

EL AMBITO PERSONAL EN LA FUTURA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Destaquemos, en primer lugar, que la cuestión del campo de aplicación o ámbito personal es, en los programas de seguridad social, una de las tres o cuatro fundamentales problemáticas científicodoctrinales a estudiar; toda vez que, como es obvio, resulta empeño obligado de la teoría sociológica el hecho de perfijar, con prioridad, las personas que se deben incluir en la amplia y generosa concepción de beneficiario, y con toda precisión; secuelas, ambas, de la exigencia del nuevo concepto implicado en la seguridad social integral.

Reconozcamos, en lo que al ámbito personal atañe y por lo que afecta al punto de vista en torno al sujeto pasivo de la seguridad social, en la figura del trabajador-beneficiario y, en la consecuente de ésta, denominada familiar-beneficiario (esposa e hijos menores que conviven o familia nuclear), que desde hace años se da radical viraje ideológico, consecuencia de ineludible imperativo sociológico, hacia el anhelo de la seguridad social completa, global, total y única en su finalidad.

En lo que respecta a dicho campo de aplicación, su generosidad, en varios programas, es proverbial, puesto que en su ámbito incluyen a todos los residentes, pese a lo complejo y, especialmente, a lo costoso de tal decisión. Acto determinativo que comporta, claro está, el abandono de la doctrina implícita en los antiguos seguros sociales, que se conformaba con la inclusión de los asalariados económicamente débiles, para arribar, esta otra concepción, a medida que cada país tenga posibilidades económicas, a la completa amplitud de cobertura recomendada por los más significativos organismos internacionales (1), al propio tiempo que tan reiteradamente abogada por

(1) «Declaración Universal de los Derechos del Hombre», aprobada, en 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de la O. N. U. (artículos 22 y 25).

la doctrina sociológica: Prieto (2), Ball (3), Delhuvette (4), Docuy (5), Dupeyroux (6), Giordano (7), Alonso Olea (8) y Rys (9).

En esencia, es teoría que trata de reafirmar como válida a la tendencia doctrinal expuesta, y de que, simultáneamente, en la realidad de los hechos se consiga la rápida generalización, en el mundo entero, de que se abandone, por parte del régimen jurídico de la seguridad social, el simple fomento o subsidio del seguro social, para que así el Estado se lance, abierta y activamente, a favor del derecho de todas las personas a la seguridad social, en el marco del rotundo carácter objetivo y público del Derecho social.

Los hechos van confirmando la tendencia, tan abiertamente progresiva, del ámbito de la cobertura de la seguridad social y, como se ha dicho, el abandono del referido concepto y realidad de aplicación en exclusiva para los económicamente débiles.

Factor a tener muy en cuenta es el problema creado, en el ámbito de la seguridad social, por la atomización de la gestión administrativa, que lleva consigo evidente dispersión, capaz de frenar la denominada movilidad social horizontal, de tan acusados relieves en esta época. Fácilmente se comprende el problema si pensamos que, debido al temor, fundamentado y real, de que estos cambios impliquen el riesgo de perder derechos adquiridos en la seguridad social a base de cotizaciones que han sido ingresadas a favor de asegurado en otras instituciones o ramas de la actividad laboral, la movilidad

(2) «La protección a la totalidad es consecuencia práctica de la teoría de sir William-Henry Beveridge, K. C. B.: seguridad social para todos, con la introducción del "sistema de seguridad social", bajo cuya denominación se incluyen los programas en los que el Estado se responsabiliza, directamente, o a través de organismos autónomos, en forma primaria y principal, de compensar e indemnizar. Y ello en contraposición, claro está, de la antigua tesis de "seguro social", con protección sólo para los asalariados económicamente débiles» (GERMÁN PRIETO ESCUDERO: «La seguridad social agraria, problemas y soluciones», en *Boletín de Estudios Económicos*, número VIII, 1968, pág. 274).

(3) R. M. BALL: «Policy in security social», en *Social Security Bulletin*, número VI, 1966.

(4) DELHUVETTE: «Evolution de l'assurance maladie-invalidité», en *Bulletin d'Association Internationale de la Sécurité Sociale*, núm. II, 1966.

(5) DOCUY (y otros): «Aspects psicologiques de la sécurité sociale», en *Revue Belge de Sécurité Sociale*, núms. II, III y IV de 1966.

(6) JEAN-JACQUES DUPEYROUX: «L'évolution des systèmes et de la théorie générale de la sécurité sociale», en *Droit Social*, núm. II, 1966.

(7) MANLIO GIORDANO: «La programmazione della sicurezza sociale», en *Rassegna del Lavoro*, núm. III, 1966.

(8) MANUEL ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, págs. 291 y sigs.

(9) VLADIMIR RYS: «Etudes internationales sur la sécurité sociale», en *Bulletin d'Association Internationale de la Sécurité Sociale*, núm. VIII, 1966.

será eludida, por el trabajador, con lo que se frena, ciertamente, el derecho fundamental de libertad de trabajo.

Por tanto, para eliminar las anteriormente aludidas lesiones a derechos fundamentales, ha sido preciso que se ingeniaran sistemas de compensación financiera para la seguridad social, los que deberán tener como meta la consecución de la seguridad social integral, en concepción que reafirme y supere la garantía de los trabajadores de que, al menos en condiciones decentes en todas las circunstancias, se hallarán cubiertos contra todas las contingencias y eventualidades que supriman o reduzcan la capacidad de ganancia del asegurado.

La siguiente tabla refleja la panorámica, clara y real, de los programas de seguridad social establecidos en el mundo, tanto de los 431 existentes en la rama general (industria, comercio y servicios), como de los 361 de la rama agropecuaria. Tabla que constituye, creemos, el símbolo, en lo geográfico-cuantitativo, de la gran magnitud de los sistemas establecidos por 127 países, haciéndose la debida discriminación por ramas básicas de la seguridad social.

T A B L A 1
Programas de Seguridad Social: ramas general y agraria

P A I S E S	Pensiones		E--N		A T		Desempieo		Familiar	
	G	A	G	A	G	A	G	A	G	A
Afganistán					X					
Albania	X	X	X	X	X	X			X	X
Argelia	X	X	X	X	X	X			X	X
Argentina	X	X	X	X	X				X	X
Australia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Austria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Barbados	X	X	X	X	X					
Bélgica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia	X		X		X				X	
Bostwana					X	X				
Brasil	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Bulgaria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Birmania			X		X					
Burundi	X	X			X	X			X	X
Camerún	X	X	X	X	X	X			X	X
Canadá	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Rep. Centroafricana	X	X	X	X	X	X			X	X
Chad.			X	X	X	X			X	X

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

P A I S E S	Pensiones		E—N		A—T		Desamp.co		Familiar	
	G	A	G	A	G	A	G	A	G	A
Chile.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rep. Popular China.....	x	x	x	x	x	x				
Rep. de China.....	x	x	x	x	x	x				
Colombia.....	x		x	x	x	x			x	x
Congo (Brazzaville).....	x	x	x	x	x	x			x	x
Costa Rica.....	x		x	x	x	x				
Cuba.....	x	x	x	x	x	x				
Chipre.....	x	x	x	x	x	x	x	x		
Checoslovaquia.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Dahomey.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Dinamarca.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rep. Dominicana.....	x	x	x	x	x	x				
Ecuador.....	x	x	x	x	x	x	x			
Egipto.....	x		x		x		x			
El Salvador.....	x		x		x					
Etiopía.....					x	x				
Fiji.....	x	x								
Finlandia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Francia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gabón.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Gambia.....					x	x				
Rep. Democrática Alemana..	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rep. Federal Alemana.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ghana.....	x	x	x	x	x	x	x	x		
Grecia.....	x	x	x	x	x		x		x	
Guatemala.....	x	x	x		x					
Guinea.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Guayana.....	x	x	x	x	x	x				
Haití.....	x	x	x	x	x	x				
Honduras.....	x		x		x					
Hungría.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Islandia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
India.....	x	x	x		x					
Indonesia.....			x		x	x				
Irán.....	x		x		x				x	
Irak.....	x		x		x					
Irlanda.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Israel.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Italia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Costa de Marfil.....	x	x	x	x	x	x			x	x

(Continúa en la página siguiente)

EL AMBITO PERSONAL EN LA FUTURA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

(Viene de la página anterior)

P A I S E S	Pensiones		E — N		A — T		Desempleo		Familiar	
	G	A	G	A	G	A	G	A	G	A
Jamaica	x	x			x	x				
Japón	x		x		x		x	x	x	x
Jordania					x					
Kenia	x	x	x	x	x	x				
Rep. Kámer					x	x			x	
Corea del Sur			x	x	x					
Laos					x	x				
Libano	x		x		x	x			x	
Liberia					x	x				
Libia	x		x		x					
Luxemburgo	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Rep. Malgache	x	x	x	x	x	x			x	x
Malawi					x	x				
Malasia	x	x	x	x	x	x				
Mali	x	x	x	x	x	x			x	x
Malta	x	x	x	x	x	x	x	x		
Mauritania	x	x	x	x	x	x			x	x
Mauricio	x	x			x	x			x	x
México	x	x	x	x	x	x				
Marruecos	x	x	x	x	x	x			x	
Mauri	x	x	x	x	x	x			x	x
Nepal	x	x								
Holanda	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nueva Zelanda	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nicaragua	x		x		x					
Niger	x	x	x	x	x	x			x	x
Nigeria	x	x	x	x	x	x				
Noruega	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Pakistán			x	x	x	x				
Panamá	x	x	x	x	x	x				
Paraguay	x	x	x	x	x	x				
Perú	x	x	x	x	x	x				
Filipinas	x	x	x	x	x	x				
Polonia	x	x	x	x	x	x			x	x
Portugal	x	x	x	x	x	x			x	x
Rumania	x	x	x	x	x	x			x	x
Ruanda	x	x			x	x				
Arabia Saudí	x				x	x				
Senegal			x	x	x	x			x	x
Sierra Leona					x	x				

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

P A I S E S	Pensiones		E - N		A - T		Desempleo		Familiar	
	G	A	G	A	G	A	G	A	G	A
Singapur.....	x	x	x	x	x	x				
Somalia.....					x	x				
Africa del Sur.....	x	x			x	x	x	x	x	x
España.....	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Sri Lanka.....	x	x	x	x	x	x				
Sudán.....					x	x				
Svazilandia.....					x	x				
Suecia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Suiza.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Siria.....	x				x	x				
Tanzania.....	x	x	x	x	x	x				
Tailandia.....					x					
Togo.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Trinidad y Tobago.....	x	x	x	x	x					
Túnez.....	x		x	x	x	x			x	x
Turquía.....	x		x		x					
Uganda.....	x	x			x	x				
U. R. S. S.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Reino Unido.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
U. S. A.....	x	x	x	x	x	x	x	x		
Alto Volta.....	x	x	x	x	x	x			x	x
Uruguay.....	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Venezuela.....	x		x		x					
Vietnam del Norte.....	x	x	x	x	x	x				
Vietnam del Sur.....			x		x	x			x	x
Samoa Occidental.....					x	x				
Yugoslavia.....	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zaire.....	x	x								
Zambia.....	x	x			x	x				
<i>Totales.....</i>	<i>105</i>	<i>88</i>	<i>100</i>	<i>83</i>	<i>125</i>	<i>102</i>	<i>36</i>	<i>29</i>	<i>65</i>	<i>59</i>

La precedente tabla es, intrínsecamente, bastante elocuente. No obstante, para que resulte más explícita, formulamos a continuación diversos comentarios, discriminando los regímenes industrial y agrícola.

En el régimen general, la rama básica más extendida es la de accidentes de trabajo, que cuenta con 125 programas, cifra que representa el 29 por 100 del total de seguros industriales existentes en el mundo.

Sigue en importancia numérica el seguro de pensiones, con 105 programas, lo que significa el 25 por 100 del total general.

El seguro de enfermedad-maternidad, con 100 programas, lo que supone el 23 por 100.

Los 65 seguros familiares representan el 15 por 100.

Por último, el seguro de desempleo, con 36 programas, representa el 8 por 100.

En lo concerniente a la seguridad social, los principales extremos a consignar son los siguientes:

· El sector agropecuario está protegido en 112 países, número de naciones que representa el 89 por 100 de las que han instaurado programa para la industria.

— Las prestaciones de la seguridad social agraria se extienden en 361 programas, cifra que supone que su ámbito se reduce al 84 por 100 de los programas industriales.

— También en el sector agropecuario el seguro de accidentes de trabajo es el más extendido, con 102 programas, lo que representa el 28 por 100 del total de seguros sociales agrícolas.

· Sigue en importancia cuantitativa el seguro de pensiones, con 88 programas, lo que supone el 25 por 100 del total de seguros agrarios.

· Enfermedad-maternidad instaure 83, cifra que representa el 23 por 100 de los implantados en conjunto en el campo.

— Asignaciones familiares, con 59 programas, lo que representa el 16 por 100 del total.

— Seguros de desempleo, 29, lo que supone el ocho por 100.

Las siguientes descripciones reflejan bien, creemos, hasta qué extremo está entronizado, actualmente, en la práctica gestión, el principio de universalidad en lo que respecta al ámbito de cobertura personal de los programas de seguridad social existentes en la rama general o industrial, descripciones que contemplan, globalmente, las cinco ramas básicas de la seguridad, puesto que la discriminación se hace en función del concepto de magnitud en el campo de aplicación:

— *Todos los trabajadores, tanto autónomos como asalariados.*— Grupo compuesto por 58 programas, cuya cifra representa el 13 por 100 del total de seguros sociales industriales instaurados en el mundo.

— *Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad.*— Módulo bajo el que militan 61 programas, cifra que supone el 14 por 100 del total global de ramas generales existentes.

-- *Todos los asalariados, pero no los autónomos.* - Grupo que comprende 103 programas, lo que representa el 24 por 100.

— *Ciertos asalariados.* - Módulo que incluye, lamentablemente, la cifra más alta, 199 programas, de cuantas suman los cuatro grupos. Representa el 49 por 100 del total.

Formulemos, asimismo, algunos comentarios respecto a lo que acontece en la rama agrícola, discriminando por seguros, dentro del prioritario grupo o módulo.

A) *Todos los asalariados.* - 58 programas, con las siguientes especificaciones por ramas básicas de la seguridad social:

a) Seguro de pensiones: 19 programas, ubicados en Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, R. D. A., R. F. A., Islandia, Israel, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y R. U.

b) Seguro de enfermedad-maternidad: 16 programas, ubicados en Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Checoslovaquia, Finlandia, R. D. A., Islandia, Israel, Luxemburgo, Malasia, Malta, Nueva Zelanda, Singapur, Sri Lanka y Suecia.

c) Seguro de accidentes de trabajo: cinco programas, ubicados en Austria, Checoslovaquia, R. D. A., Israel y Luxemburgo.

d) Seguro de desempleo: ningún programa.

e) Asignaciones familiares: 18 programas, ubicados en Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, R. D. A., R. F. A., Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Mauri, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, U. R. S. S. y R. U.

B) *Autónomos y trabajadores, pero no en su totalidad.* - 70 programas, con la siguiente discriminación por ramas básicas:

a) Seguro de pensiones: 25 programas, ubicados en Argelia, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Chile, República de China, Cuba, Chipre, Ecuador, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Jamaica, Polonia, Portugal, Rumania, Singapur, Africa del Sur, España, U. R. S. S., U. S. A., Uruguay y Yugoslavia.

b) Seguro de enfermedad-maternidad: 17 programas, ubicados

en Australia, Austria, Brasil, Chile, República de China, Cuba, Ecuador, Francia, R. F. A., Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, España, Suiza y Yugoslavia.

c) Seguro de accidentes de trabajo: 15 programas, ubicados en Bulgaria, República Centroafricana, República de China, Cuba, Dahomey, Dinamarca, Ecuador, Francia, R. F. A., Hungría, Islandia, Italia, Costa de Marfil, Polonia y Yugoslavia.

d) Seguro de desempleo: tres programas, ubicados en Australia, Japón y Yugoslavia.

e) Asignaciones familiares: 10 programas, ubicados en Bulgaria, Chile, Checoslovaquia, Hungría, Italia, Holanda, España, Suiza, Uruguay y Yugoslavia.

C) *Todos los asalariados*.—102 programas, con la siguiente discriminación por ramas básicas:

a) Seguro de pensiones: 16 programas, ubicados en Albania, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Congo, Dahomey, Gabón, Guinea, Costa de Marfil, Malí, Nepal, Níger, Paraguay, Ruanda, Togo y Zaïre.

b) Seguro de enfermedad-maternidad: 23 programas ubicados en Albania, Argelia, Argentina, Camerún, Chad, Congo, Dahomey, Dinamarca, Gabón, Guinea, Costa de Marfil, Malí, Níger, Noruega, Paraguay, Rumania, Senegal, Togo, Trinidad y Tobago, U. R. S. S., R. U., Alto Volta y Uruguay.

c) Seguro de accidentes de trabajo: 36 programas, ubicados en Albania, Bélgica, Burundi, Camerún, Chad, Chile, Congo, Etiopía, Gabón, Guinea, República Khmer, República Malgache, Malí, Malta, Mauritania, Mauru, Holanda, Nueva Zelanda, Níger, Noruega, Paraguay, Portugal, Rumania, Ruanda, Senegal, España, Suecia, Suiza, Togo, Túnez, U. R. S. S., R. U., Alto Volta, Uruguay, Samoa Occidental y Zaïre.

d) Seguro de desempleo: Siete programas, ubicados en Bulgaria, Dinamarca, R. D. A., Malta, Nueva Zelanda, Suecia y R. U.

e) Asignaciones familiares: 20 programas, ubicados en Brasil, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Gabón, Guinea, Israel, Costa de Marfil, República Malgache, Malí, Mauritania, Níger, Polonia, Portugal, Rumania, Senegal, Togo y Zaïre.

D) *Parte de los asalariados*.- 132 programas, con la siguiente ubicación por ramas básicas.

a) Seguro de pensiones: 28 programas, ubicados en Barbados, República Popular China, R. Dominicana, Fiji, Ghana, Guatemala, Guayana, Haití, India, Irlanda, Kenia, R. Malgache, Malasia, Mauritania, México, Marruecos, Mauru, Nigeria, Panamá, Perú, Filipinas, Sri Lanka, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda, Alto Volta, Vietnam del Norte y Zambia.

b) Seguro de enfermedad-maternidad: 27 programas, ubicados en Barbados, R. Centroafricana, República Popular China, Colombia, Costa Rica, R. Dominicana, Ghana, Guayana, Haití, Irlanda, Kenia, Corea del Sur, R. Malgache, Mauritania, México, Marruecos, Mauru, Holanda, Nigeria, Paquistán, Panamá, Perú, Filipinas, Tanzania, Túnez, U. S. A. y Vietnam del Norte.

c) Seguro de accidentes de trabajo: 46 programas, ubicados en Argelia, Australia, Bostwana, Brasil, República Popular China, Colombia, Costa Rica, Chipre, R. Dominicana, Finlandia, Gambia, Ghana, Guayana, Haití, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kenia, Laos, Líbano, Liberia, Malawi, Malasia, Mauricio, México, Marruecos, Nigeria, Paquistán, Panamá, Perú, Filipinas, Arabia Saudita, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Africa del Sur, Sri Lanka, Sudán, Swazilandia, Siria, Tanzania, Uganda, U. S. A., Vietnam del Norte, Vietnam del Sur y Zambia.

d) Seguro de desempleo: 19 programas, ubicados en Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Chipre, Finlandia, Francia, R. F. A., Ghana, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Holanda, Noruega, Africa del Sur y U. S. A.

e) Asignaciones familiares: 12 programas, ubicados en Albania, Argelia, Argentina, Colombia, Dahomey, Japón, República Khmer, Mauricio, Africa del Sur, Túnez, Alto Volta y Vietnam del Sur.

A mayor abundamiento, y dada la entidad que adquiere esta problemática, el régimen general o industrial es objeto de estudio detallado, sistematizado, con la debida especificación por ramas básicas de la seguridad social.

* * *

En el seguro de pensiones se abre paso, lentamente, pero sin pausas, el principio de universalidad, como se corrobora, en la práctica realidad, en el

mundo de los hechos que la siguiente tabla refleja, en lo que se refiere, insistimos, a los regímenes generales (industria, comercio y servicios) del seguro de pensiones.

TABLA 1.III.2.1.

Ámbito de protección en los regímenes generales de pensiones

Módulo 4: Todos los trabajadores	Módulo 3: Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad	Módulo 2: Todos los asalariados	Módulo 1: Parte de los asalariados
18	26	16	45

Del examen y cálculos pertinentes sobre el contenido de la precedente tabla, se colige:

— El 17 por 100 del total de seguros de pensiones, cifra que consideramos nada despreciable, protege a cuantas personas trabajan en el correspondiente país.

— El 25 por 100 de los programas, uno por cada cuatro, comprende en su ámbito a autónomos y asalariados, aunque no en su totalidad.

— El 15 por 100 de las naciones no incluyen a los autónomos y sí a todos los asalariados.

— El 43 por 100 de los Estados incluyen sólo a parte de los asalariados. Hecho que contrasta, por desgracia, con la tendencia doctrinal de amplia generosidad sobre el *quantum* de protección en el ámbito personal.

Damos breves pinceladas a las realizaciones españolas y, además, a las de los miembros de la Comunidad Económica Europea, no sólo por nuestra aproximación a la misma, sino por tener en cuenta que, en general, los programas de estos países son, de suyo, muy avanzados en esta materia.

España se halla incluida en la columna del «módulo 3», es decir, que en nuestra Patria se protege a los autónomos y a los asalariados, pero no en su totalidad. La falta de protección se detecta en los autónomos, aunque cada día disminuya el colectivo de marginados.

Incluyen a todos los trabajadores, autónomos y asalariados, en las siguientes naciones comunitarias: Bélgica, Dinamarca, República Federal Alemana, Luxemburgo, Holanda y Reino Unido.

En el módulo 3, como España, se clasifican otros veinticinco países, entre los que se hallan los miembros de la Comunidad Económica Europea, Francia e Italia.

Irlanda es el único miembro del Mercado Común que sólo protege a parte de los asalariados.

* * *

En cuanto al campo de aplicación en el seguro de enfermedad-maternidad, adviértase la generalizada tendencia por el seguro completo, a favor de todos y contra todas las contingencias que amenacen la salud.

De forma análoga a lo realizado para el seguro de pensiones se inserta, a continuación, la tabla con las cifras representativas de la problemática que atañe al ámbito de los regímenes generales. Como es habitual en el seguro de enfermedad-maternidad, se hace consideración conjunta de ambas contingencias, procesos de enfermedad y de maternidad.

TABLA 1.III.3.1.

Ámbito de protección en los regímenes generales de E - M

Módulo 4:	Módulo 3:	Módulo 2:	Módulo 1:
Todos los trabajadores	Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad	Todos los asalariados	Parte de los asalariados
17	19	22	42

Del análisis de la tabla anterior se colige:

— El 17 por 100 del total general de programas protegen a cuantas personas trabajan en el respectivo país.

— El 19 por 100 de los seguros incluyen en su ámbito a los autónomos y a los asalariados, pero no en su totalidad.

— El 22 por 100 de las naciones no incluyen a los autónomos, aunque sí a todos los asalariados.

— El 42 por 100 de los Estados sólo protegen a cierto número de asalariados y, por tanto, puede considerarse mezquino el campo de aplicación.

Como vimos sucedía en el seguro de pensiones, también en el de enfermedad-maternidad España se clasifica en módulo 3: incluye en su ámbito a

los autónomos y asalariados, pero no en su totalidad. Ciertamente que en este seguro los autónomos exceptuados del campo de aplicación son menos que en el anterior.

Protegen a todos los trabajadores las naciones de la Comunidad Económica Europea siguientes: Bélgica, Luxemburgo y Reino Unido.

En el mismo módulo 3 que España se encuentran los países comunitarios: Francia, República Federal Alemana e Italia.

Dinamarca incluye en el campo de aplicación a todos los asalariados.

Irlanda y Holanda sólo protegen a parte de los asalariados.

* * *

El seguro de accidentes de trabajo es de los más antiguos y, en sentido geográfico, la rama básica de la seguridad social más extendida.

La amplia historia de este seguro social, su gran extensión por todo el mundo, el mayor promedio de longevidad, son factores que se nos antoja deberían correr parejas con decantadas experiencias para que el mismo pudiera ser colocado en cabeza de todas las ramas básicas de la seguridad social. Sin embargo, es lo cierto que poco se acomoda al referido principio de universalidad del ámbito. Va a la zaga de lo que atañe a los campos de aplicación de los seguros familiar, pensiones y enfermedad-maternidad.

Respecto del campo de aplicación o ámbito de personas protegidas en accidentes de trabajo, las cifras de los programas nacionales existentes se discriminan como refleja el contenido de la tabla siguiente:

TABLA 1. III. 4. 1.

Ámbito de protección en los regímenes generales de A - T

Módulo 4:	Módulo 3:	Módulo 2:	Módulo 1:
<i>Todos los trabajadores</i>	Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad	Todos los asalariados	Parte de los asalariados
6	14	38	67

Formulemos, a la tabla anterior, los siguientes comentarios:

-- La aplicación práctica del principio de universalidad afecta sólo al 4 por 100 de los países.

-- El 12 por 100 de los programas incluyen a los autónomos y asalariados, pero no en su totalidad.

-- El 31 por 100 de los seguros no incluyen a los autónomos, pero sí a los asalariados.

-- El 53 por 100 de las naciones incluyen sólo a parte de los asalariados.

-- España se clasifica en módulo 2: protege a los asalariados.

-- De los países de la Comunidad Económica Europea, Luxemburgo es el único que protege a todos los trabajadores, tanto a los autónomos como a los asalariados.

-- Las naciones comunitarias: Dinamarca, Francia, República Federal Alemana e Italia, incluyen en el ámbito a los autónomos y asalariados, pero no en su totalidad.

-- En el mismo módulo 2 que España se encuentran los Estados de la Comunidad Económica Europea siguientes: Bélgica, Holanda y Reino Unido.

-- El restante país del Mercado Común, Irlanda, sólo protege a parte de los asalariados.

* * *

El seguro de desempleo es el menos extendido, de escasa difusión, a causa, principalmente, de las circunstancias o condicionamientos siguientes:

-- La gran carestía de su buen funcionamiento, la que realmente lo hace inviable en medios no plenamente desarrollados, como ocurre en el sector agropecuario de muchos países, entre ellos España.

-- Es frecuente, incluso entre naciones que a otros efectos pueden considerarse adelantadas en materia de seguridad, que el paro parcial no se comprenda en el respectivo programa, que no se incluya en el ámbito del seguro de desempleo. Pero es importante advertir que ello es debido a razones de índole y significado técnico, y no a cuestiones doctrinales o de principio.

-- Por motivos políticos, por ciertos pruritos nacionalistas, en los que se alegan falta de necesidad del seguro, dada la supuesta situación de *full employment*. Efectivamente, a veces algunos países escamotean dicho programa. Explicación ésta frecuente entre las naciones totalitarias. La realidad es que siempre habrá algún paro encubierto y eventual, debido a variaciones estacionales, cambios de demanda, etc. Así lo han entendido, obrando correctamente, Bulgaria, República Democrática Alemana, Hungría y Yugoslavia, puesto que

han establecido, desviándose de la norma imperante en países marxistas, sendos programas nacionales de seguro de desempleo.

-- Programa que, por cierto, ha tenido, tradicionalmente y en términos generales, estrecha vinculación a las Oficinas de Colocación del Estado, tanto de las orientadas hacia la ordenación del trabajo, como aquellas de lucha contra el paro. Razón por la que, en este seguro, el sistema de gestión estatal se encuentra aún muy extendido, en mayor proporción que en las demás ramas básicas de la seguridad social.

En la forma habitual, se incluyen en la tabla siguiente las cifras pertinentes, discriminación de los cuatro tradicionales módulos.

TABLA 1.111.5.1.

Ámbito de protección en los regímenes generales
(desempleo)

Módulo 4:	Módulo 3:	Módulo 2:	Módulo 1:
Todos los trabajadores	Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad	Todos los asalariados	Parte de los asalariados
0	3	7	26

Observaciones al contenido de la tabla anterior:

— Destaca que país alguno incluye a todos los trabajadores en el referido campo de aplicación del seguro de desempleo.

-- El 9 por 100 del total general de programas protegen a los autónomos y asalariados, pero no en su totalidad, pues se hallan frecuentemente marginados trabajadores autónomos o independientes.

— El 19 por 100 incluye a todos los asalariados, aunque no a los autónomos.

— El grupo de naciones menos generosas, que sólo protege a parte de los asalariados, representa el 72 por 100.

Las restricciones que afectan a los programas incluidos en este último módulo son, por supuesto, de distinta índole, como puede colegirse de la enunciación de las principales que seguidamente hacemos:

— En algunos programas se incluyen limitaciones relativas al máximo salarial, reducciones que quizá representen las de gravedad más acusada.

-- En algunos países se incluye a los trabajadores fijos, pero no a los eventuales.

-- Algún Estado limita el ámbito a los asalariados voluntariamente sindicados, y que residen en determinadas poblaciones que cuenten el mínimo de habitantes prefijado.

-- En otras naciones sólo se incluye a los asalariados que estén adscritos a unidades empresariales con determinado mínimo de trabajadores en su plantilla.

Frecuentemente, y este es el caso de España, se incluye a los trabajadores industriales, pero no a los agrícolas.

Nuestra Patria forma parte del grupo constituido por los programas del módulo 1. Como se ha indicado en el párrafo anterior, en España se excluye a los trabajadores agropecuarios.

En el programa de desempleo español se exigen, de forma general, las siguientes condiciones de calificación:

-- Hallarse en alta en el régimen general.

-- Haber cubierto el mínimo de seis meses de cotización, dentro de los dieciocho inmediatamente anteriores a la fecha del cese o suspensión temporal, o reducción de la jornada normal de trabajo o del número de éstas.

Entre los países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea, los más generosos, que protegen a todos los asalariados, son: Dinamarca, Francia y Reino Unido.

En el mismo módulo 1 que España se encuentran las siguientes naciones comunitarias: Bélgica, República Federal Alemana, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Holanda.

* * *

En el ámbito personal de las asignaciones familiares es clara la tendencia denominada universal. Se abandona el antiguo y típico modo de entender la previsión, los rebasados seguros sociales, para adoptar los hechos que imponen la nueva concepción de la seguridad social, de amplio carácter universal, comprendiendo a todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes, e incluso en algunos países se benefician todos los residentes.

Simultáneamente se da progresivo ensanche en la concepción de lo que se entiende por beneficiario. Sobresale, entre sus acusadas tendencias, la reco-

gida por muchas legislaciones nacionales sobre consideración de beneficiarios del seguro familiar a los hijos no legítimos. Extremo al que no llega la legislación española.

Respecto de la edad, existe progresiva generosidad al fijar el techo o *plafond* cronológico del hijo beneficiario. El promedio de la que, a estos efectos, podemos denominar «mayoría de edad laboral», está en los dieciocho años (edad límite de la legislación hispana).

Por tanto, ha sido superado, ampliamente, aquel inicial límite de la generalizada «mayoría de edad laboral» de los catorce años. Tope que también recogió la primitiva legislación española del seguro de 17 de julio de 1938.

La concesión de prórroga por estudios es común denominador de los programas, entre ellos el de España. Pero el límite de la ampliación entendemos que no debe ir más allá de los veintitrés años, edad en la que deben, normalmente, tener acabados los cursos que forman las carreras superiores o universitarias, aunque sean de duración superior a cinco años.

A continuación se inserta la tabla que refleja las cifras, en la problemática que nos ocupa, referentes al seguro familiar.

TABLA 1.111.6.1.

Ambito de protección en los regímenes generales
(familiar)

Módulo 4:	Módulo 3:	Módulo 2:	Módulo 1:
Todos los trabajadores	Autónomos y asalariados, pero no en su totalidad	Todos los asalariados	Parte de los asalariados
17	9	20	19

Del contenido de la precedente tabla procede que resaltemos los hechos siguientes:

· El 27 por 100 de los programas forman en la agrupación bajo el módulo 4: todos los trabajadores, tanto autónomos como asalariados.

· El 14 por 100 de los países están incluidos en el módulo 3: autónomos y asalariados, pero no en su totalidad.

· El 30 por 100 de las naciones están clasificadas en módulo 2: todos los asalariados.

-- El 29 por 100 de los seguros (amplia proporción) sólo protegen, lamentablemente, a parte de los asalariados, y claro está, no comprenden en su ámbito a los autónomos.

-- En España el ámbito del seguro familiar comprende a los autónomos y asalariados, pero no en su totalidad.

-- Siete naciones de la Comunidad Económica Europea: Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal Alemana, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido se encuentran incluidas en módulo 4: todos los trabajadores, tanto autónomos como asalariados.

En igual módulo 3 que España se clasifican las naciones comunitarias Italia y Holanda.

* * *

Como fundamental resumen de cuanto se ha expuesto, sobre ámbito personal o campo de aplicación, a lo largo del presente trabajo, deseamos hacer hincapié, una vez más (10), en el decantado principio de universalidad, dentro del contexto de la seguridad social integral, en base del siguiente argumento doctrinal:

Protección para todos los habitantes, y en la totalidad de las contingencias como médula de la referida doctrina integral que, bien sabido es, pretende cubrir, bajo la rúbrica de «carga social», cuantas eventualidades, en sentido progresivamente evolutivo, reparen el «estado social de necesidad» y, al propio tiempo, que procure matizar y abarcar la densa y amplia gama de la concepción de la prestación técnica: preventiva, reparadora y rehabilitadora.

GERMÁN PRIETO ESCUDERO

(10) «Principio de universalidad en el sentido de tender al amparo de todos los hombres, de todos los habitantes, incluso de los extranjeros con la condicionante de régimen de reciprocidad» (GERMÁN PRIETO ESCUDERO: «Organismos gestores de la seguridad social», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 96, 1972, pág. 121).