

# LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO

## SUMARIO :

- I. Los Congresos Sindicales españoles y su afán reformador de la legalidad vigente de Seguridad Social, especialmente contemplados en relación con el Seguro de Accidentes de Trabajo.—II. La Ley de Bases de la Seguridad Social: sus valores reformadores de la estructura de la Seguridad Social; referencia especial al Seguro de Accidentes de Trabajo. La recuperación y rehabilitación de los inválidos para el trabajo.—III. Las incapacidades laborales y la invalidez en el texto de la Ley de Bases de la Seguridad Social.

## Abreviaturas usadas:

- L. B. : Ley de Bases de la Seguridad Social.  
O. S. : Organización Sindical española.  
P. N. : Plan Nacional de Seguridad Social.  
P. S. : Previsión Social.  
S. A. T. : Seguro de Accidentes de Trabajo.  
S. S. : Seguridad Social.

## I

El Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, antes de convertirse en ley, encontró una fuerte oposición del Sindicato Nacional del Seguro, expresada por diversas notas aparecidas en la prensa diaria y algunas revistas, así como también en publicaciones hechas por el propio Sindicato. A esta oposición, que ha partido principalmente de este Sindicato Nacional, aunque ha sido tenaz y repetida, no se ha sumado ninguno de los Sindicatos Nacionales que encuadra la Organización Sindical.

Algunos «sectores» económicos han expresado también su oposición, pero, a diferencia como lo ha hecho el Sindicato Nacional del Seguro, ésta ha sido más suave y esporádica y, además, a diversos puntos o temas tratados en la L. B. y no a uno concreto. Organismos con personalidad definida, como Cámaras, Asociaciones, Agrupaciones, etc., como tales, no han formulado oposición digna de apreciarse al proyecto, sino más bien han hecho reparos u observaciones a algunos de sus aspectos, que han penetrado en el texto definitivo

aprobado por las Cortes, al recogerse en enmiendas por algunos procuradores, lo que ha servido para mejorar la calidad de la L. B.

El Sindicato Nacional del Seguro ha actuado en una línea muy lógica y con evidente y legítima conciencia profesional: la defensa de los intereses de las compañías mercantiles que encuadra, que por mandato de la Ley tendrán que cesar en la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo el 31 de diciembre de 1965, en virtud y como consecuencia del principio básico y fundamental de la Ley, que prohíbe que la gestión de la Seguridad Social pueda ser objeto de operaciones de lucro.

Con toda cortesía el Sindicato Nacional del Seguro ha destacado también los difíciles aciertos técnicos que acompañan a la Ley, pero ha hecho blanco principal de la oposición a ésta el hecho de que, al no permitirse el lucro en la gestión de la S. S., se prohíba la gestión del S. A. T. a las compañías mercantiles que lo venían practicando.

No es nuevo el tema de que se prohíba y desaparezca el lucro mercantil en la gestión de la S. S. El Plan Jordana de S. S., oficialmente llamado Proyecto de Ley de Bases, formulado por la Comisión redactora del proyecto del Plan Nacional de S. S. en su base III establecía la incompatibilidad de la función de S. S. con «el ánimo de lucro y con las formas mercantiles que lo encarnan». De haberse llevado a la práctica este plan, suponía el cese de la colaboración que actualmente prestan las compañías mercantiles en la gestión de los regímenes de Accidente de Trabajo y Enfermedad (1).

Pero, además, la O. S. española, por noticias publicadas en la prensa, sabemos que ha declarado, en lo que se refiere al tema del que nos estamos ocupando, así como también a otros aspectos de la L. B. que ésta ha sabido recoger muchas de sus viejas aspiraciones sobre S. S.

En efecto, y refiriéndonos solamente al S. A. T., del que nos tenemos que ocupar, se puede afirmar con la lectura de documentos —conclusiones de congresos sindicales— que la L. B. ha convertido en realidad aspiraciones sindicales que calificamos de viejas, porque nacieron en el año 1944 y se han venido repitiendo hasta ahora en sus congresos, sin lograr plasmar en la realidad positiva hasta el momento presente. Nos vamos a referir, pues, siguiendo el orden histórico de su aparición, a los congresos sindicales como representantes de la opinión y de los anhelos de los trabajadores que encuadra la O. S., y veremos cuán identificados aparecen los deseos y aspiraciones de estos congresos con los principios directrices que la Ley establece, a los que aquéllos les sirven en muchos puntos de inspiración. Comprenderemos así que detrás de la Ley, que por algunos sectores se le ha querido desconectar de la opinión pública, o

(1) J. E. BLANCO: *La planificación de la Seguridad Social española, 1957-1963*. Madrid, 1963, pág. 40.

de no recoger anhelos o inquietudes nacionales, se encuentra el apoyo de la O. S. en su forma más patente y eficaz: en la actitud política observada por ésta en una historia que empieza en el año 1944 y que la jalonan las conclusiones de sus congresos sindicales comenzados a partir de la fecha anteriormente señalada.

En las conclusiones del II Consejo Nacional de Ordenación Social, celebrado en junio de 1944, se presentó un proyecto de bases titulado «Para la transformación del S. A. T.», con tan expresiva denominación levantó la O. S. en esa fecha, ya tan lejana, la reforma a fondo del S. A. T.; no sólo quería ampliar su campo de aplicación en este proyecto de Bases, sino que, además, se hacían declaraciones con ánimo de producir una unificación de nuestra dispersa S. S.

Basta, para quedar convencido de esto, leer algunas de las conclusiones aprobadas en este Congreso que a continuación transcribimos.

... «2.º El S. A. T. revestirá carácter esencialmente social y en manera alguna podrá ser utilizado como fuente de especulación o de lucro.

»4.º Se ampliarán las prestaciones del S. A. T., incluyendo entre las mismas las que se consideren necesarias para la reeducación y readaptación profesional.»

Las conclusiones aprobadas por el I Congreso Nacional de Trabajadores, noviembre de 1946, insistieron en la reeducación profesional, en la asistencia médico-farmacéutica, en prolongar la incapacidad temporal por todo el tiempo que el accidentado precise después del año.

En sus conclusiones IX y XII, de su redacción literal se desprendía un cierto malestar o repulsa, que formulaba la O. S. contra la conducta de algunas entidades aseguradoras. Estas conclusiones eran un tanto reveladoras de una falta de espíritu social en la gestión y administración del S. A. T. por estas entidades, que hacían una gestión fría y deshumanizada de este Seguro. Esto ponía de manifiesto un aspecto doloroso para el accidentado, ya que cuando trataba de hacer valer sus derechos, como tal incapacitado, muchas veces, inevitablemente tenía que ir a la iniciación de un pleito y o a lo menos a una reclamación ante las autoridades administrativas: a la depresión física y moral que sufría el accidentado se unía la desazonadora tensión humana que invade a todo individuo cuando se ve forzado a acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos, si es que no tomaba actitudes disuasivas en perjuicio de sus intereses.

Las conclusiones, reveladoras de tan tristes hechos, eran, literalmente copiadas, las siguientes:

«IX. Que se imponga a las entidades aseguradoras la obligación de facilitar al productor accidentado copias de las radiografías o de informes médicos,

al objeto de que puedan servirles para la defensa de sus derechos.» (Claro reconocimiento de una situación próxima a un estado de indefensión.)

«XII. Que las entidades aseguradoras, en los casos de incapacidad o muerte del productor accidentado, comiencen a hacer efectivo el importe de la pensión que corresponda a partir de la misma fecha del alta o fallecimiento, sin perjuicio de que, con posterioridad, las entidades aseguradoras liquiden con la Caja Nacional el importe de las cantidades que por tal concepto hubieren satisfecho.»

Las relaciones humanas entre aseguradoras y asegurados no debían ser muy buenas cuando el Congreso aprobó estas conclusiones, pero, y esto aumenta la gravedad de la situación, en el II Congreso Nacional de Trabajadores, celebrado en marzo de 1951, se adoptaron en materia de accidentes de trabajo conclusiones literalmente idénticas a la IX y XII del Congreso anterior que hemos apuntado, reiterando así una vez más la falta de espíritu y sentido social de las compañías aseguradoras en la gestión del Seguro de Accidentes. Además se adoptaron en este Congreso importantes conclusiones referentes a preferencia de colocación de los accidentados, medidas preventivas para evitar el accidente, etc.

En el III Congreso Nacional de Trabajadores, celebrado en junio de 1955, la O. S. maduró mucho más sus posiciones y exigencias en torno a la S. S. y también avanzó en su concepción del S. A. T.

Al igual que ya se había hecho en las conclusiones del I y II Congreso Nacional de Trabajadores el III postuló también por la urgente implantación de un seguro total, el que ha de entenderse técnicamente, en aquel entonces, como un firme deseo para lograr un plan nacional de seguridad social, del que entonces se carecía; seguro total que debía implantarse con móviles de coordinación, unificación y ampliación nacional de la base de protección de riesgos y de su campo de aplicación profesional.

La madurez de las ideas de este III Congreso en relación con el S. A. T. se expresaba en el deseo de convertirlo en una auténtica manifestación de la previsión social obligatoria y verdadera función social del Estado.

Se pidieron además en este Congreso numerosas mejoras de carácter técnico y se insistió en lo manifestado en el I y II Congreso, porque los males aún no se habían corregido respecto a la actitud de las entidades aseguradoras frente a las facilidades que los asegurados reclamaban con tanta insistencia en evitación de los numerosos pleitos y reclamaciones administrativas que tenían que producir los accidentados o sus causahabientes (2).

---

(2) ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid, 1959. I. E. P., pág. 66  
La póliza de Accidentes de Trabajo es un contrato escrito y a todos los efectos prác-

Ofrecemos el siguiente cuadro comparativo de la actuación de las Magistraturas de Trabajo, referido a reclamaciones por despido y por accidente de trabajo producidos en el año 1959, para que el lector saque sus propias conclusiones:

R E C L A M A C I O N E S (\*)

CLASE DE RESOLUCION	Despido	Accidentes
Conciliaciones .....	7.536	90 (1)
Desistimientos.....	2.447	1.372
Inhibiciones.....	384	84
<i>Sentencias:</i>		
Favorables al trabajador .....	2.818	1.567
Favorables en parte .....	626	507
Desfavorables .....	2.697	1.820
<i>Total</i> .....	16.508	5.440

(\*) Fuente: *Memoria del Ministerio de Trabajo*. Libro I, año 1960.

(1) Esta cifra se refiere únicamente a las habidas en reclamaciones por cantidades derivadas de incapacidades temporales.

El Consejo Social de la Organización Sindical española, que se celebró en abril de 1959, adoptó conclusiones sobre S. S. de carácter general, sin particularizar sobre los Seguros Sociales individualmente considerados. Definió el Seguro Social como un servicio público de características especiales; insistió también en la ampliación del campo de aplicación de la S. S.

En el II Pleno del Congreso Sindical, celebrado en 1962, se aprobaron unas conclusiones tituladas Bases para un reajuste de la S. S. española. En ellas se insistió en la necesidad de unificación de la S. S., en la determinación precisa de las bases de cotización, en la unificación del régimen de prestaciones y, concretamente, en la conclusión 12 se postuló por la «intensificación del sentido social del aseguramiento y prevención de accidentes del trabajo», aludiendo a medidas efectivas y generalizadas de previsión y rehabilitación, a la oportunidad de que actúen las Mutualidades laborales en la gestión del S. A. T., persiguiendo con ello, en líneas generales, «la adecuada intensificación de su

ticos un «contrato de adhesión». Al asegurado le cabe poca o ninguna discusión en cuanto a las condiciones del seguro.

sentido social (del aseguramiento)». La conclusión XVII se aprobó literalmente con este título: «Ausencia de lucro en la gestión», y después el texto literal de la misma fué el siguiente: «La gestión de la S. S. debe realizarse sin finalidad lucrativa, de modo que los posibles excedentes reviertan en la mejora de las prestaciones.»

Concluimos aquí la exposición de cuál ha sido la actitud de la O. S. española en relación con el S. A. T., su deseo y su lucha por darle el carácter de Seguro social, su afán por prohibir el ánimo de lucro en la gestión, de ampliar el campo de aplicación y las prestaciones, de introducir la rehabilitación profesional de los inválidos, afanes y peticiones de que la L. B. ha convertido en realidad positiva, como más adelante veremos, incorporándolas a su articulado.

## II

La L. B. es una reforma a fondo de la previsión social española. No es solamente un documento de coordinación, ni de recopilación y sistematización de la S. S., o la culminación de un proceso de unificación frente a la dispersión legislativa y de instituciones existentes; además de superar estos procesos tan necesarios, la L. B. supone un cambio trascendental en la S. S.: la aparición de una serie de derechos y de deberes que vienen a ser como el otorgamiento de un texto con el valor de constitución para la S. S. española.

Nuevos principios y nuevas ideas penetran por primera vez en la S. S. española por la L. B., abriendo una nueva y auténtica era en la P. S., rompiendo el *statu quo* existente.

Ahora bien, esto no ha de tomarse solamente como un movimiento totalmente auténtico y original, nacido de y para nosotros, significa también, muy importantemente, la incorporación a la europeización en esta materia. La apertura a las corrientes internacionales del momento; nace la L. B. coincidiendo con unas exigencias que hoy se dan en muchos países, así es como se la ha de contemplar, además de ser la L. B. una obra técnica de coordinación, sistematización y unificación de dimensiones nacionales, que va acompañada de una gran oportunidad para que esta reforma técnica cuaje en una obra política que se puede calificar de constituyente para la p. s. española.

Un P. N. de S. S., si examinamos la corta pero movida historia de los planes de S. S., se encuentra amenazado de convertirse en obra de técnica legislativa con efectos solamente de coordinación o a lo más de lo que hoy llamamos unificación y simplificación administrativa, esto es solamente de por sí importante y de interés, puede conducirnos más adelante a quedar convertido en un proceso de aglomeración legislativa, como ha sucedido en otros lugares y

en otras actividades ministeriales. De aquí la atención por cambiar de método, por entrar en una auténtica vía constituyente que ataque las estructuras de la P. S., que las modifique y las transforme, en suma, que produzca una auténtica reforma de estructuras en nuestra P. S. El legislador ya inició este camino previamente antes de la L. B., con la promulgación del Decreto de 17 de enero de 1963 sobre bases de cotización.

Lo constituyente, el valor político de la L. B., está en sus declaraciones de principio, que encarnan profundamente y que se trasladan al conjunto de sus bases articuladas en general y en particular; sus valores, que llamamos constitucionales, consisten para nosotros principalmente en lo siguiente: la aparición de un «sistema» de S. S. frente al anterior «conjunto» de Seguros Sociales. Culmina así el proceso de elaboración técnica, que con tanto afán venía persiguiendo el legislador. Históricamente se inició este proceso, la lucha del legislador y del político por conseguir un sistema de S. S., cuando, en 1944, por Decreto de 23-12 se señalaron los puntos fundamentales para el desarrollo del seguro total, aspiración ésta que fué recogida y recordada con insistencia al legislador por los congresos sindicales a los que nos hemos referido anteriormente.

En 1950, por Decreto de 14 de julio, el legislador mostraba su gran preocupación por el tránsito del «conjunto» de la P. S. a un «sistema» de S. S., cuando se expresaba de esta forma: «La aspiración de acometer en su día (y no puntualizaba fecha, porque veía que era un compromiso difícil y largo en conseguir) el objetivo más ambicioso de establecer un plan de S. S. ...»

En 1957 el deseo nacional y político de conseguir un P. N. de S. S. se repetía con el mismo entusiasmo y vehemencia, pero las dificultades técnicas y políticas no lograron vencerse, y la nueva reforma del Instituto Nacional de Previsión, a igual que cuando se produjo la de 1950, no llegó a cuajar en la aspiración final que se perseguía de lograr un P. N. de S. S. La Orden ministerial de 1.º de septiembre de 1958, nombrando una comisión redactora del plan y más tarde la orden comunicada, para impulsar las tareas de redactar el plan, de 2 de marzo de 1959, no llegaron a alcanzar el objetivo tan deseado para el que fueron dadas con lo que se aumentó la tensión política por este deseo nacional (3).

El final de esta pequeña y gran historia, de lucha tan tenaz para lograr el P. N. de S. S., ha tenido su feliz conclusión el día 27 de diciembre de 1963,

(3) J. E. BLANCO: *Obra citada*, págs. 6 y 7. A partir de la publicación del Decreto de 14 de junio, la opinión pública y cuantos organismos estaban implicados en la gestión de la Seguridad Social se insertaron seriamente en un clima de aceptación del Plan previsto, de cuya necesidad nadie discrepaba, aun cuando existiesen fundamentales diferencias en cuanto a la técnica que debía inspirarle. Pero lo que queremos resaltar es que, efectivamente, se pensó por todos que el Plan —fuere el que fuere— iba a ser una realidad.

cuando las Cortes españolas aprobaron el proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social, que fué presentado por primera vez al Consejo de Ministros celebrado en San Sebastián el 9 de agosto del mismo año, y que, por Consejo de Ministros posterior, de 11 de octubre, fué remitido a las Cortes españolas.

Volviendo después de este pequeño paréntesis histórico, preciso para darnos idea de la tensión nacional que hubo siempre para lograr un P. N. de S. S., a los principios constitucionales que informan la L. B. hemos de mencionar la extensión de la protección por la S. S. «a la población activa» en su conjunto y la generalización de la cobertura de los riesgos. Este principio constitucional como derecho va acompañado de otro deber de idéntico valor constitucional: la L. B. acude a la «solidaridad nacional», operando con raíz comunitaria ante todas las situaciones o contingencias protegidas. Este deber constitucional, si es eminentemente político también lo es moral y cristiano, se apoya eficazmente en los más importantes textos pontificios: la caridad cristiana tiene que plasmar en el sacrificio de los jóvenes respecto a los viejos, los sanos respecto a los enfermos, los ocupados respecto a los que no tienen empleo. Todo esto se exige y se recuerda ahora, como esencias cristianas imborrables, a la sociedad española por la L. B.

Recogiendo una reiterada petición sindical e identificándose con la evolución actual internacional del pensamiento y de la actividad legislativa en esta materia, la L. B. convierte en principio constitucional la supresión del ánimo de lucro que no puede ser compatible con las instituciones de S. S., pero sobre el alcance y significado de esta declaración ya nos hemos ocupado en la primera parte de este trabajo.

La S. S. se hace función indeclinable y deber principal del Estado, ya que no puede concebirse solamente, como hasta ahora, como el reparto desigual de una carga entre empresarios y trabajadores. Toda la sociedad española a través de su contribución al presupuesto y por mediación del Estado ha de ayudar a sostener las cargas nacionales de la S. S. referidas a la «población activa» con la amplitud que se viene entendiendo este concepto, es decir, aplicado a los once millones y medio de población de españoles laboralmente activos y de sus familiares, tarea seriamente nacional y grave.

Si el Estado se compromete a participar en el sostenimiento de la S. S., los interesados, que también contribuyen a sus cargas, participarán más decisivamente en el gobierno y administración de las instituciones de S. S.

La reforma a fondo que en la P. S. española produce la L. B. coincide en dirección y profundidad con la reforma europea de las instituciones de S. S. y se acusa tal vez con más intensidad en el campo del S. A. T., que se enriquece pasando a participar del influjo benéfico de los principios constitucio-



nales que hemos analizado, convirtiéndose del todo en un seguro social, con las consecuencias que de tan importante hecho se tienen que derivar. Este seguro, que venía siendo el más necesitado de reformas, es por eso tal vez el más sometido a cambio y revisión por la L. B. (4).

Hemos dicho en otro lugar que cuando la O. I. T. apruebe el convenio sobre «Prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales», lo que es probable suceda en la reunión de junio de 1964, se modificarán los convenios de este organismo existentes en esta materia nacidos en la preguerra. Por eso internacionalmente hay un clima de reforma del S. A. T. que la L. B. ha tenido muy presente al abordar esta materia (5).

Quizá la causa de que tenga tanta actualidad el S. A. T. obedezca a que siendo el más antiguo de los seguros sociales, debe ser por esta circunstancia el que se encuentre en primera línea de avance, porque históricamente debe ser llamado el primero de los seguros sociales y esto no venía sucediendo así, al menos en nuestro país.

Por otra parte, el signo nada consolador de unas estadísticas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales poco gratas en muchos de sus aspectos, por sus elevados índices de frecuencia, porque a pesar del progreso técnico y social los accidentes de trabajo no han disminuído lo que se esperaba, en muchos sectores se han estabilizado, en otros hasta ha crecido su número, los accidentes *in itinere* (aunque éstos obedezcan ahora a otra causa que desplaza la responsabilidad de su frecuencia a otra esfera ajena a la laboral: el crecimiento del tráfico). La contemplación de las estadísticas internacionales ha llevado a sacar comentarios muy aleccionadores: las pérdidas económicas por huelgas son inferiores a las que se producen por accidentes de trabajo (6).

Más del 8 por 100 de nuestra población laboral activa sufre accidentes de trabajo en el transcurso del año y más de un 0,40 por 100 de esta población

(4) M. UCELAY: *Previsión y Seguros Sociales*. Madrid. 1955, págs. 378.

Las tendencias más modernas se orientan en el sentido de romper en absoluto o de hacer cada vez más remoto el parentesco que a los seguros sociales obligatorios les fue atribuído con los seguros privados e individuales.

En el campo económico se desligan los seguros obligatorios de los fundamentos financieros en que descansa el seguro mercantil.

(5) Quedarán revisados los siguientes convenios:

Núm. 12, año 1921: «Indemnizaciones por accidentes de trabajo» (agricultura).

Núms. 17 y 18, 1925: «Indemnizaciones por accidentes de trabajo» y el de «Enfermedades profesionales».

Núm. 42, 1934 (que ya fué revisado) sobre «Enfermedades profesionales».

(6) *Revista Internacional del Trabajo*, mayo 1961, págs. 290 y sigs.

*La evolución de los accidentes de trabajo en los treinta últimos años.*

aparecen como pensionistas del S. A. T. en 31 de diciembre de 1960, como puede verse por la contemplación de los siguientes cuadros :

**Siniestralidad ocurrida en 1957 (1)**

	I N C A P A C I D A D E S				Muerte	TOTALES
	Temporal	Parcial	Total	Absoluta		
Caja Nacional .....	159.335	505	257	111	320	160.528
Mutualidades industriales .....	253.037	649	261	99	557	254.603
Compañías .....	554.103	1.424	355	115	726	556.723
<i>Totales</i> .....	966.475	2 578	873	325	1.603	971 854

(1) Fuente: *Memoria Ministerio de Trabajo*, Libro I, año 1958.

**Pensionistas del Seguro de Accidentes de Trabajo (31-12-1960) (2)**

I N C A P A C I D A D E S	Número de pensionistas
Parcial .....	27.173
Total .....	14.531
Absoluta .....	3.423
Gran invalidez .....	2.354
<i>Total</i> .....	47.481

(2) Fuente: *II Jornadas Técnicas Sociales*, Ponencia, 11; 1961.

Por otra parte, los valores humanos y cristianos han penetrado en este seguro, demostrando con ello el afán de convertirlo en el seguro social por excelencia y sacarlo del campo de su privatización, del marco de lucro mercantil en su gestión, rémora principal para su reforma con espíritu humano y cristiano. El S. A. T. cuando de su gestión se encargan las compañías mercantiles sólo mueve su mecanismo en la situación catastrófica y excepcional del accidente, y entonces, sólo entonces, devuelve al trabajador el sustitutivo económico del salario que ha perdido, despreocupándose de problemas tan graves y humanos y al mismo tiempo de tanto interés económico como son los de readaptación y reincorporación de inválidos.

La recuperación del inválido, la rehabilitación profesional, abren brecha en la concepción antigua y tradicional del S. A. T. y se convierten en la materia

medular en el tratamiento de los accidentes de trabajo. Con razón dice el preámbulo de la L. B. que «los problemas más arduos y difíciles comienzan cuando el siniestro ha concluído de surtir sus efectos inmediatos, dejando tras sí la secuela de una invalidez permanente. La recuperación física o fisiológica del inválido cuando ésta es posible, o en otro caso, su readaptación y reentrenamiento para una nueva profesión son objetivos a cumplir, tanto desde el punto de vista estrictamente humano e individual, devolviendo al inválido la conciencia de su dignidad personal y de su utilidad social, cuanto desde el punto de vista económico al hacer posible su reincorporación al proceso productivo».

Entre el futuro Convenio que prepara la O. I. T. y los principios de la L. B. se produce una fuerte coincidencia en esta materia, que entra ahora con tanto ímpetu en el campo del S. A. T., aunque el Decreto de 13 de abril de 1961 sirviera ya decisivamente para colocar la primera piedra para la rehabilitación y recuperación de los inválidos e incapacitados (7).

Para la L. B. las medidas de rehabilitación y recuperación no son accesorias y secundarias, sino que constituyen un eje de marcha para la política de accidentes de trabajo. Recordemos las cifras del cuadro anterior sobre siniestralidad anual que nos pueden hacer meditar *en cristiano*, pensando en la masa de sufrimientos humanos que se esconde dentro de tan gigantescas cifras de siniestralidad, y *en económico*, pensando en las gigantescas pérdidas de potencialidad y de recursos económicos que esta masa laboral de incapacitados significa.

No es aventurado afirmar la existencia de una gran masa de inválidos, de un pequeño ejército de incapacitados, que, económicamente hablando, como perceptores de rentas por invalidez se convierten en un lastre para la economía del país. Moralmente, toda esta población no puede quedar abandonada, privada de enseñanza profesional, que les recoloque como útiles en la sociedad. No se puede ni se debe prescindir de ellos, marginándolos de una vida social útil a cambio del aseguramiento en la percepción de una pensión. El Estado tiene la obligación cívica de facilitarles la enseñanza y el deber de procurársela.

Sobre la importancia de este tema, desde un punto de vista moral y económico, nunca se valorará lo bastante el mérito y la aportación de la L. B. en

---

(7) El primer trabajo doctrinal, oficial, que descubrió la importancia del tema fué realizado por PÉREZ LEÑERO en *Ideario de la rehabilitación profesional de los inválidos*, por encargo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo. Poco tiempo después, las II Jornadas Técnicas Sociales redactaron una ponencia, estudio completo y documentadísimo en la materia, titulada «La recuperación profesional del inválido como prestación de la Seguridad Social». Fueron autores de la misma los señores F. CABEZA B. ARAGÓN, E. BORRAJO, P. LEÑERO, DEL PESO y E. DE LA VILLA.

su lucha contra la invalidez con la palanca del S. A. T. Contra una invalidez que hasta ahora no habíamos querido ver sumidos en una ceguera —que no sólo era estadística—, ni sus dimensiones, ni su negrura. Por eso tendrá que surgir ahora, en una forma que casi nos atrevemos a calificar de colosal, la gran tarea nacional de la enseñanza profesional de los incapacitados, de los inválidos, tarea que estaba por hacer, al menos eficaz y prácticamente, y lo decimos así porque basta examinar la capacidad docente de los centros que hoy existen de recuperación de invalidez laboral para apreciar su valor simbólico, para sacar la conclusión de que si nos pidieran escuelas y rehabilitación, la gran mayoría de los inválidos para el trabajo no iban a encontrar todos ellos en estos momentos ni lo uno ni lo otro.

Gravísimo problema que estaba dormido y que ahora con conciencia cristiana hemos despertado y que necesitará para resolverse de la cooperación de toda la sociedad y de los departamentos ministeriales afectados, porque es un problema de dimensión nacional y que, aunque vayamos a él con el mejor optimismo, no lo hemos de encontrar, al menos sin pecar de ingenuos, fácil y sencillo, si nos paramos a contemplar por vía comparativa, en lo que se ha andado y lo que queda aún por andar para resolver el problema de la formación profesional de los trabajadores útiles, por la capacidad docente de nuestros centros de enseñanza profesional, hoy todavía deficitarios, a pesar de los titánicos y encomiables esfuerzos que en estos últimos años se vienen haciendo. Pero no nos vamos a detener más en el examen de este tema concreto de la recuperación, que encontrará el lector ampliamente examinado en todos sus aspectos en el estudio que en otro lugar de este número de la REVISTA publica el profesor De la Villa.

### III

La S. S. de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ha ensanchado notablemente su campo de aplicación personal, afirmándose así la tendencia social y nacional con que se concibe ahora el S. A. T.: los trabajadores independientes o autónomos, los socio-trabajadores de cooperativas, los servidores domésticos quedan protegidos por el Seguro Social de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 5.º, L. B.). La nueva protección a las personas citadas quedará regulada dentro de regímenes especiales y fuera de la rama general (art. 10, L. B.).

Los trabajadores, mejor dicho, la población «activa», que es la que ahora quedará asegurada como concepto más amplio, ya que éste es el sector de población realmente afectado por el ensanchamiento de la protección, recibirá acción protectora consistente en: asistencia sanitaria, prestaciones económicas:

servicios sociales, entendiendo por éstos y como relacionados con los accidentes la medicina preventiva, la higiene y seguridad en el trabajo, la reeducación y rehabilitación de inválidos y la recolocación o aseguramiento de prestaciones de empleo si aquéllas no se logran (art. 18, L. B.).

Tanto por su aplicación personal, como por la naturaleza de las nuevas prestaciones económicas y técnicas, la L. B. ha mejorado notablemente las condiciones de este seguro en la legislación anterior.

La acción protectora se ha ensanchado y ha ganado en profundidad, se han beneficiado las viudas y los huérfanos de accidentados en una forma amplia y generosa, por cuanto no solamente son pensionistas las viudas y huérfanos de personas que hayan sufrido accidente de trabajo, sino víctimas de cualquier accidente, sea o no de trabajo (art. 19, L. B.). Si dura y triste era la condición de la viuda y el huérfano privado de pensión porque el accidente del trabajador no era calificado como de «trabajo», también había que añadir a este dolor las molestias y dificultades cuando la viuda tenía que acudir ante las magistraturas y tribunales demandando y recurriendo muchas veces para lograr el reconocimiento de las prestaciones.

La condición jurídica de trabajador, tema tan polémico incluso ante los tribunales, la eventualidad en el trabajo, la desprotección de accidentes de trabajo acaecidos en faenas amistosas y de buena vecindad, toda esta materia, campo fecundo de cuestiones litigiosas, que tanto ha enriquecido en comentarios y en sentencias los libros de Derecho del trabajo y las colecciones de jurisprudencia, ha sido borrada con la ampliación del concepto de accidente, «sea o no de trabajo», como dice la Ley (8).

La Base VII regula la incapacidad laboral transitoria, omnicomprensiva de todas las situaciones de incapacidad para trabajar: por sufrir cualquier enfermedad —común o profesional— y en este caso los denominados períodos de observación y sus asimilados o equivalentes. Esta regulación que establece el art. 29 de la L. B., aparte de su valor cristiano y social, de entender por incapacidad laboral toda clase de incapacidad, cualquiera que sea su clase, causa u origen hace repercutir la acción protectora de la S. S. sobre un amplio sector

---

(8) ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid, 1959, I. E. P., página 56.

El Profesor OLEA vaticinaba ya este cambio: «La realidad es que la evolución lógica y la real, de los accidentes de trabajo, es la de convertirse en accidentes, sin más calificación, haciéndose efectiva la responsabilidad del público a través del Seguro de Accidentes, cuyas primas pasan a ser una partida de los gastos generales de las empresas, integrantes, por tanto, de los precios de costo y venta de los productos, repercutiéndose a través de estos últimos sobre los consumidores.»

de la población antes desprotegido (9) y supone, además, el tratamiento unitario de todas las incapacidades laborales que están necesitadas por su naturaleza de recibir asistencia sanitaria de la S. S. La unificación no es sólo jurídica, sino económica y técnica (afecta a la estructura) (arts. 29 y 30), aunque mantenga por razones obvias la circunstancia de que la prestación económica, por causa de accidente o enfermedad profesional se perciba al día siguiente del siniestro:

La antigua incapacidad temporal de la legislación vigente ha quedado totalmente desfasada desde el punto de vista social por la L. B. Se ha de añadir, además, en cuanto al factor tiempo, la prórroga de la situación de incapacidad, antes de producir la declaración de invalidez, que si es hoy de dieciocho meses, lo que supuso una conquista al señalar este tope, logrado en fecha aún no lejána, ahora se extenderá a los dos años la situación de incapacidad temporal.

La Base VIII se ocupa de la invalidez, de lo que en la legislación actual se llaman incapacidades permanentes en sus diversos grados.

La Ley en este lugar resume en seis artículos todo el tratamiento de las incapacidades y regula además el tema de la rehabilitación profesional.

Se consideran situaciones o estados constitutivos de invalidez, los de incapacidad por causa de enfermedad común o profesionales o de accidente, sea o no de trabajo; y cuando transcurra el período de incapacidad laboral transitoria sin que el trabajador esté en condiciones de reanudar su trabajo (artículo 31, L. B.). Con tan amplia definición se abre la protección por la S. S. a cualquier clase de siniestralidad de la población activa. Se ha creado para esta población activa lo que la conciencia burguesa y la técnica jurídica del Derecho mercantil han establecido como «seguros de vida», esas pólizas, limitadas para suscribir las, a aquellos sectores de población que se encuentran o disfrutan de un relativo desahogo económico. Por la L. B. toda la población activa tendrá también su «seguro de vida». Las capas sociales más modestas han incorporado a su esfera personal de seguridad esta nueva seguridad social, que a coste inasequible a ellos, no podían conseguir suscribiendo seguros de vida con las compañías mercantiles.

Pero algunos podrán señalar como contrapartida a esta amplia protección que otorga el S. A. T., que se han reducido las clases de incapacidad permanente, que se ha suprimido la incapacidad parcial y la total permanente para la profesión habitual y que éste ha sido el precio de tal milagro o generosa concesión. Nosotros creemos que se trata de una posición equivocada los que se

---

(9) Causa extrañeza que estos avances tan positivos, tan de *justicia social*, hayan pasado inadvertidos o no hayan sido lo suficientemente valorados en los comentarios a la Ley por determinados sectores de la prensa, tan preocupados y afanosos por los temas de doctrina social.

encuentran en esta postura: tanto en la incapacidad parcial permanente, que es la que produce al trabajador con capacidad disminuída, como en la total para su profesión habitual, el trabajador sufría la consecuencia de un mercado negro de trabajo al que tenía que acudir para completar la insuficiencia de su pensión, pero ahora entrará, forzosamente, dentro del marco de la rehabilitación obligatoria y percibirá, no obstante, una cantidad alzada por su lesión o mutilación y además una prestación económica compatible con las becas o salarios de estímulo. Terminada su readaptación, de no encontrar empleo, disfrutará de las prestaciones del seguro de desempleo, prorrogables hasta el año, y podrá, dentro de este seguro, percibir prestaciones técnicas de readaptación y formación profesional.

Además de estas medidas económicas y restauradoras de la incapacidad profesional en los que padezcan estos grados de invalidez, la L. B. establece, en solidaridad con estos inválidos, medidas de colocación compulsiva para las empresas según las plantillas, en las que deberán figurar cupos de colocación para readaptados y rehabilitados; además se establecerán condiciones, más especiales, para la readmisión de los inválidos rehabilitados, en sus empresas de origen.

La incapacidad parcial permanente y la incapacidad total para la profesión habitual sumen al trabajador dentro del grupo laboral de «capacidad disminuída» que como inaptitud sobrevenida constituyen causa de despido que la empresa podrá invocar a tenor del artículo 77 de la Ley de Contrato de Trabajo. El incapacitado no tiene derecho a continuar en un puesto de trabajo adecuado a su capacidad disminuída dentro de la misma empresa, pero a partir de la L. B. adquirirá el derecho a continuar en la empresa o encontrar un puesto adecuado de trabajo que hasta ahora la Ley de Contrato de Trabajo y la legislación de accidentes no habían llegado a reconocerle.

El derecho al empleo de los trabajadores con capacidad disminuída tenía entre nosotros un valor meramente simbólico. En algunas reglamentaciones nacionales de trabajo se contienen preceptos en favor de los trabajadores incapacitados, con capacidad disminuída (entre otras, Ordenes de 9 de febrero y 9 de agosto de 1960), pero siempre con una condición tan elástica para la colocación compulsiva como es la de que: «exista vacante o, en caso contrario, ocuparán la primera que se produzca». Este grave descuido o abandono legislativo, que fué denunciado seriamente hace ya varios años por el profesor Pérez Botija, ahora ha sido felizmente corregido.

Respecto a la obligatoriedad para recibir la educación profesional rehabilitadora, la L. B. hace una excepción a los que sufran incapacidad total para su profesión habitual que hubieran cumplido los cuarenta y cinco años de

edad; para éstos se establece la opción entre el percibo de la pensión periódica o acogerse a la protección económica y técnica que hemos mencionado.

Creemos no atenta la libertad humana el establecimiento de una enseñanza obligatoria para la rehabilitación y readaptación, en lugar de abonar en estos grados de invalidez la oportuna pensión. Es una actitud moral más progresiva, más inmediata a los valores cristianos cuando el Estado se esfuerza en volver a hacer ciudadanos útiles a los inválidos, cubriendo con todas las garantías técnicas y económicas su período de rehabilitación.

Por otra parte, aunque no se puede hablar en términos absolutos del deber de trabajar, porque el trabajo obligatorio repugna la libertad, por encima de estos criterios e ideas está el significado trascendental de la frase de San Pablo, «el que no quiere trabajar, no coma» (II Epístola a los Tesalonicenses, 3-10). La enseñanza obligatoria es tanto un deber como un derecho, que cada vez extiende más su esfera de aplicación, sin que pugne con criterios cristianos o morales. Enseñanza obligatoria primaria, ampliación de la edad de escolaridad obligatoria, lucha contra el analfabetismo, negación de ciertos derechos políticos a los analfabetos, son criterios vigentes en los países cristianos de legislación progresiva. Tengamos en cuenta además que por encima del deber de saber leer y escribir está el deber de recibir las enseñanzas profesionales que nos hagan útiles y capaces para realizar un trabajo (el que sea) en la sociedad, para poder entrar y participar con más plenitud en los goces de la convivencia social. Si aceptamos todo esto, no resultará difícil ver la fragilidad e puerilidad de los que creen que cuando a los inválidos totales o parciales para el trabajo se les ha privado de la condición de pensionistas y en su lugar se les ha transformado en seres útiles por una enseñanza profesional obligatoria, no hay aquí ningún atentado a la libertad humana, sino una armonía con lo que Pío XI nos dice en la Encíclica *Divini illius magistri* (núm. 246, II): «además el Estado puede exigir que todos los ciudadanos tengan el conocimiento necesario de sus deberes civiles y nacionales, y cierto grado de cultura intelectual, moral y física, que el bien común, atendidas las condiciones de nuestro tiempo, verdaderamente exija».

No podemos criticar a la L. B. en este aspecto usando argumentos de libertad humana. La obligatoriedad de la rehabilitación de los accidentados, que ahora se critica, estaba ya introducida en nuestro Derecho con posterioridad, aunque un tanto ásperamente establecida por el Decreto de 13 de abril de 1961, artículo 28. «El trabajador accidentado o enfermo profesional que se niegue a someterse a rehabilitación, así como el que no cumpla fielmente las prescripciones médicas, podrá ser suspendido en la percepción económica que viniese disfrutando en concepto de indemnización por incapacidad temporal o permanente, o sancionado con la disminución de ésta...»

La L. B. considera que aquellas lesiones permanentes por causas de acci-



dentes de trabajo o enfermedad profesional que no hayan producido ningún grado de invalidez de los establecidos, darán derecho a una indemnización a tanto alzado. Aquí se contemplan pérdidas anatómicas, deformaciones físicas, etcétera, que, sin afectar a incapacidad, son dignas de ser indemnizadas en una cantidad fija, en atención a su importancia y efecto (art. 35, L. B.).

Tiene también interés y relación con el tema que estamos tratando la Base X, «muerte y supervivencia», ya que en la misma se alude a las muertes producidas por accidentes o enfermedades profesionales, aunque, como también se dice (art. 41, L. B.), para disfrutar pensiones en caso de muerte, no se las hace depender de que la muerte sea debida a accidente o enfermedad profesional, sino por cualquier causa.

El artículo 43 de la L. B. recuerda, creando una situación un tanto privilegiada, los casos en que la muerte se haya producido por accidente de trabajo o enfermedad profesional. No se rompe aquí la unidad de tratamiento jurídico, sino que se destaca como una consideración especial, como un trato más distinguido el régimen de pensionistas de las viudas por accidente de trabajo, y ello por una fuerza intrínseca y por motivaciones sociológicas que arrancan de muchos años atrás; una postura tradicional que se conserva hoy todavía con gran fuerza, es la que sirve de fundamento a esta situación privilegiada de aproximar lo más posible las prestaciones por accidente de trabajo a los salarios e ingresos reales del trabajador.

Las viudas no estarán sometidas a la aplicación del período de carencia y podrán, además de la pensión, percibir una indemnización a tanto alzado. Y también los viudos que reúnan las situaciones señaladas por la L. B.: estar incapacitado para el trabajo y sostenido por la mujer en vida de ésta.

En el aspecto de cotización, la L. B. mantiene el concepto clásico y tradicional de que corresponde a la empresa exclusivamente el pago de la cuota por el aseguramiento de los riesgos de accidente de trabajo o enfermedades profesionales. La L. B. admite, como es lógico, que las primas correspondientes a A. T. y E. P., no sean únicas, sino que sean adecuadas al riesgo laboral existente en los distintos oficios o profesiones, art. 56 L. B. Pero ello dentro de las bases tarifadas, que aprobará el Gobierno, de revisión periódica, relacionadas con niveles efectivos de salarios, tal como se estableció en el Decreto fundamental número 56/1963, de 17 de enero, cuyos principios políticos y jurídicos se mantienen como ordenadores y básicos para la L. B.

Estrechamente relacionado con la incapacidad transitoria y la invalidez están las medidas que se establecen en la Base XV, servicios sociales, apartado a), que regula la materia de higiene y seguridad del trabajo, algo dispersa en disposiciones aisladas, unas veces difíciles de recordar en su vigencia y campo de apli-

cación, y otras insuficientes para los problemas que tenían que resolver. Piénsese en el crecido volumen de siniestralidad laboral, más de ochocientos mil accidentados la media de los tres últimos años, para deducir con sentido común que no se había hecho en este campo todo lo que se podía o debía hacer para reducir este índice de siniestralidad tan elevado; de aquí la preocupación de atacar a fondo el problema dándole el rango que su gravedad requiere dentro del articulado de la L. B., máxime cuando la conducta de nuestros tribunales en este aspecto no era muy avanzada y venía aplicando criterios restrictivos al aceptar la responsabilidad acrecentada del empresario (art. 27 de la Ley y 55 del Reglamento de Accidentes del Trabajo), por el carácter penal que los mismos encierran, aunque la laxitud del criterio de penalidad pudiera traducirse en un aumento de negligencia o disminución del celo de los empresarios en mantener su empresa en condiciones óptimas de seguridad. El Tribunal Supremo viene repitiendo «que la negligencia en no haber dotado a las máquinas de los aparatos de precaución reglamentaria, exige la existencia de una disposición reglamentaria terminante y expresa que imponga el uso de un determinado aparato de protección.»

En esta misma base y en forma un tanto reiterativa, pero necesaria, para elevar su importancia de problema secundario o complementario a ser objetivo principal de la Ley se recuerda el tema nacional de la reeducación y rehabilitación de inválidos que sean trabajadores. La Base 17, art. 71, faculta al Ministro de Trabajo para crear el «Instituto Nacional de Seguridad, Rehabilitación y Accidentes de Trabajo», organismo que tendrá que ocuparse de realizar toda esta gran apertura que la Ley señala hacia los campos nuevos y fécondos de la promoción social y comunitaria de los incapaces, inválidos para el trabajo, que se tienen que incorporar a una convivencia social dentro de la sociedad que no los puede marginar.

Llena de intención política aparece la decisión del legislador de encomendar la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a las Mutualidades laborales, y esto movido principalmente por el afán de hacer al más social de los seguros sociales, al más antiguo y al que, sin duda por las circunstancias dolorosas que acompañan tantas veces al accidente está más necesitado de que sean instituciones tan gremialistas, tan inmediatas y pegadas al trabajador, conocedores de su vida íntima laboral como son las Mutualidades laborales, por su gran arraigo popular, como las más indicadas para la gestión de este seguro social. El germen directo de lo que hoy se llama Seguridad Social estuvo en las Mutualidades laborales, ha puesto de manifiesto el profesor Olea, y también otro profesor, Jordana de Pozas, refiriéndose a las Mutualidades, ha dicho que éstas cumplen una función importantísima, «sin la

cual la S. S. perdería el interés para ciertas categorías de la vida económica» (10).

No podemos terminar sin hacer una breve alusión a la desaparición del régimen de vejez-invalidez y muerte, su transformación, incorporando la materia de invalidez de este seguro a la base que regula todas las clases posibles de invalidez (y por otro lado, la separación de los temas de vejez y de muerte).

La L. B. realiza un viejo ideal de los planes de S. S.: concede igual protección a la invalidez que no tenga su causa u origen en accidente de trabajo o enfermedad profesional. Esta invalidez tenía menos relieve, era objeto de una protección mucho menor por parte del legislador. Ahora, con la unificación de la L. B., su relieve e importancia será el propio de la invalidez en general. Sus prestaciones no estaban concebidas como sustitutivas de rentas de trabajo. Las pensiones que se concedían, como dice Alonso Olea, están por debajo del nivel mínimo de subsistencia (11).

El seguro de invalidez, ligado administrativamente al de vejez, venía siendo un seguro secundario, pensando en la estrechez con que viene regulado, tanto por las circunstancias que le condicionan, como por el volumen de las prestaciones, por eso Pérez Botija, muy gráficamente le ha calificado de ser una subespecie del seguro de vejez (12).

Hay que destacar lo excesivamente duro que resulta este régimen legal, ya en trance de desaparecer, cuando se hace depender la invalidez de tener cumplidos los cincuenta o los treinta años, según se trate de incapacidad permanente para todo trabajo de la profesión habitual o de incapacidad permanente absoluta.

El actual seguro social obligatorio de invalidez tiene un valor un tanto simbólico si consideramos su nivel de prestaciones. Fué establecido con «carácter transitorio» por el Decreto del 18 de abril de 1947, mientras se planeaba «la progresiva implantación de un sistema completo de cobertura del riesgo de invalidez». Tan largo período transitorio, después de quince años, parece se encuentra en trance de terminar con la aprobación de la base VIII de la Ley de Seguridad Social.

HÉCTOR MARAVALL CASESNOVES

---

(10) ALONSO OLEA: «Régimen jurídico de la Seguridad Social», en *Cuadernos de Política Social*, núm. XXIX, pág. 10. Madrid, 1956.

JORDANA DE POZAS: *Revista Española de Seguridad Social*, septiembre de 1950.

(11) ALONSO OLEA: *Obra citada*, pág. 124.

(12) PÉREZ BOTIJA: *Derecho del Trabajo*. Madrid, 1957, págs. 515.

