



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias  
Económicas y Empresariales**

**Grado en Administración y Dirección  
de Empresas**

**ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS  
SEGUROS SOCIALES EN ESPAÑA  
HASTA 1936**

Presentado por:

***Mario Alija Moro***

Tutelado por:

***Pedro Pablo Ortúñez Goicolea***

*Valladolid, 29 de junio de 2016*

**RESUMEN:**

Los orígenes de los seguros sociales en España se remontan a la época Romana, pero es con la llegada de la Revolución Industrial cuando la cuestión adquiere una mayor importancia y comienza su desarrollo legislativo. En este trabajo se van a tratar las Instituciones que permitieron esa evolución y los cambios que ocurrieron en las diferentes ramas de Seguridad Social: accidentes de trabajo, vejez, desempleo y enfermedad. Dentro de cada una de ellas se va a analizar la necesidad de su implantación, las medidas llevadas a cabo para su puesta en funcionamiento y una valoración de los resultados obtenidos.

La España de finales del siglo XIX y comienzos del XX se caracteriza por un clima de inestabilidad política, donde monarquía, dictadura y república se suceden, y por una situación de escasez económica, debido a diferentes crisis agrarias y a la Primera Guerra Mundial. En ese contexto serán analizadas las diferentes medidas tomadas por los Gobiernos españoles, concluyendo con una valoración final y sugiriendo nuevos temas de investigación relacionados con esta materia.

**PALABRAS CLAVE:** España; seguros sociales; Restauración; Segunda República

**CÓDIGOS JEL:** N33; N34; I38

**ABSTRACT:**

The origins of Social Insurance in Spain date back to Roman times, but it was with the outbreak of the Industrial Revolution when this issue gained in importance and its legislative development started. The Institutions that allowed this evolution will be studied in this dissertation, as well as the changes that occurred in the various branches of Social Security: accidents, aging, unemployment and disease. Within each one, the need for its implementation, the measures taken for its operation and an assessment of the results obtained will be explained.

In Spain, during the late nineteenth century and early twentieth, the political situation was characterized by instability, where monarchy, dictatorship and republic succeeded. Furthermore, economic shortages occurred due to different agricultural crisis and the First World War. The different measures taken by the Spanish Government within this context will be analysed, concluding with a final assessment and suggesting new research topics related to this one.

**KEY WORDS:** Spain; social insurance; Restoration; Second Republic

**JEL CODES:** N33; N34; I38

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
CUESTIÓN SOCIAL: .....	4
COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES Y SUS SUCESORES:.....	4
INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN: .....	5
<b>1. ANTECEDENTES DE LOS SEGUROS SOCIALES EN ESPAÑA</b> .....	6
1.1 LA COFRADÍA MEDIEVAL .....	6
1.2 LA HERMANDAD DE SOCORROS .....	8
1.3 EL MONTEPÍO FILANTRÓPICO .....	9
1.4 LAS SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS.....	9
1.4.1 Origen y Concepto de las Sociedades de Socorros Mutuos.....	9
1.4.2 Repercusión de la Legislación en Materia de Libertad de Asociación en el Desarrollo de los Socorros Mutuos.....	11
1.4.3 Funcionamiento y Problemas en la Práctica.....	11
1.4.4 Intentos de Reforma .....	13
1.4.5 Extinción .....	15
<b>2. EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO</b> .....	16
2.1 NECESIDAD DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO .....	16
2.2 PRIMEROS PROYECTOS DE REGULACIÓN DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO .....	17
2.3 LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900.....	18
2.4 REFORMAS DE LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO .....	19
2.5 RESULTADOS DEL SEGURO SOCIAL DE ACCIDENTES DE TRABAJO .....	20
<b>3. EL SEGURO DE VEJEZ</b> .....	22
3.1 NECESIDAD DE UN SEGURO DE VEJEZ EN ESPAÑA .....	22
3.2 PRIMERAS INICIATIVAS. EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN. .....	22
3.3 EL RETIRO OBRERO OBLIGATORIO .....	24
3.4 RESULTADOS DEL RETIRO OBRERO OBLIGATORIO .....	26
<b>4. EL SEGURO DE DESEMPLEO</b> .....	27

4.1 NECESIDAD DE UN SEGURO DE DESEMPLEO EN ESPAÑA Y PRIMEROS ESFUERZOS .....	27
4.2 PROYECTOS ANTERIORES A LA SEGUNDA REPÚBLICA.....	28
4.3 EL SEGURO DE DESEMPLEO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA.....	28
4.4 VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA CAJA NACIONAL CONTRA EL PARO FORZOSO .....	29
4.4.1 Problema de Presupuesto .....	30
4.4.2 Problema de Sistema.....	30
<b>5. SEGUROS SOCIALES RELACIONADOS CON LA SALUD: SEGURO DE ENFERMEDAD Y DE MATERNIDAD.....</b>	<b>32</b>
5.1 NECESIDAD DE SEGUROS SOCIALES EN EL CAMPO DE LA SALUD. PRIMERAS PROPUESTAS.....	32
5.2 SEGURO DE MATERNIDAD .....	33
5.3 SEGURO DE ENFERMEDAD.....	34
5.4 VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS .....	35
<b>6. PROYECTO DE UNIFICACIÓN DE LAS DIFERENTES RAMAS DE SEGUROS SOCIALES .....</b>	<b>36</b>
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>37</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>41</b>
8.1 LIBROS .....	41
8.2 ARTÍCULOS EN REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES .....	43
8.3 ENLACES DE PÁGINAS WEB .....	43

## INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XVIII comienza la Revolución Industrial en Inglaterra, si bien a España no llegó hasta ya entrado el siglo siguiente. La mecanización del trabajo, concentración de trabajadores en fábricas e incremento de la producción, supusieron una alienación de la mano de obra, con jornadas laborales interminables tanto para los hombres como para las mujeres y los niños. Las condiciones higiénicas eran lamentables, así como las medidas de seguridad laboral. Además, los obreros se encontraban desprotegidos en caso de accidente, así como sus familias en el supuesto de muerte del patriarca. Su subsistencia, cuando por cualquier motivo no podían trabajar (enfermedad, accidente, vejez, paro, maternidad, etc.), dependía de los escasos ahorros que pudieran haber acumulado a lo largo de los años.

El Estado español en este momento histórico era de tendencia liberal, por lo que no se mostraba favorable a intervenir para mejorar las condiciones de vida de los obreros. Pero no tardaron en surgir voces reclamando mejoras para el proletariado, naciendo así la Cuestión Social y posteriormente una serie de instituciones a través de las cuales el Estado empezó a legislar en materia de seguros sociales.

Se trata de una materia de particular interés, dado que España tiene en la actualidad un sistema de Seguridad Social muy desarrollado, pero esto no es sino el resultado de un lento proceso evolutivo. Las características que marcaron el comienzo de la preocupación gubernamental por la protección de la población más desfavorecida han tenido una notable influencia en la actual regulación.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar el origen y evolución de los seguros sociales en España hasta 1936, esto es, desde las primitivas instituciones en las que se inspiraron, hasta los primeros resultados de carácter legislativo. Dado que este trabajo ha sido estructurado en bloques en función de las diferentes ramas de seguros sociales, considero que es necesario antes de entrar en materia hacer una breve mención de una serie de conceptos e instituciones comunes a todas ellas:

## **CUESTIÓN SOCIAL:**

A finales del siglo XIX los políticos, intelectuales y religiosos comenzaron a sugerir que el actual sistema de producción, si bien mucho más eficiente económicamente, no podía ser considerado como exitoso al haber supuesto un empeoramiento en las condiciones de vida del proletariado. Es entonces cuando consideran que la intervención Estatal es la única forma de solucionar la “Cuestión Social”, el problema socio-demográfico originado por el surgimiento de la sociedad industrial.

El historiador chileno Sergio Grez ha definido la Cuestión Social de la siguiente manera:

“La totalidad de consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses del nuevo proletariado; huelgas y demostraciones callejeras, tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares, y cierta popularidad de las ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los amonestados trabajadores” (Grez, 1997)

## **COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES Y SUS SUCESORES:**

Fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 como respuesta a la Cuestión Social bajo la dirección de Segismundo Moret. Su objetivo era “estudiar todas las cuestiones que afectasen directamente a la mejora o el bienestar de la clase obrera y las cuestiones que afectan a las relaciones del capital y del trabajo” (Sánchez Agesta, 1981, p. 9). Su primera medida fue la elaboración de un cuestionario a partir del cual identificar los problemas sociales que afectaban al proletariado: bajos salarios, trabajo de mujeres y niños, largas jornadas laborales... La labor de la Comisión era conocerlos y proponer al Gobierno planes y medidas para solucionarlos.

El 23 de abril de 1903 la Comisión pasó a denominarse Instituto de Reformas Sociales, adquiriendo funciones administrativas y ejecutivas. Gracias a ello dispuso de presupuesto y personal propio, y tenía además su propio Boletín Oficial en el que informaba de sus resoluciones. Sus fines no eran solo

proponer legislación, también se encargaba de su ejecución una vez sus proyectos eran aprobados por el Gobierno. De carácter descentralizado, el Instituto actuaba por medio de una red de juntas provinciales y locales, lo que le permitió obtener unos datos estadísticos de los que su predecesor carecía.

Finalmente, el Instituto de Reformas Sociales fue el origen de dos instituciones con un papel trascendental en la historia de los seguros sociales: el Instituto Nacional de Previsión en 1908, y el Ministerio de Trabajo en 1920, encargado de la inspección laboral (Sánchez Agesta, 1981, p. 410).

### **INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN:**

En el año 1904 el Instituto de Reformas Sociales recibió el encargo del Gobierno de Antonio Maura de elaborar un proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de Previsión, el cual fue aprobado el 27 de febrero de 1908. Su función era la administración de los diferentes seguros sociales, siendo por lo tanto la institución embrionaria de la Seguridad Social en España.

Su denominación como “Instituto” no es casual, sino que se debe a su finalidad educadora en la clase trabajadora, pedagógica: difundir la previsión popular. El término “Nacional” no se refiere a que el Estado pretenda ejercer un monopolio de todas las funciones de aseguramiento social, sino a su extensión territorial (Montoya Melgar, 2007, pp. 159-160). El INP tenía personalidad jurídica, administración y fondos propios, puesto que era una institución autónoma creada por el Estado.

Fue creado para incentivar la previsión popular en la lucha contra la miseria, y aunque su primer objetivo eran las pensiones de vejez pronto amplió su ámbito de actuación a todas las ramas de seguros sociales en España. Se dirigía al proletariado, a las clases más desfavorecidas que no podían permitirse acudir a la oferta del mercado de seguros.

# 1. ANTECEDENTES DE LOS SEGUROS SOCIALES EN ESPAÑA

La necesidad de prestaciones y asistencia al ciudadano en caso de enfermedad, invalidez, muerte u otras circunstancias que le supusieran una desprotección económica ha estado presente en la península Ibérica desde tiempos remotos. Si bien es innegable que no fue hasta el comienzo de la Revolución Industrial cuando las deplorables condiciones laborales hicieron que los trabajadores comenzasen a exigir al Estado una protección social mínima. Antes de llegar a esa tesitura se produjo una lenta evolución.

El primer antecedente se encuentra en las asociaciones de trabajadores romanos, que podían tener un fin exclusivamente profesional (*Collegia*) o un carácter religioso-funerario (*Sodalitia*). Su principal función consistía en la cobertura de los gastos de entierro, pero no con aportaciones económicas, sino que eran los propios miembros de la asociación quienes se encargaban del funeral: incineraban el cadáver, lo cubrían de flores y hacían sacrificios de animales para honrar a sus dioses<sup>1</sup>. Pese a que la documentación existente es escasa, se cree que también actuaron en el campo del seguro de enfermedad, si bien los expertos difieren en este punto.

En la época visigoda el panorama fue muy similar, persistiendo las primitivas instituciones romanas. Sin embargo, con la invasión mahometana se pierde el rastro a cualquier antecedente del seguro social al menos hasta el siglo XII, cuando surgen las Cofradías.

## 1.1 LA COFRADÍA MEDIEVAL

La Cofradía medieval era “una sociedad de socorros mutuos embrionaria” (Rumeu de Armas, 1968, p. 291). De carácter marcadamente cristiano, su principal finalidad consistía en fomentar los valores de hermandad y unión de la Iglesia Católica. Surgieron en localidades pirenaicas influenciadas por las *confratrias* francesas, propagadas por los peregrinos que realizaban el camino de Santiago. La primera documentada es la de Tudela, en cuyos Estatutos se

---

<sup>1</sup> La contribución era por lo tanto de un carácter más personal que económico. Rumeu de Armas, 1968, p. 190.



regulaban unos embrionarios seguros de enfermedad y muerte para sus socios, los cuales eran conocidos como cofrades.

No obstante, pronto se vio que era más interesante el auxilio mutuo entre miembros de una profesión que entre cofrades religiosos, y nacen así las Cofradías Gremiales. Los Gremios eran “el oficio organizado”<sup>2</sup>, y su relación con la Cofradía Gremial es que esta es el origen del primero en la mayoría de casos, si bien hay constancia de supuestos de Cofradías independientes y de Gremios sin Cofradía<sup>3</sup>. Esta relación se mantuvo hasta finales del siglo XVIII. El Gremio no solía invadir el trabajo benéfico-religioso de la Cofradía, y sus fines eran de un carácter caritativo y no propiamente previsor (pagar entierros, dar trabajo a hijos y viudas de los trabajadores, etc.).

Pese a todo, no es posible afirmar que en las Cofradías existiera un seguro propiamente dicho, puesto que las cotizaciones y prestaciones no estaban reguladas, y se dejaban “al arbitrio del espíritu fraterno de los asociados” (Rumeu de Armas, 1968, p. 295). Entre los servicios que prestaban destacaban el auxilio por muerte (del mismo modo que las asociaciones romanas su misión consistía en hacerse cargo del entierro y de la ceremonia funeraria) y el auxilio por enfermedad. Este último realmente supone una novedad y podía adoptar diferentes modalidades: en dinero (determinado o indeterminado), auxilio con el trabajo de los cofrades (obligación de entregar la mitad de las limosnas), asistencia médico-farmacéutica, asistencia en hospital propio de la cofradía, subsidio económico con devolución al sanar... En lo relativo a la invalidez y vejez, esta se limitaba a limosnas a los cofrades de mayor edad.

Una variante de interés particular eran las Cofradías marineras del Cantábrico. La Hermandad de las Marismas era una poderosa institución independiente de todo reino, cuyo poderío naval permitió importantes conquistas como la de Sevilla. Debido a la peligrosidad del mar, los pescadores y marineros

---

<sup>2</sup> Rumeu de Armas considera que el Gremio no debe ser entendido como la simple unión de trabajadores que desempeñan una misma profesión, sino que debe existir además una unión y reglamentación. Por ello, es preciso que cuenten con una Ordenanza o Reglamento propio, así como una autoridad que vele por el cumplimiento del mismo.

<sup>3</sup> Fue el caso de los canteros y albañiles de Barcelona y de los zapateros de Burgos, que se constituyeron como Gremio pese a carecer de Cofradía gracias a la aprobación de los respectivos Concejos de sus ciudades (Rumeu de Armas, 1968, p. 294).

llevaron un paso más adelante los auxilios benéficos, ofreciendo a sus cofrades unas prestaciones más seguras para su familia en caso de que este falleciera: no solo cubrían los gastos de entierro, también ofrecían auxilio económico a sus viudas e hijos.

## **1.2 LA HERMANDAD DE SOCORROS**

La llegada de los Reyes Católicos al trono cambia el paradigma de la previsión social en España. Hasta entonces, los monarcas de Castilla se habían mostrado contrarios a la organización gremial, mientras que en Aragón se prefería dar libertad a los gremios antes de que actuaran clandestinamente por medio de Cofradías. Castilla opta por este segundo modelo, que extiende a toda la Península. Surge así una nueva forma de agrupación religioso-benéfica: la Hermandad de Socorro. A diferencia de la Cofradía, su organización está más enfocada a la previsión, y es por ello el más claro antecedente de las Mutualidades y Sociedades de Socorros Mutuos, si bien aún conserva un marcado carácter religioso.

Estas Hermandades podían ser gremiales o generales, según si admitían exclusivamente a miembros de un oficio o no hacían distinción al respecto. Muchas veces tenían limitado el número de “hermanos” y solo se podía acceder por muerte o expulsión de un socio. Se requería además “buen estado de salud del solicitante, conducta intachable y disponibilidades económicas del mismo como garantía de la sociedad”<sup>4</sup>. Una vez admitido, tenía la obligación de contribuir para poder recibir en el futuro los socorros a los que tenía derecho.

Respecto a sus prestaciones, por primera vez podemos hablar propiamente de un seguro de enfermedad. Existía un derecho del socio, no una limosna de la Hermandad. Seguían cubriéndose los gastos relativos al fallecimiento, y además, en caso de muerte repentina, tenía la familia del socio derecho a un auxilio económico equitativo al que le hubiese correspondido si

---

<sup>4</sup> Se aprecia en estos requisitos por vez primera el carácter previsor y no meramente caritativo en estos antecedentes de los seguros sociales. A los socios no les movía únicamente la caridad cristiana por la que dejarían entrar a todo aquel que lo solicitase sin distinción, y empiezan a ser conscientes de que para que la Hermandad pueda cumplir con sus fines es necesario que sus socios cumplan con sus cuotas, antes de que les corresponda hacer uso de ellas, algo que se hace difícil si este no tiene recursos económicos o se encuentra en un estado de salud que previsiblemente no le permitirá vivir lo suficiente para contribuir a los gastos que causará a la Organización.

hubiese estado 33 días enfermo. En caso de enfermedad, la Hermandad se comprometía a “atender al sostenimiento y curación del paciente enfermo” (Rumeu de Armas, 1968, p.301), existiendo diferentes modalidades: asistencia hospitalaria, subsidio único y determinado en dinero, subsidio diario en dinero, asistencia médico farmacéutica, etc.

Las Hermandades no desarrollaron importantes avances en lo relativo a invalidez, vejez y accidentes, pero sí en materia de seguro de maternidad. Se dieron en el marco de las Hermandades de Socorro de mujeres, que pese a ser escasas constituyen el primer antecedente en Europa en este campo. Su labor consistía en indemnizar a las “hermanas” en caso de parto y aborto, y además las cubrían de los riesgos de enfermedad posteriores.

### **1.3 EL MONTEPÍO FILANTRÓPICO**

Otra institución embrionaria del seguro social en España fue el Montepío, derivado laico de las Hermandades. Se busca “sustituir la caridad cristiana por la filantropía” (Rumeu de Armas, 1968, p. 306). Bajo la dirección del conde de Campomanes, se inicia una persecución a las Cofradías Gremiales, que posteriormente se extiende a las Hermandades, y en la segunda mitad del siglo XVIII surge la figura del Montepío para sustituirlas. Sin embargo, la principal razón era que estas asociaciones eran vistas como una potencial fuente de limitación del poder Real, motivo por el que la Corona estaba interesada en que sus finalidades fuesen asumidas por organizaciones que solo rindiesen cuentas ante ella.

Los Montepíos en el siglo XVIII por lo general se desentendían de los seguros de enfermedad y muerte y centraban sus esfuerzos y atención en los de vejez e invalidez. Rápidamente, todas las profesiones liberales constituyeron su propio Montepío, pero su descuidada administración y escasa vigilancia Estatal hizo que gradualmente perdieran adeptos en beneficio de las emergentes Sociedades de Socorros Mutuos.

### **1.4 LAS SOCIEDADES DE SOCORROS MUTUOS**

#### **1.4.1 Origen y Concepto de las Sociedades de Socorros Mutuos**

El origen de las sociedades de Socorros Mutuos se remonta al desamparo que la clase proletaria experimentaba en la emergente sociedad industrial

española del siglo XIX. Su creación estuvo vinculada a la Revolución Industrial de cada país, por lo que en España llegó con retraso respecto a la mayoría del continente europeo. Se trata de una “reacción al abstencionismo en medidas sociales del Estado liberal” (Pons y Vilar, 2014, p.43). En el marco de una sociedad gobernada bajo los ideales del liberalismo, donde el mercado y la propiedad privada ganaban importancia bajo la tutela de la burguesía, el proletariado industrial se vio envuelto en una terrible situación de miseria y explotación. Además de problemas diversos relativos en su mayoría a la ausencia de medidas higiénico-sanitarias, los trabajadores se veían amenazados por “la inseguridad económica derivada de la vejez, los accidentes de trabajo o el paro que impedían la obtención del salario, su única fuente de supervivencia, lo que les llevaba a la pobreza y a la marginalidad” (Vilar, 2010, p. 86).

Las dos alternativas tradicionales para luchar contra este problema eran el ahorro y la beneficencia (entidades sin ánimo de lucro, en su mayoría de carácter religioso), pero la primera no resultaba eficaz ante la limitada capacidad de los trabajadores para retener parte de sus salarios debido a la escasez de estos, y la segunda no casaba con la imperante ideología liberal, que no veía con buenos ojos la intervención del Estado con dinero público. Se dio por lo tanto una reacción popular con la creación de los Socorros Mutuos. Estas sociedades asumieron la compleja tarea de suplir la deficitaria actividad estatal en materia de Seguridad Social. El problema era que el origen y funcionamiento obrero de estas hacía que el Estado se mostrase reticente a colaborar con ellas.

Los Socorros Mutuos han sido definidos como “asociaciones sin ánimo de lucro en las que los asegurados, que son a la vez aseguradores, ejercen de administradores y reciben ayudas del fondo común en las situaciones de riesgo establecidas en los estatutos” (Pons y Vilar, 2014, p. 45). Los primeros se remontan al año 1839<sup>5</sup>, y su fin consistía en evitar que los obreros tuvieran que recurrir a préstamos con intereses próximos a la usura en caso de no poder trabajar. Su objetivo era no solo la previsión social, sino también dignificar al

---

<sup>5</sup> Con la muerte de Fernando VII en 1833 se da por finalizado el Antiguo Régimen en España, y en el año 1839 se permitió la libre asociación, si bien es cierto que en la práctica tenía muchos límites.

proletariado al permitirles no tener que recurrir a la beneficencia en caso de necesidad.

#### **1.4.2 Repercusión de la Legislación en Materia de Libertad de Asociación en el Desarrollo de los Socorros Mutuos**

El mutualismo laboral no solo permitió dignificar a la clase obrera, también permitió al estado atenuar el conflicto social: los trabajadores se centraban en protegerse y no en conductas revolucionarias o protestatarias. La mayor preocupación del Estado respecto a estas sociedades era su posible vinculación con el movimiento sindical, dado que, de hecho, muchos sindicatos se ocultaban bajo el disfraz de Socorros Mutuos al ser ilegales de acuerdo con el Código Penal de 1848. Se permitía por lo tanto el asociacionismo “siempre que no persiguiera fines políticos y reivindicativos” (Vilar, 2010, p. 99). Posteriormente, la Constitución Española de 1869 lo permitía “para todos los fines humanos que no sean contrarios a la moral pública”. Finalmente, el texto constitucional de 1876 ratificó el derecho de asociación.

No fue hasta 1887 con la Ley de Asociaciones cuando esta libertad de asociación adquirió tintes sindicales. Dicho texto legal, vigente hasta la Guerra Civil, reconocía “el derecho de libre ejercicio a asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo o cualquier otro que no persiguiera como fin único y exclusivo el lucro o ganancia” (Vilar, 2010, p. 99). Esta normativa poco precisa abrió la puerta a las asociaciones de obreros con fines sindicalistas, lo cual permitió el desarrollo de los Socorros Mutuos, puesto que aunque en principio ya eran legales, su estrecha relación con los sindicatos les situaba siempre en el punto de mira del Estado y su actuación quedaba muy limitada.

#### **1.4.3 Funcionamiento y Problemas en la Práctica**

La puesta en práctica de estas sociedades reveló problemas como la dificultad de pagar las cuotas para las familias que no tenían empleos estables. Además, las ayudas que los Socorros Mutuos ofrecían eran muy modestas. Como se ha mencionado, se buscaba que el trabajador tuviese ingresos mientras estaba enfermo, pero estas primeras sociedades de Socorros Mutuos poco más

podían hacer aparte de dar una pequeña ayuda monetaria, apenas superior a las limosnas que daba la beneficencia a cambio de nada.

Estas sociedades estaban caracterizadas por una serie de pautas comunes (Pons y Vilar, 2014, p. 50):

- Eran financiadas en su mayor parte por las cuotas de sus asociados.
- Los fondos no solían invertirse, sino conservarse en efectivo o depositarse en cajas de ahorros.
- La administración corría a cargo de los propios socios, que rotaban en los puestos de la Junta Directiva.
- La confianza era un valor fundamental, por lo que se limitaba el acceso de nuevos socios imponiendo una serie de requisitos: ser presentado por un socio, pasar un reconocimiento médico y no tener más de 45 años.
- El socio pagaba mensualmente alrededor del 0,5% de su salario. Podía pagar una cuota adicional para cubrir a sus familiares.
- Los subsidios eran en metálico o en forma de cobertura de las necesidades médicas o farmacéuticas. Quedaban excluidas de dicha cobertura situaciones debidas a la mala conducta del asegurado (embriaguez, peleas, etc.) o a circunstancias catastróficas.

Hay una falta de datos estadísticos en lo que se refiere a estas sociedades debido al desinterés estatal por mostrar una realidad que revelaba una “respuesta popular a problemas sociales graves de los que no se hacía cargo” (Vilar, 2010, p. 93). No existen datos anteriores a 1880.

No fue hasta finales del siglo XIX cuando las empresas (tanto públicas como privadas) empezaron a patrocinar a estas sociedades, que comenzaron a perder su ideología anti-estatal en beneficio de una mayor cobertura del riesgo de enfermedad: se empieza a valorar más al trabajador como factor productivo, y los empresarios se preocupan por sus empleados de una forma desconocida en los comienzos de la Revolución Industrial.

A principios del siglo XX existía una multitud de sociedades de Socorros Mutuos, y muchas de ellas se caracterizaban por sus continuos incumplimientos. El Estado trata de reaccionar aumentando los registros e inspecciones a estas Sociedades, lo que supuso uno de los primeros pasos del intervencionismo estatal en cuestiones sociales. Este se centró en tres direcciones (Vilar, 2010, p. 105):

- Regulación de las condiciones de trabajo.
- Puesta en marcha de seguros sociales.
- Fundación de instituciones administrativas para la gestión de los nuevos derechos sociales.

#### **1.4.4 Intentos de Reforma**

No hubo cambios significativos en el funcionamiento y organización de los Socorros Mutuos hasta la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad de Barcelona de 1922. Se buscaba que estas sociedades mantuviesen su participación en el incipiente sistema de previsión estatal, pues “consideraban injusto ser desplazadas tras haber sufrido un profundo desamparo legislativo desde 1887” (Vilar, 2010, p. 109). Se decide entonces elaborar un anteproyecto de Ley, que por Socorro Mutuo entiende “aquella entidad aseguradora mancomunada y sin ánimo de lucro en la que todos los socios disfrutaran de iguales derechos y obligaciones”. Dicha propuesta de texto legal contemplaba las diferentes finalidades de estas sociedades (subsidios para cubrir riesgos como la enfermedad, invalidez, vejez, defunción, desempleo, viudedad, orfandad, etc.) y establecía las condiciones necesarias para su creación, funcionamiento y disolución. Se buscaba que fuesen un enlace entre obrero y Estado, pero fueron precisamente las irreconciliables diferencias entre estas partes las que impidieron que la ley saliera adelante: los Socorros no querían ayuda financiera, pues sabían que eso suponía renunciar a su independencia, pero sí influencia en la legislación, algo por lo que el Estado no estaba dispuesto a pasar. Sobra decir, por lo tanto, que esta iniciativa nunca llegó a cristalizar.

El incremento de los costes médicos asociado a los avances en la medicina (nuevos medicamentos más eficaces y por lo tanto más caros) hizo que las pequeñas sociedades no pudieran seguir adelante. El Gobierno introdujo seguros sociales de vejez (1921) y maternidad (1923), como se explicará más adelante, pero aún no cubría las enfermedades, por lo que las grandes sociedades de Socorros Mutuos eran muy necesarias, pero su financiación societaria resultaba insuficiente.

El papel de los Socorros Mutuos en materia de seguro de enfermedad volvió a ser debatido en la Conferencia Internacional sobre el Seguro de Enfermedad celebrada en Ginebra en 1927<sup>6</sup>. La comisión española en dicho encuentro se mostró contraria a la subvención de los Socorros Mutuos por tres razones (Vilar, 2010, p.112):

- Obligaría a estas a aceptar como socio a cualquiera que lo solicitase.
- Sería poco eficiente al desincentivar la participación de la cuota obrera.
- Resultaría difícil su implantación en poblaciones pequeñas, por lo que los trabajadores de estos lugares se verían perjudicados.

Sin embargo, la respuesta del Gobierno a esta conferencia fue contraria a su posicionamiento en ella, y optó por conceder subvenciones (aunque de escasa cuantía) a las mutualidades obreras. Esto supuso “un reconocimiento oficial implícito a la labor desarrollada por la solidaridad popular en un terreno donde se concentraban las mayores goteras del sistema de previsión estatal” (Vilar, 2010, p.113). No obstante, la limitada cuantía de estas descarta un sistema privado con financiación estatal, dado que la mayoría de los fondos de estas sociedades procedía de sus socios.

---

<sup>6</sup> España se posicionó a favor de la implantación del seguro obligatorio, si bien el Gobierno defendía que esa parcela ya estaba cubierta gracias a las sociedades de Socorros Mutuos y a las compañías privadas de seguros, así como por la beneficencia para quienes no disponían de recursos. Entre las clases populares que no podían costearse un seguro otra opción era el “sistema de igualas”, según el cual los vecinos de un pueblo pagaban al médico y al farmacéutico de su localidad una pequeña cantidad aunque no estuviesen enfermos a cambio de sus servicios cuando los necesitasen (Vilar Rodríguez, 2010, p. 111).



#### **1.4.5 Extinción**

Las mutuas obreras estaban condenadas a desaparecer debido a la introducción del sistema de base múltiple, consistente en la extensión del campo de actuación de los sindicatos a los auxilios sociales. Los sindicatos ofrecían el plus de la caja de resistencia y la defensa de derechos laborales, y las compañías privadas ofrecían una mayor capacidad de cobertura y profesionalidad, gracias a que disponían de sus propios profesionales (era más eficaz que la compañía tuviese su propio médico a que tuviese que pagarlo a una tercera sociedad). Los Socorros Mutuos al final solo tenían la ventaja de la proximidad geográfica y su aceptación histórica por los trabajadores. Cada vez tenían menos socios, y perdieron su razón de ser cuando el Estado decidió intervenir en el campo del seguro por enfermedad en la segunda década del siglo XX (si bien es cierto que con escaso éxito).

## 2. EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO

### 2.1 NECESIDAD DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO

A finales del siglo XIX la Revolución Industrial se había asentado en España, y con ella una serie de amenazas para los trabajadores. Una de las que más preocupaba a las familias era la desprotección en caso de accidente de trabajo. Si el obrero no podía trabajar durante una temporada (o permanentemente), su familia no tenía una fuente de ingresos alternativa, lo que acababa por obligarles a recurrir a la beneficencia y les condenaba a la exclusión social.

La legislación española desde mediados del siglo XIX comenzó a regular el seguro de accidentes laborales debido a que las nuevas formas de organización del trabajo, ligadas a la mecanización del mismo, supusieron un incremento alarmante del número de accidentes<sup>7</sup>. Antes de la introducción de este seguro, los trabajadores tenían tres opciones para compensar el riesgo de accidente (Silvestre y Pons, 2010, p. 125):

- Los trabajos más peligrosos solían estar acompañados de unos sueldos mayores, por lo que muchas veces asumían ese riesgo al calcular que si trabajaban cierto número de años sería suficiente para cubrir las necesidades de su familia en caso de accidente.
- Podían reclamar indemnización al empresario si demostraban la responsabilidad de este. Pero este mecanismo era muy poco efectivo en la práctica, dadas las dificultades del obrero de obtener pruebas en contra del empresario y para acceder a la justicia, pues suponía unos gastos que no podían asumir.

---

<sup>7</sup> Si bien no existen estadísticas precisas, la población pasó de dedicarse a la agricultura, donde la tasa de accidentes era muy baja al no contar con apenas maquinaria, a emigrar a la ciudad y trabajar en la industria, donde hacían funcionar maquinaria tan moderna como compleja y peligrosa. Ello, unido a las condiciones mínimas de seguridad, hizo que el peligro de accidente laboral fuese una constante.

- Podían recurrir a la asistencia de socorros mutuos o sindicatos, pero era muy limitada en este ámbito.

## **2.2 PRIMEROS PROYECTOS DE REGULACIÓN DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO**

Ante esta situación surge un debate acerca de la introducción de medidas asistenciales por parte de empresarios y Estado que desemboca en el primer proyecto de ley en este campo, el cual se remonta al año 1855. Bajo la dirección del Ministro de Fomento Manuel Alonso Martínez, el texto pretendía regular “el ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera”. Pese a no llegar a ser aprobado, fue la primera vez que se trató de introducir la responsabilidad del empresario en caso de que el accidente fuese causado por su actuación dolosa o culposa<sup>8</sup>. Sí fue aprobada la ley Benot de 1873, que pretendía proteger a los menores que trabajaban en los talleres industriales con medidas como la limitación de su jornada laboral. Obligaba además a determinadas empresas a disponer de un médico, pero su incumplimiento fue notorio.

En el año 1883 se dio un gran paso en materia de protección social con la creación de la Comisión de Reformas Sociales. Este organismo valoró dos proyectos relativos a la creación de un sistema público de indemnizaciones (Silvestre y Pons, 2010, p.130), pero en ambos seguía siendo necesaria la demostración de culpa del empresario.

Así pues, en el siglo XIX el trabajo era aún considerado como un arrendamiento de servicios en el que el trabajador aceptaba el riesgo de la actividad (no era por lo tanto una relación laboral por cuenta ajena, en la que el obrero era compensado por su trabajo independientemente del resultado del mismo). El Código Civil de 1889 en su artículo 1902, no obstante, consideraba que la intervención con culpa o negligencia de terceros daba derecho al trabajador a ser indemnizado. Pero esta demostración era muy complicada,

---

<sup>8</sup> El artículo 13 decía que *“si por infracción de los reglamentos o por imprudencia o falta de previsión ocurriese algún daño material al operario o dependiente, los gastos de su curación, así como los salarios que le hubieran correspondido en los días que no haya podido trabajar, serán de cargo del dueño del establecimiento, y tendrá que indemnizarle cuando el daño lo inutilice perpetuamente para el trabajo, todo ello sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal”*

requiriendo en ocasiones de un complejo proceso judicial, por lo que pocas indemnizaciones terminaban siendo efectivas. La Comisión de Reformas Sociales denunció que el miedo a represalias impedía en muchas ocasiones descubrir la verdad sobre un accidente.

No fue hasta el proyecto de ley de Responsabilidad industrial de 1893 liderado por Alberto Aguilera cuando se consideró por vez primera el riesgo profesional más allá de la responsabilidad empresarial, pero tampoco fue aprobado. Esto se debió a las dificultades económicas coyunturales de una España atrasada industrialmente respecto a los demás países europeos, con una lucha de clases que impedía alcanzar ningún acuerdo en la práctica, así como al rechazo del Movimiento Obrero a la intervención estatal.

### **2.3 LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900**

La Ley de Accidentes de Trabajo (LAT) fue presentada en 1900 de la mano del Ministro de Gobernación Eduardo Dato, por lo que era popularmente conocida como Ley Dato. Estableció estándares de seguridad e introdujo finalmente la noción de riesgo profesional: el patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios en el ejercicio de su profesión siempre que no intervenga fuerza mayor (Silvestre y Pons, 2010, p. 133). La ley establece asimismo los conceptos de accidente<sup>9</sup>, patrono<sup>10</sup> y operario<sup>11</sup>. Esta responsabilidad obliga al empresario a indemnizar en caso de accidente al operario, estableciéndose diversas cuantías en función de la duración de la invalidez. Se establece además que las indemnizaciones de mayor cuantía (las relativas a muerte o incapacidad permanente) debían de consistir en una cuantía equivalente al salario que hubiera recibido el obrero durante los siguientes dos años de trabajo. Por su parte, si se trataba de una incapacidad laboral, el obrero percibiría un 50% de su salario hasta su reincorporación (Silvestre y Pons, 2010, p. 134).

---

<sup>9</sup> *“Toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”*. La propia ley se refiere al trabajo como una actividad por cuenta ajena y no como un mero arrendamiento de servicios.

<sup>10</sup> *“El particular o compañía propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste”*

<sup>11</sup> *“Todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena”*

La ley era ambigua en lo relativo a las enfermedades profesionales. El Tribunal Supremo, en una sentencia del año 1903, decretó que ciertas enfermedades estaban asociadas innegablemente a la actividad laboral y por ello debían de ser objeto de indemnización por parte del empresario. Es el caso de enfermedades pulmonares e intoxicaciones ligadas al uso de productos industriales tóxicos, entre otras. El patrón, además, estaba obligado a cubrir los gastos de sepelio. La ley le daba la posibilidad de realizar este seguro por medio de una compañía privada, y resultó ser la opción preferida por estos para limitar de este modo la intromisión estatal. Surgen en este contexto las mutuas patronales, que fueron la principal causa de oposición empresarial a la introducción de un Seguro Estatal Obligatorio de Accidentes de Trabajo.

## **2.4 REFORMAS DE LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO**

Tras haberse considerado su reforma previamente hasta en cuatro ocasiones<sup>12</sup>, ninguna obtuvo resultados (con la salvedad de la aprobación en el año 1919 de un Real Decreto que establecía el seguro obligatorio para los accidentes del mar) hasta la del año 1922, en la que se creó el Fondo Especial de Garantía (que no fue aplicado hasta 1933), pero el seguro siguió siendo voluntario. España ratificó diferentes convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), haciendo que las indemnizaciones en caso de incapacidad permanente o muerte pasasen a ser obligatorias, y el seguro de accidentes finalmente se convirtió en obligatorio en 1932 con la aprobación del Texto Refundido de la LAT.

Hasta entonces, los trabajadores buscaban una ampliación del concepto de accidente y que este pasase a ser obligatorio, pero se enfrentaban a la resistencia de las empresas a cumplir con sus obligaciones. El seguro obligatorio fue algo más aceptado por los empresarios gracias a la legislación favorable a las mutuas, que les eximía de ciertas responsabilidades fiscales y les permitía recuperar parte de la cantidad abonada en caso de que no se produjese accidente, a diferencia de las compañías aseguradoras privadas, que se vieron perjudicadas.

---

<sup>12</sup> 1910, 1914, 1916 y 1919. Buscaban extender los ámbitos de aplicación de la Ley.

El mayor avance fue sin duda el no tener que demostrar la culpabilidad del empresario, pero ciertos trabajos (como el doméstico) no estaban protegidos en un primer momento. El sistema era de pago en capital (de una vez, no una renta vitalicia), por lo que la cuantía de las indemnizaciones era escasa.

## **2.5 RESULTADOS DEL SEGURO SOCIAL DE ACCIDENTES DE TRABAJO**

Pese a que la mejora en relación con la situación existente desde mediados del siglo XIX es innegable, los resultados de los seguros de accidentes en España, si los comparamos en el ámbito europeo, tal y como se aprecia en la tabla 1, las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente en el año 1925 en España eran las más bajas de Europa. No obstante, en lo relativo a las indemnizaciones por incapacidades temporales, España se situaba en cabeza. La causa de este curioso fenómeno se encuentra en el hecho de que el Fondo de Garantía aún no se encontraba operativo, por lo que ante una situación en la que el trabajador no iba a volver a ser productivo los patronos se las arreglaban para evitar indemnizarlo, algo que no intentaban con tanta asiduidad cuando el obrero iba a reincorporarse al empleo en breve. Aunque la situación del proletariado aún era precaria, había mejorado y se consideraba un factor productivo valioso, por lo que los empresarios preferían no perder trabajadores aptos.

**TABLA 1: INDEMNIZACIONES EN EUROPA EN 1925**

<b>MUERTE</b>	
<b>Indemnización pagada en forma de renta vitalicia: porcentaje del salario anual</b>	
Reino Serbio-Croata-Esloveno	100
Austria, Checoslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Antiguos territorios austríacos y rusos de Polonia, Rumanía, Rusia, Suecia	66,6
Alemania, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Suiza, Antiguo territorio alemán de Polonia	60
Noruega	50
<b>Indemnización pagada en forma de capital (de una sola vez): múltiplo del salario anual</b>	
Dinamarca, Grecia, Italia	5
Gran Bretaña, Irlanda	3
<b>España (máximo)</b>	<b>2</b>
<b>INCAPACIDAD PERMANENTE</b>	
<b>Indemnización pagada en forma de renta vitalicia: porcentaje del salario anual</b>	
Reino Serbio-Croata-Esloveno	100
Holanda, Suiza	70
Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia, Suecia	66,6
Noruega	60
Bélgica, Bulgaria (mínimo), Irlanda, Gran Bretaña (mínimo)	50
<b>Indemnización pagada en forma de capital (de una sola vez): múltiplo del salario anual</b>	
Dinamarca	10
Grecia, Italia	6
<b>España (máximo)</b>	<b>2</b>
<b>INCAPACIDAD TEMPORAL</b>	
<b>Porcentaje del salario</b>	
Rusia	100
Suiza	80
<b>España</b>	<b>75</b>
Holanda	70
Austria (mínimo), Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Letonia (mínimo), Portugal, Reino Serbio-Croata-Esloveno	66,6
Noruega, Polonia, Suecia	60
Alemania, Bélgica, Bulgaria (mínimo), Estonia (mínimo) Francia, Gran Bretaña (mínimo)	50
Rumanía (mínimo)	35

**Notas: los periodos de carencia, las indemnizaciones por sepelio y orfandad, así como las diferencias en el salario base no han sido consideradas.**

FUENTE: Organización Internacional del Trabajo, 1925

Por otra parte, el cobro de las indemnizaciones era poco eficiente por la mencionada inoperatividad del Fondo de Garantía. Además, los trabajadores muchas veces renunciaban a cobrar las prestaciones a las que tenían derecho, bien por su desconocimiento de la ley, bien por miedo a represalias por parte del empresario (Silvestre y Pons, 2010, p. 143). Se trató de llevar a cabo una tarea de inspección y legislación sobre medidas y estándares de seguridad que no dio los frutos deseados.

### **3. EL SEGURO DE VEJEZ**

#### **3.1 NECESIDAD DE UN SEGURO DE VEJEZ EN ESPAÑA**

En la España industrializada de principios del siglo XX el aumento de la esperanza de vida de la población no tardó en hacerse presente, asociado a las mejoras sanitarias. Aunque mínimas, estas supusieron avances en campos tan problemáticos como la mortalidad infantil y de las mujeres durante el parto. Un dato que ilustra este fenómeno es el de que en el año 1900, de cada 1000 nacidos en España solo 570 alcanzaban los 20 años, y en 1915 esa cifra se había elevado a 763 (Instituto Nacional de Estadística). Esto, unido a la imposibilidad de trabajar a partir de cierta edad en la industria (trabajo más exigente y continuado que la agricultura, por lo que producía un mayor deterioro físico en los obreros), dio lugar a la necesidad de los trabajadores de obtener unos ingresos cuando ya no fuesen capaces de generarlos con su trabajo, de tal modo que pudiesen vivir dignamente el final de sus días sin tener que suponer una carga para sus descendientes o para la beneficencia.

Las únicas alternativas existentes eran las sociedades de Socorro Mutuo y el ahorro privado, pero las primeras se limitaban a cubrir los riesgos de enfermedad y muerte, mientras que el segundo no era asumible para la mayor parte del proletariado, cuyos ingresos apenas cubrían los gastos necesarios para su subsistencia. Los ritmos industriales causaban una amortización más rápida de la fuerza de trabajo, por lo que era necesario un cambio de paradigma en la percepción pública de la vejez: hubo que asumir que el obrero industrial no podía trabajar hasta el final de sus días, como tradicionalmente hacían los agricultores, porque el desgaste experimentado durante su vida laboral era mucho mayor.

#### **3.2 PRIMERAS INICIATIVAS. EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN.**

La protección de la vejez en España no tuvo el carácter prioritario que sí tenían los accidentes y enfermedades. Las primeras iniciativas privadas en materia de pensiones de vejez en el país se remontan al año 1900 con la creación de la sección de retiro de la Caja de Ahorros de Guipúzcoa, iniciativa a la que se sumó dos años después la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. Sin embargo, fracasaron por las dificultades a la hora de captar los escasos



ahorros de los trabajadores. A raíz de ello José Maluquer y Salvador elaboró un proyecto de Caja Nacional en el seno del Instituto de Reformas Sociales, resultando de este el Instituto Nacional de Previsión (INP) en 1908.

La principal finalidad del INP era “difundir y vulgarizar la previsión popular, con especial acento en las pensiones de retiro” (Elu Terán, 2010, p. 157). Ofrecía bonificaciones (subvencionadas por el Estado) a la capitalización individual de las cuotas aportadas, las cuales estaban limitadas a 12 pesetas anuales para evitar que las clases adineradas se aprovecharan para especular (se buscaba ayudar a los obreros, no que los ricos aumentasen sus beneficios aprovechándose de ayudas estatales). Con esta misma finalidad, se limitaba la cuantía máxima de las pensiones en 1.500 pesetas anuales. El INP actuaba por medio de cajas colaboradoras en cada provincia o región, en un sistema descentralizado<sup>13</sup>.

Sus consecuencias fueron muy positivas, pues redujo el gasto estatal en beneficencia, rebajó el conflicto social al mejorar el bienestar del proletariado y la previsión comenzó a ser considerada como una virtud del trabajador ordenado, estando mal visto por la sociedad aquel que no era capaz de ahorrar al menos una parte de lo que ganaba. Sin embargo, los resultados de afiliación fueron más bajos de lo esperado. Los esfuerzos propagandísticos llevados a cabo por el INP y sus Cajas Colaboradoras consiguieron que el número de afiliados creciese año tras año, pero el porcentaje de trabajadores españoles que aseguraban su vejez era muy reducido dada su escasa capacidad de ahorro, como se aprecia en la tabla 2.

---

<sup>13</sup> Estas cajas colaboradoras podían ser creadas “ex novo” o existentes. En cada región o provincia actuaba una, y para ser elegidas debían de limitarse a la realización de operaciones sin ánimo de lucro. Además, si desempeñaban otras actividades mercantiles, debía existir una separación “clara y completa” entre estas y la administración de los seguros sociales de vejez (Elu Terán, 2010, p. 158).

**TABLA 2: AFILIACIÓN ACUMULADA EN EL INP Y CAJAS COLABORADORAS**

AÑO	AFILIADOS
1909	1.261
1910	8.313
1911	19.977
1912	27.412
1913	49.244
1914	60.291
1915	65.350
1916	69.549
1917	74.920
1918	78.166

FUENTE: INP, 1936

### **3.3 EL RETIRO OBRERO OBLIGATORIO**

La conflictividad social creciente llevó a la sustitución del INP por el Retiro Obrero Obligatorio (ROO) en 1921 como instrumento pacificador social. A diferencia de otros seguros sociales (como por ejemplo el de maternidad), este interesaba potencialmente a la totalidad de la mano de obra y, además, no requería de infraestructuras (a diferencia del seguro de enfermedad, que precisaba de hospitales y demás centros médicos) por lo que su coste a corto plazo era limitado. Era considerado además un poderoso instrumento de pacificación social, lo cual era muy valioso en un contexto de huelgas constantes surgidas en protesta por el aumento del coste de vida.

En un primer momento, concretamente en el II Congreso de Economía Nacional (Madrid, junio de 1917) se planteó una participación tripartita (patronos, obreros y Estado), pero en octubre de ese mismo año la Conferencia de Seguros Nacionales optó por excluir la cuota obrera obligatoria dadas las dificultades económicas coyunturales debidas a la carestía causada por la Primera Guerra Mundial (Elu Terán, 2010, p. 162). Si bien se trataba de una medida coyuntural, los empresarios no tardaron en manifestar su desacuerdo. Así pues, el Gobierno encargó al INP un proyecto de ley de ROO, el cual entró en vigor en enero de 1921, siendo el primer seguro social obligatorio en España.

El ROO estaba dirigido a los asalariados entre 16 y 65 años que cobraban menos de 4.000 pesetas al año. La cuota anual era de 48 pesetas, de las que 12 eran subvencionadas por el Estado y 36 a cargo de los patronos. No se trataba de preservar la renta del trabajador, sino de luchar contra la pobreza en la vejez, por lo que las cuotas eran iguales y no proporcionales al salario. La prestación a

cobrar a partir de los 65 años sería de 365 pesetas al año. Se conoce como “sistema de cuota media o uniforme”, e implicaba un importante ahorro administrativo al no tener que elaborar un cálculo personalizado para cada trabajador.

Para valorar comparativamente esas 365 pesetas anuales, la tabla 3 muestra los salarios en el año 1917 que la compañía ferroviaria MZA pagaba a sus trabajadores. Vemos que el sueldo medio es de 1.788,93 pesetas al año, por lo que la pensión apenas representa un 20%.

**TABLA 3: TRABAJADORES A SUELDO Y SU CLASIFICACIÓN EN MZA, 1917**

PERSONAL A SUELDO	NÚMERO DE AGENTES	IMPORTE DE LOS SUELDOS (PTS.)	SUELDOS MEDIOS (PTS.)
Hasta 1.000 pesetas inclusive	138	117.890	854,92
De 1.001 a 1.499 pts.	3.722	4.823.900	1.296,05
De 1.500 a 2.000 ptas.	1.471	2.708.375	1.841,17
De 2.001 a 2.500 pts.	636	1.503.250	2.363,60
De 2.501 a 3.000 pts.	185	528.000	2.854,05
De 3.001 pesetas en adelante	325	1.905.450	5.862,92
<b>SUMAS</b>	<b>6.477</b>	<b>11.586.955</b>	<b>1.788,93</b>

FUENTE: Ortúñez (1999), p. 100

Este sistema se aplicaba para los afiliados menores de 45 años. Para los que superaban esa edad, como no iban a cotizar tanto tiempo, los fondos estatales y patronales se destinaban a unas libretas de ahorro que el trabajador podía complementar con su propio dinero. Si en el momento de la jubilación del obrero había fondos suficientes para recibir una pensión de 180 pesetas anuales, la administraba el Estado, y en caso contrario se entregaba directamente al jubilado la cuantía existente en la libreta. El Estado invertía parte de este dinero en fines sociales asociados a la educación y a la mejora de las condiciones laborales<sup>14</sup>. Las Cajas Colaboradoras siguieron teniendo un papel fundamental no solo en la administración y propaganda del sistema estatal de pensiones, sino que además adquirieron ciertos poderes directivos al tener representación en el

<sup>14</sup> Construcción de casas para obreros, escuelas, equipamientos sanitarios en las fábricas, préstamos para la compra de terrenos de pequeños agricultores, etc.

Consejo del Patronato del INP, su máximo órgano de gestión (Elu Terán, 2010, p. 166).

### 3.4 RESULTADOS DEL RETIRO OBRERO OBLIGATORIO

A diferencia del primer seguro de vejez liderado por el INP, los resultados se acercaron a los esperados. Como se aprecia en la tabla 4 el número de afiliados al ROO creció exponencialmente cada año, especialmente durante el período republicano. Sin embargo, el ROO no logró cubrir plenamente a los trabajadores en las zonas rurales debido a las dificultades de sus cajas colaboradoras en zonas preminentemente latifundistas como Andalucía y Extremadura (Elu Terán, 2010, p. 176). Además, la división del sistema en dos grupos de edad hacía que a los empresarios les compensase contratar a personas más jóvenes, pues la carga social era la misma y estos eran más productivos.

**TABLA 4: AFILIACIÓN A LAS PENSIONES DE VEJEZ DEL INP Y CAJAS COLABORADORAS**

AÑO	ROO MENORES 45 AÑOS	ROO MAYORES 45 AÑOS	TOTAL ROO
1922	708.276	130.322	838.598
1923	1.041.271	171.352	1.212.623
1924	1.380.995	216.725	1.597.720
1925	1.730.545	258.959	1.989.504
1926	2.070.379	307.695	2.378.074
1927	2.108.554	321.943	2.430.497
1928	2.446.960	366.783	2,813,743
1929	2.817.514	414.614	3.232.128
1930	3.151.385	467.324	3.618.709
1931	3.502.342	515.540	4.017.882
1932	3.844.400	566.798	4.411.198
1933	4.191.856	620.344	4.812.200
1934	4.500.812	658.984	5.159.796
1935	4.868.518	706.290	5.574.808

FUENTE: INP, 1936

Tristemente, el ROO no llegó a cumplir su objetivo porque con el estallido de la Guerra Civil no fue posible el pago de las pensiones, y una vez hubo terminado el conflicto el sistema fue sustituido por el Subsidio de Vejez franquista.

## 4. EL SEGURO DE DESEMPLEO

### 4.1 NECESIDAD DE UN SEGURO DE DESEMPLEO EN ESPAÑA Y PRIMEROS ESFUERZOS

El problema del desempleo fue ganando progresivamente importancia a medida que se extendía el trabajo asalariado industrial: así como un agricultor, por escaso que fuese su salario, siempre tenía trabajo (en sus propias tierras o para un tercero), el proletariado dependía de la necesidad de mano de obra de las fábricas. Surge así la necesidad del seguro social de desempleo. Antes de su introducción, las opciones de protección de las que disponía el proletariado eran la asistencia de sindicatos y Socorros Mutuos, pero estas eran insuficientes: el paro es un problema de marcada temporalidad, y estas organizaciones podían ofrecer ayudas a desempleados puntuales, pero en épocas de paro cíclico se veían desbordadas

La preocupación estatal en España por el paro forzoso se remonta al año 1905, siendo por lo tanto más tardía que la relativa a otros problemas derivados de la cuestión social<sup>15</sup>. En ese año una profunda crisis agraria<sup>16</sup> hizo que el gobierno destinase por vez primera fondos para luchar contra el desempleo. Se basaron en obras públicas, pero eran medidas temporales que lo único que conseguían era retrasar el problema, pero no solucionarlo.

Posteriormente se centraron los esfuerzos en la creación de oficinas de colocación y de un seguro de desempleo. Las primeras desempeñaban una labor estadística y de control de los seguros, y resultaron útiles para luchar contra el desempleo friccional. Permitieron además separar el desempleo voluntario del forzoso, dado que cuando ofrecían una oferta de empleo a un obrero y este la rechazaba, dejaba automáticamente de beneficiarse de los servicios de estas oficinas. Por su parte, los seguros (que no llegaron a ponerse en práctica) buscaban proteger al obrero de la “misericordia involuntaria” (Espuelas, 2010, p. 190), pretendiendo que los trabajadores en paro pudiesen disponer de unos ingresos

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la organización FLORA, España fue el segundo país europeo que más tardó en introducir el seguro voluntario de desempleo, solo superado por Suecia (1931 y 1934 respectivamente). En países más industrializados como Francia (1905) o Gran Bretaña (1911, y además no voluntario sino obligatorio), se introdujo antes.

<sup>16</sup> El comienzo de la mecanización tiene como consecuencia un exceso de oferta de trabajo agrícola, lo que eleva los niveles de desempleo.

mínimos. De acuerdo con la ideología liberal del momento, este primer seguro de desempleo sería de carácter voluntario, limitando la intervención estatal.

#### **4.2 PROYECTOS ANTERIORES A LA SEGUNDA REPÚBLICA**

Antes de 1931 no hubo ningún avance legislativo en materia de seguros sociales de desempleo, si bien se dieron ayudas estatales a las oficinas de colocación, aunque de cuantía limitada. En 1910 el Ministro de Fomento Fermín Calbetón encargó al INP la elaboración de un anteproyecto de ley de seguro voluntario de desempleo a raíz de lo acontecido en la Semana Trágica de Barcelona el año anterior, pero no llegó a ser aprobado. En 1917 (Conferencia sobre Seguros Sociales) y 1919 (proyecto del Conde de Romanones) se intentó y fracasó de nuevo, debido respectivamente al desacuerdo entre empresarios y trabajadores y a la falta de dotación presupuestaria (Espuelas, 2010, p. 192). Tampoco en 1923, cuando el Ministro de Trabajo Joaquín Chapaprieta presentó un proyecto que contemplaba un seguro obligatorio, pero no pudo ser aprobado al producirse el golpe de Estado de Primo de Rivera. Durante la dictadura no hubo avances significativos en la lucha contra el desempleo, y las únicas formas de protección a las que podían recurrir los desempleados eran las tradicionales obras públicas y la beneficencia de los comedores sociales.

Como en otros ámbitos de política social, la oposición patronal fue notable. Solo el Movimiento Obrero parecía empujar al Gobierno a legislar al respecto, pero no fue suficiente.

#### **4.3 EL SEGURO DE DESEMPLEO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA**

No fue hasta la Segunda República cuando se dieron las condiciones políticas necesarias para establecer un seguro de desempleo: el Gobierno Republicano tenía en cuenta las preocupaciones del proletariado, y se comprometió a legislar al respecto. Se aprobó en 1931 un proyecto de seguro de desempleo del INP de 1928 y se creó la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, cuya principal tarea era la de gestionar las subvenciones estatales a las mutuas y sindicatos que ofrecían seguros de desempleo. Dichas organizaciones debían cumplir ciertos requisitos, destacando el hecho de que no podían tener ánimo de lucro y debían aceptar la intervención de la Caja Nacional bajo determinadas circunstancias. Esta asumía también las cuotas de ROO y seguro obligatorio de

maternidad de los parados y gestionaba la propaganda y difusión del proyecto. Sus recursos procedían principalmente de los presupuestos estatales y de donaciones privadas (Espuelas, 2010, p. 196). Se creó también un Fondo de Solidaridad, que centraba su atención en las mutuas y sindicatos de sectores donde el paro pudiera preverse como más elevado

El seguro incluía a todos los sectores y trabajadores entre 16 y 65 años cuyo salario fuese inferior a 6.000 pesetas al año, exceptuando a los funcionarios y al servicio doméstico. La duración máxima de las prestaciones era de 60 días y no podía ser superior al 60% del salario. Había que llevar asegurado al menos 6 meses para percibir la prestación. Los parados debían inscribirse en la bolsa de colocación y perderían la prestación si rechazaban ofertas de empleo, si bien la administración era laxa en este aspecto, permitiendo muchas excepciones (residencia, huelga...). El desempleo por conflicto laboral (huelga o cierre patronal) no estaba cubierto.

El seguro comenzó a funcionar en abril de 1932 y su número de afiliados creció cada año, pero de manera modesta, como se puede observar en la tabla 5. En 1935 se introdujeron medidas cuyo objetivo era aumentar el número de asegurados, permitiendo a los jurados mixtos adherirse al sistema, pero solo cinco lo hicieron. Finalmente, el Gobierno recortó a la mitad el presupuesto de la Caja Nacional.

**TABLA 5: EVOLUCIÓN Y NÚMERO DE ASEGURADOS**

	<b>1932-33</b>	<b>1934</b>	<b>1935</b>	<b>1936</b>
<b>NÚMERO TOTAL DE SOCIOS</b>	49.983	69.080	91.825	103.207

FUENTE: INP 1934, 1935 Y 1936

#### **4.4 VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA CAJA NACIONAL CONTRA EL PARO FORZOSO**

Los 103.207 afiliados en el año 1936 representaban únicamente el 1,19% de la población activa. Estos pobres resultados han sido discutidos a la luz de dos teorías que se plantean la causa principal de su escasa implantación:

#### 4.4.1 Problema de Presupuesto

La tabla 6 muestra cómo en los años 1934 y 1935 (no hay datos de 1936 por el estallido de la Guerra Civil) el Fondo de Subvenciones tuvo un saldo negativo. La dotación asignada por el Estado a la Caja Nacional era insuficiente para que esta pudiera cumplir con sus objetivos de paliar los efectos del desempleo. Pese a ello, la Caja Nacional no dejó en ningún momento de cumplir con sus obligaciones gracias al saldo positivo de los años 1932 y 1933, pero de haber continuado la misma tendencia este organismo habría quebrado irremediablemente de no introducirse un aumento sustancial en la dotación estatal que recibía.

**TABLA 6: ACTIVIDAD DEL FONDO DE SUBVENCIONES DE LA CAJA NACIONAL, 1932-1935, EN PESETAS**

	1932-33	1934	1935	Total
Dotación Presupuestaria (Ingresos)	1.500.000	1.000.000	1.433.334	3.933.334
Subvenciones (Gastos)	604.045	1.037.210	1.975.621	3.616.876
Saldo	895.955	-37.210	-542.287	316.458

FUENTE: INP, 1934, 1935 Y 1936

#### 4.4.2 Problema de Sistema

El optar por un sistema de seguro voluntario en lugar de obligatorio llevaba intrínsecamente unido una menor tasa de afiliación. Se optó por subvencionar a sindicatos y mutuas que ofrecían seguro de paro a sus socios (Espuelas, 2010, p. 206), por lo que su aceptación estaba muy condicionada por el posicionamiento de estas organizaciones. En España, la afiliación sindical era antes de la Guerra Civil del 18,32% de la población activa de acuerdo con los datos del INP, mientras que los seguros de desempleo solo cubrían al 1,19% como se ha dicho anteriormente.

El Movimiento Obrero, liderado por la Confederación Nacional del Trabajo, no se mostró favorable a colaborar, debido a su desconfianza hacia el Estado. Las organizaciones socialistas (como la Unión General de Trabajadores) tuvieron una oposición menos contundente, pero tampoco eran partidarias de un seguro social de desempleo controlado por el Gobierno.



Por otra parte, aunque el seguro obligatorio habría sido una mejor opción a la vista de lo explicado, lo cierto es que habría supuesto un coste inasumible para el Gobierno republicano. En un contexto de crisis económica global, un seguro obligatorio habría aumentado los beneficiarios y disminuido los contribuyentes en proporción, por lo que su sostenibilidad habría sido cuestionable cuanto menos.

## **5. SEGUROS SOCIALES RELACIONADOS CON LA SALUD: SEGURO DE ENFERMEDAD Y DE MATERNIDAD**

### **5.1 NECESIDAD DE SEGUROS SOCIALES EN EL CAMPO DE LA SALUD. PRIMERAS PROPUESTAS.**

Del mismo modo que ocurría con los accidentes de trabajo, las precarias condiciones laborales a las que se encontraba sometido el proletariado aumentaba la propensión de los trabajadores a sufrir una enfermedad que les impidiese trabajar de manera temporal. Por ello, demandaron la creación de un seguro que les permitiese mantener sus ingresos en tales circunstancias de indisposición. A finales del siglo XIX la cuestión social comienza a preocuparse del desamparo obrero, y la recién creada Comisión de Reformas Sociales no tardó en presentar diversos proyectos de protección de las “medias fuerzas” (mujeres y niños, llamados así despectivamente porque se decía que realizaban la mitad de trabajo que un hombre) en caso de enfermedad al ejecutivo, el cual los rechazó principalmente porque causas políticas de mayor interés centraban su atención, como la II Internacional (1889) o la guerra de Cuba (1898).

La mencionada Ley Dato sobre accidentes de trabajo de 1900 también incluía legislación en otros aspectos de la Seguridad Social, como desempleo, enfermedad y vejez.

En lo referido al ámbito de la salud pública, los congresos y conferencias internacionales tuvieron una gran influencia en el Gobierno, preocupado por la alta mortalidad debida a las enfermedades transmisibles. Hubo avances en esta parcela a comienzos del siglo XX, pero no así en la creación de un seguro de enfermedad obligatorio. Su retraso se debió en gran parte al desinterés político y a su elevado coste financiero para un país con dificultades económicas (en el que además los trabajadores se negaban a cotizar al tener que hacerlo ya para el seguro de vejez). Por otra parte, había divergencia en las opiniones acerca de cómo debería prestarse el servicio: si el Estado debía limitarse a costear el servicio sanitario o si además debía de disponer de sus propios hospitales y personal sanitario para prestar directamente el servicio. La segunda opción era la más deseable, pero la realidad era que el Estado carecía de las infraestructuras adecuadas para ello.

## 5.2 SEGURO DE MATERNIDAD

Se decidió separar los seguros de maternidad y enfermedad, a diferencia del resto de países europeos. En las Conferencias de Seguros Sociales de Barcelona (1917) y Washington (1919) se planteó la introducción de un seguro de maternidad que incluiría un subsidio y un período de baja laboral tres semanas antes del parto y tres tras este (Pons y Vilar, 2014, p. 85). Dada la alta mortalidad de las mujeres en el parto se introdujo un subsidio por maternidad en 1923, como paso previo a la creación de un seguro en esta materia. Era administrado por las mismas entidades colaboradoras que gestionaban el seguro social de vejez. En el año 1929 este subsidio fue sustituido por un seguro de maternidad, que no llegó a ponerse en funcionamiento hasta 1931 con el gobierno republicano, estando Largo Caballero dirigiendo el Ministerio de Trabajo. Para recibir sus prestaciones era necesaria la afiliación al Retiro Obrero Obligatorio. El INP llevó a cabo una importante labor propagandística, valiéndose de cursos y conferencias en las que explicaba a las trabajadoras la necesidad de afiliarse.

Este seguro, sin embargo, sufrió el rechazo de muchas mujeres trabajadoras, que no estaban de acuerdo con el sistema de financiación, a partes iguales entre ellas y la empresa, con una limitada participación estatal. Además, las trabajadoras solteras y viudas no estaban dispuestas a que les descontasen una prima que no iban a utilizar (Pons y Vilar, 2010, p. 92). Esto dio lugar a huelgas en aquellos sectores donde la mano de obra era en su mayoría femenina, como la industria textil catalana o la pesquera gallega. No obstante, hasta el comienzo de la Guerra Civil es innegable un descenso de la mortalidad de mujeres durante el parto o por causas derivadas de este<sup>17</sup>.

Respecto al funcionamiento del seguro obligatorio de maternidad, este se basaba en un sistema de cotización, en el que patronos y trabajadoras abonaban trimestralmente 1,90 pesetas cada uno. Estas debían llevar afiliadas al ROO al menos 18 meses antes del parto para poder disfrutar de sus prestaciones. La indemnización era de entre 90 pesetas (18 meses de afiliación) o 180 (tres años

---

<sup>17</sup> La mortalidad en el parto de las mujeres afiliadas en el año 1935 era del 0,3%, mientras que la de todas las mujeres españolas (afiliadas o no) era del 0,34%, según datos del INP.

o más). No se puede hablar de un seguro social universal, ya que las trabajadoras domésticas incomprensiblemente no estaban incluidas.

### **5.3 SEGURO DE ENFERMEDAD**

En lo que se refiere al seguro de enfermedad obligatorio, se empezó a considerar debido a “la necesidad de romper el círculo vicioso pobreza-enfermedad”<sup>18</sup>. La Conferencia de Seguros de Enfermedad, Maternidad e Invalidez de Barcelona de 1922 estudió un proyecto de seguro obligatorio de enfermedad orientado a la cobertura de trabajadores asalariados con unos ingresos inferiores a 6.000 pesetas anuales (Pons y Vilar, 2014, p. 85). Pero la implantación de este seguro no iba a resultar sencilla por una serie de razones:

- Era necesaria una gran inversión estatal en médicos, hospitales y dispensarios, inasumible en el período de entreguerras.
- Los trabajadores no estaban dispuestos a cotizar, pretendían que todo el gasto fuese asumido por Estado y empresarios.
- Las compañías de seguro presionaban para que la prestación estatal fuese económica, para que los trabajadores gastasen su cuantía en contratar sus servicios. Sin embargo, las asociaciones de médicos opinaban que el Estado debía de crear convenios de colaboración con ellas, alejándose del sector privado.

En 1927 se adoptó un Convenio de la OIT sobre la obligatoriedad del seguro de enfermedad, que fue aceptado por la delegación española. Sin embargo, no llegó a ser ratificado por el Gobierno de Primo de Rivera, que se excusó en la escasez de personal sanitario e infraestructuras adecuadas y en que la mayoría de la población ya estaba cubierta gracias a su afiliación a sociedades de Socorros Mutuos y otras entidades privadas, lo cual no era cierto, como se ha comentado en apartados anteriores (Pons y Vilar, 2014, p. 88).

---

<sup>18</sup> Cuando un obrero caía enfermo durante un tiempo prolongado, su familia no obtenía ingresos y se veía obligada a recurrir a la mendicidad. Una vez se encontraba en esa situación, era muy difícil que el trabajador volviese a ser contratado por un patrón, por lo que el seguro de enfermedad buscaba frenar el riesgo de exclusión social.

Hubo que esperar a la Segunda República bajo la dirección de Largo Caballero para superar la oposición política a la implantación de un seguro de enfermedad obligatorio, pero las dificultades económicas y la escasez de las infraestructuras necesarias eran aún una realidad. El Convenio de la OIT de 1927 fue finalmente ratificado en 1932, y se dio orden al INP para elaborar un proyecto de seguro de enfermedad obligatorio (Pons, 2010, p. 232). Tristemente, dicha misión no llegó a cristalizar antes del estallido del conflicto civil español.

#### **5.4 VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS**

A diferencia de otras ramas de seguros sociales, los relativos a la enfermedad quedaron bajo el amparo de la iniciativa privada, sin que se llegase a alcanzar un régimen legal con anterioridad al periodo franquista (Pons y Vilar, p. 96). El Estado se limitó a buscar el consenso social al respecto y a regular a las entidades privadas, pero la única financiación fue dirigida a las entidades benéficas.

Mejores resultados se obtuvieron en el campo de la maternidad, como se ha comentado. La razón de que los sucesivos Gobiernos prestasen más atención a este problema que a la lucha contra las enfermedades es que este seguro no necesitaba de costosas infraestructuras y el gasto estatal era más limitado al afectar solamente a las mujeres en edad fértil, y no a toda la población como ocurría con el seguro de enfermedad.

## **6. PROYECTO DE UNIFICACIÓN DE LAS DIFERENTES RAMAS DE SEGUROS SOCIALES**

El surgimiento de estas diferentes ramas de seguros sociales supuso un problema para la gestión del Gobierno, puesto que como se ha explicado cada uno obedecía a un régimen diferenciado, con sus propias instituciones administrativas. Es por ello que Largo Caballero en 1932 impulsó un proyecto de Unificación de los seguros sociales, cuyos orígenes se remontaban a la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad celebrada en Barcelona en 1922. Su finalidad no era únicamente coordinadora de los seguros existentes (vejez y maternidad), sino que también pretendía cubrir aquellos vacíos en la regulación, especialmente los relativos al seguro de enfermedad (Pons, 2010, p. 232).

Se pretendió así implantar un seguro integral, en el que con una sola cuota obrera y patronal más las subvenciones estatales se cubriesen todas las necesidades de cobertura de los trabajadores (Pons y Vilar, 2014, p. 95). En otras palabras, los trabajadores tendrían que hacer frente a una sola cuota y a una sola afiliación. Esto además facilitaría la tarea inspectora del Gobierno, al no tener que verificar las acciones de una multiplicidad de entidades. En lo relativo al seguro de enfermedad, se pretendía una cobertura con dos vertientes: asistencia médica y prestaciones económicas. El objetivo a medio plazo era la obligatoriedad de todos los seguros sociales.

El estallido de la Guerra Civil impidió que se aprobase esta ley, que habría supuesto un gran avance comparativo con el resto de naciones europeas. Sin embargo, los expertos opinan que su puesta en práctica habría sido cuanto menos problemática debido a la falta de infraestructuras estatales.

## 7. CONCLUSIONES

Una vez analizadas las diferentes ramas de los primeros seguros sociales en España, se pueden extraer tres principales conclusiones comunes a todas ellas:

- Se trata de medidas bienintencionadas, que tratan de mejorar la calidad de vida de los obreros al proveerles de una fuente de ingresos cuando por algún motivo no pueden trabajar, pero a principios del siglo XX resultaban muy difíciles de poner en práctica. El Estado español vivía en un clima de inestabilidad política (se sucedieron una monarquía, una dictadura y una república) y crisis económica (crisis agraria de principios de siglo, periodo de carestía de entreguerras, etc.) que en primer lugar dificultaban la toma de decisiones ejecutivas, especialmente en aquellas novedosas como era el caso de la previsión social, y en segundo lugar, en caso de que se decidiese poner en funcionamiento algún tipo de seguro social, resultaba muy complicado dada la escasez de fondos estatales y la aversión al desequilibrio presupuestario, característica de todo Estado Liberal en esa época.
- Las infraestructuras nacionales necesarias para poder prestar los servicios que debían proporcionar los seguros sociales eran prácticamente inexistentes, motivo por el cual, en muchos casos, el Estado se limitaba a contribuir a la financiación de los trabajadores de un seguro privado.
- La fuerte contraposición existente entre trabajadores, patronos y Estado hizo que el proceso de introducción de seguros sociales fuese problemático y lento. Los diferentes intereses de empresarios y proletariado eran obvios, por lo que el problema era la falta de disposición de ambos grupos a colaborar con el Gobierno: los primeros preferían actuar en un Estado Liberal, con mínima intervención gubernamental, lo que favorecía la iniciativa privada al no introducir apenas mecanismos de control de su actividad. Por su parte, los trabajadores se mostraban recelosos del papel del Estado, pues su intervención implicaba un

aumento de impuestos y cotizaciones que difícilmente podían permitirse con sus escasos salarios.

Una vez analizados los hechos, es preciso hacer una serie de consideraciones. En cómputo global, estos primeros pasos en los seguros sociales, si bien sirvieron para fijar una base a partir de la que posteriormente se acabaría desarrollando el actual sistema de Seguridad Social, no obtuvieron los resultados esperados. Como se ha señalado, esto se debió en mayor parte a las dificultades económicas y políticas del momento pero, ¿realmente no pudieron haberse obtenido mejores frutos? En mi opinión, el fracaso de estas medidas se puede descomponer en dos fases con distintos culpables:

- 1) En los primeros momentos, los sucesivos Gobiernos fueron incapaces de concretar medidas que estimularan la creación de seguros sociales. Al no fijarse planes de acción concretos y limitarse a barajar hipótesis en diversas Conferencias Nacionales de Seguros, el Estado daba la sensación de querer implantar un sistema de Seguridad Social básico, pero sin tener claro cómo hacerlo, lo que dio lugar a muchas imprecisiones en su posterior desarrollo.
- 2) Posteriormente, una vez se aprobó la creación y desarrollo de las diferentes ramas de seguros sociales, los trabajadores y empresarios no prestaron la colaboración que se les exigía. Los primeros alegaban dificultad para cumplir con las cotizaciones, a pesar de que estas tenían como finalidad repercutir en su propio beneficio, y los segundos sencillamente se mostraban contrarios a cualquier medida de control estatal que redujese su margen de beneficios.

Así pues, ¿Cómo podrían haberse obtenido unos mejores rendimientos de los primeros seguros sociales? Vistos los fallos comentados anteriormente, considero que las dos siguientes medidas habrían conducido a unos resultados más satisfactorios:

- **Ofreciendo mayores prestaciones:** los trabajadores y empresarios se mostraban reticentes a participar en los seguros sociales no solo por sus reducidos ingresos y su alto coste, sino que también consideraban que



los beneficios que se obtenían en caso de necesitar recurrir al seguro en el futuro eran escasos y no merecían el esfuerzo económico exigido. Es cierto que la participación de fondos estatales fue importante en los primeros momentos, pero quizá debió haberlo sido más para incentivar la previsión social, e irse reduciendo gradualmente una vez la cotización a la Seguridad Social se hubiese convertido en la regla general para todo trabajador. Naturalmente, no habría sido una medida fácil para el Gobierno, pero los resultados a medio y largo plazo (de no haber mediado una Guerra Civil) habrían merecido la pena, acercando a España a un Estado de Bienestar.

- **Invirtiendo más en infraestructuras:** como se ha visto, los seguros sociales en su mayoría se centraban en prestar asistencia económica a los asegurados ante la escasez de infraestructuras para que fuese el Estado quien prestase directamente los servicios. Una vez más, resultaba muy difícil acometer tal inversión en España en las primeras décadas del siglo XX, pero se estaba financiando una situación insostenible: para poder avanzar hacia un Estado de Bienestar no es suficiente con que el Gobierno ofrezca una mínimas ayudas económicas, sino que es mucho más eficiente que sea él mismo quien preste los servicios relativos a los seguros sociales. La principal razón es que se asegura un mayor control del gasto público, al ser el Estado quien lo realiza. Es cierto que no podía pretenderse, por ejemplo, construir muchos hospitales, pero al menos debería haberse intentado comenzar un proyecto de inversión en infraestructuras de Seguridad Social.

Finalmente, en este trabajo se ha llevado a cabo un análisis de los orígenes de las diferentes ramas de seguros sociales en España, y a partir de su elaboración me han surgido una serie de cuestiones que considero que podrían investigarse a partir de esta tesina de Grado:

- Como se ha visto, la mayoría de las medidas del Gobierno Republicano no llegaron a dar los resultados esperados debido al estallido de la Guerra Civil, pero, ¿realmente se debió al comienzo del conflicto? Sería

interesante evaluar desde un punto de vista estrictamente económico si los seguros sociales durante la Segunda República habrían sido sostenibles, ya que da la sensación de que no han sido objetivamente valorados al cortarse en seco su desarrollo con la insurrección del bando Nacional en 1936.

- Un patrón que se ha repetido a la hora de analizar los diferentes tipos de seguros sociales es la influencia en todos ellos de diferentes Conferencias Nacionales de Seguros. Por lo tanto, elaborar un estudio en el que se analicen estas y se valoren las razones de su convocatoria, así como su influencia en el desarrollo legislativo posterior, sería un trabajo particularmente relevante.
- Otra cuestión merecedora de una mayor profundización es que, pese a los muchos antecedentes de seguros sociales en España, los avances en esta materia fueron particularmente lentos. La lógica invita a pensar que la experiencia de épocas anteriores debería haber hecho que el desarrollo de la Seguridad Social fuese más rápido, pero no fue eso lo que sucedió. Ya se han analizado las razones de esta situación, pero sería útil indagar en el motivo de por qué la rica experiencia española no supuso una ventaja en el desarrollo de seguros sociales.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### 8.1 LIBROS

- ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel (2007): “El Instituto Nacional de Previsión y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939)”, en Tortuero (dir.), pp. 179-198.
- CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (dir.) (1989): *Estadísticas históricas de España*, Bilbao, Fundación BBVA.
- ELU TERÁN, Alexander (2010): “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en Pons y Silvestre (dir.), pp. 151-182.
- ESPUELAS BARROSO, Sergio (2010): “El seguro de desempleo en España en la Segunda República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura”, en Pons y Silvestre (dir.), pp. 183-216.
- GREZ TOSO, Sergio (1997): *La cuestión social en Chile: Ideas y debates precursores (1804-1902)*, Santiago de Chile, Biblioteca Nacional.
- MALUQUER, José (1986): *Curso inicial de seguro obrero (Los orígenes del Estado del Bienestar en España)*, Barcelona, Ediciones Orbis.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo (2007): “El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española”, en Tortuero (dir.), pp. 155-178.
- MORENEO PÉREZ, José Luis (2007): “El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica”, en Tortuero (dir.), pp. 43-154.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1999): *El proceso de nacionalización de los ferrocarriles en España*, Valladolid, Tesis Doctoral inédita de la Universidad de Valladolid.

- PONS PONS, Jeronia (2010): “Los inicios del seguro de enfermedad en España, 1923-1945”, en Pons y Silvestre (dir.), pp. 217-246.
- PONS PONS, Jeronia y PONS BRÍAS, María Ángeles (2010): *Investigaciones históricas sobre el Seguro español*, Madrid, Fundación Mapfre.
- PONS PONS, Jeronia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier (dir.) (2010): *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- PONS PONS, Jeronia y VILAR RODRÍGUEZ, Margarita (2014): *El seguro de salud privado y público en España: su análisis en perspectiva histórica*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier y PONS PONS, Jeronia (2010): “El seguro de accidentes de trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención”, en Pons y Silvestre (dir.), pp. 123-150.
- TORTELLA CASARES, Gabriel (dir.) (2014): *Historia del seguro en España*, Madrid, Fundación Mapfre, 2ª edición.
- TORTELLA, Gabriel; CARUANA, Leonardo; GARCÍA RUIZ, José Luis (2009): *MAPFRE 1933/2008: de Mutua a Multinacional*, Madrid, Mapfre.
- TORTUERO PLAZA, José Luis (dir.) (2007): *Cien Años de Protección Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VILAR RODRÍGUEZ, Margarita (2010): “La cobertura social a través de los socorros mutuos obreros, 1839-1935. ¿una alternativa al Estado para afrontar los fallos del mercado?”, en Pons y Silvestre (dir.), pp. 85-122.

## 8.2 ARTÍCULOS EN REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES

- COMÍN COMÍN, Francisco. “Las fases históricas de la Seguridad Social en España (1900-2000)”. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, número 4, 2010, pp. 65-92.
- ESTEBAN DE VEGA, Mariano. “La asistencia liberal en la España de la Restauración”. *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, número 4, 2010, pp. 49-64.
- RUMEU DE ARMAS, Antonio: “Antecedentes históricos de la Seguridad Social en España”. *Boletín de estudios económicos de la Universidad de Deusto*, 1968, pp. 290-310.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: “Orígenes de la política social en la España de la Restauración”. *Universidad Complutense de Madrid*, 1981, pp. 9-19.

## 8.3 ENLACES DE PÁGINAS WEB

- [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/Antecedentesymodeloactual/Etapadedefinicion/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/Antecedentesymodeloactual/Etapadedefinicion/index.htm)
- <http://ocw.uc3m.es/derecho-social-e-internacional-privado/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf>
- <http://www.raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/viewFile/63750/101798>
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Cuesti%C3%B3n\\_social](https://es.wikipedia.org/wiki/Cuesti%C3%B3n_social)
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_Nacional\\_de\\_Previsi%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Previsi%C3%B3n)
- <http://fama2.us.es/fde/ocr/2007/institutoNacionalDePrevisionQueEs.pdf>