

HACIA LA UNIFICACION DE LOS SEGUROS SOCIALES: EL INTENTO INTEGRADOR DE LA II REPUBLICA

Mercedes Samaniego Boneu

Desde que en noviembre de 1881, Bismarck diera a conocer el célebre *Mensaje* del Emperador alemán en donde se trataba de encontrar «fórmulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores y ... una mayor seguridad y más amplia ayuda», han transcurrido más de cien años, a lo largo de los cuales la primitiva norma aseguradora ha evolucionado en el alcance y en los objetivos propuestos, pasando de ser la condición más firme de la concordia social, a convertirse en uno de los capítulos de la política social del Estado.

A partir de la fecha del *Mensaje* imperial, se elaboraron las leyes de 1883, 1884 y 1889, por las que los obreros alemanes, como es bien sabido, pasaron a beneficiarse de los seguros de enfermedad, accidentes laborales y de invalidez-vejez. La coyuntura económico-financiera de la Alemania bismarckiana permitía al Estado federal impulsar la realización de los citados seguros. Naturalmente no todos los países europeos estaban, por aquel entonces, en condiciones de poner en práctica las líneas de política social aseguradora alemana, unos por la repercusión de la crisis de 1873 y posteriores, y otros —la mayoría—, por el atraso que arrastraban sus estructuras económicas.

Al ceñirnos al caso español, parece obligado reseñar la evolución de los seguros sociales en Europa desde los dos últimos decenios del siglo XIX hasta los años en que se produce el intento unificador, tema de nuestro estudio. Aún cuando no sea más que como marco referencial, debemos reflexionar sobre el grado de desarrollo alcanzado por los seguros europeos. Precisamente el Instituto Nacional de Previsión, la institución encargada de realizar en nuestro país, de una forma autónoma, la política social del Estado, recogió en varias de sus publicaciones, datos que son sumamente útiles para la elaboración de una síntesis puntual del desenvolvimiento evolutivo de las realizaciones actuariales en cada uno de los países del área europea. El cuadro que presentamos, intenta ofrecer una rápida visión de la trayectoria del triple seguro obligatorio, así como del seguro de enfermedad¹.

¹ Los datos del esquema que presentamos como apéndice al final de este artículo, proceden de múltiples y dispersas publicaciones del INP. Para una información similar a nivel americano, véase el trabajo de Carlos González Poçada: «Los convenios internacionales de Seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte ante las Cortes de la República», en «Anales del INP», n.º 121, 1935, págs. 232 y ss.

Un rápido comentario de este material, nos lleva a reconocer, por lo que se refiere a la fecha de iniciación del Seguro de invalidez, vejez y muerte y el de enfermedad, cómo países desarrollados económicamente ya a finales del XIX, tales como Alemania, Francia y Bélgica, asumieron una política social que dio paso a la implantación del triple seguro de forma obligatoria. Sin embargo debemos hacer unas precisiones relacionadas con esta temprana legislación: el campo de aplicación de la misma, varía sustancialmente en estos países. En el caso alemán, como repetidamente se ha dicho, la política social beneficiaba a los «obreros y empleados, incluidos en determinados límites de edad», mientras que en Bélgica o Francia, sólo incluían, en aquellas fechas, a marinos y mineros a lo sumo. Se trataba en estos dos últimos casos, de una tímida iniciación de la previsión social obligatoria que, al igual que en Alemania, se extendiera al seguro de enfermedad, derecho adquirido posteriormente y restringido al proletariado económicamente más débil, presentando además por lo general, la modalidad de *régimen de libertad subsidiada*.

En la época de la postguerra y tras las cláusulas del Tratado de Versalles, se modificaron los planteamientos que primaban respecto a los seguros sociales. Si volvemos a fijarnos con alguna detención en el resumen que estamos comentando, observaremos cómo un extenso número de naciones no iniciaron hasta aquellos años veinte el despegue hacia la definitiva implantación del triple seguro y del seguro de enfermedad obligatorio para todo tipo de asalariados, con las únicas y lógicas excepciones impuestas por la edad o por la percepción de un salario elevado². En esas mismas fechas, los países que tenían implantadas leyes sociales de carácter avanzado, modificaron y desarrollaron aún más sus propios códigos aseguradores: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia...

Parece innecesario resaltar las diferencias que presentaba el caso español. En 1931 existía en nuestro país, un solo seguro obligatorio: el del retiro obrero. Es bien cierto que un marcado atraso en la práctica actuarial, era la tónica imperante en España en abril de 1931. Sin embargo no ocurría lo mismo en los niveles teóricos, no explicitados en este comentario, como es lógico. El INP alimentaba planes —sobradamente comprobados—, a corto y largo plazo, que llegaron a hacerse realidad en el quinquenio republicano en una serie de casos, si bien no abarcaron todas las expectativas de la clase trabajadora española, ni siquiera dieron cumplimiento al espíritu de la Constitución de 1931 en donde se reflejaban los deseos «de las más dispares tendencias políticas y sociales para una obra de justicia y paz social», como era la de los seguros³.

En busca de un nuevo tipo de seguro.

En realidad la pretensión unificadora de los seguros sociales españoles no reproducía las fórmulas propuestas por los alemanes, pioneros en el tema asegurador. El llamado *modelo bismarckiano* respondía a unos criterios distintos de los que se manejaban ya en los años veinte de nuestro siglo. Y es que en dicho modelo «tendía a persistir una consideración

² Hay que hacer constar que el seguro de invalidez, vejez y muerte, sólo fue implantado a escala *nacional* en Suecia y en tres cantones suizos, optando la mayoría de los países, como hemos indicado, por un seguro *popular*, para los asalariados en general.

³ *El Proyecto de Unificación de Seguros Sociales visto en su conjunto*, Madrid, P.I.N.P., n.º 479, Hoja divulgadora n.º 19, 1935, pág., 1.

aislada de cada uno de los riesgos o contingencias», como señala el profesor Alonso Olea⁴, el cual precisa asimismo, la diferencia con otro modelo: el propuesto años más tarde por William Beveridge, quien en 1944 presentaba un «plan de cobertura general de personas y de necesidades»⁵. Naturalmente en los años republicanos, España no podía aspirar, dada la bien conocida coyuntura del país, a implantar un plan que como el beveridgiano, tuviera tal alcance en cuanto a número de afectados y en cuanto a prestaciones. Pero sí se aspiraba a equipararse a los modelos europeos más avanzados de entonces.

El Consejero-Delegado del INP, Inocencio Jiménez, insistía en 1934 que España debería conseguir no una unificación basada en «la concepción simplista de llenar todos los fines de previsión con un solo seguro»⁶, sino de *coordinar* los seguros sociales existentes y los que procediera asumir, «agrupándolos por yuxtaposición», es decir, «manteniendo las diversas categorías de prestaciones, indemnizaciones y la clasificación de los seguros según las causas de las que resulta la pérdida de los medios de existencia». Desde esta óptica de *coordinación*, veía igualmente el propio ministro de Trabajo, en 1931, Largo Caballero, el proyecto de unificación de seguros que el artículo 46 de la Constitución republicana debería hacer realidad.

El mismo Jiménez Vicente estudió con una cierta amplitud la problemática que desencadenaba la unificación, abordada desde distintos ángulos⁷. El sistema a seguir constituía en sí un punto de partida en el que se mostraban las divergencias ya apuntadas: la alternativa entre un sistema de *fusión* o un sistema de *coordinación*. El primero parecía inviable en el caso español, dada la necesidad de partir de unas series estadísticas que hicieran realmente efectiva la implantación de un seguro único para un único riesgo: la pérdida del salario; el sistema de coordinación exigía no una simple «compilación» de seguros, como se hizo en Alemania, sino una unidad legal, dentro de la variedad de los seguros sociales existentes, que permitiera mejores rendimientos de los ya en vigor, la máxima eficacia y hasta una mayor comodidad por parte de aseguradores y asegurados: «En los seguros sociales tal como se viven, se desarrollan y se proyectan en España —añadía Inocencio Jiménez—, vemos principios de unidad y motivos de variedad que, armonizados, darán un seguro integral metódicamente realizable»⁸. Pasaría así a ampliarse el régimen de retiro obrero obligatorio, a través de un triple seguro de vejez, invalidez y muerte y a implantarse definitivamente el seguro de enfermedad, iniciado ya parcialmente con el seguro de maternidad.

Pero además el seguro integral hacia el que se trataba de ir evolucionando, se enfrentaba con el principio de la *obligatoriedad* de los seguros, punto que parecía ser aceptado por gran parte de los países representados en la Oficina Internacional de Trabajo (OIT), y sobre todo, en nuestro país, por las voces de reconocidos especialistas en el tema: «El seguro social ha de ser obligatorio y si en los seguros sociales subsisten zonas de voluntariedad, hay que considerarlas como concesiones a la transitoria necesidad de la preparación educativa de nuevas formas de seguro obligatorio»⁹.

⁴ M. ALONSO OLEA: *Cien años de seguridad social*, en «Papeles de Economía Española», n.ºs. 12-13, 1982, pág., 111.

⁵ Véanse en el artículo del Dr. Alonso Olea, las características específicas del sistema elaborado por Beveridge.

⁶ I. JIMENEZ VICENTE: *El Seguro Social y el Privado*, Madrid, P.I.N.P., n.º 419, 1934, pág., 17.

⁷ En su trabajo: *La Unificación de los Seguros Sociales*, Madrid, P.I.N.P., n.º 440, 1934.

⁸ Op. cit., pág., 29.

⁹ I. JIMENEZ VICENTE: *El Seguro Social y el Privado*, Madrid, P.I.N.P., n.º 419, 1934, pág., 9.

Otro de los puntos de más amplia discusión era el del *campo de aplicación* del nuevo seguro unificado. No obstante la OIT consiguió trazar —en los años treinta— unas pautas de común aceptación por las diferentes naciones, que concernían no sólo a los asegurados sino también al aspecto concreto de las prestaciones que ofrecería el seguro integral una vez implantado. A estas pautas debería atenerse España una vez reconsiderados, en 1931, los compromisos internacionales previamente suscritos.

En el caso español, a los dilemas anteriores, se unía la dificultad de la carencia de una infraestructura estadística adecuada que permitiera establecer un seguro único «por cauces técnicos y no de una manera empírica, peligrosa, sin base científica, matemática y experimental... asentando sobre la roca inmovible del cálculo actuarial, la unificación de los seguros sociales...»¹⁰.

Igualmente y como una traba más, y no la menor, se argumentaba la falta de «un plan general y de conjunto» en el desarrollo de los seguros sociales nacionales. Carlos González Posada¹¹ aseguraba cómo en un buen número de países, las instituciones de previsión se regían por una inconexa red de leyes «divergentes y hasta contradictorias»¹², aseveración compartida por Jiménez Vicente, entre otros, al presentar esta variedad legislativa como fuente de disgregación no justificada y como generadora de inconvenientes de todo orden. En su estudio sobre la unificación de los seguros¹³, el Consejero-Delegado del INP, recogía la denuncia hecha por la OIT en relación con esta misma situación de desorganización legal aseguradora: «es precisamente en los países en que los Seguros Sociales se han desarrollado más intensamente, en donde se han sentido desde el principio y más vivamente los inconvenientes de la falta de un plan general y en los que, desde hace mucho tiempo, se han preguntando si las realizaciones sucesivas, en su desarrollo histórico, no habían dado lugar a una complejidad inútil de textos legislativos, así como también si no sería más racional buscar la realización de un sistema unitario del seguro social»¹⁴.

La vasta serie de alternativas que se ofrecían sobre el papel hacía preveer durante los años que precedieron a la República y, desde luego, en la etapa 1931-1936, las múltiples soluciones que deberían arbitrarse para poner en marcha nuestro seguro integral, que si era aceptado a niveles teóricos como algo urgente y necesario, topaba con una realidad compleja y llena de trabas.

Hacia la definitiva unificación de los seguros.

No queremos detenernos —no es realmente el cometido de estas páginas—, en las etapas que fueron quemándose en Europa, y en concreto en España, desde aquellos años finales de siglo hasta el momento que ahora nos interesa: los años de la II República. No obstante y centrándonos en la situación de nuestro país, no cabe duda que debemos recordar

¹⁰ L. LEAL RAMOS: *Hacia el seguro integral*, en «El Noticiero», de Cáceres 14 mayo 1932, León Leal Ramos dirigía la Caja Colaboradora del INP en la aquella capital extremeña.

¹¹ Viceasesor Social del Instituto Nacional de Previsión en la etapa republicana.

¹² C. GONZÁLEZ POSADA: *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1943, pág., 275.

¹³ Véase la ya citada obra: *La Unificación de los Seguros Sociales*, Madrid, P.I.N.P., n.º 440, 1934.

¹⁴ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Les problèmes généraux de l'Assurance sociale*, Ginebra, 1925, pág., 128; citado por I. Jiménez en la obra mencionada.

los precedentes más inmediatos del momento en que la unificación de los seguros sociales se convierte en uno de los objetivos prioritarios de los planes aseguradores oficiales, a través del Instituto Nacional de Previsión y de sus Cajas Colaboradoras.

Cronológicamente el tema de la «unificación de los seguros sociales» se plantea en España de una manera operativa, en los inicios de la II República, es decir, en el momento en que Francisco Largo Caballero pasó a ocupar la cartera de Trabajo y Previsión, en el Gobierno provisional republicano, apoyando e impulsando la labor del INP. El revulsivo más fuerte del proyecto fue, sin duda, el compromiso adquirido por el nuevo gobierno de la nación, de dar cumplimiento a los convenios internacionales suscritos de antemano por España. En este clima no cabía demora por lo que hacía referencia al desarrollo de la política actuarial, un tanto retrasada —ya lo hemos resaltado—, si se la comparaba con la de la mayoría de los países europeos.

La preocupación unitaria aseguradora tenía antecedentes precisos en nuestro país que no debemos pasar por alto. «En la vocación primitiva del Instituto estaba ya el propósito unificador»¹⁵. En concreto en los años próximos a la definitiva crisis de la monarquía alfoncina, en 1922, se reunió la «Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad», celebrada en noviembre de aquel año en Barcelona, cumpliendo así los acuerdos tomados con anterioridad en sendas reuniones de Madrid y Bilbao de 1917 y 1921, respectivamente. En la conferencia catalana, se indicaba cómo el INP «implantado ya felizmente el Seguro obligatorio de Vejez», pasa a «estudiar las bases de otros seguros sociales de invalidez, enfermedad y maternidad, que vengan a ampliar el régimen de previsión español»¹⁶.

Lo que interesa resaltar aquí es la intención unitaria aseguradora presente en las ponencias de la Conferencia y defendida tanto por el propio Instituto Nacional como por técnicos aseguradores privados. A tal propósito Faustino Domenech Condis sostenía que «el seguro de enfermedad junto con el de invalidez y maternidad, forman un conjunto armónico e inseparable...»¹⁷, planteamiento mantenido por otros participantes, al señalar que «los seguros sociales ... deben organizarse en el orden administrativo con un criterio de unidad que permita relacionarlos y coordinarlos de modo que constituya un todo sistemático y armónico»¹⁸, afirmación que se ratificó literalmente en las conclusiones de la Conferencia catalana¹⁹. El INP se hacía eco explícitamente de esta petición unánime, a través de Marvá, Presidente de la institución previsora española, en el momento en que daba cuenta a su Consejo de Patronato del resultado de las reuniones barcelonesas, reseñando entre los trabajos inmediatos confiados al Instituto, «que los seguros de enfermedad, maternidad e invalidez sean coordinados con el del paro, el de accidentes y el régimen de retiro obrero, ya encomendado a nuestra gestión»²⁰.

¹⁵ I. JIMENEZ VICENTE: *La Unificación de los Seguros Sociales*, Madrid, P.I.N.P., n.º XLV, 1936, pág., 3.

¹⁶ *Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad*, Madrid, P.I.N.P., n.º 142, Tomo I, pág., 1.

¹⁷ Domenech Condis representaba al *Círculo de Aseguradores* barcelonés y presentó en la Conferencia de 1922 una ponencia con el título: «Organización administrativa del seguro de enfermedad, maternidad e invalidez», Ver., Op. cit., I, págs., 99 a 106.

¹⁸ *Ibidem*, I, pág., 108.

¹⁹ Ver pág., 361 del texto citado.

²⁰ Op. cit., I, pág., 376.

El quinquenio 1931-1936, fue sin duda alguna, la etapa en que se dio un tratamiento privilegiado a la cuestión de la unificación de los seguros, y sobre todo a partir de 1932, momento en que ya se había consolidado el Retiro obrero obligatorio, se habían puesto en marcha tanto el seguro de maternidad como el de accidentes del trabajo, entre otras medidas aseguradoras.

La fecha del 8 de abril del 32, marcó el inicio del impulso teórico dado a la unificación aseguradora española: aquel día se ratificó el Convenio de 1927 sobre seguros de enfermedad²¹, en el mismo momento en que la XVI Conferencia Internacional del Trabajo²² se ocupaba del seguro de invalidez, vejez y muerte. El siguiente paso fue la Orden ministerial de 10 de mayo de aquel mismo año en donde Largo Caballero encargaba al Instituto la elaboración de un proyecto de Ley de Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte, y el estudio técnico de la unificación de estos mismos seguros junto con el de Enfermedad y Maternidad, así como la coordinación de todos ellos con los correspondientes de Accidentes del Trabajo en la industria y en la agricultura.

La respuesta del Instituto de Previsión podría sintetizarse en el texto de Leal Ramos donde recogía cómo una de las aspiraciones del INP era «... poder ofrecer al Gobierno, como el Gobierno quiere, un proyecto de seguros sociales unificados que no sea una copia o traducción ... de una ley o de varias leyes extranjeras, sino un proyecto de seguro social español, genuinamente español, para España y para los españoles, lo cual requiere —seguía diciendo—, el estudio y orientación de la realidad española»²³. En verdad poco antes, Carlos G. Posada, comentando las propuestas hechas en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo de aquel años²⁴, se adelantaba a las precisiones hechas por León Leal en orden a la necesaria adaptación de los presupuestos de la Conferencia de la OIT, al caso español. Así pues sostenía que aunque «se redacten convenios de gran generalidad y amplitud en relación con los principios que deben regir toda institución de seguro de invalidez, vejez y muerte, contendrán los mismos, algunos preceptos universalmente admitidos, que llevarán, sin remedio, a un cambio en la legislación de nuestro país»²⁵, aspecto éste que por otra parte, hacía relación a la mayoría de los países implicados, bien, como señalaba el propio C. Posada, por la «actitud tradicional de resistencia en los patronos», bien por «la complejidad de cuestiones»²⁶.

El Consejo de Patronato del Instituto pasó inmediatamente a la acción: en la sesión del 24 de mayo del 32, tomó el acuerdo²⁷ de nombrar a una Potencia que se responsabilizara de hacer realidad la unificación de los seguros, tal y como el Ministerio de Trabajo disponía. Esta Ponencia fue presidida por Adolfo González Posada, futuro presidente del INP, plenamente identificado con la política aseguradora del Instituto²⁸. Así se pasó, a través de una Comisión organizadora permanente, a nombrar las Subponencias específicas pa-

²¹ Por Ley de 8 de abril de 1932.

²² Tuvo lugar dicha Conferencia, los días 12 a 30 de abril de 1932.

²³ En «Nuevo Día» de Cáceres, 14 y 27 de junio de 1932.

²⁴ Véase C. GONZÁLEZ POSADA: *El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ante la XVI Conferencia Internacional del Trabajo*, Madrid, P.I.N.P., 1932, n.º 332, pág., 15.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Archivo INSALUD: *Actas del Consejo de Patronato*, pág., 591, Anexo n.º 2.

²⁸ Sobre Adolfo González Posada en relación con el INP, véase mi trabajo: *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión. Un equipo plurideológico durante la II República*, Salamanca, Ediciones de la Universidad, 1984, pág., 11 y ss.

ra el tratamiento de cada seguro. En la primavera de 1932, por tanto, la decisión «oficial» de establecer un seguro social integral, estaba tomada²⁹.

Pocos meses más tarde, el primero de diciembre, la Subponencia del Seguro de Enfermedad, presidida por Severino Aznar, jefe de la Asesoría Social del INP³⁰, empezó a trabajar, iniciando contactos con técnicos extranjeros especialistas en la materia, como Tixier, Stein, Leo Winter, René Sand, Henri de Mann o Emile Boyer. La Subponencia nombró al mismo tiempo, siete Comisiones específicas que deberían estudiar los distintos campos a que el seguro de enfermedad hacía referencia, tales como la formulación para su aplicación, las prestaciones, los gastos que engendraría, la inspección y las relaciones con otros seguros³¹.

Circunstancialmente el trabajo inmediato de la Subponencia se polarizó en los temas del campo de aplicación y prestaciones económico-sanitarias del seguro de enfermedad, y ello por la lógica implicación de ambas cuestiones dentro del esquema general de la labor de la Subponencia. Así en el mes de mayo de 1933, reunidas la primera y segunda Comisiones, se aprobaron las *Bases* que establecían el *Campo de aplicación* del mencionado seguro y las *Prestaciones Económicas y Sanitarias*, correspondientes. En las *Bases* iniciales se especificaban quiénes podían disfrutar de las ventajas del seguro que, según el texto aceptado, iban a ser «las personas que, sin distinción de estado civil, sexo o nacionalidad», reunieran determinadas condiciones, tales como: «ser asalariadas, haber sobrepasado la edad legal de escolaridad y tener un salario anual no superior al que se determinara para los asegurados de cualquier tipo». De igual forma quedaban claramente reseñadas las condiciones exigidas para ser considerado *asalariado*, ampliándose sustancialmente el espectro social siguiendo las pautas emanadas de la Subponencia, puesto que el seguro afectaría también al grupo del servicio doméstico, a trabajadores a domicilio, a destajistas, aparceros y familiares de los patronos que vivieran en su casa y a su costa, así como al grupo de los aprendices laborales. Igualmente implicaría favorablemente a «funcionarios del Estado y corporaciones locales, instituciones oficiales autónomas, empresas, sociedades o asociaciones industriales, mercantiles o de otra clase cualquiera... a los que desempeñasen una función o servicio habitual de carácter intelectual... a los pescadores habitualmente dedicados a la pesca costera,... a los trabajadores [agrícolas] autónomos...». Dar cabida a un mayor número de beneficiarios era de capital importancia no sólo en su aspecto cuantitativo, sino por el nuevo baremo social que suponía, tratando de borrar antiguas discriminaciones de tipo socio-laboral.

Se configuró asimismo la Subponencia que estudiaría el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte³², bajo la presidencia del conocido Dr. Negrín. Los temas que se propusieron quedaron agrupados en cinco grandes apartados semejantes a los de las Comisiones anteriores, que en esta ocasión, presidieron el propio Juan Negrín, Ruiz Manent, Lasierra, Moragas y Bastardas. La experiencia adquirida por el INP a través del seguro obligatorio de Retiro obrero, y hasta la misma composición de las Comisiones de las que formaba parte, como

²⁹ Hay que recordar que pocos meses después de aquellas gestiones, se implantó el Seguro de Accidentes del Trabajo y comenzó a funcionar la Caja Nacional de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Industria, dentro del espíritu coordinador que inspiraba la labor del Instituto de Previsión.

³⁰ La conocida figura de S. Aznar, pionero en España de la acción social católica, representó en el Instituto un importante papel desde la asesoría que presidía y por su relación con Inocencio Jiménez.

³¹ Estaban presididas estas Comisiones por expertos en estrecha relación con el INP: Gainzarain, Pascua, Sela, Bastardas, Bardají, Pérez Mateos, Zumalacarregui.

³² Se reunió el 13 de febrero de 1933.

señalamos, miembros bien conocidos en el área aseguradora nacional, y en las organizaciones obreras y patronales, posibilitaron conjuntamente la elaboración, en los meses siguientes³³, de unas *Bases* que expresaban las opiniones de la Subponencia en cuanto a «campo de aplicación» y prestaciones del triple seguro. Las personas que podían ser afectadas por estos seguros, coincidían prácticamente con las señaladas por la Subponencia anterior, punto éste que facilitaba la coordinación de los distintos ámbitos aseguradores y su constitución en seguro integral.

Pese a los conocidos avatares políticos que fue sufriendo el régimen republicano, se aprecia una marcada continuidad en el tema actuarial, quizá porque en la institución aseguradora nacional, en el INP, se mantuvo prácticamente el mismo grupo dirigente³⁴, primer impulsor de los seguros sociales. Así pues, con el nuevo gobierno presidido por Alejandro Lerroux, y en el que figuraba como ministro de Trabajo José Estadella, se mantuvo el proceso de unificación, imponiendo un ritmo acelerado a los trabajos de las Subponencias. Por otra parte, las formulaciones de la XVII Conferencia Internacional del Trabajo de 1933, se identificaban con la normativa aprobada, en lo tocante a los seguros de vejez y muerte, tanto para los trabajadores de la industria y comercio, como para los de profesiones liberales, trabajadores a domicilio y asalariados del servicio doméstico, proyectándose incluir igualmente, a los trabajadores de empresas agrícolas tal como se había hecho en el caso de la previsión de invalidez. Hay que destacar de entre los puntos discutidos en Ginebra, la «Recomendación relativa a los principios generales del seguro de invalidez, vejez y muerte». En la «Recomendación» se apelaba a la conveniencia de establecer a nivel internacional, el triple seguro para «toda persona —se decía— que realice habitualmente trabajos asalariados», incluyendo en este grupo a los trabajadores independientes de la industria, comercio y agricultura cuya situación económica deficitaria les equiparaba en la realidad, con un asalariado medio.

José María Ruiz Manent, representante del gobierno español en la conferencia suiza, resumió a su regreso, lo que entendía era el alcance de aquella reunión internacional en orden a la unificación de los seguros sociales³⁵. De entrada Ruiz Manent señalaba cómo las líneas de trabajo asumidas por el Instituto español y por la «Ponencia Nacional para la Unificación de los Seguros Sociales», coincidían ampliamente con el espíritu manifestado en Ginebra. De todas formas, reseñaba las razonables discrepancias que fueron surgiendo a lo largo de las sesiones de la conferencia de aquel año, provenientes en su mayoría de las características peculiares de la previsión de cada Estado. Así aludía José María Ruiz, entre otros aspectos, a la petición formulada por la representación patronal inglesa, de excluir de los beneficios aseguradores, a los empleados de profesiones liberales, o a la oposición del gobierno checoslovaco ante la demanda española de incluir en el seguro a los trabajadores independientes, punto ampliamente debatido pero que finalmente se tuvo en cuenta en las conclusiones de la conferencia del año 33.

Existió unánime consenso por parte de los asistentes a la mencionada Conferencia, en cuanto a ciertas excepciones en relación con el triple seguro. Se trataba de las usualmente admitidas por todos los países en aquellas fechas: la fijación de un límite de remuneración

³³ Concretamente en mayo y septiembre del 33.

³⁴ Remitimos de nuevo a nuestro trabajo: *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión. Un equipo plurideológico durante la II República*, Salamanca, 1984.

³⁵ J.M. RUIZ MANENT: *Los Seguros Sociales de invalidez, vejez y muerte ante la XVII Conferencia Internacional del Trabajo*, Madrid, P.I.N.P., n.º 391, 1933.

para los posibles asegurados, exclusión de determinados trabajadores a domicilio en especiales condiciones laborales así como a los titulares de pensiones de vejez o a los que gozasen de una renta privada superior a la que proporcionase el propio seguro.

Una de las cuestiones más debatidas fue la de la determinación de la cuantía de las pensiones a percibir. La mayoría de los representantes gubernamentales, se inclinaba por una fórmula que permitiera fijar los topes libremente. A esta postura se oponía la representación obrera, por lo cual se pasó a aceptar que el montante de la pensión sería bien una suma fija o variable según los casos, bien un porcentaje calculado sobre la base del salario del asegurado, pero siempre con independencia del tiempo mínimo de cotización.

Por el contrario, un punto fuera de toda discusión, fue el de la contribución al seguro tanto por la parte patronal como por la obrera. Este último colectivo —como reseñaba el informe de R. Manent—, quiso «hacer constar que no admitían ninguna excepción al principio de que ellos debían contribuir al seguro»³⁶, tal como, por principio, habían firmemente aceptado las más representativas asambleas obreras del momento.

Una vez concluida la XVII Conferencia de la OIT, las Comisiones nombradas por la Ponencia nacional encargada del proyecto de unificación, siguieron trabajando con el fin de preparar el anteproyecto de Ley de Seguro de vejez, invalidez y muerte. En los primeros meses de 1934, desde el INP se admitía haber avanzado poco pese a la labor llevada a cabo: «lo hecho es ya mucho; lo que falta para dar por terminada la labor de la Subponencia, poco y más sencillo de formular en bases. Queda, sin embargo, un trabajo de enorme dificultad siempre, el actuarial, y que aquí [en España] tropieza con mayores inconvenientes que en otros países, por la escasez de estadísticas de confianza, sobre todo de las que revelen la distribución de edades y de salarios en las distintas profesiones y la frecuencia del paro por falta de trabajo y por enfermedad...»³⁷. Se topaba, pues, más que con una voluntad de llevar a cabo una política social por parte del Estado, con las dificultades técnicas propias de una empresa como la que se pretendía realizar.

A principios del 34, tenía la Subponencia elaboradas las denominadas *Bases para el Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte* que el propio Instituto se encargó de difundir por medio de diversas publicaciones en las que se iba dando cuenta de los avances del trabajo preparatorio de la Ley³⁸. Se formularon las *Bases* en un texto de 53 apartados referentes al «Campo de aplicación» del triple seguro, a las «Prestaciones», «Régimen financiero y recursos» y, finalmente, a la «Organización administrativa», aspecto que apenas se tocó en la Conferencia de la Oficina Internacional del Trabajo, dada la multiplicidad de situaciones nacionales, por lo cual se debajaba a la legislación de cada país el criterio a seguir. La Subponencia en este sentido, no tuvo más que apoyarse en los principios formulados desde 1908 en punto a la autonomía de las entidades aseguradoras, a la participación de representantes de los asegurados, de los patronos y del Estado, en la administración y posterior control de la gestión.

En junio de 1934 volvió a reunirse la Conferencia de la OIT en su XVIII sesión. Entre los temas abordados en aquella convención, figuraba el de la *Conservación de los Seguros de invalidez, vejez y muerte, de los derechos en curso de adquisición y de los derechos ad-*

³⁶ Op. cit., págs., 15-16.

³⁷ *Situación de los estudios para el Seguro de vejez, invalidez y muerte*. (5 de febrero de 1934), Madrid, P.I.N.P., n.º 407, 1934, pág., 35.

³⁸ Para las mencionadas *Bases* consúltese, entre otras, la publicación del INP n.º 421: *El Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte. Labor de la Subponencia y Conclusiones*, Madrid, 1934, págs., 39 y ss.

quiridos de los trabajadores que trasladasen su residencia de un país a otro, cuestión que venía planteándose de antiguo. El tema afectaba a España muy especialmente ya que nuestro país contabilizaba numerosos emigrantes y había, por otra parte, iniciado un convenio bilateral con Francia sobre seguros sociales, ocupándose al mismo tiempo de la remodelación del sistema asegurador. Nuevamente fue Carlos González uno de los representantes del INP en la nueva reunión ginebrina³⁹, quien hizo hincapié en que España prestaba un «franco y decidido apoyo —debido a las circunstancias que acabamos de reseñar— en favor del establecimiento de un régimen internacional de conservación [de los derechos del emigrante]... pero procurando no dejarse dominar por su condición de zona de emigración»⁴⁰. Con ello pretendía señalar las cargas financieras que la medida podía arrastrar para el país si sólo se tenía en cuenta el problema social derivado del regreso del emigrante a su lugar de origen. En la siguiente reunión internacional, en el año 1935, acabaría aprobándose un *Convenio* que «establecía un régimen internacional de conservación de derechos» en el triple seguro. Con ello la XIX Conferencia de la OIT, continuaba ocupándose del tema a que hacemos referencia. Aquel *Convenio* sería ratificado por España tras la publicación de la Ley de 2 de junio de 1936⁴¹. El gobierno presentó el proyecto a las Cortes que no dudaron en aprobarlo sin ninguna modificación, ante el alcance de la medida. A su vez el Instituto de Previsión consideraba el *Convenio* como un «fundamento de justicia indudable [para] evitar por todos los medios, que la condición social de los trabajadores extranjeros sea ... inferior a la de los nacionales»⁴². En el caso español, la ratificación del acuerdo internacional, se inscribía en la línea emprendida por los gobiernos republicanos en materia social, dado que la ley subsiguiente no haría más que dar un nuevo rango legal a las pautas tradicionales en el INP, en 1936, por lo que hace referencia a su política social. Así, pues, las Cortes de la II República no tuvieron el menor inconveniente en suscribir el proyecto de ley presentado, en cuyo único artículo se autorizaba al Gobierno de la nación, a «registrar esta ratificación en la Secretaría de la Sociedad de Naciones, de acuerdo con lo que dispone la Constitución»⁴³. El régimen de la conservación de los derechos aseguradores, se establecía por un plazo de cinco años al término de los cuales podría revisarse el texto en el seno de la correspondiente Conferencia del Trabajo.

En el verano de aquel mismo año —1934—, salieron a luz una serie de reflexiones debidas a la pluma de Inocencio Jiménez Vicente, en torno al asunto de la unificación⁴⁴ al que el autor calificaba como «el más trascendental para Previsión», y como «... un campo de acción apremiante». En las páginas del Consejero-Delegado del Instituto, se ofrecían una serie de «principios y normas —se leía en el Prólogo—, que puedan inspirar técnicamente dicha labor unificadora», hasta que pudiera presentarse al Gobierno el «anteproyecto de la Ley de Bases unificadoras». En el folleto que estudiamos, se hacían algunas precisiones que entendemos deben ser tenidas en cuenta. Tal es el caso del *alcance internacional* de la

³⁹ Representaba igualmente al Instituto, José Álvarez Ude, en su calidad de Asesor Actuarial.

⁴⁰ Consúltese el artículo de C. GONZÁLEZ POSADA: *La conservación de los derechos del emigrante en los seguros de invalidez, vejez y muerte, ante la XVIII Conferencia Internacional del Trabajo*, en la revista «Anales del INP», n.º 114, agosto 1934, pág., 953.

⁴¹ Ver: *Convenio relativo a la organización de un régimen internacional de conservación de los derechos en el seguro de invalidez, vejez y muerte*, Madrid, P.I.N.P., n.º 498, 1936.

⁴² Op. cit., pág., 5.

⁴³ El texto del *Convenio* se reproduce íntegramente en la citada publicación del INP n.º 498, págs., 9-18.

⁴⁴ Nos referimos a la publicación: *La Unificación de los Seguros Sociales*, Madrid, P.I.N.P., n.º 440, 1934.

unificación de los seguros. Se refería I. Jiménez al «principio de la solidaridad humana al servicio de los más débiles por medio de una actuación internacional en Convenios», así como al «legítimo afán de los países de no quedar sometidos en la concurrencia económica internacional, a la mejor condición material de los Estados que no quieren aliviar las durezas de la vida del trabajo para librarse ... de las llamadas *cargas sociales*»⁴⁵. No obstante, la unificación actuarial se contemplaba más que como una tarea supranacional, como un problema de unidad y coordinación que pasara por la elaboración de un plan quinquenal que diera trabazón a las diferentes leyes elaboradas en torno a los seguros, modificando la triple disgregación existente, tal y como apuntaba Jiménez: funcional, profesional y territorial⁴⁶ y consiguiera «que den todo su mejor rendimiento ... las ideas, los trabajos, las instalaciones; una realización única [mejor] que una serie de intentos dispersos»⁴⁷, todo lo cual conduciría al cumplimiento de la Constitución en sus fines sociales.

En la trayectoria de preocupación unificadora del INP, ocuparon, igualmente, un lugar de interés, las conclusiones aprobadas en el curso de la Asamblea del Instituto y Cajas Colaboradoras celebrada en mayo de 1935, en cuyo texto⁴⁸ se abordaba la integración de los seguros sociales haciendo especial fuerza en la urgencia de incluir entre los afectados por la nueva legislación, a los trabajadores autónomos, para lo cual se estimaba necesario, en primer lugar, la elaboración de series estadísticas fiables que permitieran cuantificar dicho grupo, así como la resolución de las cuestiones de organización administrativa más inminentes, la remuneración del personal médico y farmacéutico, la adecuación de los servicios sanitarios, y, en general, la solución de los problemas de infraestructura que la implantación del seguro unitario conllevaba.

Contenido y alcance del proyecto unificador.

El INP siguiendo la tónica de difusión de la marcha de los trabajos emprendidos en orden al seguro integral, publicó varias *Hojas divulgadoras* sobre aquel tema⁴⁹ en donde, concisa y claramente, se exponía la significación y alcance del proyecto sobre el que se trabajaba, así como las medidas que la medida suponía.

⁴⁵ Op. cit., pág., 5. No olvida Inocencio Jiménez la labor de la «Asociación Internacional para el Progreso Social» que en España se denominó «Sociedad para el Progreso Social», cuyos objetivos —señalaban sus Estatutos—, eran la cooperación social internacional y particularmente «fomentar el progreso de la legislación del trabajo en la esfera internacional y en España». Véase: M. GONZALEZ ROTHVOSS: *Anuario español de Política social*, Madrid, Rivadeneyra, 1934-1935, págs., 46 y ss.

⁴⁶ *Ibidem*, págs., 10-11.

⁴⁷ *Ibidem*, pág., 28.

⁴⁸ Consúltese el folleto titulado: *Conclusiones aprobadas sobre el tema "Algunos problemas que ha de plantear la unificación de Seguros"*, Asamblea del Instituto y Cajas Colaboradoras, 6-7 mayo 1935, Madrid, P.I.N.P., n.º L, (s.f.).

⁴⁹ Véase: *El Proyecto de Unificación de Seguros Sociales visto en su conjunto*, Hoja divulgadora del INP, n.º 19, P.I.N.P., n.º 479, 1935; *El Seguro de Vejez en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales*, Hoja divulgadora del INP, n.º 21, P.I.N.P., n.º 486, 1936 (2.ª ed.); *El Nuevo Seguro de invalidez en el Proyecto de unificación de Seguros sociales*, Hoja divulgadora del INP, n.º 22, P.I.N.P., n.º 487, 1936 (2.ª ed.); *El*

En relación con el *Seguro de vejez* que sustituía al Retiro obrero obligatorio, se mejoraba la pensión mínima establecida que pasaba a ser una pensión variable según el número y volumen de las cuotas satisfechas por el asegurado, más una cantidad calculada en 120 pesetas anuales que aportaba el Estado invariablemente. Con la unificación de los seguros, pues, la pensión de vejez mejoraba y alcanzaba a un número mayor de obreros al permitir afiliaciones incluso después de cumplidos los cuarenta y cinco años, por lo cual la variable edad de retiro sufría una modificación interesante; y si bien se mantenía la cota de los sesenta y cinco años para percibir la pensión vitalicia, existía sin embargo la posibilidad de retirarse a los sesenta años, anticipando el cobro de la renta, siempre que se hubieran abonado al menos 750 cuotas, mediando la lógica reducción por el anticipo de edad. En el caso de los campesinos y para facilitar la adquisición de parcelas de cultivo directo a los asalariados, se contemplaba la posibilidad de percibir —para los beneficiarios que tuvieran en su haber al menos 600 cuotas— aquella parte del valor de sus cotizaciones que resultara innecesaria para asegurar una pensión de vejez de 360 pesetas anuales. Se tendía, así, con esta normativa, a facilitar el acceso a la propiedad agraria a un buen número de trabajadores agrícolas, tal como señalaba el propio Instituto. Lógicamente la nueva situación comportaba una revisión de las cuotas que si en el caso del Retiro obrero eran obligatorias por parte del patrono que cotizaba diez céntimos por jornada de trabajo con destino al seguro de vejez, pasarían a ser, con el nuevo sistema, obligatorias también para el trabajador, variando asimismo la bonificación concedida por el Estado. De todos modos la novedad no estaba simplemente en la mutación del elemento cotizador sino en que la cantidad detruida del sueldo del obrero cubriría —como prima única— el pago de los seguros de vejez, invalidez y muerte.

En el caso del *Seguro de invalidez* se daba paso a un verdadero sistema previsor, dado que la pensión por invalidez no se aseguraba más que a aquellos trabajadores que «teniendo contratada una pensión para la vejez, hubieran hecho imposiciones voluntarias con cierta regularidad y tuviesen la desgracia de quedar totalmente inválidos»⁵⁰. A partir de la implantación del triple seguro, la invalidez estaría cubierta por el seguro correspondiente que proporcionaría un «tercio del salario habitual de un trabajador sano de una formación análoga», según recomendaba la XVII Conferencia del Trabajo. A ello se añadían las prestaciones sanitarias y el tratamiento necesarios.

Por lo que respecta al *Seguro de muerte*, el Instituto, desde su fundación, reconocía la necesidad de su implantación como una aspiración eminentemente social. Tal como se preveía, el seguro abarcaría dos tipos de prestaciones: «una indemnización para gastos funerarios no superior a 250 pesetas a los derechohabientes del asegurado o pensionista fallecido, y una pensión de supervivencia»⁵¹. A este doble beneficio podían aspirar la viuda del trabajador cuando tuviera más de sesenta años o fuera inválida o dependieran de ella hijos o nietos menores de dieciséis años o bien incapacitados para trabajar. Asimismo podían percibir este tipo de pensión, los hijos o nietos huérfanos del asegurado o sus padres y abuelos, siempre que acreditasen las circunstancias prescritas en cada caso.

Seguro de Maternidad en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales, Hoja divulgadora del INP, n.º 23, P.I.N.P., n.º 488, 1936 (2.ª ed.); *El nuevo Seguro de Muerte en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales*, Hoja divulgadora del INP, n.º 24, P.I.N.P., n.º 489, 1936 (2.ª ed.); *El Seguro de Enfermedad en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales*, Hoja divulgadora del INP, n.º 25, P.I.N.P., n.º 490, 1936 (2.ª ed.).

⁵⁰ *El nuevo Seguro de invalidez en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales*. Madrid, P.I.N.P., n.º 487, 1936, pág. 1.

⁵¹ *El nuevo Seguro de muerte en el Proyecto de Unificación de Seguros Sociales*. Madrid, P.I.N.P., n.º 489, 1936, pág. 2.

Más novedoso aparecía en el aspecto de la unificación de los seguros, el correspondiente a *enfermedad* y no porque no se hubiera abordado la posibilidad de su implantación, sino por la tipificación sanitario-económica que comportaba. No sólo se trataba de asegurar la asistencia médica precisa al trabajador enfermo, sino que debería al mismo tiempo solucionarse el problema económico familiar que la baja del obrero suponía. La cuantía de las prestaciones económicas fue precisamente objeto de crítica por parte de algunos comentaristas dado que en los primeros días de la enfermedad, el trabajador y su familia sólo percibirían el 25% del salario habitual, elevándose a un 50% a partir del octavo día. Se pretendía, pues, conseguir «no un seguro para pobres, sino un buen seguro»⁵².

El Instituto proyectó, como era razonable, la «asistencia sanitaria, subsidio de enfermedad y... subsidio por cargas de familia»⁵³, contemplando además este seguro como una de las formulaciones básicas de la mejora de la sanidad social, dado que —como aducía el INP— «...por los mayores y más perfectos elementos de lucha contra las enfermedades que la organización del seguro, en coordinación con la sanidad oficial, ha de poner en acción, no solamente mejorarán las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sino, en general, la sanidad pública, vivamente interesada, por ello, en que se implante y consolide el Seguro de enfermedad», sosteniéndose que «la institución del seguro de enfermedad es la más trascendental reforma sanitaria que está exigiendo España en la actualidad»⁵⁴.

Para una mejor definición y agilización del Seguro de enfermedad, se constituyó, por parte del Ministerio correspondiente, una *Comisión* cuya finalidad principal —señalaba el texto de la Orden⁵⁵— era delimitar «concretamente la función del Seguro de enfermedad, en cuanto se refiera a su implantación en nuestro país, regulando los servicios de asistencia médico-farmacéutica y subsidio de enfermedad... la extensión social que deben abarcar estos servicios, organismos para su desarrollo y posible relación con los Servicios de la Sanidad nacional». En la Comisión que presidía Enrique Bardají y López, ex Subsecretario de Sanidad, estaría representado el Instituto Nacional de Previsión. Se concedía un plazo de cinco meses para presentar un informe que permitiera clarificar rigurosamente el futuro del Seguro de enfermedad⁵⁶.

Como bien sabemos, el proyecto de unificación de seguros sociales, abarcaba asimismo al ya implantado *Seguro de Maternidad* que si, por tanto, era una realidad en el momento en que se intensifican los proyectos de unificación, adquiriría en esta perspectiva global, la posibilidad de perfeccionarse, tal como pretendía el Instituto afirmando que el Seguro de Maternidad en esta nueva fase de los Seguros sociales en España, «representa... un considerable progreso..., por el hecho... de organizarse el nuevo Seguro de Maternidad formando un solo Seguro con el de enfermedad. Muchos de los problemas prácticos y de las dificultades con que tropezó el Seguro de Maternidad, al implantársele aislado y separado del de enfermedad, quedarán satisfactoriamente eliminados»⁵⁷. Se trataba pues, no de va-

⁵² DONATO FUEJO: *Los Seguros Sociales*, Conferencia pronunciada en Vitoria, 6 junio 1936. El doctor Fuejo era inspector provincial de Sanidad en aquella fecha. Ver «Anales del INP», n.º 136, 1936, pág. 588.

⁵³ *El Seguro de enfermedad en el Proyecto de unificación de seguros sociales*. Madrid, P.I.N.P. n.º 490, 1936, pág. 1.

⁵⁴ Op. cit., pág. 4.

⁵⁵ Orden de 13 de julio de 1935.

⁵⁶ La Orden de 20 de diciembre de 1935 prorrogó por dos meses más la citada Comisión «a fin de que pueda dar término a sus trabajos».

⁵⁷ *El Seguro de maternidad en el Proyecto de unificación de Seguros Sociales*. Madrid, P.I.N.P., n.º 488, 1936, pág. 1.

riar sustancialmente la concepción de este seguro, sino de mejorar las prestaciones habituales y ampliar las sanitarias de forma que alcanzasen también al grupo de «mujeres de los obreros inscritos en los seguros unificados».

Dentro del tema específico de la unificación de los seguros, resulta especialmente interesante la *Información pública* sobre el proyecto de Ley que una vez aprobado en Cortes daría vigencia oficial a la unificación⁵⁸. El 28 de mayo de 1936 salió a la luz pública la Orden emanada del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión⁵⁹, en la que, a propuesta del Consejo Mixto de Previsión Social, se disponía abrir una información pública «a fin de que las personas, Asociaciones y entidades a quienes pueda interesar, formulen por escrito las observaciones que estimen procedentes en relación con las bases del anteproyecto para la unificación de los Seguros Sociales»⁶⁰. Se daban de plazo veinte días: —del 29 de mayo al 17 de junio— para enviar las respuestas que se considerasen oportunas. Los escasos días concedidos eran indudablemente demasiado pocos para dar una contestación, de forma que gran parte de las entidades interesadas pidieron la prórroga del primer plazo previsto. Especialmente los médicos —como aducía el Dr. Donato Fuejo— tenían precisión de «enfrentarse con la modalidad distinta que el ejercicio profesional ha de sufrir con la implantación del seguro de enfermedad»⁶¹, aún cuando en esta ocasión parecían encubrirse ciertos «temores de clase» ante los cambios que podrían derivarse de la obligatoriedad de un seguro que afectaría a unos quince millones de españoles, reduciendo «a las clases médicas —así se argüía— al papel de simples funcionarios, controlados por otros funcionarios administrativos...»⁶².

La aprobación de la Ley, no obstante, llevaba fecha de 2 de junio de aquel año, como ya hemos indicado, marginando las previsibles modificaciones o precisiones que los interesados hubieran podido enviar.

Haciendo abstracción de todas las posibles dificultades, el seguro integral, como decimos, parecía oportuno por las positivas consecuencias de tipo social que arrastraría. Las circunstancias del momento histórico español, en vísperas de una guerra civil, impidieron conocer los resultados de la encuesta pública del INP.

El proyecto en cuestión⁶³ recogía, en once artículos seguidos de cinco disposiciones transitorias, el resultado de los trabajos llevados a cabo hasta el momento para dar cumplimiento, de un lado y principalmente, a los artículos 46 y 65 de la Constitución española vigente, y de otro a la serie de compromisos nacionales e internacionales, suscritos por España, y que, como hemos señalado, quedaron ratificados en el curso de las Conferencias españolas de seguros de 1917 y 1922 y las internacionales del trabajo a partir de la fecha de 1919.

⁵⁸ El referido proyecto de Ley, de fecha 17 abril 1936, ratificaba el convenio adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1935, sobre la «conservación de derechos en los seguros de invalidez, vejez y muerte».

⁵⁹ Era titular de dicho Ministerio, en aquella fecha, Juan Lluhí Vallescá del gabinete Casares Quiroga.

⁶⁰ *Información pública sobre el Proyecto de Unificación de los Seguros Sociales*, Madrid, P.I.N.P., n.º 495, 1936, pág., 3.

⁶¹ DONATO FUEJO: *Los seguros sociales*, conferencia en la Escuela de Artes y Oficios de Vitoria, 6 junio 1936. Fuejo pronunció esta conferencia dentro de un ciclo organizado por el Colegio de médicos de Alava. Ver «Anales del INP», junio, n.º 136, 1936, I, p. 587.

⁶² *Ibidem*, pág., 589.

⁶³ Véase el texto íntegro en op. cit., P.I.N.P., n.º 495, págs., 5-21.

En el artículo segundo, la nueva Ley preveía una única institución aseguradora, una cuota global y una sola afiliación, pudiéndose aplicar —se decía textualmente— a «todos los asalariados, sin distinción de estado civil, sexo o nacionalidad, que hayan cumplido los dieciséis años y no lleguen a los sesenta y cinco, cuyas retribuciones anuales no excedan de 6.000 pts., que trabajen habitualmente y no perciban beneficios equivalentes a los de estos seguros...»⁶⁴. Las prestaciones señaladas en el articulado de la Ley serían económicas y/o sanitarias, estas últimas idénticas para todos los asegurados; las primeras se convino calcularlas de acuerdo con las cuotas abonadas por patronos y obreros y que, a su vez, dependieran del tipo de salario percibido. Se preveía una mejora de las futuras prestaciones, siempre que uno de los dos elementos implicados en el seguro, o un tercero, abonase cantidades voluntarias que incrementaran la cuota base⁶⁵. Como entidades aseguradoras aparecían en primer término, el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas Colaboradoras, pudiendo asimismo administrar los seguros unificados en concepto de Cajas primarias, las Cajas de Empresa y las Mutualidades que reunieran «las condiciones impuestas por los respectivos Convenios acordados en las Conferencias Internacionales del Trabajo», y que cumplieren las demás condiciones que el Reglamento determine para asegurar la eficacia y economía de los servicios»⁶⁶. Aseguraba la Ley las sanciones que hubiera lugar por incumplimiento de las partes, la inspección y la resolución mediante la Comisión Superior de Previsión, de los recursos que pudieran plantearse entre aseguradores y asegurados.

En definitiva la unificación de los seguros sociales, considerada como *objetivo prioritario del progreso social* —no lo olvidemos— por los sucesivos gobiernos republicanos, respondía a la vez, a las peticiones unánimes de la clase trabajadora española, al espíritu de la Constitución de 1931, a la ineludible obligación de dar cumplimiento a convenios internacionales suscritos en fechas diversas y al deseo —así lo sostenía el Instituto—, «de las más dispares tendencias políticas y sociales para una obra de justicia y paz social»⁶⁷.

⁶⁴ Art., 2º, op. cit., pág., 6.

⁶⁵ Art., 5º de la Ley, op. cit., pág., 13.

⁶⁶ Art., 7º, op. cit., pág., 16.

⁶⁷ *El Proyecto de Unificación de los Seguros Sociales visto en su conjunto*, Madrid, P.I.N.P., nº 479, Hoja divulgadora nº 19, 1935, pág., 1.

APENDICE:
SITUACION DE LOS SEGUROS SOCIALES EN EUROPA (1883-1932)

PAISES	Fecha de la promulgación de la Ley de introducción del Seguro de:		Trabajadores para los que son obligatorios los Seguros de:	
	Invalidez, vejez y muerte	Enfermedad:	Invalidez, vejez: y muerte	Enfermedad:
Alemania	1889-1911 1892-1911 1923	1883	Obreros y empleados Asalariados agrícolas Mineros	Trabajadores manuales o no
Austria	1907 1927 1928	1888 1926 1928	Empleados Obreros Asalariados agrícolas	Obreros en general Empleados Asalariados agrícolas
Bélgica	1844 1911-1924 1924 1925	1894	Marineros Mineros Obreros Empleados	(Régimen de libertad subsidiada)
Bulgaria	1914	1918	Asalariados	Obreros y Empleados
Checoslovaquia	1889 1906 1924 1925	1919	Mineros Empleados Obreros Trabajadores independientes	Obreros en general y funcionarios
Dinamarca	1927		Los económicamente débiles, entre los que se han inscrito en el Seguro de Enfermedad	(Régimen de libertad subsidiada)
Francia	1885 1894-1923 1910-1928	1928-1930	Marinos Mineros Asalariados	Obreros en general

PAISES	Fecha de la promulgación de la Ley de introducción del Seguro de:		Trabajadores para los que son obligatorios los Seguros de:	
	Invalidez, vejez y muerte	Enfermedad:	Invalidez, vejez: y muerte	Enfermedad:
Gran Bretaña	1911 1923	1911	Asalariados (riesgo asegurado: invalidez) Asalariados: vejez y muerte	Asalariados
Grecia	1922 1926 1932	1920	Marineros, obreros y empleados Personal de las Manufacturas de Tabaco Asalariados de industria y comercio	
Holanda	1913	1913 1931	Asalariados	Asalariados Profesiones liberales
Hungría	1921 1928	1891	Mineros Asalariados de la industria y comercio	Obreros y Empleados
Irlanda	1911	1911	Asalariados	
Italia	1919	1886	Asalariados	(Régimen de libertad subsidiada)
Luxemburgo	1911	1901	Obreros de la industria y del comercio	Trabajadores manuales del comercio y la industria, domésticos, obreros agrícolas y trabajadores no manuales económicamente débiles
Noruega		1909		Asalariados y Empleados

PAISES	Fecha de la promulgación de la Ley de introducción del Seguro de:		Trabajadores para los que son obligatorios los Seguros de:	
	Invalidez, vejez y muerte	Enfermedad:	Invalidez, vejez: y muerte	Enfermedad:
Polonia	1917	1920	Trabajadores intelectuales	Todos los trabajadores por cuenta ajena
Portugal	1919			Todos los trabajadores
Rumania	1922	1912	Asalariados	Obreros y trabajadores independientes
Rusia Soviética	1922-1927-1929 1932		Asalariados de la industria textil, básica y de la del transporte Todos los obreros y algunas categorías de Empleados	
Suiza	1916 (Cantón de Glasis) 1925 (Cantón de Appensell) 1931 (Cantón de Basilea)	1911	Invalidez y vejez Vejez Vejez y muerte (Para todos los que residen legalmente en los cantones citados)	(Régimen de libertad subsidiada)
Suecia	1913	1910	Todos los suecos domiciliados en el país (Seguro Nacional)	(Régimen de libertad subsidiada)
Yugoslavia	1922	1922	Asalariados	Trabajadores manuales o no con contrato de trabajo)