

CIEN AÑOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Este estudio de Manuel Alonso Olea analiza los problemas actuales de la Seguridad Social, y las soluciones que se ofrecen a tales problemas, en el contexto general del proceso histórico de formación de la institución. Después de cien años de constante y acelerada evolución, marcada por las tendencias a la ampliación del conjunto de personas protegidas y al perfeccionamiento e intensificación de sus prestaciones, la Seguridad Social se enfrenta ahora, ante la persistencia y gravedad de la crisis económica, con los nuevos fines de: racionalización interna; fomento y estímulo (y no sólo mera neutralidad) de la oferta de trabajo y el reparto de éste.

Aquella evolución y las expresadas tendencias se observan ambas en los dos modelos característicos de organización de los sistemas nacionales de Seguridad Social: el modelo bismarckiano y el modelo Beveridge, ambos netamente diferenciados y descritos con precisión en el estudio, aun cuando no tanto en la realidad, ya que — como resalta el autor — ni uno ni otro han tenido reflejo en ninguna parte en su estado puro.

EL 17 de noviembre de 1881, a las 13,30, en el Salón Blanco del Reichstag, Otto von Bismarck, Canciller del Imperio alemán, abrió la sesión, lamentando que el Emperador no asistiera a ella por motivos de salud, leyendo seguidamente en su nombre un *Mensaje* en el que se decía:

La superación de los males sociales no reside exclusivamente en la represión de los excesos... sino también en la búsqueda de fórmulas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores...

En tal sentido se presentará por el Gobierno... un proyecto de ley sobre aseguramiento de los trabajadores contra los accidentes de trabajo... [También] un proyecto de ley de creación de un

sistema, con base paritaria, de cajas de enfermedad. También se considerará la situación de quienes pierdan la capacidad de trabajo por edad o invalidez, que tienen frente a la comunidad una pretensión fundada de mayor asistencia pública de la que hasta ahora se les ha dado.

Hallar los medios y los procedimientos para esta asistencia es tarea difícil, pero a la vez una de las más grandes que puede proponerse una comunidad asentada sobre la moral cristiana.

Sigue el mensaje preconizando una reforma fiscal cuyo eje es el monopolio del tabaco, y diciendo que

condición previa necesaria para las reformas políticas y sociales que se proponen es la elaboración de una esta-

dística fiable de la población del Imperio, para la cual no existen todavía materiales suficientes y seguros. La Administración debe conseguir esto a la mayor brevedad (1).

De esta forma, fue Bismarck «el Moisés que golpeó con su cayado la piedra dura y árida e hizo brotar el agua viva del aseguramiento social» (2).

Ditirambo aparte, tenía razón Schmoller; el mensaje de Bismarck —cuyo centenario se conmemoró en el Reichstag reconstruido el 17 de noviembre de 1981— abría una nueva era en las formas a través de las cuales la comunidad iba a cumplir parte de los deberes de reciprocidad esenciales a la misma. De golpe, se relegaban al pasado, subsistiendo como residuales, no ya los sistemas de beneficencia privada, sino también los de beneficencia pública (hasta entonces en Alemania confiados a los *Länder*), sustituyéndose por un conjunto de seguros sociales cuyos rasgos esenciales continúan siendo hoy los mismos —aun en los casos en que los seguros sociales para riesgos o contingencias específicas se han integrado, con más o menos rigor, en una organización compleja de seguridad social— que cuando aquéllos se establecieron, a saber: prestaciones de derecho estricto adquirido a través de una operación de seguro basada en las cotizaciones de los trabajadores y empresarios protegidos.

Penosa, aunque seguramente, las leyes alemanas de 1883, 1884 y 1889 fueron cumplimentando el programa del *Mensaje* e instaurando respectivamente los seguros sociales de enfermedad, de accidentes de trabajo y de invalidez-vejez o seguro «de pensiones»; tras los

cuales, continúa la apología de Schmoller, «millones y millones de trabajadores enfermos e inválidos bendecirían el nombre de Bismarck» (3).

Lo que se halla tras el Mensaje de Bismarck es un formidable fenómeno —el más importante en los modos de vida de la humanidad desde el Neolítico, se ha dicho y reiterado (4)—, ya para entonces conocido con el nombre de *La Revolución Industrial* (5), y uno de los intentos más decididos y fructuosos para enfrentarse, mediante un intervencionismo estatal decidido, dejando atrás en este terreno el «dejad hacer», con lo que también ya entonces se conocía como *La Cuestión Social* (6), representada por millones de trabajadores industriales desarraigados de las comunidades locales campesinas y de la familia extensa, característica de aquéllas, rotos sus ritmos de vida, hacinados en ciudades malsanas asaltadas por las fábricas, y con condiciones de trabajo que la falta de salubridad de los establecimientos, la prolongación de las jornadas, al inventarse sistemas eficientes de iluminación, y el abuso del trabajo infantil, harían de dureza extrema, y con poca, si alguna, protección ante la indigencia derivada de los riesgos sociales, señaladamente de los que el *Mensaje* cita (7).

La genialidad de Bismarck consistió, en sustancia, en trasladar al campo de los riesgos sociales la técnica de la operación de seguro, con todas sus notas básicas: eliminación jurídica de un riesgo mediante su colectivización; aleatoriedad e incertidumbre individual de los siniestros; formación de un fondo mutuo común para atender a su ocurrencia; tratamiento mate-

mático financiero conforme a un plan para que la presencia del fondo elimine el *alea* respecto del colectivo asegurado. Con todas sus notas básicas más una adicional, a saber, el ensamblamiento de grandes colectivos, sin selección de riesgos especialmente rentables, en el seguro social, impuesto además como obligatorio o forzoso por la norma para, de un lado, vencer la tendencia hacia la improvidencia y, de otro, allegar fondos a través de cuotas, tasas o impuestos —no hay por qué entrar aquí en este debatido problema de naturaleza jurídica— que sólo podían surgir al amparo del poder fiscal del Estado (8).

Esta fue la opción para «organizar y hacer científica la benevolencia» (9), como quería Toynbee, o la forma como el soberano cumplió con el deber que, a juicio de Hobbes, tenía respecto de los incapacitados de «no abandonarlos al azar de la caridad incierta de las personas privadas» (10), o como la sociedad se impuso el deber de «descubrir la necesidad y sus remedios» y organizó la provisión de éstos, sin abandonar ni el descubrimiento ni su remedio «a la doble contingencia de que exista un sentimiento generoso y de que quien lo tiene conozca la necesidad», como dijera Hegel (11).

La evolución histórica de un sistema relativamente «puro» de seguros sociales se extiende, con cronologías distintas en los diversos países, desde la época de las primeras leyes bismarckianas hasta otra que podemos situar en la segunda postguerra, en la década de los años cuarenta de este siglo. A grandes rasgos, la evolución con-

sistió, de un lado, en ir ampliando paulatinamente el ámbito de cobertura del seguro social del trabajador industrial y de servicios a todo trabajador por cuenta ajena y aun, más tarde, a todo trabajador, aun al autónomo o por cuenta propia; de los «económicamente débiles» a personas con rentas o salarios más altos, acabándose quizá por eliminar los topes salariales para el aseguramiento; y a completar el cuadro de riesgos cubiertos (el «riesgo» familiar y la protección del paro forzoso fueron las adiciones más importantes) para completar un *ideal de cobertura* que tampoco difiere en gran parte del actual (12).

Pero esta evolución, aparte de seguir reposando firmemente sobre la operación de seguro como base técnica del aseguramiento social —de ahí el predominio de los sistemas de capitalización y, en cuanto a éstos, la que se denominó «obsesión de solvencia» en las inversiones de los capitales coste de las prestaciones a largo plazo para garantizar el pago de éstas—, contempló cada riesgo como relativamente aislado de los demás, articulando una serie de seguros sociales y acuñando la expresión *previsión* o aseguramiento *social* para designar el conjunto; los nuevos colectivos, por otro lado, no se incorporaron de plano y con todas sus consecuencias a los seguros existentes, sino con modalidades especiales en su cuadro de prestaciones y en su financiación, germen de un problema, que paulatinamente había de agudizarse, al configurar estos «régimenes especiales» junto a uno general.

Si se ha de elegir una segunda fecha en la historia de la

seguridad social, que se corresponda en su importancia con la germinal de 17 de noviembre de 1881, habría de ser la de 20 de noviembre de 1942, en que William Beveridge databa su carta al Ministro responsable remitiéndole: «el adjunto Informe, fruto del trabajo del Comité interministerial de Seguridad Social nombrado por su predecesor... en junio de 1941».

Decía el Informe (13):

El rasgo principal del Plan de seguridad social [que el Informe proponía] es un esquema de aseguramiento social contra la interrupción y destrucción del poder de ganancia y por los gastos anormales con motivo de nacimiento, matrimonio o muerte.

El plan cubre a todos los ciudadanos sin limitación de rentas..., es un plan de cobertura general de personas y de necesidades.

El esquema de aseguramiento social como método principal de la seguridad social incorpora principios esenciales: prestación uniforme de subsistencia; contribución uniforme; unificación de la responsabilidad administrativa; adecuación de la prestación [esto es, así en cuantía como y en tiempo..., una prestación que se intenta que sea por sí misma suficiente para proveer el mínimo de renta preciso para la subsistencia en todos los casos normales...]; generalización [esto es, de nuevo, el aseguramiento social debe cubrir todas las personas y todas las necesidades]; clasificación [esto es, toma en consideración de los diferentes modos de vida de los diferentes sectores de la comunidad] a través de clases de aseguramiento... que no son clases económicas ni sociales en el sentido

ordinario: el sistema es para todos los ciudadanos (14).

Sin pretender agotar ni siquiera lo fundamental del Informe, tres puntos, sin embargo, parece que deben ser destacados. El Informe propone:

La separación de la asistencia sanitaria [incluidos los servicios de rehabilitación] de la administración de las prestaciones económicas, y el establecimiento de un completo servicio sanitario para todos los ciudadanos que cubra toda forma de tratamiento y toda especie de deficiencia de salud bajo la supervisión del Ministerio de Sanidad.

La asistencia social es parte de la seguridad social y debe servir para cubrir todas las necesidades no cubiertas por el aseguramiento... a nivel de subsistencia pero a nivel algo menor que las prestaciones de aseguramiento... la asistencia siempre estará sujeta a la prueba de la necesidad y a la consideración de los medios que se poseen para atenderla. Su coste será soportado directamente por el Tesoro Público.

El aseguramiento social obligatorio cubre un nivel de subsistencia para necesidades primarias y riesgos generales. La seguridad social voluntaria tiene por fin ir más allá del nivel de subsistencia en los riesgos generales incrementando las prestaciones; y cubrir riesgos y necesidades que aunque suficientemente amplios para ser asegurados no lo son tanto como para pedir una seguridad obligatoria. En cuanto a la seguridad social voluntaria atiende a necesidades reales y es una parte esencial de la seguridad [social] a la que debe dejarse espacio y proporcionar incentivo (15).

Sirva esta larga traducción textual para dar cuenta de la conmoción beveridgeana; la consideración de los riesgos aislados se ve sustituida por una consideración conjunta de todos ellos, o, mejor dicho, por la presencia de un solo riesgo descrito con la expresión «situación de necesidad», que se cubre con prestaciones económicas a nivel de subsistencia uniforme para todos los ciudadanos, a todos los cuales se extiende la cobertura; se independizan las prestaciones en especie sanitarias y se ponen a cargo directo del que después sería Servicio Nacional de la Salud; la asistencia social —beneficencia rebautizada, de fortísima tradición en Gran Bretaña en el sistema de las *leyes de pobres*— queda como residual, sujeta a prueba de necesidad, para quienes, por sus circunstancias especiales, no sean suficientes las prestaciones ordinarias; la seguridad social voluntaria se concibe como complementaria para la mejor protección de riesgos cubiertos, o para la protección de riesgos no cubiertos.

Tras el Informe de Beveridge, soportándolo y motivándolo, existía una realidad sumamente compleja, cuyos rasgos más característicos, con seguridad, eran los siguientes:

En primer lugar, la devastación que en los sistemas económicos europeos habían producido la, o las crisis sucesivas, a la primera postguerra mundial al final de la década de los veinte y al principio de la de los treinta de este siglo, cuyo reflejo social más notorio había estado en las muchedumbres de parados forzosos; la «terrible caída» fue, entre otras muchas cosas, una caída en perpendicular del empleo, a la que los sis-

temas de seguridad social, entonces existentes, no pudieron hacer frente, revirtiendo la protección hacia formas benéficas y asistenciales, incluso el suministro de alimentos, para el sostenimiento del parado.

En segundo término, la guerra misma, la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el *Informe* se estaba preparando y fue presentado. Su final había de abrir una era de reconstrucción de la que había que eliminar el temor latente de nuevos paros masivos, de los que sólo la guerra había sacado a la economía mundial, y a los que se podía volver al desmovilizar hombres e industrias si no se adoptaban las medidas adecuadas.

Prepararse para la postguerra, cuando la guerra había barrido y seguía barriendo tantas cosas, era la esperanza, si no la obsesión, de Beveridge, y él mismo lo dice casi con estas mismas palabras: «ahora, cuando la guerra está borrando hitos de toda clase es el momento de experimentar en campo despejado» (16).

Se tenía, además, la convicción de que la revolución tecnológica había llevado al aparato productivo a un grado de perfeccionamiento tal que éste se encontraba en condiciones, en los países industrialmente avanzados al menos, de intentar eliminar toda forma de pobreza y de necesidad de ella dependiente. La Necesidad —así, con mayúsculas— podía ser combatida a través de la provisión de seguridad en las rentas por la seguridad social.

Si no exactamente en la forma querida por Beveridge, sí en una inicialmente muy aproximada, las leyes británicas de 1945

sobre prestaciones económicas y familiares de seguridad social, de 1946 creando el Servicio nacional de Sanidad para la cobertura de los riesgos sanitarios, y de 1946 sobre accidentes de trabajo, «equivalieron sustancialmente a una adopción del *Informe*» (17), completadas, como lo fueron en 1948, por la *National Assistance Act*, que eliminó las leyes de pobres y estableció un sueldo de emergencia para casos de necesidad extrema, previa prueba de necesidad, no cubierta por la seguridad social contributiva —salvo en cuanto a las prestaciones sanitarias— de derecho estricto regulada por las otras leyes.

El propio nombre de la nueva concepción de la protección social es de esta época; *Social Security Act* fue el nombre de una de las leyes de recuperación norteamericanas de Roosevelt (bien que esta ley en concreto estuviera muy lejos de responder ni a lo que hoy llamamos seguridad social, ni siquiera al conjunto de medidas que por entonces se denominaba previsión social). Desde entonces, por dejar aclarado y no volver sobre el problema terminológico, seguridad social es la expresión que designa al conjunto de medidas de protección de riesgos sociales según el ideal actual de cobertura, especialmente desde que la expresión fue utilizada en las grandes declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos (18).

Las alternativas que el nuevo modelo inglés, o beveridgeano (modelo B en adelante), de seguridad social ofrecía respecto del anterior bismarkiano (modelo A en adelante) eran, en principio, las siguientes:

1.º Si bien la operación de seguro seguía siendo la clave de ambos modelos, el modelo B descansaba muy ampliamente sobre recursos indiferenciados procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, con los que había de atenderse a la carga, por lo demás creciente, de la asistencia sanitaria y a la protección residual prestada por la asistencia social.

2.º Mientras que la operación de seguro del modelo B se montaba en general sobre cotizaciones uniformes para todos los asegurados, y otorgaba en consecuencia prestaciones económicas uniformes para todos ellos, la operación de seguro del modelo A reposaba sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado —según la cuantía del salario del trabajador por cuenta ajena— y, por consiguiente, otorgaba prestaciones en proporción a estas mismas rentas. De donde se seguía que mientras que el modelo B pretendía garantizar un nivel de subsistencia uniforme, el modelo A pretendía garantizar un nivel de vida que guardara relación con el del asegurado anterior al acaecimiento del riesgo (vejez, invalidez, paro) cubierto.

3.º Consiguientemente, el modelo B tenía que prever y previó, como se ha dejado dicho, la existencia de una seguridad social voluntaria, concibiendo la obligatoria, decía Beveridge, como nivel de subsistencia, «para que los individuos construyan libremente sobre él» (19).

4.º El sistema del modelo B llevaba implícita, si no constaba como declaración explícita, una tendencia hacia la universalización de la cobertura, de forma que ésta abarcara a to-

dos los ciudadanos; algo que, en cambio, si no era contradictorio con el modelo A, sí tenía en éste dificultades mayores de implantación, al no prever subvenciones públicas masivas.

5.º El modelo B llevaba implícita, si es que no constaba como declaración explícita, una tendencia hacia la unificación de los riesgos objeto de cobertura; no ya de los sanitarios, cualquiera que fuera la causa, común o profesional, del padecimiento, sino también de los económicos, al concebirllos todos ellos como refundidos dentro de la situación de necesidad; mientras que en el modelo A tendía a persistir una consideración aislada de cada uno de los riesgos o contingencias.

6.º En fin, el modelo B hacía posible, bien que no imponía como necesidad organizativa, una administración y gestión unificada y pública del sistema, mientras que el modelo A, a su vez, hacía posible, aunque tampoco imponía como necesidad organizativa estricta, la subsistencia de administraciones diferenciadas para cada riesgo y aun para colectivos diferenciados de cotizantes en cada uno de ellos.

De hecho, ninguno de los dos sistemas se impuso rotundamente en la evolución de la seguridad social de los últimos treinta o cuarenta años hasta nuestros días. Ningún sistema de seguridad social es hoy ni puramente bismarkiano ni puramente beveridgeano. Ni siquiera en los países en que vieron la luz los respectivos modelos: en Alemania Federal, por ejemplo, se contempla una ayuda importante de los presupuestos públicos a los recursos para pres-

taciones (el 39,3 por 100, frente al 60,7 por 100 procedente de las cotizaciones de los asegurados, y de los empresarios en su caso) (20), diversificada en forma de subvenciones que, con unas u otras cuantías, apoyan virtualmente todas las ramas del aseguramiento. En Gran Bretaña, por ejemplo, el sistema de la prestación uniforme, a nivel mínimo, para la mayoría de los riesgos, ha sido sustituido por otro de prestaciones proporcionales a los salarios, aunque, por supuesto, las aportaciones estatales sigan subsistiendo, concedidas sobre las prestaciones sanitarias y la asistencia social, contando en esta última, por lo demás, con los fortísimos costes de personal de administración (21). En Alemania Federal, pese a que de siempre el sistema de pensiones ha sido proporcional a los salarios, aquéllas han sido mejoradas en medida muy importante con prestaciones complementarias «voluntarias» acordadas en convenios colectivos (22). En Gran Bretaña, en la cobertura general de las prestaciones médicas por el Servicio Nacional de Sanidad, se está registrando, actualmente, lo que se califica como «una tendencia implacable hacia el sector privado» (23).

Así, la evolución de la seguridad social, desde la década de los cuarenta, se caracterizó no tanto por el rigor y finura técnicas del mecanismo de protección como por su expansión continua a nuevos colectivos de asegurados; del mismo modo que no se reflejó tanto en el alumbramiento de nuevos riesgos que pudieran ser objeto de cobertura, como en el perfeccionamiento e incremento de la protección en cuanto a los riesgos ya alumbrados.

El ideal de cobertura se alcanzó y consolidó en torno a la vejez, entendida como el cumplimiento de una edad a partir de la cual no se obtienen o es difícil obtener rentas de trabajo; la incapacidad para trabajar transitoria o definitiva derivada de enfermedades y accidentes comunes y profesionales, cubriendo tanto mediante prestaciones dinerarias las deficiencias de rentas como, mediante prestaciones en especie, el mayor gasto derivado de la asistencia sanitaria; el desempleo y paro forzoso; y, con vacilaciones, en cuanto que las medidas de seguridad social tendieron a ser utilizadas también como instrumento de política demográfica, las cargas familiares, señaladamente la presencia de hijos menores viviendo a costa del asegurado.

El sistema básico continuó siendo objeto de protección a través del modelo bismarckiano (quizá con la separación de las prestaciones sanitarias y/o de las familiares puestas como servicio público a cargo directo del Estado, y quizá también subvencionando éste otras prestaciones, señaladamente las de sectores o regímenes «especiales» [agrario, minero; por ejemplo] deficitarios). Las situaciones de indigencia, escapadas a través de los intersticios del aseguramiento, y los casos más notorios de insuficiencia de éste, se cubrieron a través de un sistema modernizado de beneficencia, rebautizado como asistencia social, previa prueba de necesidad; y aunque, en general, las prestaciones económicas por defectos de renta, especialmente las de los trabajadores por cuenta ajena, se fijaron en proporción a los salarios dejados de percibir, esto no fue obs-

título para la aparición de una seguridad social complementaria y voluntaria muy amplia, que muy frecuentemente utilizó para su instalación el convenio colectivo, esto es, el pacto entre los empresarios y los trabajadores asegurados (24).

Si se quisieran de algún modo contemplar las posibilidades últimas entrevistas de desarrollo, *rebus sic stantibus*, del conjunto de la seguridad social en un país industrialmente avanzado, se podría traer a colación hoy, treinta y cinco años después del «plan» Beveridge, el denominado *Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de seguridad social* (25).

Su dato más característico es el poner como primera situación protegida dentro de su esquema básico, la que denomina «falta de renta», prestación reflejo del derecho que reconoce a todo ciudadano, «a una renta mínima adecuada» si el interesado no puede obtener ésta, o la que obtenga es inferior a una cifra determinada definida como mínima de subsistencia o «salario base» (26). «La *renta garantizada* —se nos explica— realiza la seguridad social mínima. Los ciudadanos que se encuentren en circunstancias tales que no dispongan de una *renta mínima*, es decir, de los medios necesarios para subvenir a los gastos elementales para una existencia digna y humana, tienen derecho a una renta garantizada» (27).

La renta garantizada formaría así un nivel mínimo o elemental de protección. Sobre él el Código monta un sistema, llamémosle tradicional, de seguridad social —con la particularidad notable de que suprime «la

distinción entre la cotización del trabajador y la del empleador»; esta distinción no es realista desde el punto de vista económico puesto que, «las únicas cifras reales son el coste del trabajador para el empleador y el salario neto para el trabajador» — para riesgos que no difieren de los ordinarios del que hemos llamado «ideal de cobertura» (28). Admitiéndose finalmente, con amplitud, «régimenes de seguro libre» que pueden tener por objeto cualesquiera de las prestaciones ordinarias que el proyecto prevé.

Rebus sic stantibus, porque hoy parece como si una tormenta se cerniera sobre la seguridad social, si es que no la está azotando ya.

Su consecuencia externa más patente es la alarma sobre los recursos que la seguridad social consume; por decirlo con afirmaciones contemporáneas referidas a España, la preocupación por «el crecimiento desbordado de sus gastos», por «el formidable aumento de los gastos de la seguridad social» (29). Pero es claro que este dato, en general no discutido, es meramente externo, efecto de causas más profundas sobre las que centrar la indagación.

Dejando a un lado, de momento, el problema específico de la asistencia sanitaria, estas causas son fundamentalmente dos, íntimamente ligadas entre sí: el envejecimiento progresivo de los colectivos asegurados y la crisis de la situación de empleo.

El envejecimiento de la población en los países avanzados industrialmente, y con su población a lo que parece controlada, o ya no en fase de creci-

miento vertiginoso, viene acusándose desde hace tiempo. Cada vez son más las personas que sobreviven las edades de sesenta, sesenta y cinco, o setenta años —por elegir tres usuales de jubilación pensionada; la de sesenta y cinco es la dominante— y las que viven más tiempo tras cumplir esa edad. Por un lado, en un futuro casi presente ya, entre un 1/8 y 1/10 de la población será pensionista por edad, y los porcentajes, obviamente, serán muy superiores referidos a la población activa, que gira alrededor del 40 por 100 de la población total, y habrá de vivir a costa del número comparativamente reducido de los que están en edad de dedicarse a las tareas productivas; por otro, el jubilado hoy a los sesenta y cinco años vivirá entre once y quince años más con posterioridad a su jubilación (30).

Así no es extraño que, como primer factor del aludido aumento de costes, se mencione «el crecimiento de las pensiones» (31), que aún resulta más espectacular si un sistema desafortunado de tratamiento de la invalidez se limita a pensionar ésta, sin concentrarse, como debe —por infinidad de razones, el costo aparte— sobre las prestaciones de rehabilitación; y si se combina con la generosidad en el reconocimiento de pensiones de viudedad, y en favor de otros familiares, sin tener en cuenta su capacidad de trabajo.

Lo anterior aparte, el anciano necesita de prestaciones asistenciales en especie, tanto más necesarias hoy cuanto que el sistema de familias nucleares tiende a dejarle aislado y sin este tipo de soporte, además de que también por esta causa las pensiones han de ser pen-

siones de subsistencia cuando menos y no rentas marginales que acrezcan las de una familia, inexistente ya en general, que hipotéticamente pudiera ayudar al sostenimiento del anciano. Incluidas entre estas prestaciones las sanitarias, sumamente costosas en la ancianidad (32).

Finalmente, es innecesario decir que, como las pensiones deben ser continuamente actualizadas, manteniendo cuando menos el valor real que tuvieron al tiempo de su concesión, su coste sigue el ritmo general de costes de la economía nacional en que están insertas.

El segundo problema, con seguridad más relevante aún que el anterior, es el de la situación de empleo o, más crudamente, el crecimiento desde hace casi una década, también en los países industrialmente avanzados, del paro forzoso, esto es, de la situación bien de quienes, por utilizar la definición del antiguo artículo 172 de la Ley de seguridad social (y hoy del artículo 17 de la Ley Básica de empleo) «pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación por causas a ellos no imputables», bien de quienes pudiendo y queriendo trabajar ni siquiera pueden acceder a un primer empleo, también por causas «a ellos no imputables». Siendo esta causa no imputable a la voluntad del parado —a un lado las deficiencias de información en cuanto a los empleos disponibles y las de formación profesional de los aspirantes— la inexistencia de empleos o, si se quiere positivar, la existencia de empleos en número insuficiente para cubrir la demanda de ellos.

Es difícil quitar dramatismo a un fenómeno que por todos lados se nos presenta como dra-

mático (33), y sustraerse a la impresión de que el paro que tenemos encima es el gran paro histórico, el que ha azotado a la humanidad desde siempre, salvo en períodos sumamente concretos y determinados en que una eclosión tecnológica ha revolucionado profundamente el sistema de necesidades humanas y ha abierto posibilidades masivas de empleo ante las exigencias del aparato productivo para satisfacer aquellas; el paro ante el que, en el mejor de los casos, se ha reaccionado mediante la autodefensa del subempleo, esto es, mediante la acumulación de personas técnicamente innecesarias en cada puesto de trabajo; el paro de las soluciones terribles y catastróficas hobbesianas.

Y no precisamente hoy, a lo que parece, porque la tecnología esté paralizada, sino porque, en gran medida, es una tecnología destructora de empleo; ni porque, a plazo corto y medio por lo menos, el sistema actual de necesidades esté universalmente satisfecho, sino porque su satisfacción en este plano exige la paz universal y perpetua, la misma que hace siglos entrevieran Leibniz y Kant como condición *sine qua non* para la solución de los problemas humanos.

En la espera de la paz, y en la espera de que, como Hegel quería, la técnica comparezca en la Historia cuando se la necesita (34) —lo cual, lejos de envolver, «un pesimismo excesivo en cuanto a la ciencia» (35), supone una profesión de fe respecto de ella—, la primera para la plenitud en la satisfacción universal, se insiste, de las necesidades actuales, la segunda para el descubrimiento de un sistema racional de necesidades huma-

nas nuevas, a tono con la formidable productividad del trabajo humano, el hecho real actual con el que hay que enfrentarse es la escasez de trabajo, del trabajo mismo como bien económico.

Por supuesto, la afirmación que precede sobre la escasez de trabajo no se aporta aquí como si fuera un descubrimiento. El más somero repaso de la literatura medianamente seria sobre estos temas demuestra que se está operando sobre esta hipótesis o, más bien, sobre constatación de hechos. Por ejemplo, el discurrir jurídico actual que tan bien queda reflejado en el título del ensayo de Ojeda, *El fin de un principio: la estabilidad del empleo* (36), revela cómo el criterio general de la contratación por tiempo indefinido, o de la prolongación indefinida de los contratos de trabajo, está sometido a los embates resultantes de la inexistencia de trabajo suficiente, lo que también se explicita en el ensayo reciente de Gonzalo Diéguez Cuervo; los contratos temporales, y dentro de este género los por tiempo determinado, nos dice, «constituyen en el plano de la política laboral una categoría y no una anécdota; una norma, no una anomalía»; el paro «ha dejado de ser una intermitencia estacional, cíclica o tecnológica, para convertirse en una constante» (37). En general, de la dinámica propia de las relaciones laborales se afirma que está decisivamente influida por «la disminución de las tasas de actividad y la caída constante de los niveles de ocupación»; o que una consideración del sistema de jubilaciones debe tener en cuenta la magnitud de la crisis económica que estamos atravesando, que «lleva consigo

el desorbitado crecimiento del número de parados» (38). La *Política gubernamental* y [la] *negociación colectiva* [se desarrolla hoy] *en un contexto de crisis económica*, uno de cuyos ingredientes básicos es la escasez de trabajo (39).

Es innecesario destacar el impacto directo que sobre la seguridad social tiene el fenómeno así descrito y constatado.

De un lado, la atención al parado, su sostenimiento, incluso a nivel mero de subsistencia, consume recursos económicos ingentes, desbordando la posibilidad de cualquier cotización razonable sobre los salarios y exigiendo la inyección masiva de recursos estatales generales. De otro lado, las cotizaciones mismas sobre los salarios se reducen drásticamente, en la medida en que la masa global de salarios decrece por la desocupación, disminuyendo los recursos no ya para atender a los parados forzosos, sino para el sostenimiento general del sistema de prestaciones otras que los subsidios al parado.

Presidida así hoy la seguridad social por esta conmoción, su mirada se dirige aparte de hacia su propia «racionalización» (40), esto es, hacia la utilización óptima de los recursos relativamente escasos —por ingente que sea su magnitud absoluta, que lo es— que tiene a su disposición, lo que especialmente reza respecto de las prestaciones en especie, incluidas las sanitarias; se dirige o debiera dirigirse hacia, digo, ver cómo se puede estimular la creación de nuevos empleos, aumentar la oferta de trabajo, y ver de qué forma, si de alguna, puede repartirse mejor el trabajo escaso existente.

Se trata de medidas, si no exactamente de emergencia, sí concebidas como paliativos de una situación que demanda estudios y decisiones mucho más profundas. Entre ellas pueden citarse (41):

1.^a La facilitación de la contratación temporal, incluso para las necesidades o actividades «normales» de la empresa, que anime al empresario a la creación de nuevos puestos de trabajo; son estas medidas las que producen la erosión, aludida más arriba, del principio de estabilidad en el empleo, y al tiempo quizá las que más animan hacia nuevas contrataciones de trabajadores (de ahí, para el especialista, que el Estatuto de los Trabajadores trate de conjugar la regla «estructural» con la excepción «coyuntural», en el artículo 15.1.a) en relación con el artículo 17.3, mediante una autorización amplísima al Gobierno —de la que éste ha hecho algún uso— para permitir y regular la contratación temporal).

2.^a La desincentivación del trabajo en horas extraordinarias, prohibiéndolas o recargando sus costes en forma de cotizaciones adicionales a la seguridad social (no, ciertamente, aumentando los salarios que por ella se pagan que, contra lo presuntamente pretendido, no es sino una forma de incentivar el que se realicen).

3.^a La disminución del porcentaje que las cotizaciones de los empresarios representan entre los recursos de la seguridad social, y el aumento consiguiente de las subvenciones estatales. Dentro de este contexto han de situarse los estudios sobre la posibilidad de sustituir la masa salarial, como base de cotización, por otro elemento de

cálculo (la potencia instalada; la facturación, los rendimientos). El razonamiento es que los costes de seguridad social ligados a los salarios desincentivan el empleo, y por lo tanto las inversiones que se dirijan hacia tipos de producción con uso intensivo de mano de obra; el debate es, sin embargo, muy intenso, pues el razonamiento de contrapartida es la posible falta de incentivo para la utilización de tecnología avanzada a la que acostumbra a ligarse el progreso económico (42).

4.^a La reducción de la jornada de trabajo, el aumento de las vacaciones y la reducción del pluriempleo, como formas de «reparto» del trabajo disponible, junto con la desviación de las inversiones hacia los servicios, y, de entre ellos, hacia los de entretenimiento del ocio y ocupación del tiempo que el trabajo productivo deja libre al trabajador. Quizá es aquí donde con más claridad se observa la mutación de enfoque en cuanto a los tiempos de trabajo. Mientras que en un pasado próximo la reducción de la jornada de trabajo, del tiempo de trabajo en general, tenía como móvil y como finalidad la evitación de jornadas agotadoras, o la jubilación pensionada del trabajador proporcionar a éste un descanso al final de su vida productiva, hoy se habla de que «la reducción del tiempo de trabajo... es una reivindicación prioritaria... *en la lucha contra el desempleo*», y se dice de las segundas que, «la novedad del enfoque actual radica en la utilización de las jubilaciones anticipadas... para... *contener el crecimiento de las tasas de paro*» (43). Se podría añadir que un clima de tranquilidad política y social opera como condición

sine qua non de cualquier programa de incentivación de inversiones públicas o privadas.

El carácter provisional y de tanteo de estas medidas no quita para que las mismas deban ser buscadas con energía y constancia, en espera de la paz que permita reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas zonas del globo, y de que se produzca el salto tecnológico, que permita una nueva absorción masiva de trabajo por el sector industrial, «motor del crecimiento» (44).

Porque la seguridad social, en el no excesivo ideal de cobertura actual, tiene que ser mantenida a toda costa. Renunciar a proteger a los ancianos o a los parados —o a los enfermos, o a los inválidos o a los huérfanos— es renunciar a los niveles mínimos de decencia de la vida en comunidad, y renunciar, por tanto, a vivir en una comunidad con un mínimo de libertades, que sólo una mínima seguridad económica garantiza, y prescindir de una mínima aspiración a la igualdad real entre los ciudadanos en cuanto a su sostenimiento a un nivel mínimo.

Quizá la expresión *mínimo* ha aparecido en exceso en el párrafo que se acaba de escribir; el plus que sobre él se esté dispuesto a dar o que a sí propios y a su costa quieran y puedan darse voluntariamente colectivos determinados sea siempre bienvenido.

Pero no se olvide que el sostenimiento del mínimo siempre, y más aún en situaciones como la actual, esperamos que de transición, imponen sacrificios costosos que han de ser aceptados por los activos realmente ocupados; también con un mínimo de igualdad en el sacrificio que

impone el sostenimiento de estas cargas.

Con lo anterior, obviamente, no queda agotado el tema de donde se encuentra hoy, a los cien años del *Mensaje* de Bismarck, la seguridad social; quizá con más tiempo y reposo se podría haber meditado más y mejor; esperemos que puedan gozar del uno y del otro quienes tengan que proponer soluciones concretas a plazo que no sea el de hoy para mañana.

NOTAS

(1) El texto íntegro del *Mensaje* ha sido publicado en *Zeitschrift für Sozialreform*, n.º 11-12, 1981. Publica también esta revista el borrador del *Mensaje* conservado en el Archivo del Estado, de Postdam, en el que la caligrafía de Bismarck demuestra hasta qué punto el *Mensaje* fue suyo personal, corrigiendo el que había ordenado preparar a los servicios administrativos.

El *Mensaje* de Bismarck, formalmente Mensaje del Emperador, es un texto relativamente breve y su eje y mayor parte de su contenido está formado por los pasajes que se han expuesto. Hay, además, referencias a la incorporación de la ciudad libre de Hamburgo a la zona aduanera del Imperio, y al deseo de que la paz se mantenga en Europa. (Ver recuadro).

(2) SCHMOLLER, G., *Briefe über Bismarcks sozialpolitische und Volkswirtschaftliche Stellung und Bedeutung*; hubo varias ediciones de estas «cartas» de Schmoller entre 1898 y 1913; se reproducen en *Zt. f. Sozialreform*, cit., págs. 741 y ss.; la cita es de pág. 770.

(3) *Briefe...*, cit., págs. 772-773.

(4) ARON, R., *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*, París, 1969, pág. 281; RIOUX, J. P., *La Révolution Industrielle*, París, 1971, página 7.

(5) Este fue el título de las conferencias de Toynbee en 1800-81, *Lectures on the Industrial Revolution*, que su sobrino A. J. Toynbee reeditó en 1960 (la 1.ª edición es de 1884).

(6) Por el propio Bismarck se utiliza la expresión: «hace cincuenta años que hablamos de una cuestión social, ... einer sozialen Frage (debate parlamentario en 1 de abril de 1881), su texto en TENNSTEDT, F., «Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft von 17 November 1881», en *Z. f. Sozialreform*, cit., pág. 674.

(7) He estudiado este tema con amplitud en las sucesivas ediciones de mi *Introducción al Derecho del Trabajo*; últimamente en la 4.ª, Madrid, 1981, páginas 227-414, donde se contienen referencias históricas y bibliográficas numerosas, que por ello me excuso de traer a colación aquí.

(8) De ahí la tan conocida frase de POSADA, C. G., «los seguros sociales o son obligatorios o no son nada» (*Los seguros obligatorios en España*, Madrid, 3.ª ed., s. d., pág. 7). Sobre la operación de seguro, GARCÍA ORTUÑO, F., *Seguros privados y seguridad social*, Madrid, 1976.

(9) TOYNBEE, A., *The Industrial Revolution*, ed. cit., pág. 68.

(10) *Leviathan*, parte 2.ª, cap. 30 (ed. M. Oakeshott, Oxford, s. d., pág. 227).

(11) *Philosophie des Rechts*, § 242; ed. Hoffmeister, Hamburgo, 1955, pág. 200.

(12) Para la evolución del sistema alemán, a partir de las leyes bismarckianas, véanse los hasta ocho trabajos que se publican en los núms. 10-11, 1981, de *Die Sozialgerichtsbarkeit*, en especial WANNAGAT, G., «100 Jahre Sozialversicherung in Deutschland», y VON MAYDELL, B., «Der Wandel des Sozialversicherungsrechts im allgemeinen Rechtssystem in den letzten 100 Jahren». Brevemente GITTER, W., *Sozialrecht*, Munich, 1981, págs. 6-24. Para Europa, en la misma revista citada, KOHLER, P. A., y ZACHER, H. F., «Die Sozialversicherung im Europa der Jahrhundertwend».

Para España es imprescindible hasta la fecha de su publicación, Madrid, 1955, UCELLAY REPOLLÉS, M., *Previsión y seguros sociales*. Brevemente, en DE LA VILLA, L. E., y DESDENTADO, A., *Manual de Seguridad Social*, Madrid, 1977, págs. 119-157; ALMANSA PASTOR, J. M., *Derecho de la Seguridad Social*, vol. I, 3.ª ed., Madrid, 1981, págs. 111-134; en mis *Instituciones de Seguridad Social*, 8.ª ed., Madrid, 1982, págs. 29-35, y en la serie de ediciones desde la primera, Madrid, 1959. La Ley de 30 de enero de 1900, al romper con el sistema de responsabilidad por culpa en cuanto a los accidentes de trabajo, es la que inicia la nueva era (por cierto que fue España el primer país que extendió la protección del accidente de trabajo a las enfermedades profesionales, cfr. PERRIN, G., *Cent ans d'assurance sociale*, Berlin, 1981), en la que son también fechas importantes la de creación del que habría de devenir el órgano de gestión esencial, el Instituto Nacional de Previsión, 27 de febrero de 1908, aunque éste concentrara, en sus orígenes, su actividad sobre los que entonces se llamaban regímenes de libertad subsi-

diada, y la de 11 de marzo de 1919, fecha del Real Decreto —un Real Decreto por cierto firmado por todos los Ministros (UCE-LAY, *loc. cit.*, pág. 206)— que instauró el *Retiro Obrero*, seguro de vejez o jubilación incipiente.

(13) *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*. La carta que se ha citado encabeza la publicación oficial del Informe, de la que uso (Londres, H. M. Stationery Off. Cmd. 6.404, 1942). Este es *El Informe Beveridge* por antonomasia; a él siguió poco después otro menos conocido, aunque sumamente interesante, *Full Employment in a Free Society*, Londres, 1944. Tema éste, el del pleno empleo, que de antiguo había preocupado a Beveridge, demostración de lo cual es su voluminoso trabajo juvenil *Unemployment. A Problem of Industry*, Londres, 1912.

(14) *Informe*, en parte o totalmente §§ 17, 19 (i), 303, 307, 308 y 309.

(15) *Informe*, en parte o totalmente §§ 106, 369, 372 y 375.

(16) *Informe*, § 7.

(17) La afirmación es del propio Beveridge, *Lord* para entonces (*Epílogo* a ROBSON, W. A., *Social Security*, 3.ª ed. revisada, Londres, 1948, pág. 416). La continuación de la existencia de un régimen especial para los accidentados de trabajo —a la que proveyó la *National Insurance (Industrial Injuries) Act*— estaba prevista expresamente en el *Informe*, §§ 81-85.

(18) Señaladamente, artículo 22 de la *Declaración universal de derechos humanos* (1948); artículo 9.º del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (1966); parte I, n.º 12, y parte II, artículo 12 de la *Carta social europea* (1961).

(19) *Informe*, § 10; complétese con lo que el *Informe* dice, y ya se aludió, sobre seguridad social voluntaria, en §§ 375-384.

(20) Datos de 1980; fuente, GITTER, W., *Sozialrecht*, Munich, 1981, págs. 38-39.

(21) Para 1978 se calculó que las prestaciones de asistencia social, que representaban el 14,5 por 100 de los gastos totales de la seguridad social, ocupaban a más del 50 por 100 del personal de ésta, PARTINGTON, M., «Rules and Discretion in British Social Security Law», en *Estudios in memoriam O. Khan-Freund*, Munich, 1980, pág. 623.

(22) Cfr. GAMILLSCHEG, F., *Arbeitsrecht*, 5.ª ed., Munich, 1979, págs. 194-198, con abundantes datos y bibliografía adicional; de ahí que en el libro de Gamillscheg las mejoras voluntarias de la seguridad social aparezcan ampliamente estudiadas dentro del contrato de trabajo (*loc. cit.*, págs. 194-221, §§ 167-179).

(23) INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL, *Criterios para la racionalización y mejora de la seguridad social*, Madrid, 1981 (documento mecanografiado; éste es el, en general, excelente y supuestamente misterioso «Libro Rojo» de la seguridad social), vol. III, pág. 655. «Lo cierto —se sigue diciendo— es que gran-

des empresas británicas afilian ya a sus trabajadores en seguros privados [de enfermedad] y se sabe que 1980 fue año *record* de afiliación a dichos seguros, con 812.000 personas, cuatro veces más que en 1979.»

(24) La existencia de esta seguridad social voluntaria ha sido amplia y rigurosamente constatada para España por CASAS BAAMONDE, M. E., *Autonomía colectiva y seguridad social (Un estudio sobre la contratación colectiva en materias de seguridad social y conexas)*, Madrid, 1977. Ver también mis *Instituciones* citadas, cap. 14 y bibliografía adicional que allí se cita.

(25) Una traducción de este proyecto, concluido en 1977, acompañada de una serie de estudios doctrinales, fue publicada en España por el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social (Madrid, 1978) con el título *Un nuevo modelo europeo de seguridad social. El proyecto de código de Lovaina*.

(26) *Proyecto de código*, artículos 3.º, 23.a), 42 y 43. En el original las cursivas.

(27) DILLEMANS, VAN LANGENDONCK Y VAN BUGGENHOUT, «El código visto por sus autores», en *Un nuevo modelo...*, cit. pág. 28.

(28) Se incorpora un nuevo riesgo bajo la rúbrica *La formación*, en virtud del cual, «todo ciudadano con más de 18 años de edad, que siga cursos de formación, tiene derecho a una prestación en tal concepto hasta que haya alcanzado su primera cualificación profesional»; Proyecto de Código, artículos 23.i) y 225.1.

(29) PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 8, 1981, «Introducción editorial», página 15.

(30) Para las fuentes de estas afirmaciones, con objeto de no recargar aquí, remito a mis *Instituciones*, cit., págs. 201-203.

(31) PAPELES..., «Introducción», cit., página 15.

(32) Para dar algún dato al respecto, pese al afán de no recargar este ensayo: en Gran Bretaña se ha calculado que los ancianos, 12 por 100 de la población protegida, «consumen» el 30 por 100 de la asistencia sanitaria (SMITH, N. J., *Guide to Social Legislation*, Londres, 1972, pág. 56), y más de 1/3 de las asistencias hospitalarias (MILLER, H., *Medicine and Society*, Oxford Univ., 1973, págs. 48-49). En Francia, con otro tipo de cálculo, un adulto «consume» 2,53 actos médicos por año; un mayor de sesenta años, 5,82 (GETTING, A., *La sécurité sociale*, París, 1973, pág. 83).

(33) Una vez más remito al respecto a la bibliografía y fuentes que recogen mis *Instituciones*, cit., págs. 133-138; datos, asimismo abundantes, sobre el problema, en el número citado de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, monográfico sobre el tema «Paro y políticas de empleo».

(34) *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, 4.ª, 2.ª, III (*Werke*, ed. Frankfurt, 1970, vol. XII, pág. 491).

(35) DRAPERIE, R., *L'environnement économique des années 80*, Instituto Europeo

de Seguridad Social, ponencia a la reunión de Toledo 17-19 noviembre 1981; texto mecanografiado, pág. 14.

(36) Publicado este trabajo en *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón* (Madrid, 1980).

(37) «Estabilidad en el empleo y contratos temporales», en *Rev. Española de Derecho del Trabajo*, n.º 2, 1980, pág. 195; «Jóvenes [que no han podido acceder a su primer empleo] y parados —sigue Diéguez— no son entonces una coyuntura sino una estructura, la principal estructura del empleo»; en el original las cursivas.

(38) Respectivamente DURÁN LÓPEZ, F., «Sindicatos y crisis económica», y TAGLIAVIA LÓPEZ, D. E., «La inconstitucionalidad de la jubilación forzosa», ambos en *Rev. Española de Derecho del Trabajo*, n.º 8, 1981, págs. 430 y 512.

(39) El texto en cursivas es el título de la aportación de SAGARDOY BENGOCHEA, J. A., a *Estudios en memoria del Prof. Bayón*, cit.

(40) Fue éste, básicamente, el tema del que se ocupó la Comisión tripartita constituida en cumplimiento de la parte V.2 del *Acuerdo nacional del empleo* de 1981, que paró en el Informe o *Documento de síntesis* elevado al Gobierno por el Presidente, Prof. Fuentes Quintana.

(41) Un catálogo teórico de buena parte de estas medidas puede verse en la obra de CUVILLIER, R., *Vers la réduction du temps de travail?*, Ginebra, 1981; y un catálogo práctico en la Ley francesa 82-3, de 6 de enero de 1982, «de orientación, autorizando al Gobierno a... adoptar medidas de orden social».

(42) Un estudio del tema, con abundante bibliografía, en SIEVEKING, K., *Der «Maschinenbeitrag»: eine neue Finanzierungstechnik der Rentenversicherung* (Bremen, 1981).

(43) Respectivamente, ZUFIAUR, J. M., «Reducción de jornada y empleo», y LORENTE HURTADO, J. R., «La política de jubilaciones anticipadas», ambos en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cit., págs. 231 y 236; más las cursivas. En el mismo sentido STIEGNITZ, P., «Zur Soziologie der Arbeitsbeziehung», y MALY, F., «Unterschiedliche Problemsicht der Teilzeitarbeit», ambos en *Arbeitswelt und Sozialstaat*. Escritos dedicados a G. Weissenberg, Viena, 1981.

(44) CORNWALL, J., *Modern Capitalism. Its Growth and Transformation*, Londres, 1977, pág. 63, y en general cap. VII. Porque entre tanto la demanda se dirige hacia los servicios: «Más de la mitad de la demanda privada se dirigirá [en la década 1981-90] hacia el sector terciario» (CUVILLIER, R., *Vers la réduction...*, cit., páginas 142-143 y 170-171; también, en otro plano, ZUFIAUR, «Reducción...», cit., página 232). Incluso como imagen general futura se nos proyecta la de «una sociedad post-industrial orientada hacia los servicios» (WATSON, T. J., *Sociology, Work, and Industry*, Londres, 1980, pág. xvii).

MENSAJE IMPERIAL DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1881 (*)

Bismarck, dirigiéndose al *Reichstag*, el 17 de noviembre de 1881:

«Su Majestad, el Emperador se ve de nuevo en la imposibilidad, por motivos de salud, de abrir personalmente la sesión, como era su augusta intención. Su Majestad me ha ordenado hacerles llegar, honorables Señores, su gran pesar por ello, darles la bienvenida en nombre de los Gobiernos federados y participarles con ocasión de la inauguración de la legislatura un mensaje imperial, que tendré el honor de leer.»

NOS, GUILLERMO POR LA GRACIA
DE DIOS,
EMPERADOR ALEMÁN,
REY DE PRUSIA
etc. etc. etc.

Hemos expresado ya nuestro deseo a la anterior legislatura del *Reichstag*, de que, siguiendo la costumbre, se fijara en lo que aún queda del año en curso, como primera función de sus actividades, la aprobación de los presupuestos generales del Imperio. El proyecto de ley se enviará sin demora al *Reichstag*.

En este proyecto se puede contemplar, con satisfacción, la próspera evolución económica del Imperio y los magníficos resultados que han sido logrados con la política económica propuesta y aprobada por el *Reichstag*. El aumento de las transferencias efectuadas por el Imperio a los Estados Federados es considerablemente superior al aumento de los tributos, cuya alza, en relación a los del años pasado, se ve justificada por la disminución de los ingresos y por necesidades que el interés del Imperio exige satisfacer.

El acuerdo al que se ha llegado con la Ciudad Libre de Hamburgo, sobre las condiciones de su incorporación al territorio aduanero alemán, puede ser considerado por el *Reichstag* y por Nos como motivo de verdadera satisfacción, al constituir un significativo avance en pos de los ansiados fines, contenidos en la Constitución del Imperio, de lograr la unidad de Alemania como territorio aduanero y comercial. Los Gobiernos federados mantienen la convicción de que el *Reichstag* no pondrá objeciones a la unidad alemana en este sentido, dadas las ventajas que de ella se derivarán y que serán sin duda crecientes para el Imperio y su mayor ciudad comercial, por lo que espero que el correspondiente proyecto de ley merecerá su asenso.

En el empeño de superar las dificultades administrativas surgidas como consecuencia de la coincidencia de las sesiones del *Reichstag* con las Dietas de los *Länder*, los Gobiernos federados presentaron a la anterior legislatura un proyecto de ley por el que se pretendía prolongar ésta, así como el período presupuestario del Imperio. Sin embargo, sobre estos extremos no pudo llegarse a un acuerdo. La precaria situación administrativa de los Gobiernos, la necesidad de garantizar tiempo para las negociaciones en el seno de las instituciones legislativas del Imperio, y la libertad de movimiento a cada uno de los Estados federados, obligan nuevamente a éstos a presentar el correspondiente proyecto a la aprobación del *Reichstag*.

Ya en Febrero de este año hemos manifestado nuestro convencimien-

to de que la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas, sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores. Consideramos como un deber imperial encomendar nuevamente esta tarea al *Reichstag*. Con tan suma satisfacción contempláramos los éxitos con los que Dios ha bendecido nuestro Gobierno, si nos fuese posible poder recordar algún día el haber dejado a la Patria una nueva y duradera garantía de paz interior, y a los necesitados una mayor seguridad y más amplia ayuda, a la cual tienen derecho. Nuestros desvelos en este sentido cuentan con la aprobación de todos los Gobiernos federados y confiamos encontrar igualmente apoyo en el *Reichstag*, sin distinción de posiciones partidistas.

En este sentido se enviará en primer lugar al *Reichstag*, una refundición de proyecto de ley, que fue enviado a la sesión anterior por los Gobiernos federados, sobre seguro de los trabajadores en caso de accidentes de trabajo, teniendo presente las discusiones ya habidas en el *Reichstag* respecto del mismo, abriendo así una nueva deliberación sobre este tema. Completándolo se adjuntará un proyecto de ley que propondrá una organización paritaria del sistema de las «Cajas de Enfermedad» en la industria. También se contemplará la situación de quienes por edad o invalidez resulten incapacitados para trabajar, que tienen ante la colectividad una pretensión fundada a una mayor asistencia estatal que la que hasta ahora les pudo ser impartida.

Encontrar las vías y medios apropiados para tal asistencia, resulta una ardua, pero, a la vez, la más grande de las tareas de cada comunidad que se asiente sobre los fundamentos morales de un pueblo cristiano. El aprovechamiento de este sentir popular y de su fuerza real y el hacerlo actuar en forma cooperativa bajo la protección y promoción estatal, sería posiblemente la solución. Nos así esperamos alcanzar un objetivo que el poder estatal, por sí solo, no podría conseguir hacer frente. Pero, con todo, el objetivo no podrá alcanzarse si no es mediante la obtención y ampliación de recursos económicos importantes.

Asimismo, la prosecución de la reforma fiscal, comenzada en los últimos años, pone de manifiesto la apertura de fuentes de ingresos más amplias a través de los impuestos federales indirectos. A través de ellos estarán los Gobiernos federados en condiciones de suprimir los impuestos directos, que hoy presionan sobre los *Länder*, y se podrá liberar a las comunidades locales de sus cargas para mantenimiento de escuelas y beneficencia, de los recargos sobre la contribución territorial, impuestos personales y de otros tributos de carácter directo. Para todo ello el camino más seguro parece ser, según las experiencias llevadas a cabo en naciones vecinas, la implantación del monopolio de tabacos, sobre el cual tenemos la intención de provocar una decisión por parte de los cuerpos legislativos del Imperio. En la misma línea se insistirá sobre los proyectos ya discutidos anteriormente tendentes a reforzar la imposición sobre las bebidas alcohó-

licas; con lo que no se pretende alcanzar superávit financieros, sino solamente sustituir los impuestos directos, que hoy gravan a los *Länder* y a los Municipios, por impuestos federales indirectos menos gravosos. Estos proyectos están libres de un pensamiento meramente fiscal y no obedecen a idea alguna reaccionaria; sus efectos políticos demostrarán, en verdad, que hemos dejado a las generaciones venideras el nuevo Imperio consolidado por unas finanzas comunitarias y eficaces.

Condición previa para nuevas decisiones sobre la mencionada reforma social y política es la elaboración de estadísticas profesionales fiables de la población del Imperio, para lo que, hasta el momento, no se dispone de un material seguro ni suficiente. Tan pronto como éste pueda ser conseguido por la Administración se ordenará a la mayor brevedad; pero la obtención de los datos completos solamente puede hacerse a tenor de una regulación legal, cuyo proyecto se remitirá al *Reichstag*.

Si lo expuesto significa arduas y trascendentales tareas para las instituciones del Imperio, cuyas soluciones no pueden ser encontradas en el corto espacio de una legislatura, esto no obsta a nuestra responsabilidad, ante Dios y ante los hombres, de proponerlas, aunque no sea esperable su obtención inmediata; ni enturbia nuestra satisfacción al hablar seguidamente de la política exterior.

Si ha sido posible en los diez últimos años, contradiciendo algunos augurios y recelos, mantener en Alemania la bendición de la paz,

también es cierto que no hemos visto con tanta confianza en ninguno de esos años pasados la continuidad de futuro de este bienestar como en los actuales. Las reuniones que hemos mantenido, a título de invitados, con el Emperador de Austria y Rey de Hungría, y, en Danzig, con el Emperador de Rusia, constituyen el exponente de unas relaciones políticas y personales estrechas que nos unen tan fuertemente a estos monarcas amigos como a Alemania a estas dos potencias vecinas. Estas relaciones solemnes de confianza recíproca configuran una seguridad formal con respecto a la continuación de la paz, hacia la que está dirigida de común acuerdo la política de las tres cortes imperiales. Si esta política de paz conjunta tiene éxito, podremos también ampliar de forma más segura nuestras relaciones con todas las demás potencias. La fe en la continuidad de la paz querida por la política alemana para todos los pueblos se ha convertido en una realidad, lo que nos refuerza y nos justifica en el cumplimiento de este nuestro deber primordial ante Dios y la nación alemana.

Bajo nuestra firma y con nuestro sello, dado en Berlín, el 17 de noviembre de 1881.

GUILLERMO
Bismarck

(*) Traducción de C. Miñambres, revisada por el profesor Alonso Olea; fecha del texto publicado en *Zeitschrift für Sozialreform*, n.º 11-12, 1981, páginas 730-735.