

CRONICA NACIONAL

LEY DE 28 DE DICIEMBRE DE 1963, SOBRE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ANTECEDENTES

Fué aprobada por las Cortes Españolas. Su texto ha aparecido en el *Boletín Oficial del Estado* del día 30 de aquel mes.

Obvio es subrayar la excepcional importancia de esta Ley, con la que culmina un largo y azaroso proceso para planificar, también pudiera decirse vertebrar, nuestra Seguridad Social.

Esta Crónica nacional tiene que dedicarse exclusivamente al acontecimiento. Podemos aplazar para otra ocasión la acostumbrada reseña de hechos que inciden en la política social. El de ahora —la Ley— es inaplazable, y por su reconocida trascendencia, por abordar y poner en franquía complejas y delicadas cuestiones previsoras y por conectarse con el Plan de Desarrollo, al que facilita, dice el preámbulo de la Ley, «uno de sus supuestos esenciales... en la convicción de la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico y social», digno es de la mayor consideración.

Nuestra tarea, modesta, y atendido que tampoco incumbe otra cosa a la Crónica, se ha de reducir a la «presentación» de la Ley, no sin antes señalar, escueta e imparcialmente, las fases expresivas de lo ocurrido con anterioridad.

Primero. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES

El Movimiento Nacional elevó la Seguridad Social al rango constitucional (1).

(1) ¿Cuál era la situación antes del Movimiento Nacional? A este propósito, Girón, en su discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas, celebrado el 22 de noviembre de 1944, dijo: «Examinemos el cuadro de Previsión Social de 1936. Lo constituyen exclusivamente tres instituciones (la primera de las cuales no es propiamente un Seguro Social): Retiro Obrero Obligatorio, Seguro de Accidentes y Seguro de Maternidad. En 1919 se instaura el Retiro Obrero Obligatorio. A los sesenta y cinco años, el traba-

En el principio, el Fuero del Trabajo. Se promulga el 9 de marzo de 1938, en plena Cruzada de Liberación, y es declarado Ley Fundamental por la de Sucesión de 26 de julio de 1946. «En él —número 2 de la Declaración X—, dijo el ministro de Trabajo en su discurso ante las Cortes, en defensa de la Ley de Bases ahora aprobada, está escrita la promesa de una Seguridad Social.»

«El Fuero del Trabajo —expresa el preámbulo de la citada Ley de Bases—, al otorgar un nuevo rango al régimen protector de los trabajadores en su estado de infortunio y rodearle de un profundo sentido humano, le imprimió un carácter esencialmente dinámico, por sí solo más que suficiente para explicar los dilatados e intensos avances que se registran en este orden de realizaciones durante los últimos veinticinco años» (2).

Sigue el Fuero de los Españoles. Según su artículo 28, «el Estado español garantizará a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio, y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social.»

Y la Ley Fundamental del Reino —de 17 de mayo de 1958—, cima del ordenamiento jurídico español, reafirma en varios de sus Principios la ejecutoria social del Nuevo Estado (3).

jador: que no hubiera cumplido cuarenta y cinco al afiliarse, tiene una peseta diana vitalicia. Esta institución llega a nosotros, después de veinte años, sin la menor modificación. En 1900 se promulga la Ley de Accidentes del Trabajo; en ella se introducen pequeños avances en 1922, en 1926 y en 1931, y sin ninguna otra mejora de sus regímenes la encuentra el Movimiento. En 1929 se organiza el Seguro de Maternidad, que no empieza a funcionar hasta 1931. Esta es toda la red de Seguridad Social que encuentra el Caudillo.» (*Orientaciones sociales del Gobierno*, pág. 7. Madrid, 1945. Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión.)

(2) *Revista de Política Social*, núm. 58. «Crónica nacional», págs. 65-77. «Así Franco, en el segundo año de la guerra, proclamaba sin ambages la justicia social en una de sus más eficaces manifestaciones, dando un claro sentido al levantamiento y poniendo la primera piedra del nuevo edificio de la Seguridad Social. Su construcción comenzó sin pérdida de tiempo.» («I Asamblea general del Instituto Nacional de Previsión. Sección I. Los Seguros Sociales en España de 1936 a 1950. Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del I. N. P., presentado por su Director general, Excmo. Sr. Don Luis Jordana de Pozas», pág. 19.)

(3) *Cuaderno de Política Social*, núm. 39, «Crónica nacional», págs. 75-76. Sección de Política Social del Instituto de Estudios Políticos: «Principios sociales de una Ley Fundamental», *Cuaderno de Política Social*, núm. 39, págs. 7-30.

Segundo. EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

A) *El Decreto de 23 de diciembre de 1944*

El ministro de Trabajo, en su discurso ante el Pleno de las Cortes, en defensa de la Ley de Bases de la Seguridad Social, y tras referirse a la promesa de esta seguridad escrita en el Fuero del Trabajo, dijo que «desde hace veinte años el legislador viene renovando su constancia». Y que «ya el *Decreto de 23 de diciembre de 1944* imponía su desarrollo al ordenar el estudio y redacción de un plan de Seguridad Social».

Esta disposición, pues, es el concreto punto de arranque del gran objetivo planificador.

Y el camino de unificación (surge el período en que se habla generalmente de la unificación o coordinación de los Seguros Sociales) se inicia, en el aspecto administrativo, en julio de 1949, fecha en la que entró en vigor el *Decreto de 29 de diciembre de 1948* sobre simplificación y unificación de los Seguros Sociales Obligatorios. «La coordinación de los Seguros Sociales —dice su preámbulo— no puede, sin embargo, por el momento, ser completa, porque las circunstancias especiales que concurren en el Seguro de accidentes del trabajo obliga a que éste sea regulado con independencia de los demás, y el hecho de que los subsidios familiares sean aplicados con la máxima extensión, sin tener en cuenta el concepto estricto de trabajador, da lugar a que sea necesario conservar ciertas de sus particularidades.»

Paralelamente, otro *Decreto de la misma fecha* —completado por el de 17 de junio de 1949— determina el concepto de salario-base a los efectos de los Seguros Sociales Obligatorios, puesto que «se hace preciso continuar —expresa su preámbulo— el propósito unificador ya iniciado en cuanto al campo de aplicación y a la cotización en los Seguros Sociales de Vejez, Enfermedad y Subsidios Familiares».

También está en la esfera de la simplificación administrativa el *Decreto de 7 de junio de 1949*, que modifica algunos preceptos de la legislación vigente en la materia.

La Orden del día 15 de ese mes establece normas para el desarrollo de los principios contenidos en los citados Decretos de 29 de diciembre de 1948 y 7 de junio de 1949 sobre los Seguros Sociales Obligatorios. Y a su vez, para el cumplimiento de la misma, surgen las de 27 de junio de 1949 y 30 de marzo de 1950.

B) *El Decreto de 14 de julio de 1950*

Reorganiza el Instituto Nacional de Previsión, refiriéndose a «acometer, en su día, el objetivo más ambicioso de *establecer un Plan Nacional de Seguros Sociales*, en el que se estructuren, con un criterio de unidad, cuantos Organismos e instituciones realizan hoy funciones de previsión». Y entre las funciones que encomienda a la Presidencia del Instituto figura la de «preparar los estudios e informes necesarios para que el Ministerio de Trabajo pueda acometer en su día un Plan Nacional de Seguridad Social...»

C) *El Decreto de 14 de junio de 1957*

«Se reorganiza, con carácter transitorio, el Instituto Nacional de Previsión», atribuyéndosele «la elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Social para su presentación al Gobierno». Su disposición adicional décima decía: «Se encomienda al Consejo de Administración en Pleno del Instituto la función de *preparar* en el plazo más breve posible, a propuesta del Delegado general, un *Plan Nacional de Seguridad Social*, en el que se estructuren con un criterio de unidad cuantos Organismos e instituciones realizan hoy funciones de previsión, así como los propios seguros sociales existentes en la actualidad o que puedan crearse en lo sucesivo o incluirse en el Plan.»

«Se pensó por todos que el Plan —fuere el que fuere— iba a ser una realidad. Desde junio de 1957 las menciones oficiales y oficiosas al Plan se reiteran con gran profusión, y todo parece indicar que el Plan está, en cada momento, ultimándose al ritmo acelerado que demandaba su creación. Casi todas las disposiciones que se publican en relación con los seguros sociales aluden a su carácter meramente circunstancial o transitorio hasta tanto se articule el Plan, o se proyectan teniendo en cuenta los que se dicen postulados o líneas esenciales de éste, con espíritu y propósito de ensamblaje en el mismo. En realidad, la postura ha de estimarse, vista a la distancia actual, correcta en cuanto no podía advertirse fisura en relación con un plan abstracto, pero al cabo del tiempo comienza a parecer incongruente cuando se dictan disposiciones que no sólo no coadyuvan al Plan —entonces desconocido, pero, de todas formas, "adivinado" con insoslayables presupuestos lógicos—, sino que parecen obstruirlo» (4).

(4) JUAN EUGENIO BLANCO: «La planificación de la Seguridad Social española desde 1957 a 1963», publicación de la *Revista de Derecho del Trabajo*, págs. 7-8. (Nos parece

La Orden ministerial de 1 de septiembre de 1958 insiste en el propósito gubernamental de conseguir a todo trance la planificación de la Seguridad Social. Por esa Orden se constituía una Comisión redactora del proyecto del Plan, presidida por el delegado general del Instituto Nacional de Previsión —entonces el señor Jordana de Pozas—, y siendo vocales los señores Segurado, Ucelay y Repollés, Serrá, Perpiñán y el subdirector general del Servicio de Mutualidades del Ministerio de Trabajo. Y el presidente del Consejo del Instituto venía obligado a elevar al Ministerio el Plan confeccionado, con la aprobación del Pleno antes del 31 de enero de 1959.

Pero el Decreto de 5 de octubre de 1958 (crea, en la Dirección General de Previsión, el Servicio Nacional de Seguridad Social Agraria, con el objetivo fundamental del «desarrollo del Plan Nacional de Seguridad Social en el campo, sincronizándolo oportunamente con el que obtenga la Previsión Social en otros campos de la actividad laboral nacional y enlazando la obra conjunta de las instituciones de Seguridad Social con la Organización Sindical Agraria») «sume en la mayor perplejidad a cuantos objetivamente contemplan el desarrollo de la planificación proyectada, ya que, con carácter oficial, el Plan, concebido hasta el momento como único y omnicompreensivo..., se escindía por lo pronto en dos planes (si bien se decía que ambos debían "sincronizarse"): el *Plan Nacional de la Seguridad Social General* y el *Plan Nacional de Seguridad Social en el Campo*» (5).

Otro hecho significativo es que la Orden de 22 de septiembre de 1958 dispuso que el presidente del Instituto Social de la Marina designaría, del seno del Consejo General del Instituto, un ponente encargado de redactar un informe en relación con el Plan de Seguridad Social, especialmente en cuanto afecta a los trabajadores del mar. «Podríamos pensar que ese informe constituiría el tercer «Plan» en discordia: el *Plan Nacional de Seguridad Social en el Mar*» (6).

Además, hay que anotar el dictamen —«Planteamiento positivo de un Plan Nacional de Seguridad Social»— presentado por el presidente del Consejo de Administración del Instituto Nacional de Previsión al Consejo de este Organismo, en 29 de enero de 1959, y elevado al ministro de Trabajo, en unión del Proyecto de Ley de Bases conteniendo el Plan Nacional de Seguridad Social.

Tampoco ese planteamiento —«Plan Consejo I. N. P.», le llama Blanco—

que esta obra es de obligada consulta para cuantos se interesen por los avatares de la referida planificación.)

(5) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, pág. 10.

(6) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, pág. 11.

«ofrecía términos definitivos ni categóricos que permitiesen deducir configuraciones inequívocas en la estructuración de la Seguridad Social española... Encontramos informado el «Planteamiento» del Consejo por un premeditado eclecticismo y una enorme cautela; la intención de no herir susceptibilidades y el respeto a los derechos adquiridos (expresamente citado en alguna ocasión) matizan sus afirmaciones» (7). «Contiene, no obstante, interesantes aportaciones, que no cabe duda han de tenerse en cuenta por quienes asuman en su día la ardua tarea de planificación» (8).

Y registremos, para dar fin a este apartado, que al expresado *Proyecto de Ley de Bases conteniendo el Plan Nacional de Seguridad Social —llamado Plan Jordana—*, que la Comisión redactora, nombrada por Orden de 1 de septiembre de 1958 elevó —en 15 de diciembre siguiente— a la Comisión Permanente del Consejo del I. N. P., se opusieron los señores Ucelay y Segurado, vocales de la Comisión, «con lo cual tenemos dos planes más que computer de los que ha habido noticia pública: el Plan Nacional de Seguridad Social propugnado por el señor Segurado en su voto particular y el Plan Nacional de Seguridad Social (o al menos, las directrices informantes) del Consejo de Administración del I. N. P.» (9).

No ofrece duda que el Plan Jordana originó gran expectación. Consta de una exposición de motivos, dos artículos y setenta y siete Bases, agrupadas en diez Títulos. Pero no consiguió, probablemente por las tachas que exteriorizaban los dos votos contrarios y el «Planteamiento» del Consejo del Instituto Nacional de Previsión, zanjar el designio ministerial. Sea lo que fuere, la cuestión es que el Plan quedó frustrado. (Blanco apunta causas concretas: la ausencia de unas directrices políticas básicas, o de un decidido y determinado —en concreta dirección— impulso y apoyo gubernativos, fueron las causas fundamentales de la frustración del Plan; todo ello sin olvidar la resistencia de instituciones y personas afectadas, que, quizá fundamentalmente, originaban la dirección política favorable al «statu quo» (10).

«El Plan Jordana, francamente tímido en cuanto a lo que supusiera remoción o reforma de los Seguros Sociales clásicos administrados por los Mutualidades Labrales y el I. N. P., resultaba audazmente revolucionario en cuan-

(7) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, págs. 87-88.

(8) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, pág. 90.

(9) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, pág. 11.

(10) JUAN EUGENIO BLANCO, obra citada, pág. 16. Este autor, superando posibles «secretos de sumario», hace un interesantísimo análisis del Plan Jordana y de los demás proyectos de planificación de los años 1957 y 1958, «derivados del concreto mandato del Decreto de 14 de junio de 1957». Obra citada, págs. 38-90.

to a otros problemas, tales como la concepción del Régimen de Asistencia Social, el Seguro de los Funcionarios Públicos o las relaciones de la Sanidad Pública y los Seguros Sociales» (11).

D) *La Orden comunicada de 2 de marzo de 1959*

«Cumplido por el I. N. P. —dice el preámbulo— el trámite que le confirió el Decreto de 14 de junio de 1957 en su disposición adicional 10, desarrollada por la Orden de 1 de septiembre de 1958, mediante la presentación de un dictamen aprobado unánimemente por el Pleno del Consejo de Administración, en el que se aconseja la continuación de estudios e informaciones, por estimar que el estudio efectuado hasta entonces no reunía todos los requisitos suficientes para poder considerarlo como constitutivo de un auténtico Plan de Seguridad Social, se hace preciso, al aceptar tal criterio, que este Departamento provea lo conveniente para que no se interrumpan los trabajos que han de conducir hasta la presentación al Gobierno y a las Cortes de la nación del mencionado Plan.»

Indica la Orden que en el desarrollo de los temas básicos de estudio que expresa, «y sobre todo en lo que se refiere a organización técnico-administrativa, habrán de respetarse hasta el máximo posible los principios de unidad, economicidad, determinación de la jurisdicción y de sus garantías, ambiente de humanización en los procedimientos y en las relaciones entre elementos activos y pasivos del sistema». «Paralelamente al desarrollo de estudios para propuesta de un Plan de Seguridad Social, la Ponencia preparará proyectos de disposiciones de carácter transitorio o definitivo que tengan como finalidad perfeccionar el sistema y organización actuales en sentido de su mejor coordinación, eficacia y economía de costes y evitación de duplicidades, y así, bien estudiará las medidas que puedan adoptarse para extender rápidamente la prestación de la Seguridad Social a sectores y grupos no incluidos en ella.

De este Orden «no pueden deducirse en manera alguna las líneas generales de una planificación de alto nivel que lleve a sus últimas consecuencias y con abstracción de los intereses creados la racional organización de los seguros sociales, tendiendo a su mayor economía y eficacia» (12).

Durante esta época se llega a las normas comunes aplicables a los Seguros Sociales Unificados (también tiene este carácter el Seguro Nacional de Desempleo, implantado por la Ley de 22 de julio de 1961), todavía en vigor y

(11) Obra citada, págs. 56-60.

(12) Obra citada, pág. 24.

contenidas en el *Decreto de 4 de junio de 1959* (viene a ser un pequeño texto refundido, con la nota saliente del robustecimiento del sistema de administración delegada, que se aplicará con carácter obligatorio en todas las Empresas, tanto para el Seguro de Enfermedad como para el de Subsidios Familiares) y *Orden complementaria de 30 de igual mes y año* (su disposición derogatoria, que afecta a 18 Ordenes ministeriales y dos Resoluciones de la Dirección General de Previsión, da idea del extenso sector revisado).

Por otra parte, el *Decreto de 17 de marzo de 1959* crea el Montepío Nacional del Servicio Doméstico (13); el de *23 de abril de ese año* crea la Mutualidad Nacional de Previsión Social Agraria (14); el de *21 de septiembre de 1960* trata de la ordenación de las percepciones laborales y persigue la unificación del concepto del salario de Seguridad Social (15), *completándole el de 15 de febrero de 1962* (16). (Blanco alude a la referencia de Gala Vallejo de que en el período comprendido entre marzo de 1960 y julio de 1961 se dictaron sesenta y dos disposiciones en materia de Seguridad Social (17). Con respecto concretamente a la tarea coordinadora y simplificadora se promulga el *Decreto de 15 de marzo de 1962*, a aplicar en forma gradual y progresiva (18), y *desarrollado por la Orden de 5 de junio de ese año* (19). Y la Ley de 14 de abril de 1962, ahora en suspenso, establece el Régimen Laboral de Ayuda familiar (20).

E) Consejo Social Sindical de 1959 (21)

Las Comisiones de trabajo deliberaron sobre los siguientes temas: «Empresa», «Empleo», «Política de salarios y sistemas de retribución del trabajo», «Seguridad Social» y «Campo».

Formada la Comisión de Estudio para desarrollar el tema «Seguridad Social», llama la atención las conclusiones que obtiene —si bien quedaron al

(13) *Cuaderno de Política Social*, núm. 42, «Crónica nacional», págs. 81-82.

(14) *Cuaderno de Política Social*, núm. 42, «Crónica nacional», págs. 79-81.

(15) *Cuaderno de Política Social*, núm. 48, «Crónica nacional», págs. 132-134. JUAN EUGENIO BLANCO: «El Decreto de 21 de septiembre de 1960 y su repercusión el concepto de salario base de cotización a la Seguridad Social», *Revista de Política Social*, número 54, págs. 107-116.

(16) *Revista de Política Social*, núm. 55, «Crónica nacional», pág. 76.

(17) Obra citada, pág. 30.

(18) *Revista de Política Social*, núm. 55, «Crónica nacional», págs. 82-83.

(19) *Revista de Política Social*, núm. 56, «Crónica nacional», pág. 141.

(20) *Revista de Política Social*, núm. 55, «Crónica nacional», págs. 86-87.

(21) *Cuaderno de Política Social*, núm. 42, «Crónica nacional», págs. 88-90.

fin como simplemente orientadoras—, pues ni más ni menos que se pronuncia por la disolución de todos los organismos que actualmente practican la gestión de los Seguros Sociales, creando en su lugar una institución aseguradora única en el aspecto técnico y las «Mutualidades Laborales Sindicales» de ámbito provincial.

Los estudios hechos sobre los diversos temas fueron reflejados en el discurso de clausura del Congreso, pronunciado por el ministro secretario general del Movimiento, que prudentemente se refirió a la Seguridad Social en estos términos: «La Seguridad Social ha alcanzado en nuestra Patria, con nuestro Movimiento, metas que parecían imposibles. Mucho ha sido lo conseguido, tanto que sólo ello justificaría a un Régimen. Sin embargo, ha constituido objeto de especial atención esta materia tan importante, proponiendo mejoras tendentes a una mayor perfección, solicitando para el trabajador del campo análoga seguridad que la que ha conquistado el de la industria.»

F) Jornadas Técnicas Sociales de 1960 y 1961

En las primeras —1960— (22), fueron clausuradas por el Jefe del Estado, entre los temas a desarrollar figuraban algunos de interés a los efectos que tratamos, a saber: «Pluralidad de la legislación sobre Seguridad Social» (se convino en que esta legislación debe inspirarse en principios de sentido unitario y se aconsejó el mantenimiento de los dos sistemas vigentes, gestionados y administrados por el I. N. P. y por el Mutualismo laboral); «Diversidad de prestaciones de la Seguridad Social y coincidencia de muchas de ellas»; «Seguridad Social en el mar» (la primera conclusión pide que el personal de la Marina Mercante, y en general, el de las empresas directamente relacionadas con las actividades marítimas, sea incorporado al régimen especial de Seguros Sociales gestionados por el Instituto Social de la Marina); «Salario base a efectos de Seguridad Social», que suscitó viva polémica, y «Los Subsidios de paro y bases para un seguro general dentro del Plan Nacional de Seguridad Social».

De las Jornadas de 1961 (23) destacan las ponencias «Ayuda familiar en el régimen de prestaciones de la Seguridad Social», de la que se ocuparon los señores Alonso Olea y Martínez Orozco (las líneas generales de la modificación

(22) *Cuaderno de Política Social*, núm. 47, «Crónica nacional», págs. 91-92, 94-97.

(23) *Revista de Política Social*, núm. 51, «Crónica nacional», págs. 74-76. (Las Jornadas de 1962 fueron aplazadas por la Orden de 4 de agosto de ese año con motivo de «las incidencias producidas en su preparación y la conveniencia de revisar el temario».)

—expusieron— podrían consistir en reunificar en un solo sistema los Subsidios familiares y el Plus familiar, consideración, y otros de esta ponencia, que trascendieron a la Ley de Ayuda familiar); «El Seguro de Enfermedad y la asistencia a la gente del mar» y «La pensión móvil en el régimen de prestaciones de la Seguridad Social» (conducente a poner al día las pensiones para que no pierdan su original eficacia).

G) *II Congreso Sindical (1962)*

Fué clausurado por el Jefe del Estado.

Las bases en orden a la Seguridad Social aprobadas por el Congreso tienen esta denominación:

- I. Unificación del campo de aplicación.
- II. Determinación precisa de la base de cotización.
- III. Concepto de base de cotización-prestaciones.
- IV. Régimen financiero.
- V. Unificación del régimen de prestaciones. (El Congreso decidió que esta unificación no supondrá en caso alguno la absorción estatal de la administración de la Seguridad Social ni la unificación de órganos gestores.)
- VI. Principio de suficiencia de las prestaciones.
- VII. Revalorización de pensiones.
- VIII. Asignación familiar complementaria de las prestaciones económicas.
- IX. Supresión de condiciones derivadas de incumplimientos patronales para la concesión de prestaciones.
- X. Desaparición de situaciones carenciales o insuficientes.
- XI. Régimen de asignaciones familiares.
- XII. Intensificación del sentido social del aseguramiento de accidentes de trabajo. («Se pasó de la postura de socialización, por nosotros propugnada, a una base de compromiso, en la que no se fijaba criterio alguno en cuanto a entidades gestoras, ni se aventuraba solución de futuro que afectase al sistema cuyo «statu quo» quedaba aceptado, si bien se recomendaba, dentro del mismo, una revisión de algunos aspectos.») (24).

(24) *Obra citada, págs., 130-131.*

- XIII. Relaciones humanas. (Fué aconsejada una profunda revisión del Seguro de Enfermedad, con especial atención a la elección libre de facultativo por parte del asegurado.)
- XIV. Gobierno y personalidad de las instituciones gestoras. (Destaca la afirmación de que la dirección y gestión del Mutualismo laboral debe realizarse a través de los Sindicatos respectivos y que los empresarios y los trabajadores podrán elegir libremente, con arreglo a las directrices que se marcan, las instituciones gestoras que deseen les aseguren contra los riesgos de enfermedad, los de accidentes de trabajo y otros análogos de carácter subjetivo y corregibles, los que podrán ser cubiertos por aquéllos con absoluta independencia de los servicios públicos establecidos.)
- XV. Régimen de inversiones.
- XVI. Reducción de las aportaciones de empresarios y trabajadores para el financiamiento de la Seguridad Social.
- XVII. Ausencia de lucro en la gestión.

H) *Reestructuración de la Seguridad Social*

En julio de 1962 es nombrado ministro de Trabajo el señor Romeo Gorria.

El ritmo del Departamento se transforma. Ya hablamos en otra ocasión del «remozado impulso que a las exigentes y fundamentales tareas del Ministerio dan sus nuevos dirigentes» (25).

El señor Romeo Gorria advierte —declaraciones ante Radio Nacional— que en orden a la Seguridad Social es inaplazable elevar las prestaciones que en el futuro se originen por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedad, jubilación y retiro y viudedad, para sacarlas del empobrecimiento; recuerda que el Caudillo ha dicho que el Estado ha tomado el acuerdo de participar en la carga que originen los incrementos de Seguridad Social y expresa que se irá a fondo a la reforma de las estructuras de ésta. (Emplea la palabra *reestructuración*, no *Plan*.)

Se ve claro que el marasmo anterior está a punto de desaparecer. Y en

(25) *Revista de Política Social*, núm. 57, «Crónica nacional».

efecto, el mapa de la Seguridad Social española comienza a cubrirse inmediatamente de disposiciones compactas y de notorio alcance. Veamos algunas:

1963:

Decreto de 17 de enero.—Fija los salarios mínimos para cualesquiera actividades (26).

Decreto de 17 de enero.—Establece las tarifas de cotización para los Seguros Sociales Obligatorios y Mutualidades Laborales y regula otros extremos (27). Con motivo de este Decreto, el Ministro de Trabajo dijo a los trabajadores de Utrillas y Montalbán que por primera vez en la historia social de España el Presupuesto General del Estado acude a sostener las cargas de la Seguridad Social.)

Orden de 28 de enero.—Da normas para regular las operaciones de cotización social hasta tanto entrase en vigor íntegramente el Decreto anterior sobre tarifas (28).

Orden de 5 de febrero.—Tiende a que haya un criterio uniforme que presida la implantación del nuevo sistema de salarios mínimos.

Orden de 20 de febrero.—Cómputo de períodos para cotización y prestación.

Decreto de 14 de marzo.—Sobre morosidad en la presentación de liquidaciones de la Seguridad Social.

Orden de 25 de junio.—Asimila las categorías profesionales de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo a los grupos de cotización del Decreto correspondiente de 17 de enero.

Orden de 27 de junio.—Fija el tipo de cotización a la Seguridad Social, etc. (29).

Decreto-ley de 17 de enero.—Suspende la aplicación de la Ley de 14 de abril de 1962, sobre Ayuda Familiar, hasta tanto se lleve a cabo la reestructuración general del régimen de Seguridad Social (30).

Lo que todos consideran inminente —medidas definitivas en orden a la Seguridad Social— sucede el 11 de octubre de 1963. En el Consejo de Ministros celebrado ese día se acuerda enviar a las Cortes el *Proyecto de Ley de Bases de Seguridad Social*.

(26) *Revista de Política Social*, núm. 59, «Crónica nacional», pág. 86.

(27) *Revista de Política Social*, núm. 59, «Crónica nacional», págs. 91-92.

(28) *Revista de Política Social*, núm. 59, «Crónica nacional», pág. 92.

(29) *Revista de Política Social*, núm. 60, «Crónica nacional», pág. 139.

(30) *Revista de Política Social*, núm. 59, «Crónica nacional», pág. 93.

Al poco tiempo, el ministro de Trabajo celebra una conferencia de Prensa para dar cuenta del contenido y alcance del Proyecto, al que asigna una gran trascendencia nacional.

El Director general de Previsión, señor Cabello de Alba, en el Consejo de Administración del I. N. P. del día 2 de noviembre expone a los consejeros el Proyecto. «Los defectos del actual sistema —dice— pueden ser agrupados bajo las cuatro siguientes rúbricas:

1. Defectos de estructura.
2. Defectos funcionales.
3. Deficiencias financieras.
4. Defectos de fondo en las prestaciones.»

Y las soluciones que ofrece el Proyecto son las siguientes:

- «1. Consideración conjunta de las situaciones objeto de cobertura.
2. Uniformidad relativa de las prestaciones.
3. Saneamiento del régimen financiero.
4. Creación de una psicología de coste en la masa asegurada.
5. Ordenación y racionalización de la gestión.
6. Incorporación de los beneficiarios a la gestión.»

El Director general de Empleo, señor Alonso Olea, pronuncia una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, el 21 de noviembre, «Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social».

«Pocos proyectos de Ley recientes —dice— han sido discutidos con la intensidad, con la publicidad masiva en toda la nación —y buen símbolo de ello es este acto— con que el Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social lo está siendo.»

Expuso los siguientes principios del Proyecto:

I. *Principio de consideración conjunta de contingencia.*— («El Proyecto no mira a los riesgos, sino que mira a los siniestros, a las situaciones que derivan de los riesgos, cualesquiera que sean sus causas.»)

II. *Principio de uniformidad y realismo de las prestaciones.*— («Tendencia hacia la igualdad y el realismo en las prestaciones del régimen de Seguridad Social», y «en las prestaciones familiares el

Proyecto va decididamente a la uniformidad y a acabar con el trágico sistema de desigualdades, en donde frente a un régimen general igualitario y raquítico, representado por el Subsidio Familiar, la prestación realmente básica estaba y está representada por el Plus Familiar, con diferencias enormes en el valor de los puntos, y por consiguiente, en la protección representada por éstos».)

III. *Ordenación de la gestión.*—«Supresión de la concurrencia de gestores», «gestión encomendada en cualquier caso a gestores sin ánimo de lucro» —en su consecuencia, «eliminación de las entidades colaboradoras del Seguro de Enfermedad mercantiles, como las Compañías mercantiles de aseguramiento de accidente de trabajo», puesto que «un seguro social y obligatorio no puede ser hoy fuente de beneficios mercantiles para nadie»—, «participación de los asegurados en la gestión», «colaboración de las Empresas».)

IV. *Saneamiento financiero y conciencia de coste.*—El Proyecto «adopta una serie de medidas: paralelismo de cotizaciones, establecimiento del pago de una cantidad fija en la prestación farmacéutica y supresión del petitorio de medicamentos, para dar a los médicos y a los asegurados la gran facultad de recetar y ser recetados absolutamente todos los medicamentos que existen en el mercado».)

1) *La Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963*

Consta de una exposición de motivos, dividida en cuatro apartados— Justificación y directrices de la Ley Acción protectora de la Seguridad Social, Servicios sociales y asistencia social y Significado y alcance de la reforma—, a los que sigue la Base preliminar y las relacionadas a continuación:

Primera.—*Declaraciones generales.*

Segunda.—*Campo de aplicación.*

Tercera.—*Regímenes y sistemas especiales.*

Cuarta.—*Afiliación.*

Quinta.—*Acción protectora.*

Sexta.—*Asistencia sanitaria.*

Séptima.—*Incapacidad laboral transitoria.*

Octava.—*Invalidez.*

Novena.—*Vejez.*

Décima.—*Muerte y supervivencia.*

Undécima.—*Protección a la familia.*

- Duodécima.—*Desempleo.*
 Décimotercera.—*Cotización.*
 Décimocuarta.—*Recaudación.*
 Décimoquinta.—*Servicios sociales.*
 Décimosexta.—*Régimen de asistencia.*
 Decimoséptima.—*Gestión de la Seguridad Social.*
 Décimoctava.—*Régimen económico-financiero.*
 Décimonona.—*Régimen jurisdiccional.*

Por último, dos disposiciones finales, una disposición final y ocho transitorias.

Dijo el Ministro de Trabajo, en su discurso ante las Cortes, que son tres los puntos sustanciales de la Ley, y asimismo, otro punto adicional «sobre el que también gravita nuestro especial interés, referente al Régimen especial de la Agricultura y del Mar».

1.º *Democratización o popularización de la gestión de la Seguridad Social*

Nosotros —expresó— no solamente no somos partidarios de la estatificación a ultranza, sino que nos lo prohíbe nuestra condición política y la fidelidad jurada y sentida a los principios del Movimiento. Pero sí sostenemos que la plenitud de nuestras estructuras político-sociales exige promover la participación del pueblo en la responsabilidad y en la gestión de cuanto le afecta.

¿Puede alguien atreverse a sostener que se practica, aunque sea remotamente una política de estatificación cuando la rectoría de los órganos de la Seguridad Social se encomienda a la representación sindical de los asegurados?

Al asumir las Mutualidades Laborales —agregó el señor Romeo— la gestión que hasta el presente tenían confiada las Compañías mercantiles de seguros, tengo que hacer constancia de mi respeto y consideración por aquellas Compañías que, honrando su actividad, desempeñaron un papel importante en el escenario de nuestros Seguros Sociales y cubrieron, con un personal cuya protección prevé especialmente la Ley, un servicio de difícil prestación y trascendente finalidad.

No obstante esta limitación en la gestión de la Seguridad Social, el Proyecto, lejos de contradecir la libre iniciativa privada, la afirma y fortalece.

2.º *Reincorporación de los inválidos a la vida activa*

La invalidez del trabajador constituye uno de los problemas más dramáticos de la política social. Para restituir a nuestros inválidos a la actividad profesional y a la alegría de sentirse otra vez útiles a la comunidad, no podemos regatear esfuerzo alguno. Queremos que, una vez cumplido el proceso de rehabilitación y de readaptación, las puertas de las Empresas estén abiertas de par en par para ellos. No sólo porque serán trabajadores en plenitud de rendimiento para la actividad que se les haya asignado, sino porque en el seno de la Empresa deberán ser un motivo de orgullo permanente.

3.º *Aportación del Estado al sostenimiento de la Seguridad Social*

Esta aportación —continuó el ministro—, otra de las sustanciales conquistas del Proyecto de Ley, es, sencillamente, la expresión de la solidaridad social. A través del impuesto, muy especialmente cuando el sistema fiscal es de carácter progresivo, la comunidad retribuye al trabajador una parte del bienestar que su sacrificio y su esfuerzo le han proporcionado.

En orden al precitado punto adicional, expresó el ministro lo siguiente:

«El desfase entre el nivel de vida del trabajador agrícola y el de la industria o los servicios, cuya corrección nosotros ya iniciamos con la igualdad del salario mínimo, entraña, a mi juicio, una grave situación, cuyas consecuencias políticas no nos es lícito desconocer. Urge devolver al campesino la conciencia de su valía; urge, sobre todo, demostrarle que el Estado español —como así es— ni le ignora ni le desconoce, ni mucho menos vuelve la espalda a sus problemas. Hay que situar a los hombres del campo en condiciones de prestar dignamente su trabajo y de mirar serenamente al infortunio.

La solución del problema de los trabajadores del campo —agre-

gó— requiere una política coordinada, que excede con mucho del ámbito de la Seguridad Social. El Ministerio de Trabajo se compromete resueltamente con el campesino español a que antes de que termine 1964, con la colaboración de la Organización Sindical, elevará al Gobierno un proyecto de ley que marque el primer paso en la solución del problema de la Seguridad Social de los trabajadores agrícolas.

También con los trabajadores del mar se adquiere idéntico compromiso que con los trabajadores agrícolas.

* * *

Contentos hemos de estar porque una grave cuestión entra en ancho y despejado camino; porque contra discrepancias más o menos explicables ha salido victorioso el sentido de lo justo; porque no han acertado los que anunciaban alguna insólita disolución; porque han acertado los que anunciaban razonables eliminaciones; porque los Seguros Sociales dan paso a un verdadero sistema de Seguridad Social; porque, con ponderación, «se inicia una evolución respetuosa de la legalidad para garantizar el éxito del sistema», y, en suma, esto es lo que más importa, porque el nuevo y saludable viento de la Ley fortalecerá poderosamente una parcela sustancial del mundo del trabajo.

LUIS LANGA

