quizá hace la consolidación para poner una base sólida a las reformas que pretende.

— Estudiar, finalmente, las nuevas vías y proyecciones hacia las que la Ley lanza nuestra seguridad social; porque también es patente que la Ley de Bases, además de consolidar y reformar, lanza el sistema hacia terrenos vírgenes e inexplorados.

Abordemos, pues, con este esquema el estudio de la Ley.

II. LA CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley de Bases no parte de la nada, sino de lo que existe, y es mucho, en España, en materia de Seguridad Social al tiempo de su promulgación.

Quizá más que consolidar el sistema anterior, lo que la Ley pretende hacer es crear el sistema mismo de seguridad social donde antes sólo existía un conjunto asistemático de seguros sociales. Se trata de crear un conjunto armónico y ordenado, que no mire a riesgos ni a situaciones determinadas aisladas.

(6) Ley de Bases, Base tercera, núm. 11.

sino a la totalidad de las que son objeto de cobertura. La propia denominación de la Ley, la muy escueta de *Bases de la Seguridad Social*, alude a este intento normativo.

El régimen actual no tanto es un sistema de seguridad social como un conjunto de seguros sociales, nacidos en épocas muy diversas, inspirados en criterios muy distintos, con gran variedad de escalas salariales, de cotización y de prestaciones, con muy diversos ámbitos de cobertura y con una gran complejidad en la ordenación de sus órganos gestores. En su lugar la Ley pretende una «ordenación de la Seguridad Social... articulada sobre una conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura» (7), quiere establecer un ámbito de cobertura o «campo de aplicación» uniforme para todos los protegidos por el régimen general (8), establece una afiliación única para todo el sistema y para toda la vida de las personas incluidas en el campo de aplicación (9) y una cotización asimismo única para todo el ámbito de cobertura (10); y, lo que es más importante, quiere ir a un régimen de prestaciones uniformes o que tiendan hacia la uniformidad, evitando al propio tiempo los traumatismos violentos que rompan con el régimen hasta ahora en vigor, punto al que me referiré después.

Lo importante a retener es que para el régimen general, que, *grosso modo*, comprende a todos los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios, la Ley quiere ir decididamente a la instauración de un sistema armónico y uniforme de prestaciones en lugar de a un régimen diversificado de seguros sociales y, dentro de cada uno de ellos, con distintos ámbitos de cobertura. Es más, al referirse a los proyectos de ley pendientes de elaboración, en cuanto a los trabajadores agrícolas y del mar, se dice que «en la regulación de ambos regímenes se tenderá a la paridad de derechos y prestaciones con el régimen general» (11).

1. La consolidación financiera

Resulta ocioso, a estas alturas describir las graves deficiencias de financiación del régimen actual de Seguros Sociales; el *memorándum* preparado por

(7) Ley de Bases, Base primera, núm. 1. En cuanto al régimen actualmente en vigor, remitimos a nuestras *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 1959; y *Apéndice*, Madrid, 1963.

(8) Base segunda; como distinto de los regímenes y sistemas especiales, regulados en la Base tercera.

(9) Base cuarta, núm. 13.

(10) Base décimotercera, núm. 57.

(11) Base tercera, núm. 11.

el Ministerio de Trabajo para la presentación del anteproyecto los analiza con algún detalle (12), refiriéndose a los déficits progresivos y crecientes de bastantes Mutualidades laborales, debidos a la fragmentación de sus respectivos colectivos y a las decisiones adoptadas en 1956 de mejora de prestaciones con una paradójica reducción de los tipos de cotización; y a los desarreglos internos en el régimen general que forzaban a una serie de compensaciones entre los distintos regímenes y que obligaron a adoptar medidas de emergencia del tipo de tener que satisfacer honorarios médicos del Seguro de Enfermedad con fondos del Subsidio de Vejez, o dedicar fondos del Subsidio Familiar a compensar los déficits de otros Seguros, sin que en los dos últimos ejercicios pudieran haber sido compensados íntegramente los costos del Seguro de Enfermedad.

La consolidación financiera del sistema se consigue por una serie de medidas de suma trascendencia que aparecen doquiera en la Ley de Bases; las más importantes de ellas son las siguientes:

- El establecimiento de un paralelismo estrecho entre los períodos de cotización y las pensiones a largo plazo (13).
- El establecimiento, respecto de todas las prestaciones, de un paralelismo, asimismo estrecho, entre las prestaciones y las bases tarifadas de cotización (14), siguiéndose así la línea ya abierta por el Decreto 56/63 de 17 de enero de 1963.
- El establecimiento de un sistema financiero de reparto para todos los riesgos, con cuotas revisables periódicamente (15).

2. La consolidación jurídica

Insistentemente se ha dicho, y con toda razón, que tan sólo el muy avezado puede hoy navegar en medio del piélago normativo de los Seguros Sociales, poblado por una masa enorme de disposiciones de extensión y rango muy diversos; muchas de las cuales suscitan dudas acerca de su vigencia, al existir otras posteriores sobre la misma materia; en algunos casos se cuidó de que

(12) Ver Ministerio de Trabajo: *Memorándum sobre el Proyecto de Ley de Bases de Seguridad Social*, parte primera, apartado III (texto ciclostil). CABELLO DE ALBA, R.: *La reforma de la Seguridad Social*, Madrid, A. P. D., 1963, págs. 6 y sigs.; ALONSO OLEA, M.: *Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social*, Universidad de Barcelona, 1963, págs. 19 y sigs.

(13) Base novena, núm. 37.

(14) Base décimotercera, núm. 58, párr. 2.º

(15) Base décimoctava, núm. 79.

las disposiciones contuvieran un cuadro derogatorio final, pero ni mucho menos fué ésta la regla general.

Toda esta maraña normativa quedará derogada y sustituida por los textos articulados que desarrollen las Bases de la Ley, con el carácter de leyes delegadas.

Por supuesto, estos textos articulados necesitarán de desarrollos reglamentarios ulteriores, por lo mismo que aquéllos, precisamente por su naturaleza de leyes delegadas, «no podrán ser modificados o derogados sino por otra Ley» (16), y es claro que en un sistema de Derecho tan flúido como lo es el de Seguridad Social, ni se puede ni se debe ir a una inmovilización absoluta.

Lo que hay motivos para esperar es que los textos articulados tengan una cierta permanencia, y que sean lo suficientemente amplios y flexibles para constituir una especie de Derecho común de la Seguridad Social, como el Código civil resume el Derecho común privado o como, en terreno más próximo, durante mucho tiempo el Estatuto de Clases Pasivas cumplió con su función de contener las reglas generales de ordenación de las pensiones de los funcionarios civiles y militares del Estado.

En tal sentido los textos articulados pueden ser, como lo es la propia Ley de Bases, índice de la madurez de nuestro ordenamiento jurídico en materia de Seguridad Social, que no tiene por qué reposar ya sobre continuas medidas contingentes y de emergencia.

Aunque, por otro lado, deba abandonarse la ilusión de que los textos articulados puedan conseguir una ordenación permanente, pues, en general, toda la Seguridad Social reposa en buena medida sobre condicionamientos económicos, variables según la situación económica y las disponibilidades financieras del país.

III. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Decía que la Ley de Bases no se limita a consolidar, ni tampoco meramente a hacer un sistema de los regímenes de Seguros Sociales existentes. La Ley introduce una serie de reformas importantes y profundas en todos ellos.

El análisis de estas reformas, habida cuenta de la extensión y diversidad de las mismas, exigiría un examen minucioso y detallado de toda la Ley, que no es ésta la oportunidad de hacer, ni la duración de esta conferencia permite. Pero inexcusablemente hay que referirse a las modificaciones o reformas más importantes, sobre todo en lo referente a las prestaciones, que son el eje de la Ley, como de toda norma de Seguridad Social; pues no hay que perder nunca

(16) Ley de Bases, art. 2.º

de vista que toda la ordenación financiera y todo el montaje administrativo y orgánico no son sino medios para un fin, y este fin, en la Seguridad Social, se halla justamente en las prestaciones.

Distingamos para la exposición entre prestaciones económicas, a corto y a largo plazo, con las familiares como modalidad de las primeras, y prestaciones sanitarias.

1. Prestaciones económicas a corto plazo

Ya me he referido a que uno de los criterios básicos de la Ley es el de «conjunta consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura», a que se refiere su Base primera, número 1.

En ningún aspecto es más claro este criterio que en el de las prestaciones económicas a corto plazo. La Base séptima refunde como referida a una situación unitaria, a la que denomina «incapacidad laboral transitoria», la protección económica para los supuestos de enfermedad común, enfermedad profesional, accidente, sea o no de trabajo, y maternidad (17).

La prestación económica es idéntica en su cuantía y en su duración, abstracción hecha del riesgo en virtud del cual se genere la incapacidad laboral, aunque subsiste una leve diferencia en cuanto a la fecha de comienzo de la prestación, que se demora cuatro días, respecto de la enfermedad común, ante el imposible control de las enfermedades de breve duración (18). El plazo uniforme de percepción es ahora el de dieciocho meses, prorrogables por otros seis (lo que, incidentalmente, supone una muy considerable ampliación con respecto a los períodos actuales de percepción de la prestación económica del Seguro de Enfermedad), transcurridos los cuales, si el trabajador no está en condiciones de reanudar su trabajo, «la prestación se regirá por las disposiciones relativas a la invalidez» (19).

Subsiste con su tratamiento independiente la protección especial de la situación de paro forzoso o desempleo, regulada en una base específica e independiente de la Ley (Base duodécima). Los períodos ordinarios de prestación se acortan a seis meses prorrogables por otros seis (20) y se contienen normas especiales para abordar este peculiarísimo riesgo, muy difícil de predecir en su incidencia individual y social.

En su incidencia social, porque el mantenimiento de la situación de pleno empleo depende de muy numerosos y complejos factores, bastante de los cua-

(17) Base séptima, núm. 29.

(18) Base séptima, núm. 30, apartado b), párr. 1.º

(19) Base séptima, núm. 30, apartado b), párr. 2.º

(20) Base duodécima, núm. 51.

les se hallan fuera del control de cada país; y porque, aun supuesta una situación general de pleno empleo, ello no es óbice, desgraciadamente, para que los procesos de transformación tecnológica creen reductos aislados de paro forzoso endurecido en industrias o profesiones deprimidas o en definitivo declive. En su incidencia individual, porque las posibilidades de encontrar nuevo empleo y, por consiguiente, las necesidades de prestación, varían mucho según la edad del parado, ante la existencia de prejuicios, tan falsos como arraigados, contra el empleo de trabajadores maduros, que ya han cumplido una determinada edad —pongamos, por ejemplo, la de cuarenta y cinco años—, pero a los que aún debieran quedar largos años de vida laboral activa antes de que cumplan las edades normales de jubilación o retiro —pongamos por ejemplo, la de sesenta y cinco años (21)—. De ahí que la Base de Desempleo (Base duodécima) enlace directamente con el régimen asistencial, dentro del cual, y como prestación específica, se prevean «subsidios de cuantía fija a quienes, agotados los plazos de percepción de prestaciones en caso de desempleo, continúen en paro forzoso, siempre que carezcan de bienes o rentas» (22).

Las peculiaridades individuales y sociales de este riesgo obligan a diversificar las prestaciones, entre las que prevé la Ley la ayuda a los movimientos migratorios de los parados y la asistencia a sus familias en casos de emigración (23) y la formación profesional intensiva y readaptación de los trabajadores desocupados (24).

En cualquier caso no parece que haya razón para que la prestación económica básica y característica del régimen, el subsidio de desempleo al parado forzoso, sea diversa en su cuantía, ya que no en su duración, a la prevista para la situación general de incapacidad laboral transitoria.

2. Prestaciones familiares

El régimen actual tiene como uno de sus rasgos más característicos la existencia de una doble fuente de prestaciones familiares:

De un lado, el Subsidio Familiar, un seguro social general caracterizado por lo envejecido y raquíptico de sus prestaciones.

(21) Esta edad es la que se fija en la Ley como general mínima para la percepción de las prestaciones económicas de vejez; Base novena, núm. 39. Ver sobre el tema, O. I. T.: *Trabajadores de edad. Problemas de Empleo y Retiro*, Ginebra, 1962; O. C. D. E.: *Age et Emploi*, París, 1962.

(22) Base décimosexta, núm. 68.

(23) Base duodécima, núm. 52.

(24) Base duodécima, núm. 53.

De otro lado, el Plus Familiar, un régimen individualizado por empresas, con prestaciones desde luego más importantes que las del actual Subsidio, pero con el defecto de sus enormes disparidades entre las distintas ramas de la producción, entre las distintas empresas dentro de la misma rama y aun, en ocasiones, entre los distintos centros de trabajo dependientes de la misma empresa.

La Ley de Bases rompe con este sistema dual —y desigual, según se ha dicho, respecto de uno de los elementos componentes de la dualidad— para establecer a la larga, superado el período transitorio, un sistema unitario y uniforme.

Unitario, por cuanto la Ley dice que en el régimen de protección a la familia que instaura «quedarán integrados los actuales Subsidios y Plus Familiares» (25).

Uniforme, porque monótonamente la Ley va repitiendo que las prestaciones consistirán «en una asignación mensual uniforme para cada hijo» (26), «en una asignación mensual uniforme por esposa» (27), y en asignaciones asimismo uniformes al contraer matrimonio y al nacimiento de cada hijo (28).

3. *Sobre la uniformidad de las prestaciones*

Insisto sobre que la nota característica de las prestaciones familiares en la Ley de Bases es la de su uniformidad. Este es lugar adecuado, posiblemente, para hacer un paréntesis y reflexionar sobre este tema, tan interesante, de la uniformidad o falta de ella de las prestaciones.

En líneas generales, un régimen de prestaciones puede establecer éstas con carácter uniforme e idéntico respecto de todos aquellos asegurados para los que se dé el siniestro o contingencia previstos en la Ley como protegidos; o puede establecer prestaciones diferenciadas que tomen en cuenta factores diversos, de los cuales los más característicos son los salarios por los que se ha cotizado y de los que la prestación puede ser sustitutivo, y/o los períodos durante los cuales se ha cotizado por los salarios en cuestión.

En cuanto a este tema, la Ley procede, en líneas generales, en la forma siguiente:

Para determinadas prestaciones instaurando un sistema de uniformidad absoluta, tras el período transitorio; tal es el caso recién analizado de las presta-

(25) Base undécima, núm. 44. Los problemas de transitoriedad, muy complejos, aparecen regulados en la disposición transitoria 5.^a

(26) Base undécima, núm. 44, apartado a).

(27) Base undécima, núm. 44, apartado b).

(28) Base undécima, núm. 46.

ciones familiares que, ciertamente, son las que más se prestan a esta uniformidad al ser las situaciones protegidas —típicamente el nacimiento o el sostenimiento de un hijo— tan igualitarias en su incidencia y tan independientes del trabajo y de los salarios que como consecuencia del mismo se perciban.

Para otras prestaciones estableciendo como única distinción la que se base sobre los salarios de cotización. Esto es lo que hace la Ley, según se ha visto también, respecto de las prestaciones económicas a corto plazo, por incapacidad laboral transitoria, en las que no hay distinción por riesgos. Estas prestaciones a corto plazo son sustitutivas del salario y en tal sentido no es ilógico que consistan en un porcentaje —a su vez uniforme— del salario mismo. La Ley da un paso más en cuanto que los porcentajes van referidos no a los salarios propiamente dichos, sino a bases tarifadas de cotización (29), con lo que es evidente que se da rango legal al sistema instaurado por el Decreto 56/1963 de 17 de enero de 1963; estas tarifas de cotización están fijadas teniendo en cuenta los niveles reales de retribución para las diferentes categorías profesionales.

Para las prestaciones a largo plazo existe desde luego la misma distinción de la proporcionalidad con las bases de cotización (30), con una diversidad adicional, según la composición de los colectivos, en el denominado segundo nivel de pensiones de vejez, aparte y además de la que deriva de que las pensiones sean proporcionales no sólo a las bases, sino también a los períodos de cotización. Pero sobre estos puntos he de insistir después.

Finalmente, respecto de determinadas prestaciones, muy concretas, se va al régimen de completa diversidad; tal ocurre respecto de las prestaciones por invalidez absoluta y gran invalidez, respecto de las cuales, para garantizar y conseguir la máxima protección, las prestaciones se calculan sobre los salarios reales, aunque se coticen sobre bases tarifadas (31), en la suposición de que éstas, aun fijadas teniendo en cuenta los niveles salariales reales, más bien quedarán por debajo que por encima de éstos.

(29) La Ley de Bases habla, para la incapacidad laboral transitoria, de una prestación consistente «en un tanto por ciento sobre las bases de cotización» (Base séptima, número 30, apartado a); y, para el desempleo, de una prestación consistente «en un tanto por ciento sobre el promedio de las bases de cotización» (Base duodécima, número 50, apartado a). Es evidente que estas bases son las bases tarifadas a las que se refieren las normas de la Ley sobre cotización (Base décimotercera, núm. 58).

(30) Base novena, núm. 87.

(31) Base décimotercera, núm. 58; Base octava, núm. 32.

4. *Prestaciones a largo plazo*

Ya me he referido incidentalmente a cuáles son las líneas básicas de la reforma respecto de este tipo de prestaciones (me refiero en este lugar tan sólo a las de vejez y supervivencia; respecto de las de invalidez, las modificaciones que introduce la Ley de Bases son tan trascendentales que han de ser llevadas sistemáticamente, en el cuadro de esta conferencia, a la parte de la misma reservada a las nuevas proyecciones de la Seguridad Social); sustancialmente son las que a continuación se examinan.

Frente al sistema anterior, caracterizado, en general, porque, cubierto un período de carencia relativamente breve, se acreditaba el derecho a la percepción de la pensión, variando ésta según la edad del pensionista, la Ley de Bases, si bien sigue exigiendo el cumplimiento de una edad determinada (32) y el que se acrediten períodos determinados de cotización (33), liga las pensiones no a la edad de los pensionistas, sino a los períodos de tiempo por los que cada uno de ellos haya cotizado en activo; las pensiones son «función... de los años de cotización» (34).

También frente al sistema anterior, caracterizado por la dualidad de prestaciones, unas correspondientes a un régimen general y uniforme de pensiones mínimas (las del Subsidio, después Seguro, de Vejez) y otras diversificadas por ramas de la producción y otorgadas en proporción a la edad y a los salarios de cotización (las pensiones de jubilación de las Mutualidades laborales), la Ley establece una prestación económica única por causa de vejez, con un «nivel mínimo de pensiones uniformes —para las mismas bases y períodos de cotización— para todos los comprendidos en el régimen general», debiendo regularse el sistema reglamentariamente de forma que resulten especialmente beneficiados los que hayan cotizado por bases inferiores. Sobre este nivel mínimo juega un segundo nivel, hasta un límite máximo, también a fijar reglamentariamente, y cuya cuantía, la del nivel, depende de «la composición de los respectivos colectivos y las disponibilidades financieras de los grupos o sectores» (35).

En suma, pues, la finalidad de la Ley es la de reforzar el antiguo Subsidio de Vejez, haciéndolo proporcional a las bases y a los años de cotización (éste

(32) Sesenta y cinco años, que podrán «rebajarse en aquellas actividades profesionales en que, por su índole o naturaleza, así se considere procedente» (Base novena, número 39).

(33) Base novena, núm. 40.

(34) Base novena, núm. 37.

(35) Base novena, núm. 38.

es el primer nivel), y reservando el segundo nivel para recoger las diferencias de riqueza respectiva de los distintos sectores laborales; bien entendido que ambos «niveles» se abonan conjuntamente y por una misma entidad gestora, formando para el beneficiario una prestación única.

Por supuesto, según ya he dicho, la proporcionalidad con las bases de cotización se entiende referida a las bases tarifadas sobre las que la propia cotización se realiza.

Razonamientos análogos pueden hacerse respecto de la pensión de viudedad en cuanto que ésta consiste en un porcentaje de la base reguladora de prestaciones del causante o de la pensión que éste se hallara percibiendo al fallecer (36).

5. Prestaciones sanitarias

No son necesarias grandes dotes de persuasión para llevar al convencimiento de que el Seguro de Enfermedad es no ya el más importante, sino el más difícil y complejo del régimen de los Seguros Sociales; como seguirá siendo la parcela más difícil y compleja del sistema de Seguridad Social que la Ley instaura.

La dificultad emana de que lo que reciben los asegurados sobre los que incide el siniestro protegido no es una prestación económica, sino la prestación de un servicio, y de un servicio tan delicado y trascendental, tan difícil de administrar, como lo es el de la asistencia sanitaria.

Casi de verdadero milagro puede titularse la relativa eficiencia con que los distintos servicios del Seguro de Enfermedad funcionan en nuestro país, con una normalidad absoluta, que no presta ningún fundamento a las críticas, probablemente desmedidas, que se le dirigen y que están basadas en experiencias desgraciadas aisladas e infinitesimales en su importancia si se las compara con la enorme masa de actuaciones ordinarias (37); episodios desafortunados de los que, por lo demás, no está libre ningún otro modo pensable, distinto del del seguro, para la prestación de los servicios sanitarios.

La Ley introduce, no obstante, en el antiguo Seguro de Enfermedad una serie de reformas, de importancia varia, para la perfección del sistema; señaladamente:

1.º Dispone la incorporación a la gestión de la asistencia de las organizaciones colegiales sanitarias, para responsabilizar a éstas e implicarlas en la pres-

(36) Base décima, núm. 41, apartado b).

(37) Ver I. N. P.: *Informe al Consejo de Administración sobre la labor del Instituto Nacional de Previsión en 1963, presentado por su Delegado general*, Madrid, diciembre de 1963, págs. 9 a 15, texto ciclostil.

tación de un servicio que en forma tan fundamental depende de su actividad (38).

2.º Establece con carácter general la libertad de elección en favor de los asegurados respecto del médico de medicina general, tocólogo y pediatra de familia (39), y la correlativa libertad del médico para rechazar asignaciones de asegurados (40).

3.º Suprime el petitorio y el catálogo de especialidades farmacéuticas, lo que equivale a conceder a los médicos absoluta libertad de recetar los medicamentos que existan en el mercado (41).

4.º Establece el pago por parte de los beneficiarios «de una cantidad fija por receta o, en su caso, por medicamento», salvo que éstos sean suministrados en las instituciones de la Seguridad Social o que se dispensen con motivo de la asistencia que se preste por causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional (42). Este llamado *ticket moderador* es una realidad generalizada en muchos regímenes de Seguridad Social (aun en los más generosos en su cobertura, como el británico) (43) y tiene como finalidad cortar o corregir posibles y ocasionales excesos en la dispensación de medicamentos y, sobre todo, llevar a los asegurados la conciencia del coste de las prestaciones, ejerciendo de tal forma una función moralizadora esencial a todo régimen de Seguridad Social. en la que no ya es necesario que el asegurado, al menos en parte, pague —cosa que desde luego hace en nuestro país—, sino que tenga una conciencia muy clara de que efectivamente paga, conciencia que tiende a perderse al ser las fuentes fundamentales de financiación tasas o impuestos sobre los salarios y operar habitualmente el trabajador con salarios netos, ya practicados los descuentos.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que la Ley ha sido precedida por una muy sustancial mejora de las retribuciones del personal sanitario al servicio del Seguro (44).

Hay que tener en cuenta que las prestaciones sanitarias lo que exigen, en primer lugar, es la adhesión calurosa, entusiasta y vocacional del personal sa-

(38) Base sexta, núm. 20.

(39) Base sexta, núm. 24, apartado a).

(40) Base sexta, núm. 24, apartado d).

(41) Base sexta, núm. 27, apartado c).

(42) Base sexta, núm. 27, apartado a).

(43) Desde la reforma de 1952, debida a que «el número de recetas y su coste total crecía rápidamente y se estimó que, en buena parte, estos costes eran innecesarios y que se abusaba... de este servicio» (HALL, M. M.: *The Social Services of Modern England*, Londres, 1960, pág. 83).

(44) O. M. 7-XI-1963, sobre honorarios del personal sanitario.

nitario, y sobre todo de los médicos (45), eje del sistema, a la prestación del servicio; y, en segundo término, un continuo perfeccionamiento de la administración de éste; cosas ambas que la Ley no puede garantizar, aunque sí poner las bases para que puedan darse, y esto es lo que intentan hacer a través de las correcciones dichas.

IV. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley de Bases, además de consolidar y sistematizar el actual régimen de Seguros Sociales y de reformar muy numerosos aspectos de éstos, contiene una serie de modificaciones de tal profundidad y novedad, que pueden y deben ser agrupadas bajo esta rúbrica especial de «Nuevas perspectivas de la Seguridad Social española».

1. Los servicios de rehabilitación

Es ésta una de las características más marcadas de la Ley; según su exposición de motivos, constituye una de sus «preocupaciones principales» la de «potenciar al máximo las prestaciones recuperadoras, rehabilitadoras y reeducadoras» (46).

Donde esta preocupación se refleja más intensamente es en la regulación de las prestaciones de invalidez; en la base correspondiente se insiste sobre el derecho de los inválidos absolutos «a tratamientos especializados de rehabilitación y readaptación» (47), y sobre el de quienes sufran tipos más leves de incapacidad «a los tratamientos de recuperación fisiológica y a los cursos de formación profesional precisos para su readaptación y rehabilitación» (48). Se trata de atacar uno de los más graves defectos del régimen clásico de accidentes, a saber, el de que constituídos los capitales para el pago de las pensiones, y mucho más cuando habían transcurrido los plazos durante los cuales era posible la re-

(45) Respecto de éstos, la Ley declara a extinguir las escalas (aprobadas por O. M. de 21-XII-1963) y aun durante el período de extinción reserva el 50 por 100 de las plazas de nueva creación a su provisión mediante concurso-oposición entre todos los médicos «con capacidad legal para el ejercicio de su profesión» (Base sexta, núm. 24, apartado c), en un intento de abrir a las nuevas promociones la posibilidad de servicio al Seguro.

(46) Exposición de motivos, III, 2.

(47) Base octava, núm. 32.

(48) Base octava, núm. 33. El número de «españoles que sufren una deficiencia física que limita o dificulta las actividades normales de la vida» se cifra en unos 800.000 por la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (*Objetivos*, Madrid, 1963).

visión por mejoría de la incapacidad, con la consiguiente disminución de la renta, desaparecería todo estímulo para recuperar fisiológica y profesionalmente al accidentado.

Hay que hacer notar además que el único organismo de nueva creación que la Ley prevé es justamente un «Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes de Trabajo» (49), con la palabra *rehabilitación* apareciendo significativamente en la denominación legal; que al regular las prestaciones del Seguro de Desempleo, según se vio, se prevé, asimismo el destino de fondos «a la readaptación de los trabajadores desocupados a las técnicas y profesiones más adecuadas a la política de empleo» (50); y que, finalmente, al ocuparse la Ley de los servicios sociales se dice terminantemente que «el régimen de Seguridad Social organizará, con la amplitud necesaria, los centros y servicios de recuperación fisiológica, reeducación, readaptación y rehabilitación profesional de los trabajadores inválidos» (51).

2. El régimen asistencial

Normalmente, dentro de un régimen general y global de seguridad social acostumbra a distinguirse entre dos tipos de prestaciones (52):

Aquellas a las que la persona protegida tiene, se dice, un derecho estricto, si se dan las circunstancias que objetivamente definen los supuestos de hecho para los que está prevista la protección; con completa independencia de cuál sea la situación subjetiva del beneficiario y, concretamente, de cuáles sean sus recursos económicos.

Aquellas otras cuya concesión viene condicionada por la demostración de un estado de necesidad; en realidad, el derecho a estas prestaciones es tan estricto como el anterior; la diferencia estriba en que para éstas hay que demostrar subjetivamente, con referencia a cada peticionario, que se halla en una situación de indigencia.

La diferencia entre ambos tipos de prestaciones está, pues, en que en el supuesto de hecho previsto por la norma para la concesión de las mismas entre o no como elemento la existencia y demostración individualizada del estado de necesidad.

El régimen asistencial —un nuevo nombre para la beneficencia— fué en

(49) Base decimoséptima, núm. 71.

(50) Base duodécima, núm. 53.

(51) Base décimoquinta, núm. 66, apartado C.

(52) En general, sobre las varias —y en evolución— concepciones sobre Seguridad Social, v. UCELAY REPOLLES, M.: *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955, págs. 396 y siguientes; CANELLA, G.: *Elementi di chiarificazioni del concetto di Sicurezza Sociale*, Milán, 1963.

tiempos la única fuente de protección, sustituida por el régimen de aseguramiento, ante la necesidad de objetivar la concesión de las prestaciones y no tener que analizar ésta caso por caso, aparte de que la llamada «prueba de necesidad» era tenida por degradante. En cambio, el mismo régimen, cuando aparece subsidiariamente, como complementario, es el coronamiento del sistema de Seguridad Social, en el sentido de que ampara las situaciones para las cuales la protección del régimen objetivo, ante el caso concreto, se ha demostrado insuficiente.

La Ley de Bases establece este régimen asistencial, por primera vez, con carácter general; «la Seguridad Social... podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan, los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones» (53).

La cita literal e *in extenso* del precepto resultaba necesaria para comprender la gran trascendencia de esta disposición, que tiene su precedente en las denominadas «prestaciones graciables» que venían concediendo, con cargo a fondos varios, tanto el Instituto Nacional de Previsión como las Mutualidades laborales.

Hay que recalcar que se trata de una protección general e indiferenciada, que si bien exige, desde luego, la demostración del estado de necesidad, se muestra dispuesta a la concesión de cualesquiera servicios y auxilios que resulten necesarios. La propia Ley menciona a continuación algunas modalidades posibles de los servicios y auxilios de que está hablando, pero sólo a título ejemplar, puesto que cierra la relación con la expresión «y cualesquiera otras análogas cuya percepción no esté regulada en las diferentes Bases de esta Ley» (54). Demostrado el estado de necesidad («carencia de los recursos indispensables»; «carencia de bienes y rentas»), la Seguridad Social sigue concediendo prestaciones allí donde las ordinarias previstas no existan o donde hayan sido agotadas.

3. La aportación del Estado a la financiación

Si bien los recursos fundamentales para la financiación de la Seguridad Social lo son «las cotizaciones de empresas y trabajadores» (55), la Ley de Bases prevé, también por primera vez, con carácter general y normal, la presencia

(53) Base dieciséis, núm. 67.

(54) Base dieciséis, núm. 68.

(55) Base dieciocho, núm. 78, apartado a).

de fondos indiferenciados del Presupuesto General del Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social; efectivamente, se habla de consignaciones presupuestarias de «carácter permanente», además de las que resulten necesarias «para atenciones especiales» o «por exigencias de la coyuntura» (56).

Habían existido en el pasado aportaciones del Estado a los fondos de la Seguridad Social (57); lo que importa subrayar es la regularidad y la permanencia con que ahora se prevén.

4. Temas de gestión

Parece innecesario insistir sobre la circunstancia sobradamente conocida de que la Ley de Bases elimina toda idea de lucro mercantil en la gestión de la Seguridad Social: «la Seguridad Social... en ningún caso podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil» (58); consecuencia de lo cual es que desaparezcan las compañías mercantiles privadas como posibles gestoras del régimen de Accidentes de Trabajo (59), y que no se mencione a las entidades colaboradoras, asimismo mercantiles, para la cobertura del riesgo de enfermedad (60). No merece la pena insistir más sobre las razones que están en la base de esta decisión legal (61); y sí, en cambio, referirse a otros aspectos sumamente importantes de la gestión.

El primero de ellos tiene que ser el aludido por la exposición de motivos como «exaltación del principio que aboga por la efectiva participación de las personas protegidas en los órganos rectores» de la Seguridad Social (62). Insistentemente la Ley se refiere en su parte dispositiva a «la participación real y efectiva de los trabajadores y empresarios en la gestión de la seguridad social (63). La finalidad que, sin duda, se persigue, es atenuar los tintes burocrá-

(56) Base dieciocho, núm. 78, apartado b).

(57) La más importante de ellas era la prevista para el Seguro de Desempleo por el artículo 15 de la Ley 62/61, de 22 de julio, que creó este Seguro; por cierto que las Leyes de presupuestos para los bienios 1962-63 y 1964-65 dispusieron que la aportación del Estado se realizara con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

(58) Base primera, núm. 1.

(59) Base diecisiete, núm. 73.

(60) Base dieciséis, núm. 69.

(61) Remitimos al *Memorándum* y a los estudios citados en la nota 12 (págs. 17-20 y 16-17); es curioso comprobar cómo las razones reveladas por la experiencia española coinciden casi exactamente con las señaladas por BEVERIDGE en el régimen de seguridad social que describe su informe: cfr. *Social Insurance and Allied Services*, Londres, 1942, II, 79, 80 (págs. 36 y sigs.).

(62) Exposición de motivos, I, 4.

(63) Base primera, núm. 3; Base diecisiete, núm. 75.

ticos que inevitablemente tiende a adquirir la organización administrativa de servicios tan complejos como lo son los de Seguridad Social y, mediante la incorporación de los representantes de los asegurados a la gestión, hacer que éstos adquieran conciencia de sus problemas y se responsabilicen con sus decisiones. El tratar de eliminar el extrañamiento de las instituciones gestoras, tan perjudicial a la larga para éstas, viene además impuesto por muy elevadas consideraciones de otro tipo, a saber: el otorgar participación a los asegurados en decisiones que tan vitalmente pueden afectar a intereses suyos tan vitales, valga la redundancia.

En segundo lugar, habría que citar el evidente deseo legal de descentralizar en las empresas, donde es posible, la prestación de los servicios; de nuevo con las palabras de la exposición de motivos «el mismo principio que justifica la creciente y relevante participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores de la Seguridad Social, fundamenta la colaboración a prestar por las empresas, particularmente en materia de accidentes, enfermedad, protección familiar y pago delegado de las prestaciones a corto plazo» (64); efectivamente, al regular la gestión la Ley de Bases repite casi íntegramente lo que antes había dicho en su exposición de motivos (65); y, al regular la cotización, prevé con gran amplitud el que llama «régimen de mejoras voluntarias» por iniciativa y a cargo de las empresas (66).

5. Régimen jurisdiccional

Un tanto asistemáticamente emplazado, no quiero dejar de referirme, siquiera sea brevemente, a que la juridicidad de todo el sistema de Seguridad Social que instaura la Ley, está garantizada por el sometimiento de todos sus actos al control judicial; al de la jurisdicción de trabajo, si la cuestión litigiosa enfrenta a las entidades gestoras con las personas beneficiarias, y a la contencioso-administrativa cuando las cuestiones no afectan singularmente a los beneficiarios del régimen (67). Muy propiamente la Base XIX, *Régimen jurisdiccional*, pone fin a la Ley; como dijera Carnelutti, «el juez es verdaderamente la figura central del Derecho. Un ordenamiento jurídico se puede concebir sin leyes, pero no sin jueces» (68).

(64) Exposición de motivos, I, 4.

(65) Base dieciséis, núm. 72.

(66) Base trece, núm. 59.

(67) Base diecinueve, núms. 81 y 82.

(68) *Derecho consuetudinario y Derecho legal*, en *Rev. Occidente*, núm. 10. 1, 64-página 11.

Conviene señalar, finalmente, que en materia de Seguridad Social, como en todas las «sociales», la actividad inspectora resulta esencial; en frase ahora del Director general de la Organización Internacional de Trabajo, «la legislación laboral sin inspección es más bien un ejercicio teórico de ética que una disciplina social obligatoria» (69). La Inspección de Trabajo aparece mencionada expresamente en relación con la recaudación (70).

V. CONCLUSIÓN

Este es, muy brevemente expuesto, el contenido de la Ley de Bases de la Seguridad Social. Como dice su exposición de motivos la Ley tiene la convicción de que «opera en un terreno esencial para la convivencia ordenada y justa de los españoles»; una Ley de Seguridad Social, efectivamente, encarna una de las ideas rectoras del vivir en comunidad, a saber, la de la solidaridad entre los miembros de ésta, en el tiempo y en el momento en que tal sentimiento es más necesario, allí donde acaece un siniestro social, en el sentido estricto de actualización en siniestro de un riesgo de los que nunca dejarán de presentarse por excelente que sea la situación y el nivel general de la sociedad (71), tratando de hacer buena la frase feliz de que, «si no podemos ser los guardianes de nuestros hermanos, seamos al menos sus aseguradores» (72).

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963 es un intento serio de aproximarse con realismo a este ideal.

MANUEL ALONSO OLEA

(69) O. I. T.: *Programa y estructura de la O. I. T. Memoria del Director general a la 47.ª Conferencia*, Ginebra, 1963, pág. 190.

(70) Base catorce, núm. 62.

(71) W. BEVERIDGE: *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944, pág. 11.

(72) R. POUND: *Introduction to the Philosophy of Law*, Yale Univ. Press, 1961, página 102. «El seguro [social] es la fórmula matemática de la solidaridad humana», en la conocida expresión de LÓPEZ NÚÑEZ (en L. MARTÍN GRANIZO: *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, 1963, pág. 168).

