

Sessió científica del dia 20 de maig de 1935

PRESIDENCIA DEL DR. PEYRÍ

Orientaciones modernas del Seguro Social en el orden sanitario

Por el Prof. Dr. ANTONIO SALVAT y NAVARRO

*Catedrático numerario de Higiene y Sanidad en la
Facultad de Medicina de Barcelona*

Los hechos y los criterios en materia de legislación de Seguros, con propósito higiénicosocial (Fragmento de un libro)

Preámbulo.—En esta parte nos corresponde otorgar discreto, pero suficiente desarrollo, a la última cuestión propuesta en el orden que hemos adoptado al redactar el presente capítulo; expuesto, para guía mental del lector, en las primeras páginas del mismo. Mucho de lo prescrito oficialmente acerca de higiene del trabajo, fué citado ya en el texto al surgir diversos temas concretos: sobre ello hemos de elevarnos ahora a un plano sintético donde hallaremos el archivo de las normas generales de tal índole, ampliamente proteccionistas de los actuantes considerados corporativamente.

Lo objetivo (literal o efectivamente) que haya de todo ello en España, examinaremoslo en primer lugar y con preferencia; si alguna institución legislativa existente con dicha finalidad higiénicosocial no presentase todavía ejemplar idóneo en nuestro País, la estudiaremos también; puesto que lo que sea realidad en otra Nación ofrécese como posibilidad potencial para las demás donde (por las razones que fueren) no alcanzó aún categoría de hecho consumado. Finalmente: como además de lo que un estado de espíritu (y quizá del espíritu suprapersonal de la Historia) ha producido ya en concreto, hay mucho de implícito, en gestación prometedora de otros acontecimientos futuristas, aventuraremos un atisbo hacia el ámbito abstracto donde se elaboran las teorías y las doctrinas actualmente.

* * *

Desde 1873, los hombres idealistas y generosos que habían abolido la esclavitud de los negros en los territorios españoles de Ultramar, expresaron su piedad hacia las mujeres y los niños obreros mediante la primera Ley que regula moderadamente su trabajo (1). En 1878 el Marqués de Santa Ana presentó a las

(1) Una galante alusión a nuestro pasado nacional desde este punto de vista, hecha por el ilustre consejero técnico belga en la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Dr. Sand, con ocasión de su conferencia en el Instituto de Previsión (2 de julio del 1933), recuerda a Luis Vives y a Juan de Mena entre los antiguos clásicos que primeramente estudiaron de modo científico el pauperismo y sus causas; y que también concibieron un sistema de asistencia social

Cortes el proyecto para fundar un Hospital de inválidos del trabajo; pero hasta casi diez años después (R. O. del 11 de enero de 1887) no produjo consecuencias efectivas, creándose entonces el Asilo de Carabanchel para recoger dichos obreros inutilizados. Por otra parte, en 1883 los señores Cánovas y Moret designaron una Comisión competente para estudiar las relaciones entre el capital y el trabajo, con capacidad ponencial: fué la primera de Reformas Sociales, cuya labor se tradujo por sendos proyectos de Ley presentados en los años 1887 y 1894 a los Gobiernos de la Nación. Mientras tanto, hombres ilustres (miembros o no de la Comisión mencionada) dedicaban sus talentos y sus actividades a estos problemas *nuevos*, o siquiera planteados con apariencia de tales por las circunstancias del momento, cada vez más complejas y apremiantes: los señores Azcárate (ponente del citado proyecto de Ley del 1887), Marqués de Arianza (iniciador de las organizaciones de seguros contra la invalidez mediante Cajas de socorros mutuos), Maluquer (proponiendo dar carácter provincial en toda España a dichas Cajas y extender su función de socorro a los accidentes del trabajo), don Vicente Santamaría de Paredes, don Amalio Gimeno y otras personalidades.

De esta suerte progresó la indispensable preparación de una obra, que la opinión y las realidades solicitaban ya con caracteres de orgánica en su estructura, y total en sus alcances políticosociales dentro del territorio nacional. Por fin llegaron felizmente las posibilidades para que el Sr. D. Eduardo Dato dictase sus disposiciones justamente famosas, pues constituyeron base fundamental de partida y de apoyo para cualesquiera realizaciones ulteriores.

Fué la primera Ley de Accidentes del Trabajo promulgada en 30 de enero de 1900. El Reglamento correspondiente para su aplicación dióse en 28 de julio, y en 2 de agosto se publicó el "Catálogo de mecanismos preventivos de accidentes" con precisión y meticulosidad que implican un sabio asesoramiento técnico. De esta manera la previsión oficial para la seguridad del trabajo abarcaba desde ahora a tots los obreros, con extensión genérica justísima, pues antes sólo en la Ley de Minas del 1868 estaba tratado este asunto tan cardinal; y aún incompletamente, habiendo de recibir perfeccionamientos esenciales mediante nuevos decretos, en especial el de mayo de 1902. Al mismo tiempo (13 de marzo de 1900), el señor Dato consigue la sanción de su ley referente al trabajo de la mujer y del niño, intensamente humanitaria, pues aumenta las concesiones biológicamente indispensables a las embarazadas, las púérperas y las nodrizas de sus hijos, que ya constaban con anticipación. Finalmente, el mismo ilustre estadista, por R. O. de 9 de junio del mismo año, dispuso la organización de las Juntas provinciales y locales para la aplicación efectiva de tan fecunda legislación social. Luego, en 1906, vino la creación del Inspectorado especial del Trabajo.

* * *

Don José Canalejas y Méndez y con él un insigne concurso de estadistas y sociólogos como Silvela, Azcárate, Marvá, Posada, Buylla, Morote, Uña, Sarthou,

organizada, para prevenir sus estragos. Por otra parte, los Doctores Oliveras Devesa y Soler Dopff en sus "Elementos de Higiene Industrial", se complacen en refrescar las perdidas nociones acerca de unos preceptos que había en nuestras antiguas Leyes de Indias, estableciendo la *jornada máxima de ocho horas para los nativos americanos*; y de otros, ya en la legislación metropolitana y promulgados por Felipe II, que ordenaban fuese también esa misma la jornada de faena para los asalariados del campo español. Anticipo de siglos con respecto a lo que había de ir sucediendo muy poco a poco y penosamente en el mundo; y en España igualmente, por haberse desvirtuado del todo hace mucho tiempo las esencias espirituales que informaron aquellas humanísimas órdenes. Es evidente que por lo menos llegaron a escribirse, y ello acredita una santa intención. ¿Cómo anduvieron de diligentes los súbditos de Su Majestad Católica para cumplirla? Nada sabemos de eso.

Puyol, Salcedo Ginestal y otros, concibieron la creación de un Centro de altos estudios donde se acumulasen los elementos del saber y de la experiencia mundiales sobre dichos graves temas palpitantes; del qual emanasen, como productos de superior elaboración, las orientaciones que *in genere* informasen la obra sintética de Gobierno y las proposiciones concretas para resolver los casos específicos. Durante el 1902 sólo consiguieron en el Parlamento, con el apoyo de don Segismundo Moret, la aprobación de la Real orden de 9 de julio sobre el Contrato del Trabajo, alusiva a los deberes y a los derechos recíprocos entre los patronos y obreros; los cuales quedaban así definidos taxativamente, destacándose ya una parte muy importante relativa al aprendizaje. La victoria decisiva logróse al año siguiente, en que fué creado por Real orden (23 de abril de 1903) el Instituto de Reformas Sociales, siendo su primer presidente don Gumersindo de Azcárate: su importancia como organismo tutelar de amplísimo alcance, fué alcanzada al surgir el Instituto Nacional de Previsión a título de compendio superador de todos sus propios antecedentes.

El Ministerio del Trabajo fué instituido por don Eduardo Dato en 1920, siendo su primer titular el ilustre don Carlos Cañal; luego aumentó su jurisdicción en 1922, cuando don Antonio Maura lo transformó en Ministerio del Trabajo, de la Industria y del Comercio (1). En este momento aparece plenamente formado el órgano central de mayor categoría y dotado de las capacidades máximas, que haía de asumir la dirección de cuanto al trabajo se refiriese en la vida nacional. Por lo tanto, lo disperso se conexiona, lo dividido se suma, y comienza el régimen que pudiéramos llamar integral y unitario a base de dicho Centro provisto de caracteres específicos e independientes. Las relaciones de la dirección suprema y oficial del trabajo en España con las otras esferas gubernamentales tendrán, por lo tanto, índole interministerial. Por otra parte, y como consecuencia importante, el Ministerio del Trabajo adquiere la representación más adecuada de la personalidad jurídica de España para converger con las semejantes de los otros países en las organizaciones mundiales V. gr. en la Sociedad de las Naciones, contribuyendo en ella al Organismo para la legislación internacional del Trabajo, con su función permanente en la Oficina de Ginebra; o la periódica de las Conferencias, después de la que dió por resultado el Convenio de Wasington en 1919.

En 23 de agosto de 1926 se refundieron las Leyes y demás disposiciones referentes a la materia y apareció el "Código del Trabajo" del ministro don Eduardo Aunós, al cual hemos aludido ya páginas atrás. En 11 de junio de 1931, un decreto extiende los beneficios de la Ley de Accidentes del trabajo a los obreros del campo. En octubre de 1932, se atilda y mejora la misma Ley, aumentando su alcance y su eficacia, promulgándose otro texto refundido.

Las gestiones del Instituto Nacional de Previsión han continuado los estudios de posibilidades nuevas y de carácter más netamente preventivo, como son todas las realizables por los procedimientos de los Seguros. Así vemos la Ley (y el Reglamento para su aplicación) de 21 de enero de 1921 estableciendo el Régimen obligatorio del Retiro obrero. Después, por decretos de 22 de marzo de 1929 y 29 de enero de 1930, sigue la promulgación de la Ley y del Reglamento del Régimen obligatorio del Seguro de Maternidad. Finalment, hoy está en estudio la importantísima cuestión del Seguro obligatorio ante la enfermedad, según se halla establecido ya en muchas naciones.

(1) El Sr. Cañal promovió la ampliación y el perfeccionamiento del antiguo Asilo para Inválidos de Carabanchel, convertido después en Hospital especial de Traumatología y de Rehabilitación. El Instituto adjunto para la *Reeducación profesional* de los rehabilitados en el Hospital, fundóse en 1923, dándose su dirección al Dr. Oiler.

Después de la leve apreciación sinóptica que acabamos de hacer, con objeto de situarnos mentalmente pronto y por anticipado frente a la cuestión compleja que tenemos a la vista, iremos examinando las piezas de que consta. Como éstas son de índole legal, y a la misma corresponden sus formas textuales, sería impropcedente (y desde luego resulta imposible dada la estructura de nuestro libro) reproducirlas aquí íntegramente; mas no importa el *espíritu* de las mismas para discernir si concuerda y sintoniza con el que late en las realidades político-sociales a las cuales la letra estricta trata de corresponder. Cuando el lector necesitare consultar directamente los códigos, hágalo enhorabuena; pero acudiendo a una biblioteca o a un Centro oficial donde deban tenerlos a su disposición.

A) *Ley de Accidentes del Trabajo*.—Desde el texto promulgado en 1900 por el Sr. Dato hasta el Reglamento del 31 de enero de 1933, su contenido y su alcance han ido evolucionando progresivamente, ofreciéndose hoy según versión que diríamos corregida y aumentada. En primer lugar la Ley define el accidente del trabajo como “toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”. Producida la lesión, el patrono (sea persona, empresa, entidad o el Estado mismo y las Corporaciones oficiales) pecha con la *responsabilidad* subsidiaria; y en términos tales que no constituyen motivos de exención “los accidentes que reconozcan como causa del rayo,, la insolación u otros fenómenos análogos (*sic*) de la Naturaleza”; ni “la imprudencia profesional, o sea la que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y derivada de la confianza que éste inspira”.

En todo caso el patrono estará obligado a proporcionar por su cuenta los servicios médicos y farmacéuticos que requiera el lesionado; con tal amplitud que se incluyan las operaciones quirúrgicas, y hasta el suministro y la renovación “de los aparatos de prótesis y ortopedia que se consideren necesarios para la asistencia del accidentado”. Esto sin perjuicio de las indemnizaciones, a que nos vamos a referir enseguida. Efectivamente, cualquier lesión implica una incapacidad para el trabajo más o menos completa, y más o menos prolongada: los grados de la misma son, de menor a mayor, 1.º, *temporal*; 2.º, *parcial permanente para la profesión habitual*; 3.º, *total permanente para la profesión habitual*; 4.º, *total permanente para cualquier trabajo*. Como forma absoluta y superada de este último caso, la muerte.

Por incapacidad *temporal* entienda la Ley la determinada por una lesión curable en el plazo máximo de un año, “quedando el obrero capacitado para el trabajo que estaba realizando antes de sufrir el accidente”. Mientras dure, el patrono ha de abonar graciosamente al lesionado cada día, festivos inclusive, las tres cuartas partes del jornal, y, desde luego, según dijimos antes, sufragar todos los servicios facultativos.

Las incapacidades parciales permanentes que *disminuyan* la aptitud del obrero en su oficio habitual, obligan al patrono a indemnizar con una renta igual al 25 por 100 del salario; si resultan totales, y anulan dicha aptitud para las labores habituales, la renta a pagar sube al 37'5. Si la lesión no permitiese al obrero cambiar de oficio, determinando incapacidad total permanente para todo trabajo, la renta será del 50 por 100. Por otra parte se computan las lesiones que son objetivamente minorativas de la aptitud física, principalmente las pequeñas mutilaciones y algunas anquilosis, según la escala de indemnizaciones que el texto legal determina: si resultasen de mayor entidad, así como las que afectan permanentemente a la visión y a la audición, los casos pasan a las categorías 3.ª y 4.ª para los efectos consecutivos.

Evidentemente, antes de la declaración definitiva de un grado de incapacidad cabe el intento de disminuirlo. Esta es la importantísima misión de los Insti-

tutos para Rehabilitación de Inválidos del Trabajo, con sus tres secciones: primera, de *tratamiento idóneo* de las lesiones para reducir al mínimo las consecuencias hipofuncionales, incluyendo la fina e ingeniosa cirugía ortopédica moderna que aprovecha afluientemente lo que dejó sano un traumatismo mutilante, por ejemplo; segunda, la de readaptación o de *reeducción* para que el lesionado aprenda a utilizar su nuevo estado físico, y con el auxilio quizá de piezas protésicas, obteniendo todo el partido posible en el sentido de recuperar su antiguo oficio u otro distinto; tercera, la *tutela social* de los reabilitados para asegurarles colocación de índole e intensidad adecuadas a su situación física presente, ya que hasta suponiendo posible el reingreso en el trabajo que les fué habitual anteriormente halláanse inferiorizados en cuanto a capacidad de rendimiento. Dice la Ley que "el servicio especial de readaptación funcional de inválidos del trabajo y los servicios médicos necesarios para la inspección y revisión de incapacidades dependerá de la Caja Nacional de Seguros contra accidentes del trabajo"; aquel *servicio especial* "podrá ser utilizado antes de ser dado de alta el obrero o después de declarada su incapacidad", quien, por su parte, "y como parte del tratamiento médico, deberá seguir la readaptación siempre que a juicio del facultativo, del patrono o de la entidad aseguradora favorezca la curación, o se trate de lograr la mayor aptitud para el trabajo. El patrono o la institución aseguradora podrán utilizar gratuitamente los servicios especiales organizados por la Caja Nacional, con sujeción a las normas dadas por ésta". Podrá ocurrir de esta manera que disminuyan las consecuencias definitivas del accidente y que, por lo tanto, se reduzca el volumen de la indemnización correspondiente; pero mientras ello se decida, el obrero cobra conforme a la calificación previa que se haya dado a su lesión.

El fallecimiento producido por accidente, impone al patrono los gastos de sepelio (100 a 200 pesetas según la categoría urbana de la localidad donde haya lugar); y el abono de una renta equivalente al 50 por 100 del salario que percibía en vida el obrero si han de cobrarla viuda con hijos menores, e hijos, nietos o hermanos menores o inútiles para el trabajo; del 25 por 100, si es la viuda sin hijos o con éstos mayores; del 20 por 100, si son los padres o abuelos pobres, sexagenarios o inútiles. Rentas que son vitalicias para los ascendientes y descendientes inútiles, y para las viudas mientras no contraigan nuevas nupcias; temporales en los demás casos, hasta que los usufructuarios menores hayan cumplido los 18 años. No se libra el patrono de la indemnización, ni en el caso de que el fallecido carezca de parientes y deudos; pues entonces la renta del 15 por 100 ha de quedar impuesta en el Fondo especial de Garantía de la Caja del Seguro.

Las cuotas de indemnización todas serán gravadas en la mitad, cuando los accidentes se produzcan en tajos y talleres donde aparezca defectuosa la observancia de las medidas precautorias recomendadas para evitarlos, y donde se falte al reglamento del trabajo admitiendo menores de edad o incurriendo en otras transgresiones.

* * *

En un principio las indemnizaciones por accidente evaluábanse por tanto alzado, que el patrono desembolsaba de una vez: resultaba una especie de *ley del talión*, con rescate de la pena por transformación subsidiaria de los efectos; de modo que en vez de *ojo por ojo y diente por diente* quedaba en tantas pesetas por ojo, cuántas otras por diente, y así sucesivamente una lista de cotización de las diversas partes del cuerpo humano. Si esto no podía ufanarse de elegante, menos todavía lo era, ni práctico tampoco, el hecho frecuente de gastarse los

beneficiados en cuatro días las sumas recibidas, quedando luego en el mayor desamparo. Por eso hay que estimar como progreso esencial en la evolución antes aludida del espíritu de la Ley, la sustitución del tanto alzado por la renta en la forma que ha visto el lector.

Pero el legislador ha querido también poner a recaudo de posibles eventos la efectividad de sus disposiciones; y para obviar, por ejemplo, la nulidad de la misma en casos de insolvencia, hizo intervenir la técnica del Seguro obligatorio. El órgano central y fundamental del mismo es la Caja Nacional creada por el Instituto Nacional de Previsión, a la que nos hemos venido refiriendo: los patronos (repetimos que como tales se consideran personas, empresas, entidades, corporaciones oficiales y el mismo Estado) están en la obligación de asegurarse contra el riesgo de accidentes de sus obreros; ya contratando directamente con dicha Caja Nacional, ya mediante las Mutualidades patronales o las Sociedades de Seguros legalmente constituidas. Al efecto, los patronos deben abonar a la Caja o a dichas entidades intermediarias las primas que correspondan (según el número de sus obreros, el importe de los salarios abonados y la justipreciación técnica de probabilidades de riesgo), con el fin de constituir un capital en depósito que garantice las rentas de indemnización. Para ello los patronos comunicarán periódicamente a la Caja, en los plazos señalados reglamentariamente, declaraciones nominales de los obreros empleados por su cuenta y del importe de los salarios abonados; debiendo tener a disposición de la Caja las listas de pago, especificando el devengo de cada obrero. La fijación de primas, según técnica general de seguros, corresponde a la Dirección y al Consejo de Administración de la Caja: su imposición será siempre a cargo exclusivo de los patronos, en virtud de su consideración legal previa como *responsables*, "resultando nulo cualquier pacto por el cual el operario asegurado pague parte de la prima". Cuando entre los patronos y la Caja intervengan Mutualidades, Sociedades de Seguros u otras entidades reconocidas, éstas deberán depositar las fianzas que les fueren exigidas en garantía de sus compromisos (1).

Todo obrero a quien alcancen los efectos de esta Ley, se considerará de derecho asegurado contra los accidentes del trabajo; de modo que si su patrono eludiese la indemnización que a él u otro derechohabiente corresponde en el plazo reglamentario, el abono correrá a cargo del Fondo de Garantía. Éste, al cual también nos hemos referido ya, constituye una sección de la Caja, que se nutre mediante ingresos de diversos orígenes especificados en el texto de la Ley y de su Reglamento.

Muy interesante es también lo consignado con mucho detalle acerca de los mecanismos y demás medios de protección y salvaguardia en los locales de trabajo, para evitar accidentes. La lista oficial de los mismos y la de preceptos para su empleo, son muy completas en los textos en cuestión: realmente constituyen un epitome o resumen de lo que pudiera verse, acerca del asunto, en el mejor tratado de Higiene Industrial. Ordenas además que el Ministerio de Trabajo y Previsión organice un Gabinete de experiencias para el estudio y el ensayo de los mecanismos ideados en precaución de accidentes, así como un Museo donde se conserven y se exhiban los considerados como eficaces y recomendables.

(1) Por ejemplo, para este Seguro y todos los demás de índole social y oficial en Cataluña y Baleares, funciona por delegación del Instituto Nacional de Previsión, y como colaboradora, la acreditadísima "Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorro". La solvencia, y por otra parte la perfección en la técnica administrativa que caracterizan esta fundamental Institución catalana, representan para el Estado una grandísima comodidad a la vez que una cumplida garantía.

* * * *

El estudio crítico de nuestra Ley de Accidentes del Trabajo vigente advierte un primer incomplemento serio en la letra de la misma, según la cual permanecen excluidos de todo derecho a indemnización los pacientes de enfermedades profesionales no traumáticas; contraídas sin embargo, como su índole implica, con ocasión y a causa de labores asalariadas. La definición legal del accidente (*lesión corporal*) puede interpretarse en dicho sentido restrictivo: en el Reglamento de 31 de enero de 1933 nos hallamos con que se consideran como determinantes de incapacidad total permanente para toda clase de trabajo "las lesiones orgánicas y funcionales del cerebro y estados mentales crónicos causados por el accidente, y reputados como incurables"; "las lesiones orgánicas o funcionales del corazón y de los aparatos respiratorio y circulatorio, ocasionadas por acción mecánica del accidente y que se reputen incurables"; "las lesiones orgánicas y funcionales de los aparatos digestivos y urinario, ocasionadas por acción mecánica del accidente y que se reputan incurables" (especifica el Reglamento los casos de ano contranatural, fistulas estercoráceas, vésicorectales, hipogástricas, y otras menos especiales si son muy anchas, así como la emasculación total). Dichas lesiones, y también "*todas las similares que produzcan la misma incapacidad*" (*sic*), justifican e imponen la indemnización que a la misma corresponde. Finalmente viene la cuestión de las hernias, que con mucha facilidad se decide en sentido indemnizable en mayor o menor grado.

La frase "*ocasionadas por acción mecánica del accidente*", que se repite al considerar en los textos legales las lesiones antedichas, concede buen asidero para mantener fuera del derecho d indemnización las enfermedades profesionales de patogenia no traumática. Deben persistir, no obstante, vagos y espaciosos motivos hábilmente utilizables por abogados diestros, cuando la realidad frecuentísima nos enseña que hoy los litigios planteados acerca de tales cuestiones ante los organismos que han de dirimirlos, solvéntanse al final en provecho pecunario del enfermo y de su avisado juriconsulto: y no solamente tratándose de dolencias notoriamente profesionales, sino de otras comunes con toda evidencia, como son reumatismos, dermatopatías, y hasta catarros crónicos en los que ninguna inhalación perjudicial puede demostrarse con virtualidad etiológica. Mejor sería, pues, completar la lista de los accidentes del trabajo con la inclusión franca y explícita de las enfermedades profesionales, que legítimamente deben pertenecer a ella dando lugar a los derechos correlativos (1).

Otra deficiencia de la Ley se patentiza al considerar quiénes son sus exclusivos beneficiados. El llamado *proletario* hállase incluido íntegramente, de modo que los aprendices que no cobran salario son también derechohabientes ante la misma: "los que preparan y vigilan el trabajo de los demás por su caliad de contra maestres, mayordomos, mayores, cachicanes, listeros, etc." percibirán igualmente indemnización en caso de accidente, aun cuando correlativa a un jornal de 15 pesetas, siquiera en realidad ganen más. En cambio, cuando se trata del "personal de oficinas o dependencias de fábricas o establecimientos industriales", solamente pueden acogerse a la Ley quienes tengan sueldo anual infe-

(1) Hemos dicho que la antigua Ley general de Minas, y a mayor abundamiento las disposiciones oficiales más modernas, referentes a modalidades concretas de labores de minería, son más generosas: y socorren con asistencia y subsidios a los obreros afectados de dolencia profesional especialmente cuando es por intoxicación. Recordemos lo expuesto detalladamente acerca de la prevención y de la corrección del hidrargirismo profesional en Almadén.

rior a 5.000 pesetas. También está excluido todo el personal dedicado al servicio doméstico.

Una ley, para parecer justa, no puede resultar un instrumento de *lucha de clases*. Claro es que todos los españoles que permanecen *a fortiori* al margen del Código en cuestión, pueden organizar Montepíos. Hermandades, Sociedades de Socorros mutuos, etc.; y, desde luego, contratar seguros de varias clases con las Compañías constituídas para el caso: la legislación general del Estado interviene en todo ello normalizando el funcionamiento, especialmente mediante la exigencia de garantías para la formalidad de los contratos. Estas y otras instituciones particulares, de empresa o de asociación, funcionaban ya pródigamente en España (co nacentuación intensiva en Cataluña y en las Provincias Vascongadas) desde tiempos muy remotos; por cierto que con profunda raigambre en las costumbres tradicionales, y por lo tanto abarcando grandes y densos sectores populares. Cajas de Ahorros y de Pensiones. Pósitos, etc., había y hay que precedieron con su gestión benéfica y completa, en comarcas enteras, a los efectos sociales de la Ley de Accidentes del Trabajo y otras modernas, de índole oficial: su persistencia está justificada porque ofrecen accesibilidad más amplia a los ciudadanos de toda sclases, y porque sus consecuencias no excluyen a quienes han podido ampararse bajo las disposiciones nuevas. Un obrero, v. gr., que al sufrir un accidente se acoge a la Ley general, si enferma obtiene de la institución particular en que está asociado un socorro que no le otorga entonces la tutela del Estado.

B) *El Seguro de Retiro*.—Ya en 1910 se dispuso en favor de los empleados manuales dependientes del Ministerio de Gobr nación, la institución de pensiones de retiro en forma de libretas abiertas en el Instituto Nacional de Previsión (1). Una evolución rápida conduce a las disposiciones oficiales dictadas por el Ministro del Trabajo don Carlos Cañal, en 1921, estableciendo aquel beneficio con carácter general y obligatorio para todos los trabajadores, y según los procedimientos aconsejados por semejante amplificación del modo que se detalla en el Reglamento aprobado por R. D. de 21 de enero. Se refiere a todos los asalariados (incluso a los de profesiones intelectuales) cuyos haberes anuales por cualesquiera conceptos no excedan de las 4.000 pesetas; la clave de la obligatoriedad, por lo que respecta a la edad de los asegurados, abarca desde los 16 hasta los 65 años. Para la acumulación de los fondos necesarios, contribuyen mediante cuotas los mismos obreros, los patronos y el Estado; sin entrar nosotros ahora en el meticoloso análisis de posibilidades, casos y circunstancias que aparece en el Reglamento, extraemos como cosa fundamental que la pensión mínima los 65 años, es de 365 pesetas durante cada uno de los que sobreviva en situación de retirado.

En términos medios, consideróse que las cuotas del Estado para dicha finalidad fuesen de 12 pesetas anuales por asegurado, o las correspondientes a meses y días cuando no se acreditasen al obrero anualidades completas de trabajo. La contribución patronal (cuota inicial media) era de tres pesetas mensuales por cada operario o empleado. Los obreros ,por su parte, aducirían cantidades no inferiores a 50 céntimos mensuales. La Ley deja abiertas las posibilidades para imposiciones mayores hechas por los obreros, por los patronos o por ter-

(1) El R. D. de 29 de septiembre del 1910, cuyos efectos se ampliaron en otro de 22 de febrero del 1916, favorecía especial y concretamente a los peones camineros y demás trabajadores del Ramo de Comunicaciones (ferrocarriles del Estado, Telégrafos, etc.) dependientes entonces del Ministerio de la Gobernación, donde su régimen pertenecía a una de las Direcciones Generales del mismo.

ceras personas, en tal volumen que la pensión de retiro llegue a 3.000 pesetas anuales como máximo en beneficio personal del asegurado; o también para que éste pueda dejar a sus sucesores, como herencia, la suma límite de 5.000 pesetas. Resulta, por lo tanto, que se asegura en todo caso una peseta diaria al obrero retirado al cumplir los 65 años; pero este beneficio puede mejorarse mediante una elevación voluntaria de las cuotas, hasta producir los efectos ya no supe- rables que acabamos de indicar; u otro, que consiste en el anticipo de la edad del retiro (1).

La notoria mezquindad de la pensión mínima en cuestión, invitó al legisla- dor a arbitrar expedientes que, sin gravamen de las cuotas, generalizase el au- mento de aquélla: v. gr., imponiendo un recargo del cinco por ciento sobre los bienes transmitidos por herencia entre parientes desde el quinto grado colateral y a extraños, cuyo importe se destina a aumentar la cuantía "de las libretas de capitalización de los asalariados comprendidos en el régimen legal de retiros obreros, que tengan más de 45 años de edad" (Ley de 26 de julio de 1922). Pos- teriormente ha sido extendido y aumentado dicho recargo, pues hoy abarca con el tipo del cinco por ciento las trnsmisiones hereditarias entre colaterales del tercer grado, del siete por ciento cuando son entre las del cuarto grado, y del diez por ciento cuando se trate de los grados más distantes y de las mandas en sufragio del alma del difunto (Ley de 11 de marzo de 1932). Además, se destinan al mismo fin las participaciones en las herencias vacantes que correspondan al Instituto Nacional de Previsión, en virtud de lo dispuesto en el artículo 956 del Código Civil con referencia a las instituciones benéficas. Los ingresos obtenidos por efecto de dichas disposiciones (al margen, por lo tanto, de las cotizaciones reglamentarias) vienen a resultar tan eficaces, que ya en el año 1925 se hizo un reparto de 350 pesetas a cada pensionado de más de 65 años, y en otros suce- sivos llegaron a 400 pesetas las bonificaciones extraordinarias procedentes de aquellos fondos.

* * * *

Las consecuencias de la Ley del Seguro obligatorio por retiro, son sin per- juicio de todas las demás que simultáneamente favorezcan al trabajador; v. gr., las derivadas de la Ley de Accidentes. Es más: como sobre el retiro por edad (equivalente a una *jubilación*) existe el impuesto prematuramente por invalidez, si ésta procede de accidente el inválido cobrará lo que le corresponda por ambos conceptos, ya que obligatoriamente es asegurado con arreglo a las dos Leyes. Cla- ro es que el devengo según la del Retiro dependerá de la sazón anticipada en que se declare la invalidez; esto s, una parte legal y automáticamente determi- nada de la pensión, que sería completa si el beneficiado hubiese llegado normal- mente a sus 65 años. Y aun puede aspirar a dicha plenitud si logra seguir coti- zando, de modo que por lo que respecta a los acogidos al Instituto de Reha-

(1) Habiendo de proceder las pensiones de la renta del capital impuesto, es evidente que las cuotas abonadas por los patronos y por los obreros para constituirlo en las Cajas de Se- guro, han de variar (aumentando proporcionalmente) cuando el asegurado ingresase a edades más avanzadas de los 16 años. No es lo mismo tener 49 anualidades por delante para cotizar, que unas cuantas o muchas menos. Entonces, como para toda técnica de Seguros, hay una escala de primas; es decir, unas *tarifas* que regulan la cotización, siempre sobre los tipos mínimos señalados en el texto.

El Estado, por su parte, puede mejorar sus aportaciones: bien a merced de impuestos lega- les, como se va a indicar también en el texto a continuación, bien por consignaciones especiales en los Presupuestos.

El lector que desee conocer más a fondo estas interesantes cuestiones puede examinar, ade- más de los Códigos, las numerosas publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, que las tratan monográficamente.

bilitación de Inválidos y de Reeducción, el Código del Trabajo del Sr. Aunós (Decreto de 23 de agosto del 1926) en su art. 256 dice textualmente: "El Instituto de Reeducción profesional inscribirá a todos sus inválidos en el Régimen legal de Retiro obrero vigente, abonando por ellos las cuotas correspondientes en el Instituto Nacional de Previsión."

Regúlense los derechos mencionados, dispensando protección en concepto de inválidos a expensas del Seguro de retiro a los afiliados al mismo que, durante doce meses sin interrupción por lo menos, hayan hecho imposiciones personales y voluntarias para mejorar su pensión inicial de retiro, sobre las efectuadas durante igual o mayor plazo por los patronos y el Estado.

Además, dicha pensión de retiro por invalidez viene a subsanar en parte el defecto que acusábamos en la Ley de accidentes, porque indemnizaba exclusivamente las consecuencias minorativas de origen traumático. En efecto, el Decreto de 16 de octubre de 1931, si bien repite la conocida lista de lesiones viscerales por acción mecánica del accidente causante de incapacidad total y permanente, al definir derecho a la pensión de retiro dice asimismo en su preámbulo lo siguiente: "para regular la concesión de la pensión de invalidez, no es substancial la enumeración de las lesiones productoras de incapacidad; porque el régimen de Previsión, más amplio que el de Accidentes del Trabajo, ampara a sus titulares que quedan inútiles, cualesquiera que sean las causas de la invalidez. Para lo cual el concepto de lesiones similares a las descritas, tiene en este régimen una ilimitada amplitud."

Diremos, finalmente, que para la efectividad y mejor modalidad ejecutiva del régimen de retiro por senectud y por invalidez, el Instituto de Previsión tiene sus organizaciones provinciales y municipales adjuntas a las Delegaciones, Inspecciones, etc.; que los patronos pueden contratar, para el cumplimiento de sus obligaciones, con Cajas colaboradoras y Sociedades de Seguros legalmente reconocidas; que los beneficios de la Ley general son independientes de los emanados de las Asociaciones particulares a que los derechohabientes se hallen afiliados (Montepíos, Hermandades, Pósitos, etc.); y que los asegurados pueden coordinar sus depósitos en tales Asociaciones o las rentas que les produzcan con las instituciones oficiales, para fomento y mejora de su situación en éstas.

C) *El Seguro de Maternidad.* — Las disposiciones referentes a esta cuestión que vamos a examinar ahora, traducen intenciones proteccionistas en favor de la mujer y del niño que, de conformidad con el pensamiento y la técnica modernos, deben ejercitarse ya cuando ambos están todavía biológicamente conexos sin separación corporal de personas; es decir, durante el embarazo. Es omvivo, que constituyen antecedentes objetivos del asunto cuantos textos legales hayan precedido al R. D. de 22 de marzo de 1929, dictado por el Ministro del Trabajo don Eduardo Aunós Pérez, estableciendo el Seguro de Maternidad; y, a mayor abundamiento, hay que considerar los preceptos que ulteriormente han desarrollado el alcance y la efectividad del mismo. Veamos en primer lugar, como es lógico, dichas ordenanzas precursoras.

La Ley de 26 de julio de 1878 protege a los niños contra el espíritu de especulación que los dedica a ciertos ejercicios que ponen en peligro su vida o impiden su desarrollo físico. Incurrirán según esa Ley en las penas de prisión correccional en su grado mínimo y medio, y multa de 125 a 1.250 pesetas, señaladas en el artículo 501 del Código Penal: a) Los que (parientes o extraños) empleen a los menores de 16 años en cualquier trabajo de agilidad, equilibrio, fuerza o dislocación, en espectáculos públicos; b) Los ascendientes, tutores, maestros o encargados por cualquier título de la guarda de un menor de 16 años,

que le entreguen gratuitamente a individuos que ejerzan las profesiones de acróbatas, gimnastas, etc.; o que se dediquen habitualmente a la vagancia o la mendicidad. Si la entrega se verificase mediante precio, promesa o recompensa, la pena señalada se impondrá siempre en su grado máximo.

Incurren asimismo en responsabilidad quienes induzcan a un menor de 16 años a abandonar el domicilio de sus ascendientes, tutores o maestros, para seguir a los individuos de las profesiones indicadas o a los que se dediquen habitualmente a la vagancia o la mendicidad. Todo el que ejerza una de las profesiones indicadas (*sic*) deberá ir siempre provisto de los documentos que acrediten en forma legal la edad, filiación e identidad de los menores de 25 años. La Ley sanciona a quienes no los presenten, así como también a los gobernadores y alcaldes que toleren la infracción de estas disposiciones, y a los agentes consulares que no la denuncien.

La Ley de 23 de junio de 1909 declara obligatoria la primera enseñanza elemental para todos los españoles. Ordena a los padres, tutores o encargados, que envíen a las escuelas públicas a sus hijos o pupilos desde los 6 años hasta los 12.

* * * *

La Ley de 13 de marzo de 1900 dictada por D. Eduardo Dato, llamada de mujeres y niños, comprende a los varones menores de 18 años, a las mujeres durante toda la menor edad, y aun a las mayores en casos determinados.

Por lo que respecta al trabajo de menores, prescribe que los de ambos sexos y edad inferior de 10 años, no serán admitidos en ninguna clase de trabajo. Podrán ser admitidos un año antes si acreditan saber leer y escribir. La prohibición no se refiere al trabajo agrícola, ni al que se verifique en talleres de niños. (Las concesiones son notoriamente excesivas y prestan margen a lamentables abusos.)

Los menores de ambos sexos que hayan cumplido ya los 10 años, pueden trabajar con las siguientes limitaciones: con referencia al tiempo, el trabajo de los menores de 14 años no excederá diariamente de 6 horas en los establecimientos industriales y de 8 en los de comercio interrumpidas por descansos que no sumen menos de una hora. Serán respetados en términos absolutos los domingos y días festivos.

El trabajo nocturno queda prohibido del todo para los menores de 14 años. Acaso se consentirá a los mayores de 14 y menores de 18, en las industrias que determinen las Juntas locales y provinciales. Con referencia a la inodora del trabajo, están prohibidos a los menores de 16 años cualesquiera labores subterráneas; las ejercidas en establecimientos de elaboración o manipulación de materias inflamables, e industrias calificadas de peligrosas o insalubres; las de limpieza de motores y piezas de transmisión, mientras funcionen las máquinas. También les está vedado todo trabajo de agilidad, equilibrio, fuerza o dislocación en espectáculos públicos; la ocupación en talleres donde se confeccionen escritos, estampas, pinturas, u objetos que, sin estar bajo las leyes penales, puedan herir su moralidad. Esta prohibición es extensiva a las mujeres, durante toda su menor edad.

Con objeto de posibilitar la Ley de la Instrucción obligatoria, se dispone que se conceden dos horas diarias, no computables entre las de trabajo, para recibir enseñanza primaria y religiosa a los menores de 14 años que no la tuvieren, siempre que haya escuela dentro de un radio de dos kilómetros. Si la escuela estuviere a mayor distancia, deberá sostener un todo establecimiento fabril que ocupe más de 20 niños.

Para el trabajo de las mujeres, además de lo expuesto en general y a favor de las menores de edad, dicta la Ley de 1900 otras disposiciones aplicables también a las mayores en atención a su sexo y al derecho de los hijos.

Por ejemplo, no se permitirá el trabajo a las mujeres durante las tres semanas posteriores al alumbramiento. Cuando por la proximidad de éste solicite la obrera el cese, se le reservará el puesto desde que haya requerido el permiso hasta tres semanas después del alumbramiento.

Las mujeres que tengan hijos en período de lactancia, dispondrán de una hora al día, dentro de las de trabajo, para darles el pecho; esta hora es divisible en dos períodos, y su concesión no implicará descuento en el jornal.

Cuando el alojamiento de los obreros dependa de los empresarios de los establecimientos, será absolutamente obligatorio mantener una separación completa entre las personas de diferente sexo que no pertenezcan a una misma familia.

También hay prohibición de admitir niños jóvenes y mujeres que no presenten certificación de estar vacunados, y de no apedecer enfermedad contagiosa.

A la misma tendencia favorecedora, concretándose a un detalle interesante, conspiraba la que se llamó *Ley de la silla*, de D. Eduardo Dato. En ella se mandaba a los patronos que proporcionasen asiento durante el trabajo a los operarios, y muy especialmente a las mujeres, a poco que la índole de las faenas permitiese utilizarlo.

* * * *

Vamos ya derechamente al Seguro obligatorio de Maternidad. Se impone a las asalariadas desde la edad de 16 años hasta la de 50, cualquiera que sea su estado civil. Tiene como finalidad la de garantizar a la mujer en estado de embarazo la asistencia facultativa durante la gestación, en el parto y en el puerperio; otorgándola siempre en óptimas condiciones, y con cuanta extensión el caso requiriese en la utilización de los recursos científicos y técnicos modernos. Dicha asistencia *pre partum* por personal idóneo y en dispensarios *ad hoc*, puede indicar un descanso retribuido de *seis semanas* antes del alumbramiento, al que la asegurada tiene derecho cuando lo justifique el oportuno certificado facultativo. El descanso retribuido *post partum* es también de *seis semanas*, pero con carácter obligatorio. En beneficio de la madre y del recién nacido se dispensa además un subsidio de lactancia, en las condiciones que luego veremos, hasta la décima semana inclusive después del alumbramiento (1). Otro objetivo cardinal del Seguro, congruente a sus fines esenciales, es fomentar la creación y el sostenimiento de Obras de Protección a la Maternidad y a la Infancia; las cuales hoy en los órdenes tocoginecológico, paidológico y de higiene especial, son variadas, numerosas, de habilitación cuidadosa y cara si han de satisfacer las exigencias que la ciencia plantea, y que por lo tanto requieren la dedicación de mucho personal escrupulosamente preparado. La Escuela Nacional de Puericultura en Madrid comenzó a disponer los contingentes de especialistas que, formando diversas categorías perfectamente conexas (desde los

(1) Véase, en comparación con las disposiciones anteriores que hemos recordado, la grande y brusca amplitud que se ha concedido a los plazos precautorios de descanso.

Esta providencia, indujo enseguida la fundación de las "Guarderías de Niños"; las cuales, para ser verdaderamente útiles, han de emplazarse cercanas a las fábricas; pues de otro modo las operarias madres no podrían ir y venir, demás de dar el pecho a las criaturas, en dichos plazos de treinta minutos. En rigor, los grandes establecimientos fabriles y mercantiles con numerosa dependencia femenina podrían tener en su mismo recinto y por su cuenta un pequeño departamento de "guardería", desde luego a satisfacción de la Autoridad sanitaria y regido por una funcionaria diplomada en Puericultura; en la realidad, sin embargo, no sólo se prescinde de eso, sí que también hay empresas que para evitarse los engorros de la posible maternidad

Médicos directores, hasta las Enfermeras visitadoras), podrían funcionar después en los Centros en cuestión con las mejores garantías de eficacia social.

Ya comprenderá, pues, el lector, considerando todo esto, que la Institución que ahora estudiamos haya sido la que quizá nos ofrezca etapas de diferenciación evolucionadas progresivamente en términos más profundos, desde sus orígenes en el año 1929 hasta nuestras fechas: nosotros hemos de exponerle, como es natural, la última versión que presentan la srealidades.

Para instituir este Socorro, aportó inicialmente el Estado la cantidad de medio millón de pesetas: luego continúa imponiendo en las Cajas 50 pesetas por cada alumbramiento ocurrido entre el censo de las aseguradas, y posteriormente añadió otras 50 con destino primordial a los premios de lactancia. A este total de 100 pesetas por nacimiento y otras asignaciones procedentes del Estado, añádense las cuotas reglamentarias de los patronos y de las mujeres, que son de 7'50 pesetas anuales por cada una de las partes: el patrono debe ingresar trimestralmente la cantidad que le corresponde según el número de sus obreras; y al mismo tiempo las cuotas de todas ellas, previo descuento de los jorales.

La indemnización por descanso (o sea en compensación de los jornales perdidos al verificarlo durante los periodos potestativo y obligatorio precisados anteriormente), está fijada por la Ley en una cantidad de 15 pesetas por cada cuota trimestral satisfecha por la beneficiaria durante los tres años inmediatamente anteriores a su primera semana de reposo, cualquiera que haya sido el número de partos de la misma asegurada durante ese período de tiempo. Así, pues, una obrera que haya cotizado sin interrupción durante los tres años, percibirá 180 pesetas de indemnización; pero como para tal resultado fuera necesario dejar correr el trienio antes de que se produjera dicho efecto total del seguro, con objeto de no esperar tanto se dispuso otorgar ya los socorros a partir del sexto trimestre (18 meses) en la cantidad correspondiente de 90 pesetas. Estimando el legislador no disminuible esta cifra, y siendo derechohabientes las mujeres desde que se acogen al Seguro abonando sus cuotas, ofrecíanse casos de surgir la finalidad para que éste fué creado (partos), antes de la sexta cotización: la circunstancia se remedió con una nueva aportación del Estado, al objeto de elevar a todo evento las indemnizaciones a dichas 90 pesetas como límite menor. La perseverancia en la cotización durante 9 trimestres (27 meses), supone ya una indemnización de 135 pesetas; al trienio cumplido, como decíamos, se llega a las 180 fijadas como límite mayor.

El premio o subsidio de lactancia consiste en 5 pesetas, que se abonan a la asegurada cada semana, durante las diez siguientes al alumbramiento: 50 pesetas e ntotal, sobre la indemnización por reposo, que han de ser invertidas precisamente en fomento de la alimentación idónea de la madre nodriza y del niño, por lo cual pueden ser entregadas total o parcialmente en especies adecuadas a dicho fin.

de sus asalariadas no admiten más que solteras, y las despiden tan pronto como quieren contraer matrimonio.

Como la mujer que trabaja puede tener además del hijo lactante otros pequeños que todavía no vayan a la escuela, y quizá no cuente en su casa a quien dejarlos con bastante confianza, las Guarderías suelen admitir a éstos también: entonces hay sección de cunas para los muy pequeños, y otra de silloncitos, de rediles con barandilla y piso mullido para los que se van valiendo y juegan, etc. Algo en suma, que ofrece como una transición entre la Guardería de niños de teta a régimen de lactancia exclusivo, y el Jardín de la Infancia. Son instituciones de positivo valor social, dignas de multiplicarse hasta dejar satisfechas efectivamente las conveniencias que justificaron la fundación: ni que decir tiene, que el cuidado de las Guarderías ha de estar a cargo de un personal muy selecto desde todos los puntos de vista.

Por ser de justicia histórica, recordaremos que la primera Guardería de Niños organizada específicamente como tal en España, fué quizá la fundada en Valencia por la ilustre dama esposa de Don Amadeo de Saboya, a sus expensas y durante el brevísimo reinado de este Monarca, para el servicio de las operarias de la Fábrica de Tabacos de dicha Ciudad.

Además de los beneficios subsidiarios, el Seguro otorga completa y gratuitamente a las mujeres la asistencia facultativa y de medios técnicos en los Centros fundados y sostenidos por la Institución misma (los aludidos de modo concreto anteriormente) o mediante servicios concertados con médicos y matronas particulares. Para mejor efectividad de tal propósito la Ley obliga a las Corporaciones provinciales y municipales a una colaboración taxativa, que consiste en que pongan a disposición de la asistencia dispensada por el Seguro las clínicas y demás instalaciones obstétricas, de maternología, de puericultura, etc., que tengan establecidas; desde luego, con carácter gratuito para las interesadas. La organización administrativa interior del Seguro de Maternidad en el Instituto Nacional de Previsión, maneja los fondos del mismo de manera que una parte considerable, excedente después de las obligaciones directas antes declaradas, se destine a la creación y al sostenimiento de dichos Centros propios y específicos: las últimas publicaciones del Instituto de Previsión referentes al tema, muestran el desarrollo ingente que en toda España ofrecen ya los resultados de semejante labor, produciendo una floración espléndida de instalaciones de aquel género hasta en lugares donde la Sanidad sigue rudimentaria—desde otros puntos de vista: mientras el número y la distribución de las mismas no resulten suficientes para alojar a todas las aseguradas, ha de continuar en muchos casos la asistencia en la antigua forma domiciliaria; pero mejorada de todas maneras por la intervención facultativa, particularmente asidua y eficaz por medio de las *enfermeras visitadoras*, que comienza a ejercerse durante el período de reposo antes del parto. Mucha importancia atribuye la Ley a la misión de estas enfermeras especializadas, pues en el art. 69 dispone que “tendrán funciones de consejo y funciones de vigilancia tutelar sobre la madre y el hijo. Consistirán las funciones de consejo e nfortalecer a las madres con las prescripciones de la higiene y de la moral, contribuyendo a desarraigar de ellas costumbres sugeridas por la ignorancia o por la miseria, excitándolas a conservar su hijo, lo mismo durante la gestación que después del alumbramiento, y a lactarle por sí mismas cuando el médico no vea en ello peligro para su vida o salud; guiándolas, en fin, en las diferentes etapas en que las beneficiarias y sus hijos están bajo la tutela de este Seguro”. Para mejor satisfacer tan sana intención del legislador, es evidente que pueden contribuir las Guarderías de Niños (mencionadas anteriormente) interviniendo en sazón oportuna, además de las otras instituciones fomentadas por el Seguro.

Los resultados del Seguro de Maternidad, pueden juzgarse teniendo en cuenta que ya durante los nueve primeros trimestres de efectividad se habían dispensado sus beneficios directos a 51.245 mujeres, con un gasto de 7.680.601 pesetas. Ceñíase su alcance, como decíamos, a las asalariadas (obreras y empleadas) incluídas por otra parte en el régimen obligatorio del Seguro de Retiro. Pero ya en el Decreto de fundación, el Sr. Aunós preveía la amplitud que ulteriormente podría y debería desarrollar, pues hay en el mismo el siguiente párrafo: “Al terminar el primer trienio de la aplicación de este Seguro, el Instituto Nacional de Previsión, aprovechando las experiencias recogidas, propondrá al Gobierno un proyecto de ampliación del Seguro de Maternidad que sea, cuando menos, aplicable a las trabajadoras autónomas y a las mujeres de los obreros. Si en esa fecha estuviera preparado el Seguro de Enfermedad, en el cual deben llegar a su mayor amplitud las categorías de beneficiarios, se prescindirá de la reforma del Seguro de Maternidad que quedará englobado en el anterior.”

A estas fechas (en el momento de escribir estas líneas) no está vigente, ni quizá preparado el Seguro de Enfermedad: tampoco se amplió todavía el de Maternidad; pero las noticias de Prensa anuncian la inminencia de que así se haga,

tal como fué proyectado en un principio. El beneficio pasará a la categoría de familiar para todo el estamento de los trabajadores y empleados, sin supeditarlo a la condición de *asalariada* que convenga a la mujer: ésta podrá permanecer en su casa, que harto trabajo tendrá con atenderla debidamente ocupándose en los menesteres propiamente domésticos, de su marido y de sus hijos; y vivir tranquila al mismo tiempo ante la posibilidad de un nuevo embarazo, por hallarse acogida al Seguro de Maternidad. Solamente los *Cresos* de la mesocracia, con sus buenas 4.000 ó 5.000 pesetas anuales para ellos y sus distinguidas sí que también numerosas familias, han de pechar con todo sin apoyo arriba ni abajo, arrastrando una vida mísera que no les es lícito mejorar ni siquiera pidiendo: porque, según parece, son los únicos que en el régimen social vigente (tal como lo están dejando) no tienen derecho a la Justicia, ni tampoco a la Caridad.

D) *El Seguro de Enfermedad*. — Recordamos de nuestra época escolar (por los años de 1900 a 1905) la honda impresión que nos producía conocer, estudiando el Tratado de Medicina dirigido por Ebstein y Schwalbe entonces recién aparecido, la Institución del Seguro obrero obligatorio contra la enfermedad en Alemania. Liebermeister en sus capítulos de enfermedades del aparato respiratorio, nos decía cómo los tuberculosos hallaban acomodo en los Sanatorios por efecto del Seguro; y cómo los fondos del mismo fomentaban aquel surgir casi maravilloso de dichos nosocomios especiales en todas las comarcas del Imperio, con la pretensión de no dejar sin asistencia idónea en ellos a un sol opacante de esa índole. Rombert por su parte, al tratar de las cardiopatías, nos descubría que por obra y gracia del mismo Seguro quedaban instalados en el balneario de aguas carbónicas de Nauheim, propio de grandes señores, los obreros para cuya afección estuviese indicado el tratamiento merced a tal recurso. Ello nos parecía casi fantástico a los jóvenes estudiantes españoles de entonces, que formábamos un altísimo concepto de las organizaciones sanitario-sociales de Alemania, parejo del que ya teníamos referente a las científicas, técnicas, industriales, etc., del mismo País: no resultaba del todo hiperbólico, desde el momento que se deducía de excelentes realidades objetivas cuyo desarrollo progresivo alcanzaba en algunos puntos la meta de la perfección prácticamente posible. cuando sobrevino el truncamiento catastrófico de la Gran Guerra. Desde el 1918 hubo que volver a empezar, muy penosamente por efecto de circunstancias políticas y económicas desastrosas; pero la fundación del Seguro de Enfermedad tenía hondas y vivaces raíces en el espíritu y hasta en los hábitos del pueblo alemán, desde el 1883 en que fué instituido; así pudo ser que en 1924 quedase restablecido y hasta mejorado al promulgarse el Código general de Seguros Sociales, todavía retocado favorablemente en 1932.

Antes y ahora, ofrece constitución *tripartita*; es decir, sobre obligaciones correspondientes al Estado, a los patronos y a los obreros. Estos de ambos sexos, pues en Alemania como en casi todas las Naciones donde funciona como obligatorio, tiene incluido el de Maternidad: hay una lógica tendencia a la unificación. Las demás características principales, son como sigue. a) Están asegurados obligatoriamente cuantos ejerzan su actividad mediante una remuneración que no exceda de 3.600 marcos al año, sea aquélla manual o no; v. gr., comprende a los miembros de las compañías teatrales y a los músicos; a los preceptores y profesores; desde luego a los obreros agrícolas y a los marinos. Además de los asegurados personalmente, tienen derecho a las prestaciones sanitarias el cónyuge y los hijos menores. b) El beneficio directo al asegurado, ofrece la doble condición sanitaria y económica: desde el primer punto de vista, consiste en los servicios gratuitos de medicina general y especial, cirugía, obste-

tricia y odontología, así como de los farmacéuticos correspondientes; en el segundo aspecto, se abona un subsidio proporcional al salario (de ordinario equivalente a la mitad del mismo) desde el cuarto día de enfermedad y durante veintiséis semanas como máximo. Según las indicaciones, han lugar los ingresos y las permanencias gratuitos en Hospitales, Clínicas y Sanitarios. e) Los recursos del Seguro imponen una cotización total por asegurado que representa del 5'50 al 6 por ciento del salario o remuneración: corresponde a los patronos abonar un tercio de la misma, y a los beneficiarios los otros dos. El Estado contribuye con 50 marcos por parto, en relación con el alcance de Maternidad que tiene el Seguro en conjunto, aparte de las cantidades procedentes de los presupuestos generales atribuidas a las funciones de carácter social. d) La administración se realiza mediante Oficinas de Seguros con Cajas generales, locales y rurales; siendo aceptada la colaboración de las Entidades aseguradoras legalmente reconocidas, y reservándose el Estado la alta inspección. Además de los fondos vertidos por los conceptos antes indicados está prescrito que cada Caja constituya un depósito de reserva, que se eleva cuando menos al tipo medio de gastos realizados durante el último trienio, destinando para el caso un vigésimo del importe anual de las cotizaciones como límite inferior. Efectivamente, es necesario constituir recursos para la creación y el sostenimiento de instalaciones y obras sanitarias, en relación con las finalidades del Seguro.

Las naciones que tienen hoy establecido el Seguro obligatorio de Enfermedad, generalmente con inclusión del de Maternidad y a veces del de Retiro por vejez e invalidez, son: Alemania, Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Chile, Estonia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia y Yugoslavia. Hay un régimen de Seguro de Enfermedad con libertad subsidiaria (semejante al de las Mutuales, pero intervenido igualmente por el Estado) en Bélgica, Dinamarca, Italia (1), Suecia y Suiza. Entiéndase, finalmente, que en Alemania y demás países donde al Seguro de Enfermedad va anexo el de Maternidad, los beneficios de éste se extienden a las mujeres de todos los obreros y empleados asegurados conforme al primer concepto; no exclusivamente a las asalariadas. Hízose ya desde el principio, lo que ahora se va a imitar en España (según noticias).

E) *La Ley de Casas Baratas*. — Como lo substancial de la cuestión fué examinado antes en otro lugar de este mismo capítulo, ahora sólo nos detendrá brevemente la forma que, desde un punto de vista normativo para la ejecución ordenada, se le ha dado en los textos oficiales en España. Son éstos la Ley de 12 de junio de 1911, y el Reglamento de 11 de abril de 1921, dictados por el Ministro de la Gobernación D. Antonio Barroso y Castillo.

Se definen con categoría de *casas baratas* según dicha Ley, las construídas por particulares o colectividades (también por corporaciones oficiales cuales son los Ayuntamientos, las Diputaciones y el Estado mismo) con la finalidad exclusiva de alojar como inquilinos a trabajadores y empleados cuyo trabajo rinda ingresos moderados: concretamente, según decía el primitivo Reglamento, "en ningún caso el cabeza de familia que tenga e n arrendamiento una casa barata, ni quien trate de adquirirla, ha de tener al año un ingreso total superior a 3.000 pesetas, que ha de proceder en más del 50 por 100 de salario, sueldo o pen-

(1) Italia no existe régimen general de Seguro obligatorio de Enfermedad, pero sí especial con carácter preceptivo indeclinable de Maternidad y para los tuberculosos. Los marinos y los aviadores, están sometidos a Seguro obligatorio.

sión" (1). Efectivamente, las cosas construídas pueden ser alquiladas a los precios muy módicos que justifiquen su calificativo, produciendo al propietario (particular o Entidad) una renta nunca superior al 4 por 100 anual del capital invertido; o bien, quizá elevando el inquilino sus entregas periódicas en la proporción que le resulte factible, quedar dueño de la finca en definitiva.

Creáronse con carácter oficial las "Juntas municipales de Fomento y mejora de habitaciones baratas", constituidas por nueve vocales que son: un Arquitecto, y donde no lo hubiera una persona de profesión relacionada directamente con el ramo de construcción; un Médico y un Concejal, nombrados por el Gobernador Civil de la provincia y a propuesta del Ayuntamiento respectivo; dos vocales elegidos por los cincuenta mayores contribuyentes, dos por las Sociedades obreras, y dos nombrados por designio del Gobernador entre personas distinguidas notoriamente por su competencia en estudios sociales o su interés por obras del mismo carácter. Estas Juntas gozan de amplias atribuciones de iniciativa, de inspección y de consejo, así como también administrativas; hallándose desde luego en relación con el Instituto Central de Reforma Sociales, y debiendo ser garantizadoras de la observancia de la Ley en los términos municipales de su jurisdicción.

El Estado interviene además en fomento de las construcciones económicas de beneficio social mediante subvenciones directas, procedentes de consignaciones especiales en los presupuestos, qu la Ley inicial fijaba en 500.000 pesetas como cantidad anual mínima. El Reglamento determina meticulosamente la adjudicación de dichas subvenciones, condicionándolas de modo que se adecúen en términos estrictos y eficaces al fin propuesto: el Instituto Nacional de Previsión, el de Reformas Sociales y las Juntas municipales constituidas en la forma antes indicada, encárganse de la administración para la mejor efectividad de aquellos propósitos. Como aportación del Estado, ha de considerarse también cuanto represente exención tributaria: dice la Ley, que las casas que se construyan según las condiciones previstas en la misma, "estarán exentas de contribución, impuesto o arbitrio, durante veinte años"; y aún añade que "si hubieran sido edificadas por Sociedades esta exención se entenderá ampliada por todo el tiempo que las casas permanezcan en el dominio de los constructores, y se hallen habitadas por obreros, jornaleros del campo, pequeños labradores o empleados modestos". Las transmisiones hereditarias, mientras las fincas permanezcan atenuadas a su genuina finalidad, "estarán exentas igualmente del impuesto de Derechos reales y sobre transmisión de bienes, cuando se trate de sucesión directa; y pagarán el 25 por 100 de lo preceptuado en las colaterales, siempre que en la herencia no figuren otros inmuebles y que los herederos sean obreros, jornaleros del campo, pequeños labradores o cualquiera que perciba sueldos modestos".

Por otra parte, el artículo 10 dice que "el Estado, la Provincia o el Municipio podrán ceder gratuitamente los terrenos o parcelas que les pertenezcan, siempre que se destinen a la construcción de casas según las condiciones de la presente Ley"; y además que (art. 11) "los solares o terrenos improductivos pertenecientes a Sociedades y particulares, cuyos dueños no los utilicen para los fines mencionados en el artículo anterior dentro de un período que no exceda

(1) Hay que suponer que a estas fechas haya sido modificada esta base, pues desde 1911 la transformación económica en el mundo ha colocado un ingreso actual de 5.000 pesetas en igual o inferior capacidad adquisitiva que entonces correspondía a las 3.000. Por otra parte, si para las casas baratas destinadas a los arrendamientos (aunque el importe acumulado de los alquileres acabe por obtener la cesión) hay dichas reglas, veremos luego como la misma Ley facilita a personas de posición mucho mejor el agenciarse viviendas en buenas condiciones sanitarias y económicas, si se organizan en Sociedades Cooperativas según las prescripciones de la misma.

de tres años, *podrán ser expropiados por causa de utilidad pública*" y empleados por mediación de las Juntas para edificar casas baratas. Finalmente, añadamos que la generosidad del Estado llega a eximir de todo impuesto de constitución a las Sociedades dedicadas exclusivamente a la construcción, alquiler o venta de casas baratas conforme a Ley. Las Sociedades cooperativas constituidas con tal objeto, en el cual tengan invertidas por lo menos 500.000 pesetas, pueden concertar operaciones de crédito destinadas al mismo (empréstitos e hipotecas) libres de Derechos reales y de timbre. Los contratos de inquilinato, venta, adquisición de terrenos, y cuantos documentos sea preciso tramitar legalmente, pueden hacerse en papel ordinario (libres del impuesto de timbre y otros) siempre que se refieran a la obra social que esta Ley trata de proteger.

* * * *

Entre las condiciones requeridas por el legislador con mayor escrúpulo y mejor voluntad, figuran precisamente las higiénicas. Hallamos preceptuado un programa de las mismas, que resume cumplidamente cuanto se consideró pertinente y adecuado en los capítulos II y siguientes de este tomo referente a la habitación; prueba paladina de que aquél se propuso un objetivo sanitario en favor de los beneficiados, a la par por lo menos del simplemente económico. Desde luego, lo que allá se dijo con respecto a mínimos reglamentarios vémoslo superado ahora en el programa en cuestión, donde no falta detalle: incluso, para preverlo todo, se consiente que en los bajos de los inmuebles grandes habilitados por su construcción y su distribución con la finalidad de proporcionar viviendas sanas y baratas, puedan instalarse tiendas de diversas clases; a excepción rigurosa, no obstante, de las dedicadas con cualquier pretexto al expendio de bebidas espirituosas (1).

Es más. La Ley del Sr. Barroso atribuía a las mencionadas Juntas municipales de Fomento y mejora, la misión de velar en sus distritos por la salubridad de viviendas; denunciando las que faltasen a esta fundamental condición, exigiendo y fiscalizando las reformas cuando son factibles, o declarando la inhabitabilidad y ordenando el derribo en los casos irremediables. Pasaban a ser, por lo tanto, verdaderas Juntas municipales de Sanidad especializadas ante el fin concreto de la higiene de la habitación; y aun, bien mirado, de la urbanización: quizá ello diera lugar a cuestiones de competencia con las Juntas municipales ordinarias, y sin duda a conflictos con intereses creados inamovibles, que casi en todas partes disminuyeron prácticamente aquellas atribuciones y desvirtuaron los propósitos del legislador. Ya que pudieran al fin atenerse, con independencia de criterio y de acción, a los asuntos estrictamente referentes a casas baratas; y lograsen que en todo caso se resolviesen éstos conforme a Ley, no

(1) El articulado de esta Ley y de su Reglamento permite advertir, además de la buenísima voluntad del Señor Ministro que lo compuso, la competencia de los asesores que debieron informar sobre los aspectos sanitarios a que se refiere con amplitud y precisión extraordinarias. Tanto que, justamente por lo insólito del caso, dicho texto contrasta con la mediocridad de concepto, alcance y expresión en que incurrieron casi siempre las disposiciones oficiales cuando aluden a la Higiene. Buen desquite, pues, de la literatura de "Gaceta", si recordamos lo que irremediablemente hubimos de comentar al término del cap. II de este mismo tomo.

Quizá lo que el legislador creyó imponible a las Casas baratas por construir, ejercitando el Estado el derecho de condicionar cuanto a su tutela protectora se acoge, no resulta extensible en la práctica a las edificaciones *adlibitum* de propietarios particulares, y destinadas al arrendamiento libre con propósito siempre de máxima ventaja en este sistema de explotación: en este supuesto los preceptos han de resultar más *elásticos*, y por consiguiente no cabe precisar normas demasiado ceñidas. Ahora bien: en esa misma *práctica*, fallan con exceso muchas veces las prescripciones, aun tratándose de Casas baratas sujetas *teóricamente* a la Ley del modo más estricto. Entonces, no cabe echar la culpa al Gobierno: contra la mejor disposición de un Ministro bien intencionado y caballeroso, puede estar la picara mala fe de los gobernados.

sólo en los órdenes burocrático y administrativo sí que también en el sanitario. V. gr., no tolerando más licencias de construcción y de utilización (al amparo de las miríficas concesiones que otorga el Estado) que cuando las memorias explicativas y los planos descriptivos exigidos por el Reglamento, al solicitar oficial permiso, no omitan ni una tilde de las condiciones higiénicas cuya demanda alabáramos: y aun mejor si, desconfiando de promesas demasiado buenas, celasen después ojo avizor el modo como las casas dibujadas en los planos, se convierten en realidades de mampostería *sin trampa ni cartón*.

Precisamente por la bondadosa extensión de las ventajas que dispensa la Ley, aprovéchanlas también personas mucho mejor situadas económicamente que los beneficiados modestísimos a quienes se refieren los primeros artículos de la misma: todo es que se constituyan en Sociedades Cooperativas con el propósito de hacerse excelentes casas para uso propio y de sus familias, acogiéndose a lo preceptuado y permitido en el Reglamento. Lo cual suele favorecer a sectores mesocráticos más o menos importantes; y también representa, por consiguiente, un provecho social estimable, además de contribuir en algo a descargar las densificaciones urbanas previamente excesivas. Todo cuanto conspire a remediar la *crisis de la habitación*, y lo haga con resultados obsequiosos para el público en los órdenes higiénico y financiero, es digno de la protección oficial: malo es, sin embargo, que a veces el *jus utendi* se convierta en *abutendi*.

Consideraciones sintéticas y epilogales, acerca de la protección social sanitaria mediante las Organizaciones legales de Seguros. — Adviértese estudiando cualquiera de las que hemos descrito, a mayor abundamiento extrayendo las características de fondo que son comunes a todas ellas, que tales Organizaciones vienen obligadas ante todo a cumplir satisfactoriamente los compromisos adquiridos por el hecho mismo de constituirse con finalidad proteccional; pero, suponiendo que ésta quede cumplida, se reservan derechos liberales en cuanto al *modus operandi*.

Bien es que, consumado el daño emanado de un riesgo o efectivo un trance de los previstos en los estatutos de las Organizaciones en cuestión, no se demore el otorgamiento de las asistencias, socorros y demás beneficios que fueron prometidos a los asegurados, y que esto sea en el grado máximo posible. Pero no hay objeción legítima a cuanto representen precauciones que disminuyan la frecuencia de semejantes casos, cuya significación es evidentemente *negativa* en el orden administrativo. Cuando se nos dice, por ejemplo, que la ya citada "Metropolitan Life Insurance Company" de Nueva York, ha gastado en relación a sus 26 millones de asegurados 32 millones de dólares desde 1909 hasta 1927 "en la vulgarización de la higiene, en enfermeras visitadoras y en reconocimientos médicos preventivos, con lo cual se han economizado 75 millones de dólares en el capítulo de indemnizaciones pagaderas al fallecimiento de los asegurados" (1), sólo cabe comentar que hizo perfectamente.

Con criterio análogo, la Organización estatal del Seguro de Accidentes del trabajo puede intensificar la aplicación y la perfección de los mecanismos precautores en los talleres y en las obras contra los siniestros, así como disponer excelentes clínicas de rehabilitación para disminuir las consecuencias de las lesiones inevitadas; la del Seguro de Maternidad puede también precaver, mediante una exquisita asistencia antes del parto, muchas distocias y otros percances obstétricos y puerperales; *et sic de coeteris*. Por otra parte, es lógica la tenden-

(1) Doctor Sand, ya citado. "La protección de la salud por los Seguros sociales." Conferencia en el Instituto Nacional de Previsión. Madrid, 2 de junio del 1933.

cia general de las entidades aseguradoras a la plena jurisdicción sobre los medios técnicos de profilaxia y de asistencia, tanto con respecto a los que son materiales como a los de índole personal, con objeto de conciliar su eficacia con la economía posible: la inspección vigilante, la disponibilidad franca y a la orden, y la facultad de sancionar incumplimientos, derivanse de lo estricta que dicha jurisdicción sea. El domicilio particular del lesionado, el de la mujer en el trance de ser madre el del paciente cuando se considera el Seguro de Enfermedad, pueden y suelen no acondicionar hacia las soluciones más eficientes y rápidas los problemas planteados, con perjuicio doble para la salud de los interesados y para la economía de las Cajas de socorros: desde ambos puntos de vista, resultan preferibles Centros propios (hospitales, clínicas, dispensarios) donde todo se halle coordinado para mayor esplendor del apotegma *cito, tuto el jucunde*.

Tengamos en cuenta que cuando el Seguro depara a la vez asistencia y subsidio, la cuantía de éste puede menguar por el buen éxito deaquella; quizá haya entre ambos factores una razón inversa. Y desde luego la prestación de los servicios facultativos en sus dos aspectos (preventivo y correctivo) exige menor dispendio si éstos fueron felizmente ejecutivos, que si dilatan premiosamente el resultado. Son consideraciones que es natural que se hagan, y que estimen valorizándolas según las normas técnicas del seguro permiten, los gestores de las entidades correspondientes: lo mismo da que éstas sean particulares o estables, pues los principios administrativos y las bases de cálculo estadístico que los sustentan son idénticos. A acaso el Estado renuncie en favor de la institución, y de los beneficiarios en definitiva, al margen de ganancias que toda Empresa o Compañía se reserva; pero también la de montar y sostener en funciones expeditas la maquinaria específica de la técnica en cuestión, con toda la plantilla de empleados de diferentes clases que son necesarios. Tanto así, que ya hemos visto cómo muchas veces el Estado resigna el *modus faciendi* íntegramente en empresas o compañías solventes, avezadas por tradición a tal clase de negocios, reservándose la alta inspección. En los Estados Unidos, v. gr., el Gobierno puede conjeturar, con razón, que una organización neófitasuya no superaría ni quizá igualaría la preconstituida de la "Metropolitan Life".

Que todo esto conduce a una nueva acepción del ejercicio de la Medicina, en tanto que encuadra grandes sectores del censo profesional dentro de dichas vastas organizaciones (sobre todo allá donde el Seguro de Enfermedad obligatorio fué establecido), es obvio. Precisamente, ello desazona a los partidarios tradicionalistas de la versión clásica, o sea de la Medicina como *profesión liberal*: el conflicto agrávase además al acentuarse y casi pasar a primera línea aquel afán precautor del trance patológico (evitar el *sinistro* que para todo organismo asegurador es, con significación de sustraendo en el orden económico, un enfermo o un lesionado); pues a consecuencia de tan escrupulosa profilaxia, amenaza con descender *escandalosamente* la proporción de pacientes en general, y la de éstos a disposición del ejercicio profesional libre en particular. En efecto; sobre disminuir de esta manera las cifras totales de morbilidad, lo que todavía quede pasará poco menos que enteramente a los médicos que aceptaron la situación de *funcionarios* al servicio de los Seguros sociales. Lo cual equivale a la disolución de las antiguas clientelas, ricos predios de médicos próceres que vivían con presancia casi mayestática.

Cierto que las condiciones de los Seguros oficiales limitan los contingentes de los afiliados, al consignar topos bajos para los volúmenes de ingreso monetario con respecto a las personas que desaran acogerse al beneficio; pero las masas mesocráticas, y poco a poco también las plutocráticas, van imitando al estado llano en el afán de conseguir análogas ventajas, y se alistan en las

Mutualidades particulares de empresa que, por lo mismo, no decaen demasiado ante la competencia. Éstas tienen pues, sus adeptos entre quienes quedaron al margen de la previsión oficial; estotra recoge el gran cupo del proletariado; entre ambas realidades, prodúcese aquel efecto de gran crisis que alarma a la clase médica.

* * * *

Otra tendencia que hemos denotado, es a la unificación de los Seguros. Si éstos se funden bajo régimen de administración común y a base de cuota única, con el carácter de Seguro a todo riesgo, se simplificaría y se abarataría la estructura interna de la institución. Dentro de ella serían meras secciones, los que antes aparecían como Organismos autónomos; como cada uno de éstos necesitó para sus funciones independientes sendas formaciones técnicas completas, la consiguiente y costosa *repetición* de las mismas quedaría anulada por la fuerza absorbente de la *unidad de orden superior*, que surja al fudirse las diversas elementales.

Como es natural, en tal sentido la teoría ha ido más lejos que la práctica, pues las concepciones preceden siempre a las realidades. En efecto. ¿Qué finalidad deben cumplir los Seguros para que puedan calificarse de *sociales* íntegramente? Sin duda, y desde el punto de vista doctrinal, son *sistemas de asistencia organizada* para impedir en *todo caso* las deplorables consecuencias que la inferiorización (absoluta o relativa, permanente o temporal) de una persona para lograr legítimamente los medios suficientes de vida, proyectará indefectiblemente contra ella misma y contra las que le sean económicamente dependientes. Esas consecuencias se manifiestan en el orden casuístico, por lo que llamamos *miseria* personal o familiar; y en el genérico (reunión de todas las miserias individuales juntas, bajando el tono económicosocial en un sector colectivo), *pauperismo*. Por lo tanto, si el remedio para resultar radical ha de ser *etiológico*, y justamente este *remedio radical* constituye aquella *finalidad* del Seguro social, no cabe dejar fuera de su jurisdicción y de su alcance causa alguna de miseria.

Por eso los sociólogos al estudiar la cuestión, el citado Doctor Sand, v. gr., comienzan por denominar y clasificar dichas causas. El ilustre profesor belga, lo hace del modo siguiente: 1.º Causas orgánicas o biológicas: son, accidentes, enfermedad, invalidez y vejez personales o del sostén de la familia, y con mayor motivo la muerte de éste. 2.º Causas económicas: son, salarios insuficientes; paro involuntario, temporal o continuo; familia numerosa (1). 3.º Causas familiares y morales: son, abandono de la familia por el padre; incapacidad de la madre como ama de casa; desorden, imprevisión, intemperancia y disipación. Salvo para algunos aspectos de este tercer grupo etiológico, cuya resolución quizá consista en un expediente de incapacidad para considerar a los progenitores como decaídos en el ejercicio de la patria potestad, ingresando entonces los desamparados bajo la tutela de las Corporaciones oficiales del Estado, en todos los demás supuestos debe corresponder a la acción del Seguro. Incluso en el caso de que la ausencia y el paro del sostén de la familia sea por prisión, o su muerte por ejecución de pena capital, pues las circunstancias no evitan el riesgo de miseria para quienes quedan en la casa: también y desde luego (teóricamente discurriendo) si fué la guerra la ocasión del si-

(1) Por no dilatar más el texto, no detallamos las Leyes de subsidios a familias numerosas, junto con exenciones tributarias, hoy vigentes en todos los países cultos.

niestro; porque entonces más que nunca funciona el Estado como *patrono*, sometiendo inexorablemente los hombres a su servicio.

Sin embargo, en país alguno se ha llegado todavía al *Seguro totalitario* que, como decíamos antes, no se deje fuera alguna de las causas indicantes acabadas de enunciar; v. gr., el *paro forzoso*, cuyas consecuencias hay hoy en todas partes magnitudes cataclísmicas. Pero, a impulsos del ideal reformador (y aun francamente revolucionario) que se advierte vibrar en el ambiente social del mundo, las realidades van marchando en un sentido ya irrevocable. El mismo Dr. Sand, además de presentarnos el ejemplo formidable que representa la "Metropolitan" en Norte América, háblanos del caso alemán en los términos siguientes: "En Alemania el Seguro de Enfermedad y Maternidad organizaba en 1928 el servicio médico para el 57 por 100 de la población, o sea para 28 millones de asegurados y 15 millones de miembros de sus familias. En el curso del año, ha proporcionado asistencia en 11 millones de casos de enfermedad y en 841.854 casos de parto: equivalente, esta segunda cifra, a los dos tercios de los nacimientos habidos en Alemania. Con el Seguro de Invalidez ha procurado sanatorio a 138.764 tuberculosos, y una cura prolongada en establecimientos especiales a 201.283 afectados de otras enfermedades crónicas. Las Cajas sostenían igualmente hospitales, sanatorios y casas de convalecencia propios, con 43.000 camas; esto es, el 12 por 100 del total de camas de los hospitales alemanes. Igualmente dispensa niños cuidados quirúrgicos, dentales, ortopédicos y fisioterápicos, y proporcionan los medicamentos, material de cura, gafas, prótesis dental y aparatos de ortopedia: en fin, también cubren los gastos del transporte de los enfermos."

"Las Cajas han organizado cursos de perfeccionamiento para los médicos; han prestado una parte del capital necesario para la construcción de redes distribuidoras de agua, alcantarillados y establecimientos balnearios; publican un periódico, editan folletos, hojas y carteles para la vulgarización de la higiene; en el mismo orden de ideas, preparan conferencias y exposiciones; ofrecen a los asegurados el examen médico preventivo; conceden premios de embarazo, parto y lactancia; subvencionan consultas prenupciales y maternas, de recién nacidos, dispensarios antituberculosos, antivenéreos y antialcohólicos. Desde 1913 han prestado a módico interés 450 millones de marcos, con los que se han construido 100.000 casas baratas."

"Después, en 1929, el conjunto de las Cajas alemanas ha gastado unos 1.787 millones de marcos en asistencia médica, higiene y servicio social, lo que equivale a un tercio de su presupuesto y al 1'5 por 100 de la riqueza nacional. De 45.000 médicos que trabajan en Alemania, 35.000 están contratados por las Cajas." Esto es grandioso; y, no obstante, aún queda mucho por elaborar hasta destruir plenamente los motivos de inferiorización económicosocial, y la miseria como manifestación inevitable. A eso tiende la moderna Alemania, y a ello propende también la moderna Italia, mediante la cosa fundamental preventiva que es la organización del Trabajo. No es mejor el País que alardea de sus muchos y magníficos Hospitales, sino el que pueda ufanarse de no necesitarlos: en todas partes, poco más o menos, cabría comentar la clásicas estructuras sociales con aquel viejo y cáustico sarcasmo español aplicado a un tal Juan de Robles; "el que fundó un Hospital, mas primero hizo los pobres".

* * * *

Las instituciones de previsión social estudiadas, suelen ofrecer entre otras características comunes la condición *tripartita* en su régimen de ingresos; o sea a expensas de los beneficiarios mismos, de los patronos y del Estado (1). Como las aportaciones de esta tercera clase proceden originalmente de los contribuyentes, sucede que el principio básico cooperativista de "todos a dar y algunos a recibir", hállase plenamente extendido y comprende a todos los ciudadanos, aunque cuantitativamente en proporciones muy diversas. Según la ley de reciprocidad, un cooperador para de *donante a receptor* cuando ha tenido la desgracia de incurrir en alguno de los trances de perjuicio, y en la consiguiente inferiorización económica, previstos para el socorro por los estatutos: pero en realidad, tal como están las cosas, son muchísimos los cooperadores que resultan sólo donantes *a fortiori* (patronos, y ciudadanos fuera del derecho al Seguro), sin posibilidad de gozar beneficio correlativo aunque se vean perseguidos por fieras calamidades. Son los *burgueses*, bien y justísimamente obligados a sufrir toda suerte de exacciones, según el *criterio* de sus enemigos en la *lucha de clases*.

Pero la organización del Trabajo a que nos referimos hace un momento, con vistas a resultados preventivos de la miseria por reducir hasta el mínimo asequible las causas depauperantes, suprime teóricamente las *clases*: si la tendencia en este sentido cuajase en realidades, nadie podría vivir holgadamente explotando el trabajo ajeno (si es que esto sucedió alguna vez tan por entero y tan en absoluto como los doctrinarios afirman); habría desaparecido el *burgués*, y los guerreros de aquella lucha tendrían que deponer las armas.

Tres son los postulados que informan la repetida tendencia. Obligatoriedad del trabajo, para todos los componentes válidos del cuerpo social nacional. Convergencia primordial de los resultados del trabajo, hacia los fines íntegros reclamados por la colectividad social nacional. Reciprocidad en provecho personal de cada trabajador, con grado de suficiencia ante los derechos biológicos fundamentales.

Entre los hechos de índole objetiva animados por semejante *espíritu* social, que nos es dable contemplar hoy en el panorama del mundo, destacan los que se desarrollan en el escenario italiano. Eminentes sociólogos especialistas como Ambrosini, Costamagna, Schanzer, Belloni y el poeta D'Anunzio con su audaz visión estampada en la famosa "Carta de las libertades del Carnaro" (2), contribuyeron a elaborar las esencias ideológicas convertidas en cuerpo orgánico de doctrina y de precepto en la Ley de 3 de abril de 1926; a cuya promulgación siguió la del Reglamento para su aplicación en 1 de julio del mismo año, y la de la Carta del Trabajo en 21 de abril del 1927. Ésta dice textualmente que "el trabajo en todas sus formas de organización y de ejecución, intelectual, técnico y manual, es un deber social; y sólo a este título será protegido por el Estado. Trasunto lacónico de lo que D'Anunzio consignara seis años antes en

(1) No, sin embargo algunas, como la representada por la Ley de accidentes del Trabajo, que exime de cuota precisamente a los beneficiarios, en virtud de la donosa teoría de la responsabilidad patronal a todo evento y exclusivamente.

(2) Concepción de un sistema íntegro de estructura política, social, económica y moral para el régimen del Estado libre de Fiume bajo la regencia italiana, al terminar la gran guerra. No hubo lugar a su implantación efectiva; pero influyó considerablemente en la legislación social de la Nación entera, por las ideas fundamentales practicables que contenía, una vez despojadas de ciertos aspectos quizá excesivamente imaginativos y casi líricos.

la Constitución del Carnaro, diciendo: ““El Estado es la voluntad común y el esfuerzo congruente del pueblo hacia el más alto grado posible de bienestar material y espiritual; sólo los productores asiduos de la riqueza y los creadores de la potencia en genérico beneficio son en la Regencia (del Estado libre de Fiume) los perfectos ciudadanos, y constituyen con ella una sola substancia operadora; una sola plenitud progresiva.”

Queda establecida, pues, una exacta equivalencia legal entre la condición de *ciudadano* y la de *trabajador*: únicamente quienes cumplan los deberes inherentes a la segunda, disfrutarán de los derechos derivados de la primera. Ahora, bien: precisamente por dicha exactitud de la equivalencia, al discernir las consecuencias y beneficios del derecho no puede haber aceptación de personas ni de *clases*; convienen a todos en plenitud e igualdad, con tal que hayan sido ganados mediante el honrado ejercicio del trabajo productor. Derechos de contenido material y moral; políticosociales también, sin duda alguna, como son los de intervenir en la *cosa pública*, y desde luego el de propugnar por mejores y reivindicaciones progresivas.

Pero no place a los legisladores italianos el *orden disperso*, según el criterio individualista, para el ejercicio de la ciudadanía. D'Anunzio se decidía por un “sistema con las más amplias y variadas formas de la autonomía, tal como fué concebida y realizada en los cuatro siglos gloriosos de nuestro período comunal”; con esta frase textual, el poeta evoca las Corporaciones gremiales, y quiere reponerlas como base de estructura estatal (1). La vigente Ley italiana, aunque no sigue estricta y concretamente a D'Anunzio distribuyendo los *ciudadanos-trabajadores* en diez Corporaciones tales como él las concibió y las describe en su *Carta*, acepta el principio fundamental: todos los elementos activos del país, patronos y obreros, están obligados a constituirse en Sindicatos profesionales, sujetos a la intervención del Estado y en relación constante con los Poderes Públicos según normas taxativas. Son también Corporaciones profesionales, que a su vez se conexionan constituyendo *unidades sociales* de orden superior, hasta el Sindicato único inclusive que ostenta la representación genuina y máxima del organismo social en pleno: “sólo el Sindicato reconocido por la Ley e intervenido por el Estado —dice la citada Carta del Trabajo de 21 de abril de 1927— tiene derecho a representar legalmente la especialidad de patronos o de obreros para la que fué constituido, defender los intereses de esa especialidad frente al Estado o a otras asociaciones profesiones, fijar contratos colectivos de trabajo obligatorio para todos los miembros de la susodicha especialidad, imponer a estos miembros contribuciones, y ejercer respecto a ellos funciones delegadas de interés público”. Preceptos básicos son también el de disciplina legislativa de los contratos colectivos del trabajo; el de Magistratura obligatoria del Trabajo; y, desde luego, el de prohibición de huelga y de cierre.

(1) En casi todas las demás Naciones de Europa, y con singular realce en España (especialmente en el antiguo Reino de Cataluña, Valencia, Aragón y Baleares), podríamos hablar con la misma ufanía retrospectiva de *nuestros cuatro siglos gloriosos de período comunal*. Con nuestros gremios, nuestras Leyes, nuestras Cortes: sazón a que alude el poema de “La capilla de Lanuza”, cuando dice: “Sol brillante —fué la libertad un tiempo—: cuando a su luz se juntaban —en las márgenes del Ebro,— los Reyes con sus Coronas, —los vasallos con sus fueros,— la nobleza con sus timbres, —y todos formando un cuerpo.” En Alemania, por otro y fuerte ejemplo, las organizaciones de la artesanía tan típicas como podemos hoy conjeturar a través de “Los Maestros cantores de Nürenberg” (recordemos las famosas piezas del *baile de los aprendices* y de la *marcha de las Corporaciones* del inmenso Ricardo Wagner), además de lo que bien documentadamente nos explica la Historia.

Más o menos, pues, los actuales Estados europeos, si quisieran o lo necesitasen, podrían des-archivar sus instituciones tradicionales, como Italia; pero los problemas contemporáneos, no se plantean por igual en todas partes.

Así se constituye, pues, el *Estado Corporativo*: es decir, una organización estatal que es fiel reflejo de la estructura social misma, consistente en la existencia y la función conexas de Corporaciones donde se hallan encuadrados todos los ciudadanos, bajo un régimen común, legal y obligatorio de deberes y de derechos (1). De los *deberes obligados* el del trabajo es primordial, y sólo la invalidez representa circunstancia eximente; pero para que todos los ciudadanos útiles puedan cumplirlo, es indispensable proporcionarles ocasión y medios. Teóricamente, esto implica la imposibilidad del *paro forzoso*: en la práctica, se necesitaría dividir la cuantía del trabajo a realizar por cada gremio o Corporación profesional, entre todos los asociados (cuantía según el cupo de producción pertinente en cada momento a las necesidades de la sociedad nacional); y si el cociente resultase tal que la jornada para cada laborante no fuera de ocho horas sino de menos, y aun quizá por días alternos, habría que aceptarlo así y proceder en consecuencia; sin que ello reportase, naturalmente, un decremento en la percepción que al trabajador corresponde en satisfacción de sus derechos correlativos. Entonces, la concurrencia y el maquinismo dejarían de ser enemigos económicos de aquél; por el contrario, diluyendo y aminorando el esfuerzo individual necesario para llegar al volumen de producción requerido, introducirían una comodidad no soñada en el ejercicio normal de las actividades humanas.

De acuerdo con la segunda de las bases doctrinales antes sentadas, el primer objetivo de aplicación del trabajo es el beneficio de la sociedad nacional. Fundamentalmente, pues, consiste en producir cada Corporación profesional en cada momento (como acabamos de decir) y según la índole específica de su labor, cuanto precise para satisfacer las necesidades de la colectividad en pleno: tener bien surtido el *mercado interior*, aunque la índole del comercio con este fin adoptase muchas veces la modalidad del intercambio de especies

(1) Estamos ante una concepción del Estado, que se va aproximando a la realidad si consideramos países como Italia, Alemania y Rusia, completamente distinta a la que informó las constituciones nacionales que hemos conocido los hombres de la generación que pasa. Estudiando tal suerte de fenómenos en la obra "Principios de Derecho Corporativo" del doctor don Antonio Aunós y Pérez, que estimamos como fundamental y de mérito preeminente en relación con la materia, hallamos la exposición del caso en términos tan claros y precisos, que tenemos por mejor transcribirlos literalmente.

"A partir de la ley llamada *Le Chapelier* (1791), de notoria influencia en los Estados europeos, surgió la doctrina del Estado abstencionista; es decir, del Estado que se desentendía de los problemas sociales; fueron precisos largos años de vejaciones, de conflictos, de luchas, en definitiva de dolorosas experiencias, para que fracasara la teoría del *Laissez faire, laissez passer*; la protesta, violenta a veces, por parte del elemento obrero, suscita en la mente del Legislador la preocupación necesaria para dictar las primeras leyes de protección al trabajo; a medida que la producción va multiplicándose, debido a la gran industria, esas leyes protectoras se van multiplicando también de manera asombrosa, hasta tal punto que llegan a integrar una rama del Derecho que se independice de las demás.

"La ley *Le Chapelier*, abolió las corporaciones; y al calor de los principios invocados por la Revolución francesa, se consideró la coalición como delito. Pronto se convencieron los Poderes Públicos del error que suponía el hecho de encontrarse el obrero indefenso individualmente frente al capital; y durante el siglo XIX, a pesar del individualismo dominante, se empiezan a reconocer asociaciones profesionales fundadas con la finalidad de aunar los esfuerzos de sus componentes para defender sus intereses de clase. El espíritu asociativo va adquiriendo con el tiempo una considerable intensidad. Los legisladores se ven obligados, al compás de este desarrollo, a dictar gran número de disposiciones especiales. Era aún preciso la conflagración mundial de 1914 y sus revoluciones económico-sociales, para que como superación del sistema surgiera la Corporación del Trabajo como organismo de Derecho Público. Con ella se inicia una nueva tendencia, y las relaciones jurídicas entre patronos y obreros pasan a integrar una grande e importantísima rama del Derecho Público: tal es el Derecho Corporativo, que podemos definir de un modo sintético diciendo que es la *disciplina que estudia las normas jurídicas que regulan las Corporaciones del Trabajo.*"

El Estado Corporativo, a que aludimos en el texto, es justamente efecto de la aplicación de tales principios en la forma más extensa y más honda a que podían llegar en su influencia.

o productos, en vez de intervenir siempre la señal monetaria (1); efectivamente, es obvio que la satisfacción de los derechos biológicos del hombre puede otorgarse en formas distintas que la de piezas de plata o de billetes de Banco. Los excedentes de producción colocables en países foráneos, bien sea por venta o por canje, resultarían los únicos entregados al mercado exterior: es evidente que tal comercio internacional constituye factor indispensable para el *metabolismo* normal de los organismos estatales; y sobre todo en la fase de exportación, representa del modo más típico y eficaz el aspecto incrementicio o *asimilador* para el Erario público. Así, pues, suponiendo que haya demanda desde fuera, es posible que los contingentes de producción impuestos a las Corporaciones profesionales para satisfacerla, después de saturadas las necesidades del interior, impliquen ritmo activo e incluso acelerado del trabajo; sin dar lugar entonces a aquellas sosegadisimas y placenteras abreviaturas de jornada, a que nos referíamos imaginando el caso inverso.

Consideremos ahora la tercera cláusula constitucional del trabajo corporativo. No desaparecen la propiedad privada, ni el capital, ni los patronos (2): pero son dinamizados y están condicionados, para que la riqueza adquiera la fluidez indispensable a una circulación distribuidora muy activa; con alcance eficiente a todas las partes del cuerpo social, y sin las *congestiones* o remansos que representan las acumulaciones focales excesivamente densas. La citada Ley italiana obliga a los patronos a constituirse en Sindicatos; o sea también en Corporaciones profesionales según especialidades de la producción, distintas y aparte de las homónimas de obreros, e igualmente intervenidas por el Estado: esta intervención es la que, sobre otros efectos, produce el de la limitación de ganancias acumuladas para los patronos (particulares, sociedades, compañías o empresas). Hay normas legales que regulan los volúmenes del capital, según las pertinencias administrativas que a cada explotación industrial o mercantil convienen en un orden lógico y legítimo: cualquier excedente superativo es recogido inmediatamente por el Estado, y reincorporado a la circulación distributiva en beneficio social difuso. El ahorro *privado* casi ha dejado de ser una virtud recomendable, para convertirse en vicio contra las exigencias de la economía colectiva, en tanto que inmoviliza grandes masas de recursos crematísticos: por lo menos, hay que ponerle un tope de limitación.

Sin necesidad de subversiones catastróficas, que aunque al cabo de tiempo den lugar a un orden nuevo mejor adolecen siempre de una fase inicial negativa (destructora, dolorosa, trágica), pueden reducirse y aproximarse los ex-

(1) Si al iniciarse bruscamente un régimen más o menos calcado en estas normas en un país no preparado mediante los antecedentes graduales de etapas evolutivas, se halla ante un *déficit* enorme de todas las suertes de la producción, no hay más remedio que pechar con el trance mediante el *sobretabajo heroico inicial*, que representan en Rusia los planes quinquenales, hasta llegar al equilibrio. Mientras tanto, la distribución *ex æquo* de lo que en términos insuficientes existe, produce necesariamente una depresión general de las condiciones de vida. A base de un predominio de miseria como factor preexistente, al repartir por igual toca más de lo que había con abundancia: si la pobreza y la opulencia hubiesen estado antes mejor promediadas, en el momento de la equidad distributiva todos hubieran quedado más cerca del flanco de la balanza.

(2) Tampoco en una Sociedad purísimamente comunista, donde el Estado se convierte en *patrono capitalista único*: concentrando y monopolizando las funciones de tal, pero no anulándolas. Según el sistema que examinamos en el texto, del régimen patronal y capitalista *limitado* por el Estado, reservándose éste altas funciones de inspección y de acción (pues coordina por sí mismo la Economía política y adopta en este sentido las iniciativas y las realizaciones con respecto a los mayores emprendimientos de carácter nacional) resulta que el Poder Público queda constituido en *superpatrono* máximo. En efecto, ya vimos que las funciones de los Sindicatos, así patronales como obreros, son a título de *delegadas*, y sometidas a la fiscalización del superior delegante.

tremos y allanarse las diferencias bajo la acción perseverante del rasero nivelador, manejado con prudencia y energía al mismo tiempo por verdaderos estadistas que ejerzan dignamente los Poderes públicos. Ya no hay grandes ricos ni míseros pobres; ya no se advierte un panorama social como atormentado por convulsiones sísmicas, que lo han quebrado en hondas simas contrastando con ingentes cantiles. Vuelve la placidez de la llanura fecunda; y surge como predominante y típico el *ciudadano medio*, no diferenciado excesiva y violentamente de los demás en el orden económico (y por lo tanto en el derivado de las posibilidades biológicas) por superaciones o por inferiorizaciones antisociales.

Si plasmado en hechos el espíritu de la *justicia distributiva* (tantas veces invocado en el presente y anteriores capítulos de este tomo) alcanza realidad sin excepciones la fórmula que habíamos estatuido; a saber, supuesto cumplido el *deber* de trabajar, efectiva también la *reciprocidad en provecho personal del trabajador y de su familia con grado de suficiencia*, quedan anuladas automáticamente las causas empobrecedoras del grupo económico según la clasificación del Sand. Permanecen en vigor las otras, especialmente las del grupo biológico (accidente, enfermedad, vejez y muerte), pero contra sus efectos se alzan los Seguros organizados en la forma abundantemente descrita.

Ahora, bien. Desde el momento que la diferencial económica entre los elementos sociales se atenúa como hemos ya imaginado (ya que no desaparezca), la consiguiente asimilación de condiciones *homogeiniza* notoriamente ante el derecho a mayores contingentes de ciudadanos. La divisoria entre los incluíbles y los excluibles del beneficio del Seguro, se desplaza para abarcar en el grupo de los primeros más elevadas proporciones del censo nacional: quizá llegue un momento en que sean relativamente escasas las personas que hayan de remediar a sus expensas totalmente, buscando los recursos en la Medicina como profesión libre o contratándolos con empresas particulares. Será una nueva Era, con características que ya se han esbozado; unas, que quizá no plazcan a los médicos como *clase*, modificando (decíamos) el concepto clásico del ejercicio profesional; pero otras de mayor monta y con amplitud social ilimitada en el orden sanitario, según sus dos aspectos cardinales: el preventivo, precautorio o profiláxico, y el correctivo, curativo o terapéutico. Rasgos específicos de la *estructura social corporativa*: cuando una Nación sea verdaderamente asociación armónica, por los nexos de una alta finalidad sentida y profesada sin discrepancias, *de trabajadores de todas clases* (1).

(1) Siempre y cuando, habríamos de añadir, de entre las *clases* en cuestión se excluyan las ilícitas. Y a mayor abundamiento, las de índole criminal patricida.