

# LA PROTECCION A LA FAMILIA EN LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## LEY DE BASES

### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Tanto el Movimiento Nacional como el Estado español, surgido de nuestra Cruzada, destacaron la importancia social de la familia y la obligación que tiene el Estado de prestarle su mayor protección.

La legislación posterior ha respondido plenamente a esta posición ideológica del Estado en materia de política familiar.

El Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, reconocido como Ley Fundamental de la Nación, según la disposición legal de 7 de junio de 1947, supuso un gigantesco avance en materia social. Su valor doctrinal y político ha sido en numerosas ocasiones resaltado, y es justo señalar su profundo sentido humano y cristiano, basado en las mejores tradiciones jurídico-políticas de nuestra patria. En su Declaración XII, número 3, dice que: «El Estado reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamental de la sociedad, y al mismo tiempo, como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva.»

Según Bayón, el Fuero del Trabajo constituye en nuestra historia laboral un texto avanzado, progresivo, y a la vez extraordinariamente flexible, lo que ha permitido que sus principios de permanente vigencia puedan ser acomodados al desarrollo político, social y económico de nuestra patria.

El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 reitera esta doctrina en su artículo 22: «El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva.»

Y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958, en los Principios V y VI, insiste en que «la comunidad nacional se funda en el hombre... y en la familia como base de la vida social», y que

«las entidades naturales de la vida social: *familia*, Municipio y Sindicato son estructuras básicas de la comunidad nacional».

Esta legislación está inspirada en la doctrina social de la Iglesia. Examinemos la *Pacem in Terris* de Juan XXIII:

«La familia, fundada sobre el matrimonio, contraído libremente, uno e indisoluble, es y debe ser considerada *como núcleo primario y natural de la sociedad*. De lo cual se sigue que se debe atender con mucha diligencia no sólo a la parte económica y social, sino también a la cultura y moral, que son sólidas en unidad y facilitan el cumplimiento de su misión peculiar.

Pero antes que nadie, son los padres los que tienen el derecho de mantener y educar a sus propios hijos.»

Estos principios doctrinales se concretan más, como es obvio, en otros puntos de nuestra legislación social.

Así, el Fuero del Trabajo, en la Declaración III, afirma que:

«La retribución del trabajo será, como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna.

Se establecerá el subsidio familiar por medio de los Organismos adecuados.»

En la Declaración X se afirma: «La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio.

Se incrementarán los Seguros Sociales de Vejez, Invalidez, Maternidad, Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente.»

El Fuero de los Españoles, en sus artículos 22 y 27, dispone que: «Todos los trabajadores serán amparados por el Estado en su derecho a una retribución justa y suficiente, cuando menos, para proporcionar a ellos y a sus familias un bienestar que les permita vida moral y digna.»

«El Estado protegerá especialmente a las familias numerosas.»

La Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, en su Principio IX, declara que: «Todos los españoles tienen derecho a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales y a una equitativa distribución de la renta nacional.» Y en el XII: «El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo.»

Estamos en la mejor línea de la doctrina social de la Iglesia:

Juan XXIII, en la *Mater et Magistra*, recuerda que «a los trabajadores les corresponda una retribución tal que les permita un nivel de vida verdaderamente humano y hacer frente con dignidad a sus responsabilidades familiares».

«También es verdad que no son pocos actualmente —y su número va creciendo— los ciudadanos que encuentran la razón de relieve, el derecho a una retribución del trabajo... *para consentir al trabajador y a su familia un nivel de vida conforme con la dignidad humana.*» Cita las frases de Pío XII «... un derecho natural en virtud del cual pueda pedir a cambio de su trabajo lo necesario para la vida propia y la de sus hijos».

De otro lado recordemos que el Convenio 102 de la O. I. T. sobre las Normas mínimas de la Seguridad Social, establece la obligación de aplicar el sistema de Subsidios Familiares.

Y la Carta Social de Europa de 18 de octubre de 1961 establece en su artículo 16 que los Estados se comprometen a promover la protección económica y social de la familia, considerada como célula fundamental de la sociedad, y principalmente por medio de prestaciones sociales y familiares...»

Estos principios fundamentales han ido en España desarrollándose legislativamente. Por lo que se refiere a la protección a la familia, son muchas las disposiciones promulgadas.

Limitémonos a examinar aquellos que hacen relación a la Seguridad Social.

#### LEGISLACIÓN VIGENTE

La Ley y Reglamento de Subsidios Familiares de 18 de julio y 20 de octubre de 1938, respectivamente, establecieron un subsidio igual y proporcional al número de hijos para todos los trabajadores por cuenta ajena que tengan a su cargo dos o más hijos o personas asimiladas.

La escala de la cuantía de los Subsidios Familiares es de 2 de septiembre de 1955.

Se crearon, además, subsidios de Viudedad, Orfandad, Escolaridad y Premios de Nupcialidad y Natalidad.

La Ley de 15 de julio de 1954 reguló para los funcionarios de la Administración Central la Ayuda Familiar. Consiste en una cantidad fija por la esposa y por los hijos a cargo de los funcionarios casados o viudos.

Las Reglamentaciones de Trabajo implantaron, además, el Plus Familiar, regulado por disposición del Ministerio de Trabajo de 19 de junio de 1945.

Es a cargo de las Empresas de la industria y del comercio, y lo abonan directamente a sus trabajadores casados o viudos, por el cónyuge y los hijos que tengan a su cargo.

Las Empresas aportan al Fondo Plus Familiar un porcentaje sobre la nómina del 15 al 30 por 100, y se distribuye por el sistema de puntos que corresponden a cada trabajador.

La suma varía según la composición del personal de cada Empresa. El valor del punto es mayor donde existen pocos trabajadores cabezas de familia, y a la inversa.

Se legisló también sobre la protección a las familias numerosas de primera y segunda categoría y categoría de honor. Sus beneficios se determinan en la Ley de 13 de diciembre de 1943, Reglamento de 31 de marzo de 1944 y Decreto-ley de 17 de enero de 1963.

Dentro de la Seguridad Social complementaria o profesional, según la terminología del profesor Alonso Olea, a cargo de las Mutualidades Laborales, existen prestaciones de nupcialidad, natalidad, viudedad, orfandad y pensiones a causahabientes.

#### IMPERFECCIONES DEL SISTEMA ACTUAL

Un examen objetivo de los Seguros Sociales que rigen en España en materia de protección familiar, nos lleva a las siguientes conclusiones fundamentales:

Una duplicidad de ayuda familiar. Por un lado, un subsidio familiar exiguo en su cuantía, que no alcanza a la esposa ni al primer hijo, y que sólo comprende a los hijos menores de catorce años.

De otro, el Plus Familiar, reducido a menor número de Empresas que el Subsidio Familiar, con unas diferencias injustificables socialmente, según las diferentes Empresas, y aun entre las Empresas de la misma actividad laboral, según haya mayor o menor número de trabajadores con obligaciones familiares con derecho a puntos. Esta circunstancia originaba dificultades para la colocación de trabajadores con mayor número de obligaciones familiares.

Por eso, el profesor Bikkal dice que es un sistema antidemocrático e injusto, que no se basa en una compensación nacional de riesgos.

Reconozcamos que el Plus Familiar tiene las ventajas de su protección a la esposa y al primer hijo y la elevación de la edad hasta veintiún años, su fácil y económica gestión.

Era lógico que se postulase y se exigiese una sola ayuda familiar que

recogiese en lo posible las ventajas de los dos sistemas expuestos. Que desapareciesen dos prestaciones distintas que tenían la misma finalidad y se sustituyesen por una prestación familiar más acorde con los principios de la Seguridad Social y con nuestras exigencias laborales y sociales.

Hay que superar la polémica de si estas ayudas familiares son salarios familiares o seguros sociales. Diremos, con Alonso Olea, que existen riesgos familiares susceptibles de cobertura mediante medidas de Seguridad Social, y que, de hecho, en nuestro régimen existen actualmente dos seguros familiares: uno general (el Subsidio Familiar) y otro por Congresos (el Plus Familiar).

Jordana de Pozas, García Oviedo, Hernáinz, Posada y otros autores sostienen que el Subsidio familiar es un auténtico seguro social, y Pérez Botija destaca sus características siguientes: inembargable, inalienable, uniforme e incompatible con otro subsidio de la misma índole.

Existían, además, otras prestaciones familiares duplicadas: las prestaciones de nupcialidad, natalidad, escolaridad, viudedad y orfandad, que otorga el régimen de Subsidios Familiares, y análogas prestaciones que concede el Mutualismo Laboral. Las primeras, más reducidas en su cuantía, y las segundas, más limitadas en el campo personal de aplicación.

Era, por consiguiente, necesario el refundir estas prestaciones en una sola para cada contingencia, pero suficiente y proporcionada a la finalidad que la justificaba.

Se observaban también otros problemas: existencia de varios sistemas y regímenes, limitación de prestaciones y del campo de aplicación, duplicidad de administración y de gestión, etc. Todo esto trata de encauzar y resolver la nueva Ley de Bases de la Seguridad Social.

Ya el 14 de abril de 1962 se promulgó la Ley de Ayuda Familiar, que trataba de resolver estas cuestiones y de mejorar estas imperfecciones. Esta Ley se dejó en suspenso por Decreto-ley de la Jefatura del Estado de 17 de enero de 1963, por estar «sometida a estudio la reestructuración general del sistema de Seguridad Social».

#### FUNDAMENTOS DE LA LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Era, por consiguiente, necesario y lógico que en un deseo de mejoramiento de la Seguridad Social española, la nueva Ley de Bases de la Seguridad Social afrontase estos problemas.

Con un criterio de unidad, por lo que se refiere a la consideración de las contingencias y situaciones objeto de cobertura, así como a las prestacio-

nes que se establecen, se coordinan todos los beneficios de seguridad social referentes a la familia.

La Ley que examinamos supone un avance y una perfección en el Régimen de Seguridad español.

El Subsidio familiar y el Plus familiar se refunden en un sistema único con gestión única.

Esta ayuda familiar frente al Subsidio familiar será suficiente, con lo que se beneficiarán una gran cantidad de trabajadores, subsidiarios del régimen general.

La ayuda se percibirá por los hijos a partir del primero y por la esposa; ventaja notoria sobre el Subsidio familiar.

El deseo de igualar las prestaciones de los trabajadores del mar y del campo con los de la industria, supondrá también una notable mejora para dichos trabajadores y para sus familias.

Al igualar esta ayuda familiar desaparecerían las desigualdades irritantes existentes en el Plus familiar y se facilitaría la colocación de los cabezas de familias numerosas, que encontraban dificultades de empleo en muchas Empresas, a consecuencia del aumento de puntos en el Fondo del Plus Familiar y disminución del valor del punto.

Supone también un avance en el campo doctrinal y dentro del cuadro comparativo de la legislación internacional de los Subsidios familiares.

El elevar la edad a los dieciséis años debe ser considerada como otra mejora; el Subsidio familiar se percibía hasta los catorce años.

Se mantienen las prestaciones de Nupcialidad y Natalidad uniformes, esperamos que superiores en su cuantía, con relación a las vigentes en el Régimen de Subsidios Familiares.

Al ser prestaciones únicas, desaparecerá la duplicidad existente entre las prestaciones de esta índole que concedía el Régimen de Subsidios Familiares y las que otorgaban las Mutualidades Laborales, diversas en su cuantía y circunstancias, y requisitos para tener derecho a las mismas.

La aplicación del régimen de prestaciones familiares previsto en la Ley se realizará de forma progresiva.

Los derechos adquiridos por los perceptores del Plus y del Subsidio familiar serán respetados.

Conviene destacar el hecho de que estas prestaciones se otorguen, además de a los trabajadores por cuenta ajena, a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas.

De esta forma, esta importante ayuda familiar se extiende a todos los pensionistas de la Seguridad Social, medida social muy valiosa, y a todos

aquellos que estén en el goce de prestaciones periódicas, lo cual supone una extensión de la protección familiar en aquellos momentos en que disminuyen los ingresos reales del trabajador.

### I LEY DE BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley, en la Base preliminar número 2, afirma que el Estado español, a través de la Seguridad Social, garantiza a las personas protegidas y a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, protección adecuada en las contingencias y situaciones que en la Ley se definen, y la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural.

Esta protección al trabajador y a su familia se desarrolla a lo largo de toda la Ley.

En el campo de aplicación (Base II) se incluyen, además de los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de Empresas, individuales o familiares. La extensión del campo de aplicación a los trabajadores autónomos o independientes y a sus familiares perfecciona el campo de aplicación de la Seguridad Social y de las familias protegidas por la misma.

No podemos tampoco ignorar el deseo de la Ley de equiparar en prestaciones a los trabajadores del mar y a los agrícolas a los de la industria, con el compromiso de elevar al Gobierno, antes del 31 de diciembre de 1964, los correspondientes proyectos de Ley que regulen ambos regímenes.

Esta medida será muy beneficiosa para las familias de los pescadores y de los trabajadores agropecuarios, y coincide con las recomendaciones formuladas en la *Mater et Magistra* para la elevación del nivel de vida de los trabajadores agrícolas.

La Base V, que trata de la acción protectora, enuncia el régimen de protección a la familia; en la Base VI se ordena la asistencia sanitaria que se prestará a los trabajadores por cuenta ajena, a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas, y también a los familiares o asimilados a cargo del trabajador.

Las prestaciones económicas del régimen de protección familiar se otorgan a los trabajadores por cuenta ajena, a los pensionistas de la Seguridad Social, a los que estén en el goce de prestaciones periódicas, a las viudas de éstos, en cuanto a la asignación por hijos y a los huérfanos de padre y madre.

Se conceden también:

Pensión o subsidio de viudedad a las viudas de los trabajadores por cuenta ajena.

Pensión de orfandad a los hijos menores de dieciocho años o incapacitados para el trabajo de los trabajadores por cuenta ajena; y  
Pensión o subsidio a favor de familiares consanguíneos de los trabajadores por cuenta ajena, previa prueba de la dependencia económica.

La asistencia sanitaria se presta a los trabajadores por cuenta ajena, a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas. Alcanzará igualmente a los familiares o asimilados que tuvieren a su cargo las personas mencionadas.

Tenemos que recordar que los derechos a la salud fueron formulados en el Congreso de Constitución de la Organización Mundial de la Salud el 7 de abril de 1948 en los siguientes términos:

1. La aspiración de todos los pueblos es el goce máximo de salud para todos sus ciudadanos.
2. La salud es el estado de absoluto bienestar físico, mental y social, sin distinción de religiones, credos políticos o clases sociales.
3. Todo hombre tiene derecho a conservar la salud, y en caso de que enferme, a poseer los medios para curarse.
4. Esta protección debe abarcar no sólo a él, sino a sus familiares.

Si las limitaciones económicas impiden extender la protección de la Seguridad Social a todas las personas que residan en un país, si es conveniente que este beneficio se aplique extensamente a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares. De todos modos consideramos como una mejora el que este beneficio alcance en general a los pensionistas de la Seguridad Social y a los que estén en el goce de prestaciones periódicas.

En la asistencia sanitaria es de destacar la facultad de elección de médico general, pediatra o tocólogo que tienen los trabajadores entre dichos médicos de su Zona.

Esta medida supone también un notable beneficio para el trabajador y su familia.

No directamente a la familia, pero sí indirectamente, afecta el requisito de que en la dispensación de medicamentos fuera de las instituciones de la Seguridad Social participen los beneficiarios mediante el pago de una cantidad fija por receta, o en su caso, por medicamento. Esta medida, que en principio pudiera ser discutida, es perfectamente justificable por el mismo



criterio de que es necesario responsabilizar a los beneficiarios de la Seguridad Social para evitar abusos o gastos excesivos innecesarios.

En compensación, la supresión del petitorio y el catálogo de especialidades farmacéuticas supone también una evidente mejora.

### PROTECCIÓN A LA FAMILIA

La Protección a la familia es el título de la Base XI, con lo cual se indica la importancia que concede la Ley a la protección familiar.

En primer lugar, se concede una ayuda familiar mensual a los trabajadores por su esposa y por los hijos legítimos, legitimados, adoptivos o naturales reconocidos menores de dieciséis años o incapacitados para el trabajo. También tendrán derecho a esta prestación los huérfanos de padre y madre menores de dieciséis años o incapacitados para el trabajo, sean o no pensionistas de la Seguridad Social.

Esta ayuda familiar es el resultado de integrar en una sola prestación las actuales del Subsidio familiar y Plus familiar.

Complemento de esta ayuda familiar son las siguientes prestaciones que otorga la Ley:

Una asignación al contraer matrimonio.

Una asignación al nacimiento de cada hijo.

Prestaciones uniformes y que se otorgan con arreglo a las condiciones que reglamentariamente se determinan.

Además, se concederán anualmente premios nacionales y provinciales de natalidad, de acuerdo con la legislación del Régimen de Subsidios Familiares.

Se recoge en esta Base, igualmente, la protección del Gobierno a las familias numerosas, con la afirmación de la revisión del sistema vigente, y de que se establecerán desgravaciones fiscales, bonificaciones en matrículas de los centros docentes, becas, derecho preferente a la formación profesional, reducciones en el precio de los transportes, créditos sociales, prioridad en la adjudicación de viviendas construídas con la protección del Estado y cualesquiera otras medidas similares de tipo social que contribuyan a su protección.

Una novedad que introduce la Ley en esta materia, es la concesión de una protección especial a las familias con hijos subnormales.

La ayuda familiar será financiada por la aportación que se fije con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo y la cotización que reglamentariamente se determine para las Empresas y los trabajadores.

Aunque todas las medidas de seguridad social protegen directa o indirectamente a la familia, son de destacar aquellas medidas encaminadas a otorgar prestaciones económicas en caso de muerte del trabajador a los familiares que vivían a su costa con los requisitos reglamentarios.

Así, en la Base X se establecen:

Un subsidio de defunción.

Una pensión de viudedad, consistente en un porcentaje que con carácter uniforme se fijará reglamentariamente, y se aplicará sobre la base reguladora de prestaciones del causante.

Tendrán derecho a dicha pensión las viudas que hayan cumplido cuarenta años o estén incapacitadas para el trabajo, o tengan a su cargo hijos habidos del causante con derecho a pensión de orfandad.

Las viudas que no se encuentren en alguna de estas situaciones tendrán derecho a un subsidio temporal uniforme.

El viudo tendrá derecho a pensión únicamente en el caso de estar incapacitado para el trabajo y sostenido por su mujer en vida de ésta.

Una pensión de orfandad, consistente en un porcentaje que con carácter uniforme se fijará reglamentariamente sobre la base de cotización del causante.

Esta pensión de orfandad se percibirá por cada hijo menor de dieciocho años o incapacitado para el trabajo.

Reglamentariamente se concederán también subsidios o pensiones por muerte a aquellos otros familiares, previa prueba de dependencia económica.

La Base XV, al regular los Servicios Sociales en el punto referente a la Acción formativa, dice que la Seguridad Social contribuirá a la elevación cultural de los trabajadores y familiares a su cargo mediante las aportaciones que en forma de beca o bajo cualquiera otra modalidad efectúe con destino a las enseñanzas que se cursen en las Universidades Laborales, centros sindicales de Formación Profesional y demás centros o instituciones docentes creados o que se creen a los fines indicados.

También en el Régimen de asistencia, contenido en la Base XVI, vemos que la Seguridad Social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a la personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan los servicios y subsidios económicos que en atención a estados y situaciones de necesidad se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados.

Dichas ayudas comprenderán las que se dispensen por tratamientos o intervenciones especiales en casos excepcionales por la pérdida de salario, consecuencia de la rotura fortuita de aparatos de prótesis, subsidios a quienes agotaron los plazos de percepciones de prestaciones en caso de desempleo, etcétera.

### GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Ley determina en la Base XVII —dedicada a la gestión de la Seguridad Social— que las Empresas podrán intervenir en la gestión de la Seguridad Social colaborando en los regímenes de Enfermedad y *Protección a la familia*...

Se introducirá la real y efectiva participación de los trabajadores y empresarios en los órganos de gobierno de las entidades gestoras de la Seguridad Social, tanto en el régimen general como en los especiales. En esta Base de la Ley encuentra plena confirmación el principio de la intervención de los asegurados en la gestión de la Seguridad Social.

Una garantía en cuanto a los derechos adquiridos de los perceptores del Plus y del Subsidio familiar —hay que suponer preferentemente del Plus— es la disposición transtoria quinta, al disponer que los actuales perceptores del Subsidio y Plus familiares, en tanto continúen trabajando por cuenta ajena y no se altere el número o circunstancias de sus familiares beneficiarios, percibirán las cantidades mensuales promedias que por ambos conceptos hayan percibido en el semestre anterior a la publicación de la Ley. El reconocimiento de nuevos beneficiarios y la cuantía de sus percepciones se regirá por las disposiciones que desarrolla la Base XI.

De este modo la aplicación del régimen de prestaciones familiares previsto en la Ley se realizará de forma progresiva.

### EXAMEN CRÍTICO

Todas estas medidas protectoras de la familia evidencian la perfección del régimen de Seguridad Social español en este campo.

Alonso Olea, en un trabajo publicado recientemente, *Sobre los principios cardinales del Proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social*, hace una síntesis admirable de las finalidades de la Ley, que, limitadas a la protección de la familia, son las siguientes:

En las prestaciones familiares, el Proyecto de Ley va decididamente a la uniformidad y a acabar con el trágico sistema de desigualdades actual, en

donde, frente a un régimen general iguaitario y raquítrico, 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. El proyecto quiere uniformar estas prestaciones; como aquí el riesgo es tan característico a saber, que hay que sacar adelante un hijo, entiende que la uniformidad absoluta puede y debe existir porque va referida, en líneas generales, al hijo que nace. Estableciendo por supuesto un sistema transitorio que respete y ampare las situaciones creadas como pase desde la situación presente a la contemplada como final.

En el riesgo familiar, que como se trata de un riesgo tan específico e iguaitario, consistente en el nacimiento de un hijo, la prestación es uniforme para toda la masa de asegurados, con independencia de los períodos de cotización y con independencia de las tarifas por las que se esté cotizando. Se mantiene el principio de la solidaridad entre sus componentes.

Otras metas tendrá que alcanzar esta protección cuando tenga la extensión que requieren la doctrina y los avances legislativos de algunas naciones.

Tal vez el criterio laboral deberá ser en un futuro sustituido por un criterio nacional. La protección alcanza no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a todas las personas que habiten un país, con esposa e hijos, o asimilados, a su cargo.

La aspiración del derecho comparado es de incluir, por lo menos, a los trabajadores autónomos o independientes.

Claro que la Base II de la Ley, al determinar el campo de aplicación, habla también de los trabajadores por cuenta propia o autónomos y de los socios trabajadores de Cooperativas de producción.

El que la ayuda familiar se conceda por la esposa, aun sin hijos, coincide con la prestación belga (subsidio a la mujer que trabaja en el hogar) y con la francesa (subsidio de salario único).

La amplitud de la edad de los hijos beneficiarios hasta dieciséis años supone una mejora necesaria por motivo de estudios y educación superior a las legislaciones de Bélgica e Italia.

Mejora a la que también se debe aspirar es a la elevación de la edad de los hijos para el percibo de la ayuda familiar, sobre todo, en los casos en que no trabajen y estén dedicados al estudio, pues entonces habría que ampliar el plazo de edad hasta los veintiuno o veintitrés años, en que se supone habrán terminado los estudios superiores, o debería completarse la ayuda familiar con un subsidio de escolaridad, pues tal vez en estas edades es cuando los hijos son más gravosos a los padres.

La ayuda se concede por el cónyuge y a partir del primer hijo, mientras

que en Alemania y Francia es a partir del segundo, como en el actual Subsidio familiar español, mientras que en Israel y en la U. R. S. S. sólo se concede a partir del cuarto hijo.

Las prestaciones de nupcialidad y natalidad del régimen de Subsidios familiares y de las Mutualidades Laborales se refunden en una sola prestación, en cada contingencia, con lo que se aumentará su cuantía y se simplificarán los trámites que pesan sobre los trabajadores.

Ya hemos dicho que las demás disposiciones complementarias protectoras también de la familia son asimismo dignas de mención. Así, el Subsidio de defunción y la pensión de viudedad, la pensión de orfandad y la pensión o subsidio por muerte a otros familiares que dependan económicamente del causante.

Todas estas prestaciones son únicas, con lo que desaparece la actual duplicidad existente entre el Régimen de Subsidios Familiares y las prestaciones a cargo de las Mutualidades Laborales.

Puede discutirse la situación de la viuda menor de cuarenta años y sin hijos, que no disfrutará de pensión de viudedad, aunque se le concede el derecho a un subsidio temporal uniforme, que al principio puede resolver su problema, mientras se encuentra en condiciones de trabajar como trabajadora por cuenta ajena o independiente.

También las legislaciones alemana, belga, francesa y holandesa exigen el requisito de edad superior a los cuarenta y cinco años.

Otra mejora la encontramos en la financiación de estas prestaciones.

Se mantiene el criterio de financiación tripartita a base de la Empresa, el trabajador y el Estado. Es importante que el Estado, con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, contribuya en una buena parte a esta prestación social, pues sólo las Empresas y los trabajadores no pueden ni deben hacer frente a las cantidades tan elevadas que supone esta prestación familiar.

Si el coste de estas prestaciones familiares fuere excesivo para nuestras posibilidades económicas, tal vez pudiera limitarse la percepción de estos beneficios a los trabajadores económicamente débiles, ya que una ayuda familiar mínima no necesitan percibirla aquellos trabajadores con salarios o sueldos superiores a un límite determinado.

Podría indicarse, como futura mejora, la financiación de la Seguridad Social exclusivamente a cargo del Estado, pero dentro de la doctrina se va abriendo camino la tendencia a que los interesados se responsabilicen en esta labor y que, tanto empresarios como trabajadores, contribuyan con una parte a estas prestaciones, para que se solidaricen con los resultados de la ges-

ción. Se desea evitar que se confunda la Seguridad Social con la Beneficencia o Asistencia Social.

No obstante, recordemos que en Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, la financiación de esta prestación es exclusivamente patronal, a veces, con aportación del Estado.

La administración única y centralizada parece ser la tendencia más avanzada de la Seguridad Social, tanto en el campo doctrinal como en el legislativo.

En resumen, podemos afirmar que la Ley en materia de protección familiar ha respondido a las necesidades nacionales y a las exigencias doctrinales y del Derecho comparado.

No es una Ley estática, sino dinámica, cuyas bases pueden irse desarrollando y perfeccionando según las posibilidades políticas, económicas y sociales de la Patria.

Aquellos requisitos del profesor Borrajo han sido tenidos en cuenta: aumento de la importancia económica de la ayuda familiar, evolución del criterio laboral clásico al principio de universalidad, transformación de la previsión social en Seguridad Social, integración por unificación y por coordinación, revalorización de prestaciones, compensación racional de riesgos y cargas, aseguramiento automático y gestión oficial, con participación de los interesados.

MIGUEL FAGOAGA