



Universidad de Valladolid

Facultad de Filosofía y Letras

Grado en Historia

**La previsión social en España:
un balance historiográfico**

Silvia Soto Fernández

Tutora: Dra. Elena Maza Zorrilla

Curso: 2013-2014

La previsión social en España: un balance historiográfico.

The social security in Spain: a historiographical review

Resumen

La previsión social en España se comienza a implantar a comienzos del siglo XX, cuando se crean los primeros seguros sociales, y se desarrolla hasta la formación del sistema de Seguridad Social en los años sesenta. La formación de los seguros sociales depende del Instituto Nacional de Previsión (INP) y su evolución está marcada por los intereses políticos del momento. La historiografía española tarda en estudiar la implantación de los seguros sociales. Solo los centenarios de las instituciones previsoras darán un impulso al desarrollo de estos estudios.

Palabras clave: previsión social, seguros sociales, Instituto Nacional de Previsión, historiografía.

Abstract

The social security in Spain starts to appear at the beginning of the 20th century, due to the development of the first social insurances and grows up until the formation of the Social Healthcare System in the sixties. The formation of the Social Insurances depends on the Insurance National Institute (INP in its Spanish initials) and its evolution is marked by the contemporary political interests. The Spanish historiography takes longer to study the implantation of the Social Insurances. These studies will be developed due the celebrations of the centenaries of these welfare institutions.

Keywords: social security, social insurances, Insurance National Institute, historiography.

Índice

1. Introducción	4
2. Previsión social: concepto y modelos	5
2.1. Modelos de previsión social.....	6
3. Estado de la cuestión	8
4. Evolución histórica.....	15
4.1. El contexto internacional.....	15
4.2. Antecedentes de interés.....	16
4.3. Fundación del Instituto Nacional de Previsión	17
4.4. La previsión social hasta 1931	20
4.5. La previsión social durante la República	22
4.6. Previsión social en el franquismo	25
4.6.1. El INP en la guerra: los subsidios familiares	25
4.6.2. Los seguros sociales hasta los años 50	26
4.6.3. El camino hacia la creación de la seguridad social.....	28
5. Conclusiones	30
6. Bibliografía.....	31

1. Introducción

En este trabajo pretendo estudiar la evolución de la previsión social en España, así como hacer un repaso por los principales estudios históricos que sobre este tema se han hecho. El campo de la previsión social estudiado queda circunscrito a las medidas estatales de previsión, especialmente a la legislación que pone en marcha los diferentes seguros y las instituciones que los deberían desarrollar. Dejo así de lado todas las medidas de carácter privado que avanzaron en el mismo campo, tanto las actuaciones previsoras dentro del ámbito familiar como el importante trabajo realizado por las compañías de seguros y las mutualidades. Ello no impide reconocer que estas instituciones privadas durante mucho tiempo llevaron el principal peso previsor. Temporalmente el trabajo abarca desde las primeras medidas adoptadas a finales del siglo XIX hasta la ley de Bases de Seguridad Social de 1963.

Para realizar este trabajo no he acudido a fuentes documentales originales, sino que he utilizado fuentes secundarias y diferentes estudios históricos sobre la previsión social española. Estos textos los analizaré más adelante, tratando de hacer un balance de lo que se ha estudiado hasta el momento y de lo que aún no se ha trabajado suficientemente. Con este repaso a la historiografía existente en el momento actual así como con la evolución histórica del tema objeto de análisis, pretendo dar las claves básicas para poder seguir profundizando más adelante en esta problemática.

El desarrollo del trabajo consta de tres bloques principales. En primer lugar, una explicación sobre qué es la previsión social y sus dos modelos más influyentes. En segundo término, un repaso sobre los diferentes estudios históricos publicados en España sobre la previsión social de nuestro país. Por último, una breve evolución histórica de los principales hitos de la previsión social española.¹

¹ Las citas bibliográficas de este trabajo siguen las normas recomendadas por la revista *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*.

2. Previsión social: concepto y modelos

La previsión social surge a finales del siglo XIX cuando los gobiernos de los diferentes países toman conciencia de los problemas sociales que generaba la industrialización. Constatan cómo la beneficencia tradicional ya no servía y tenían que llegar a un nuevo nivel de protección. En todos los casos la previsión social es algo que afecta a los sujetos activos de la sociedad, a los trabajadores que son quienes se pueden beneficiar de las medidas previsoras. Son ellos los que tienen que protegerse de una serie de peligros que pueden afectar a su supervivencia, como los accidentes de trabajo, la enfermedad, el desempleo y la vejez. Todas estas circunstancias impiden al trabajador acudir a su empleo y, por tanto, no recibe un salario imprescindible para poder vivir.

La previsión social es la forma que tienen los gobiernos de prevenir la aparición de pobreza entre los sectores productivos de la sociedad, porque entienden que es una obligación del Estado. Consideran que todos los ciudadanos tienen derecho a recibir unos servicios públicos de asistencia. Esto no solo se debe a los problemas que acarrea la industrialización, sino que también hay un cambio de mentalidad en la consideración de la pobreza, que pasa a ser entendida como una privación de derechos individuales que ha de ser erradicada.²

La previsión nace en el momento en el que se empieza a considerar el trabajo como la única propiedad del pueblo para sobrevivir. También es el momento en el que la pobreza deja de ser vista como algo necesario en la sociedad; ahora los pobres no son sujetos a quienes proteger, sino que se ha de evitar la aparición de la pobreza. Esto supone una ruptura prácticamente total con el pasado que daba una gran importancia a la beneficencia como forma de mantener un cierto equilibrio en la sociedad.³

Con anterioridad a la creación de un sistema público de previsión, era la familia la que protagonizaba las medidas que se podrían caracterizar como preventivas; el ahorro familiar permitía sobrevivir en el caso de no poder trabajar y, sobre todo, el papel de las mujeres que en los momentos de necesidad eran las que se ocupaban de los miembros incapacitados.⁴ Además de la previsión familiar, los más necesitados recibían el apoyo de instituciones

² CARASA SOTO, Pedro y MAZA ZORRILLA, Elena, “La cuestión social y el nacimiento de la previsión social”, en GUTIÉRREZ RESA, Antonio, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Ediciones Académicas, 2010, p.153.

³ CARASA SOTO, Pedro, “De la cultura de la protección a la cultura de la previsión”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael. (coords), *La previsión social en la historia*, siglo XXI, 2009, pp. 43-45.

⁴ CARBONELL, Montserrat, “Género y previsión en la España del siglo XIX”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael. (coords), *La previsión social en la historia*, siglo XXI, 2009, p.144.

privadas como la Iglesia. Esta etapa de beneficencia lastrará en parte el avance de la previsión, puesto que habrá parte de la población que siga prefiriendo las soluciones benéficas a las previsoras. Hay que tener en cuenta que la beneficencia creaba un vínculo de dependencia de aquellos que recibían las ayudas hacia sus protectores. Este vínculo de dependencia se romperá en el momento en el que sea el Estado el que garantice la protección.

Los sistemas de previsión social públicos tienen que cumplir con, al menos, cuatro requisitos. Los dos primeros ya están mencionados, tiene que ser considerada un derecho del trabajador y una obligación del Estado. En tercer lugar, debe de ser contributiva, es decir los recursos tienen que proceder de un sistema fiscal estatal que redistribuya la riqueza y al que los trabajadores tienen que hacer una aportación. En cuarto lugar, tiene que encaminarse hacia la totalidad de los ciudadanos y no solo a aquellos que contribuyan efectivamente al mantenimiento del sistema.⁵

El problema, a finales del siglo XIX, es que los avatares económicos hacen que la pobreza esté íntimamente relacionada con el trabajo; ahora cualquier elemento que impida trabajar será un detonante para la caída del trabajador en el mundo de los pobres. Los principales factores de pauperismo desde este punto de vista serán la edad (niños y ancianos que no puedan trabajar), los accidentes laborales, las enfermedades y el desempleo (en ocasiones estacional, por ser trabajos de temporada).⁶ A solucionar estos problemas tendrán que ir dirigidas las primeras medidas que se tomen.

2.1. Modelos de previsión social

El primer sistema de seguros sociales se puso en marcha en la Alemania de Bismarck a partir de 1880. Este sistema estaba formado por tres seguros independientes: accidentes de trabajo, enfermedad y vejez. La afiliación a estos seguros era obligatoria para los trabajadores con una renta inferior a una cantidad determinada. La gestión de estos seguros, además, estaba descentralizada. Dicho sistema será el que se tome de ejemplo por los diferentes países para poner en marcha sus propios regímenes de previsión social.

⁵ CARASA SOTO, Pedro, “De la cultura de la protección a la cultura de la previsión”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael. (coords), *La previsión social en la historia*, siglo XXI, 2009, pp. 45-48.

⁶ CARASA SOTO, Pedro y MAZA ZORRILLA, Elena, “La cuestión social y el nacimiento de la previsión social”, en GUTIÉRREZ RESA, Antonio, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Ediciones Académicas, 2010, pp. 160-162.

Las discusiones iniciales sobre los seguros a establecer tenían que ver con su carácter contributivo o no contributivo y con su obligatoriedad. Los seguros alemanes establecían la obligación de cotizar tanto a trabajadores como empresarios. Por otro lado, en países como Dinamarca se pone en marcha un sistema de pensiones público financiado por el Estado y sin intervención directa de los beneficiarios. Más interesante es la discusión entre seguros obligatorios y voluntarios. En el modelo bismarckiano la afiliación a los seguros era obligatoria, sin embargo, los países que trataron de imitar su modelo en la mayoría de los casos establecieron sistemas de libertad subsidiada con seguros voluntarios. El optar por seguros voluntarios marcaría la evolución de la previsión social en estos países durante muchos años.⁷

El segundo gran modelo de seguros sociales es el de William Beveridge, quien en los años cuarenta plantea un auténtico sistema de Seguridad Social. En dicho plan los seguros sociales estarían unificados, con una cotización única, gestión centralizada y universalizadas prestaciones. En este plan los que estarían protegidos por los servicios públicos no serían solo los trabajadores sino toda la población. Las bases del sistema Beveridge son el seguro social, el seguro voluntario y la asistencia social nacional. Este sistema tendría que dar cobertura a cualquier necesidad que se presentase a los ciudadanos. Las prestaciones tendrían un carácter asistencial y no dependerían tanto de las cotizaciones previas.⁸ El plan de Beveridge supone el paso de un sistema de previsión en el que las prestaciones van dirigidas solo a los elementos activos de la población, a un sistema de seguridad social donde todos los ciudadanos se benefician.

Los sistemas de seguridad social con estas características descritas por Beveridge se comienzan a implantar una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. Hacia los años 50 este modelo será el más generalizado, sin embargo a España la seguridad social no llegará hasta los años 60. Este retraso en la implantación de un sistema de seguridad social no se puede achacar al desconocimiento por parte de los legisladores, puesto que el propio Beveridge

⁷ HERRANZ LONCÁN, Alfonso, “La difusión internacional de los seguros sociales antes de 1945”, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 53-60.

⁸ GIL Y GIL, José Luis, “El derecho a la Seguridad Social”, en ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*. 1ª ed. Cizur Menor Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp.1045-1046.

estuvo en España en 1946 exponiendo sus proyectos.⁹ Sus conferencias son importantes porque implican que los responsables de la legislación social conocían lo que estaba ocurriendo fuera, además de que había una aspiración de renovación, que tardaría veinte años en hacerse real.

3. Estado de la cuestión

Los estudios históricos sobre la previsión social en España han llegado con un relativo retraso, siendo prácticamente ignorada durante muchos años por los historiadores sociales. Hay que tener en cuenta también para explicar este retraso en comparación con los estudios en otros países que la previsión social en España comienza su andadura más tarde, que se ve frenada por el estallido de la guerra civil y que las características de la Dictadura franquista no eran las ideales para su estudio histórico. Un aspecto importante es que buena parte de los estudios realizados sobre este tema están hechos por personas provenientes del mundo del Derecho del Trabajo y de la economía, mucho más interesados en ellos por su implicación directa en su campo de trabajo habitual. El hecho de que la mayoría de los trabajos estén realizados por juristas hace que se centren sobre todo en el análisis de las diferentes leyes que implantaban los seguros sociales.

El principal impulso a los estudios sobre previsión social tiene lugar con la celebración de los centenarios de las primeras instituciones que llevaron a cabo una política decidida en este sentido: la Comisión de Reformas Sociales, el Instituto de Reformas Sociales o el Instituto Nacional de Previsión. En estos centenarios aparecen obras editadas por el Ministerio de Trabajo y se celebran seminarios y congresos científicos que analizan en profundidad el tema. El hecho de que el impulso de los estudios se haya producido por la conmemoración de estos centenarios ha condicionado mucho el campo estudiado, puesto que se han centrado más en la obra realizada por estas instituciones en sus primeros momentos.

Los primeros estudios serios sobre los seguros sociales españoles aparecen en los años 80, puesto que los estudios anteriores estaban demasiado marcados por la Dictadura

⁹ ÁLVAREZ ROSETE, Arturo, “Elaborados con calma, ejecutados con prisa”. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*. Madrid: Siglo XXI, 2009, pp. 258-259.

franquista por la alabanza a lo realizado por ella y el desprecio a las actuaciones anteriores e inmediatamente posteriores y el escaso interés de los historiadores hacia este tema.

En la década de los ochenta se conmemora el primer centenario de los mencionados anteriormente: el de la Comisión de Reformas Sociales (CRS). Esto supone un impulso para los estudios del inicio del reformismo social y el cambio de paradigma de la beneficencia a la previsión. En este sentido se gestan libros como el de María Dolores de la Calle¹⁰, el seminario de historia de la Acción Social celebrado en Madrid en diciembre de 1984 y que da lugar al libro *De la beneficencia al bienestar social, cuatro siglos de acción social*¹¹, o los coloquios de historia celebrados en Madrid en 1985¹². Todos estos trabajos tratan otros temas además del que nos interesa aquí, pero en el campo de la previsión social se centran de manera especial en las medidas tomadas por la Comisión de Reformas Sociales y en sus consecuencias posteriores.

También de esa década es una de las obras que fundamentan buena parte de este trabajo y cuyos autores aparecen recurrentemente en diferentes obras conjuntas posteriores. Me refiero a *Los seguros sociales en la España del siglo XX*, obra dirigida por María Dolores Gómez Molleda y editada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los tres tomos de que consta esta colección ofrecen un exhaustivo análisis de la puesta en marcha de los primeros seguros sociales, comenzando por el proceso que llevó a la fundación del Instituto Nacional de Previsión¹³, continúa con la evolución de los seguros durante los años finales de la Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera¹⁴ y termina con la previsión social durante la Segunda República¹⁵. La principal virtud de estos libros es el carácter global de su análisis, a pesar de basarse en gran medida en la documentación del Instituto Nacional de Previsión. No solo analizan en qué consisten los diferentes seguros en marcha y sus efectos reales, sino también las instituciones que los crean, los miembros de esas instituciones y la ideología que

¹⁰ CALLE, María Dolores de la, *La Comisión de Reformas Sociales: 1883 - 1903: política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

¹¹ VV. AA., *De la beneficencia al bienestar social, cuatro siglos de acción social* (Seminario de Historia de la Acción Social celebrado en Madrid, en diciembre de 1984), Siglo XXI, Madrid, 1986.

¹² VV. AA., *El reformismo social en España: la Comisión de Reformas Sociales: actas de los IV Coloquios de Historia*, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.

¹³ MONTERO GARCÍA, Feliciano. *Los Seguros Sociales En La España Del Siglo XX. 1, Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988.

¹⁴ CUESTA BUSTILLO, Josefina. *Los Seguros Sociales en la España Del Siglo XX. 2, Hacia los Seguros Sociales Obligatorios: La crisis de La Restauración*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988.

¹⁵ SAMANIEGO BONEU, Mercedes. *Los Seguros Sociales En La España Del Siglo XX. 3, La Unificación De Los Seguros Sociales a Debate: La Segunda República*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1988.

hay detrás de las medidas tomadas. Este grupo de investigadores de la Universidad de Salamanca consiguen en sus libros dar una imagen bastante completa de lo que suponen los seguros sociales en los años analizados. Sin embargo, se les puede achacar el defecto de no interesarse demasiado por la influencia internacional en la creación de los seguros y no proseguir hasta su culminación hasta el franquismo, para completar el marco temporal al que alude el título sobre la evolución de la previsión social española.

A finales de los 90, aparece otro punto interesante en la historiografía relativa a la previsión social: el número 25 de la revista *Ayer* titulado Pobreza, beneficencia y política social¹⁶. Los artículos analizan diferentes aspectos de la política social estatal, siendo interesantes para el tema que nos ocupa el de Palomeque López¹⁷, que hace un repaso de las principales leyes en materia social hasta llegar a la creación del Instituto de Reformas Sociales, el de María Dolores de la Calle Velasco¹⁸, que se centra la labor de la Comisión de Reformas Sociales y el Instituto de Reformas Sociales, aunque también incluye un repaso a las primeras medidas del Instituto Nacional de Previsión, y el de Ana María Guillén¹⁹, que realiza un rápido repaso a los principales hitos de la previsión social desde la creación de la Comisión de Reformas Sociales hasta las políticas del último gobierno de Felipe González así como su ideología.

Es en la primera década del siglo XXI se suceden los centenarios que dan lugar a obras con estudios muy completos. En primer lugar, el centenario de la ley de accidentes de trabajo de 1900, que tiene como principales resultados un libro de la UNED²⁰ y un ejemplar de la revista *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Política*²¹. Ambos trabajos se centran en destacar esa ley como el origen de los seguros sociales en España y en analizar cómo han cambiado estos seguros en el siglo transcurrido.

¹⁶ ESTEBAN DE VEGA, Mariano. (ed.), *Pobreza, Beneficencia y política social*, *Ayer*, nº25, 1997.

¹⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos. La intervención normativa del Estado en la "cuestión social" en la España del siglo XIX. *Ayer*, nº25 1997.

¹⁸ CALLE VELASCO, María Dolores de la, "Sobre los orígenes del Estado social en España", en *Ayer*, nº25, 1997

¹⁹ GUILLÉN, Ana María, "Un siglo de previsión social en España", en *Ayer*, nº25, 1997.

²⁰ GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo y NOGUEIRA GUASTAVINO, Magdalena (coord.), *Cien años de seguridad social: a propósito del centenario de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900*, UNED-Fraternidad-Muprespa, Madrid, 2000.

²¹ *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Política*, nº8, 2000.

Solo cuatro años más tarde tiene lugar el centenario del Instituto de Reformas Sociales, motivo de al menos dos libros²² y un ejemplar monográfico de revista²³. Dichos trabajos se centran fundamentalmente en explicar el origen del Instituto de Reformas Sociales, su trabajo y las consecuencias directas de su creación. Pero también hay un análisis de los cambios habidos en la legislación en los años inmediatamente anteriores a su publicación. Estos libros son interesantes por el detalle con el que tratan el Instituto de Reformas Sociales en el conjunto de su actuación, por la actualización de estudios anteriores y la diversidad de enfoques que utilizan, dándole gran importancia a las personas y las ideas latentes en las medidas reformistas.

Más interesantes que estas obras son las que se publican como consecuencia del centenario del Instituto Nacional de Previsión en 2008, sobre todo por el hecho de que son trabajos enfocados directamente hacia el campo de la previsión social, más que a los inicios de la reforma social como ocurría en los casos anteriores.

En este sentido la obra más importante es la que se publica a raíz del VI Congreso de Historia Social de España celebrado en julio de 2008.²⁴ Algunos de los trabajos presentados en este congreso suponen una revisión de trabajos anteriores, por ejemplo los de Feliciano Montero y Josefina Cuesta, que son una actualización de la colección sobre seguros sociales publicada en los años 80. La aportación más interesante de este libro viene desde el punto de vista histórico y no desde el mundo del Derecho, lo que permite que los análisis realizados comprendan la globalidad de consecuencias de la instauración de un sistema de previsión social. Estos estudios están divididos en cuatro bloques: tres de ellos temporales y el cuarto dedicado al acontecer en otros lugares de Europa, lo que ofrece una interesante perspectiva que no suele ser habitual y permite comparar las actuaciones españolas con las de otros países.

Los estudios dedicados a España tratan de forma equilibrada la previsión pública y la privada, dando a cada una la importancia que le corresponde. Como base para estudios futuros destaca el trabajo de María Jesús Amez González, que expone las fuentes de información

²² PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La construcción del Estado social: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004; ESPUNY I TOMÁS, María Jesús, PAZ TORRES, Olga, CAÑABATE PÉREZ, Josep, *Un siglo de derechos sociales: a propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2006.

²³ *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº Extra 1, 2003 (Ejemplar dedicado a: Derecho del trabajo: Centenario del Instituto de Reformas Sociales).

²⁴ CASTILLO, Santiago y RUZAF, Rafael (coords.), *La previsión social en la historia*, siglo XXI, 2009.

existentes sobre el Instituto Nacional de Previsión. El resto de trabajos presentan de forma concisa las principales claves para comprender la evolución de la previsión social española, tanto en sus medidas institucionales desde comienzos del siglo XX como en las medidas de protección anteriores, que podrían entenderse como antecedentes de la previsión. Este libro resulta especialmente útil porque contiene estudios muy diferentes que permiten acercarse a aspectos variados y desde múltiples puntos de vista, sobre todo por el estudio tanto de la previsión pública como de la privada.

Con motivo de dicho centenario, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales patrocinó algunas investigaciones sobre el tema. El primer resultado de estas investigaciones es un libro coordinado por José Luis Tortuero²⁵, que desde el punto de vista del mundo del Derecho analiza las principales leyes que fueron fraguando un régimen de protección social en España. Los estudios de este libro son muy exhaustivos en su mayoría, pero tienen el defecto de centrarse demasiado en los aspectos puramente jurídicos de los seguros sociales. Los artículos más interesantes, a mi juicio, son los que abordan los inicios del Instituto Nacional de Previsión y los que analizan la evolución del sistema de Seguridad Social durante la democracia.

Otra de las investigaciones financiadas por la secretaría de Estado de la Seguridad Social es la dirigida por Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Arguelles²⁶. El trabajo resultante de esta investigación es un análisis de cada una de las leyes que han ido implantando el sistema de seguridad social, desde la creación del Instituto Nacional de Previsión. Al igual que ocurría con el libro anterior, los estudios son muy sólidos pero tienen una orientación excesivamente jurídica.

Con ocasión de este centenario también se organizó una exposición conmemorativa, que repasaba la historia del Instituto Nacional de Previsión, cuyo catálogo dirigió Santiago Castillo²⁷. En esta exposición se recogieron de forma gráfica algunas de las labores realizadas por el Instituto, acercando su existencia a la población.

²⁵ TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007.

²⁶ GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia (dir.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115798.pdf>

²⁷ CASTILLO, Santiago (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

En años posteriores a los comentados centenarios se han seguido publicando algunas obras como la editada por Jerònia Pons y Javier Silvestre²⁸, en la que se analizan de nuevo los primeros seguros sociales establecidos en España, pero esta vez desde el punto de vista de su aplicación real dejando un poco de lado el proceso de elaboración de cada una de las leyes, objeto preferente de estudio en los trabajos elaborados anteriormente. Sin embargo, aunque trata de alejarse de dichas averiguaciones, sigue centrándose en los primeros momentos de la previsión social, que es lo que más interesa.

Junto a estas obras de carácter específico, el tema de la previsión social pública española aparece en investigaciones dedicadas a otros aspectos. Es el caso del libro sobre los orígenes del trabajo social de la UNED, que incluye un capítulo sobre la cuestión social y los inicios de la previsión social²⁹. También se aborda dentro de los derechos sociales recogidos en el concienzudo estudio dirigido por Guillermo Escobar Roca³⁰.

Todos estos estudios se centran, sobre todo, en la elaboración de las leyes y en el plano institucional de los seguros sociales, dejando en parte de lado los efectos reales que tenían sobre la vida diaria. Es cierto que la mayoría ofrece cifras de salarios, cotizaciones y pensiones que establecían las leyes, sin embargo se obvia cuál era su significado y lo que suponía para las familias trabajadoras. Sería interesante que hubiera estudios más centrados en las personas, más allá de las generalidades.

Quizás el tema que más y mejor estudiado se encuentra es el del arranque de la previsión. En este campo están bastante estudiados tanto los comportamientos previos al establecimiento de la previsión social como la beneficencia en calidad de principal protagonista. La creación de las primeras instituciones del reformismo social también ha sido estudiada en numerosas ocasiones, así como la ideología que subyace bajo este reformismo. Muchos de los estudios hacen hincapié en la importancia de las personas que lideraron el reformismo y la creación de las instituciones pioneras de la previsión social en España. En este campo de análisis de la

²⁸ PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010

²⁹ CARASA SOTO, Pedro y MAZA ZORRILLA, Elena, “La cuestión social y el nacimiento de la previsión social” en GUTIÉRREZ RESA, Antonio, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Ediciones Académicas, 2010.

³⁰ ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*. 1ª ed. Cizur Menor Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2012.

importancia de las personas destaca la figura de José Maluquer, que así es tratado en todos los estudios, con alguno dedicado específicamente a su figura³¹.

La otra vertiente más estudiada son las propias leyes que desarrollaron el sistema de previsión. Esto es así porque es lo que más ha interesado al mundo del Derecho, que son quienes protagonizan buena parte de los estudios. Sus análisis de las diferentes leyes permiten a los historiadores centrarse en otros aspectos, al conocer ya lo que implica realmente cada norma.

Un aspecto que suele ser tratado superficialmente por todos los trabajos es la influencia internacional en la puesta en marcha de los seguros sociales en España. Es cierto que se hacen referencias a las medidas de Bismarck, a los Congresos Internacionales de Previsión o a las ideas defendidas por William Beveridge, sin embargo solo de una forma superficial. Aunque el libro editado por Castillo y Ruzafa dedica todo un apartado a la previsión social en otros lugares de Europa, sería interesante profundizar en estos aspectos haciendo un paralelismo con lo que ocurría en esos momentos en España.

Cronológicamente, los estudios más abundantes son los que tienen que ver con los orígenes de la previsión y también a los años de la República. Sin embargo, la etapa de la crisis de la Restauración y el franquismo han sido menos estudiados. La falta de estudios sobre los años finales de la Restauración se pueden deber a la escasez de los seguros puestos en marcha en esos años. La pobreza historiográfica de la época franquista está más relacionada con el exceso de propaganda durante los años de la Dictadura y el mayor atractivo de otros temas más que a la falta de importancia de las medidas de previsión pública. Dichos estudios se centran en resaltar la manipulación de la previsión social como forma de legitimar al régimen. También es cierto que lo fundamental y lo que más puede llamar la atención del investigador es la puesta en marcha del sistema de seguridad social en los años sesenta.

En cuanto al espacio geográfico que ocupan estos estudios, la mayor parte de ellos abarcan la política general del Estado a escala nacional. Apenas hay monografías centradas en el funcionamiento de los seguros sociales en lugares concretos,³² a pesar de que el desarrollo de los seguros se hacía mediante instituciones dispersas por la geografía peninsular.

³¹ MONEREO PÉREZ, José Luis, *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Colección Trabajo y Seguridad Social, Comares, Granada, 2007.

³² MAZA ZORRILLA, Elena, "Los seguros sociales la pluralidad de cauces del primer bienio republicano, 1931-1933: El caso de Valladolid", en *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, nº10, 1990.

4. Evolución histórica

4.1. El contexto internacional

Desde la implantación de los primeros seguros sociales en la década de 1880 comienza la celebración de encuentros internacionales sobre previsión social, en los que se discuten los planes a seguir en los diferentes países. Los primeros Congresos, los llamados Congresos Internacionales de Accidentes de Trabajo y Seguros Sociales tenían que ver sobre todo con el tipo de seguros a establecer. Las principales discusiones se produjeron en torno a la implantación del seguro de accidentes y a la necesidad de que fueran obligatorios o voluntarios.³³ Las posiciones entre el régimen de libertad subsidiada y la obligatoriedad de los seguros estaban muy enfrentadas, si bien luego fueron evolucionando. Ejemplo de esta evolución es Luzzatti, que en el primer congreso defendía el modelo de los seguros voluntarios y en el séptimo los seguros obligatorios, puesto que los voluntarios no funcionaban.³⁴ En estos Congresos estuvieron presentes representantes españoles, por lo que las discusiones sobre la obligatoriedad de los seguros eran de sobra conocidas.

Además de estos Congresos, hubo diferentes organizaciones internacionales que se preocuparon por el tema de los seguros, entre ellas la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, la Federación Internacional de la Mutualidad, la Asociación Internacional de Lucha contra el Paro o la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). A partir de la fundación de la OIT, se comienzan a celebrar Conferencias Internacionales del Trabajo que elaboran una serie de convenios sobre seguros sociales, detallando las cuestiones que se deberían cumplir y avanzando el desarrollo de los diferentes seguros en ciernes. Dichos convenios serán ratificados por los diferentes países, incluida España, donde su cumplimiento se retrasa.³⁵

En el resto de países europeos, los seguros sociales comienzan a aparecer como imitación de los seguros alemanes y tienen una evolución diferente según el grado de desarrollo de cada

³³ TOUCAS-TRUYEN, Patricia, “Los encuentros internacionales sobre protección social (1889-1939)”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp.462-465.

³⁴ MONTERO GARCÍA, Feliciano. “El Debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)” en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp.180-181.

³⁵ TOUCAS-TRUYEN, Patricia, “Los encuentros internacionales sobre protección social (1889-1939)”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp.466-470.

país. La diferente trayectoria hace que el panorama de la previsión social sea muy complejo y no se puedan hacer generalidades. Solo tras el final de la Segunda Guerra Mundial hay un cierto camino común hacia la implantación de un sistema de Seguridad Social.³⁶

4.2. Antecedentes de interés.

La implantación de la previsión social en España, que tiene como arranque la creación del Instituto Nacional de Previsión, cuenta con una serie de antecedentes claros, como son la Comisión de Reformas Sociales, la Ley Dato de Accidentes de Trabajo, el Instituto de Reformas Sociales y algunas iniciativas privadas.

El primer paso adelante en la intervención del Estado en las cuestiones laborales y sociales es la creación en 1883 de una Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo. Esta comisión, en 1890 pasará a llamarse Comisión de Reformas Sociales³⁷. La CRS tiene como objetivo principal, en un primer momento, el estudio y la información sobre el estado de las clases trabajadoras. Para ello realiza una Información oral y escrita entre 1884 y 1885, en buena medida publicada posteriormente. Las respuestas dadas al cuestionario preparado muestran la pobreza generalizada existente entre el colectivo obrero. En cuanto al tema de los seguros, se pregunta por el funcionamiento de las Sociedades de Socorros Mutuos, Cajas de Retiro, Sociedades y Compañías de Seguros. La idea que expresan tanto los obreros como las élites encuestadas es de atraso, falta de funcionamiento o directamente de inexistencia de esas instituciones. Otra idea recurrente es la de la injusticia que supone el desamparo en el que se quedan el inválido por el trabajo.³⁸ A partir de 1890, la Comisión elabora una serie de proyectos de ley con el objetivo de mejorar la situación de los obreros, que no llegarán a entrar en vigor.³⁹

³⁶ HERRANZ LONCÁN, Alfonso, “La difusión internacional de los seguros sociales antes de 1945”, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 51-53.

³⁷ CALLE VELASCO, María Dolores de la, “Sobre los orígenes del Estado social en España”, en *Ayer* (25), 1997, pp. 127-150.

³⁸ MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. I, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 50-64.

³⁹ MONTERO GARCÍA, Feliciano, “El Debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)” en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia. Siglo XXI*, Madrid, 2009, pp.175.

El siguiente paso en el camino hacia la previsión social es la aprobación de la Ley de Accidentes de Trabajo en 1900, que partía de la conciencia de que la invalidez prematura era el riesgo más urgente a cubrir. En el texto legal se reconoce la responsabilidad de los empresarios sobre los accidentes ocurridos a los trabajadores durante el ejercicio de su profesión. Para hacer frente a esta responsabilidad se establecía la posibilidad de crear un seguro con una entidad privada. Dicha ley supone el establecimiento del primer seguro obrero en España.⁴⁰

El siguiente paso hacia el Instituto Nacional de Previsión es el Instituto de Reformas Sociales (IRS), creado en 1903 y sustituyendo a la CRS. Su propósito es preparar una legislación laboral, información estadística y mejorar las condiciones de vida a través de la acción gubernamental. Los miembros del Instituto son nombrados por el gobierno, los obreros y los empresarios a partes iguales. Este Instituto supone la consolidación de la intervención del Estado en materia social. Del IRS saldrá el proyecto de fundación del Instituto Nacional de Previsión.⁴¹ El Instituto existirá hasta la creación del Consejo del Trabajo en 1924, solo cuatro años después de la erección del Ministerio de Trabajo.

Desde el punto de vista privado, hay dos antecedentes muy claros del INP y el establecimiento de seguros obreros situados en Cataluña y el País Vasco. Me refiero a la Caixa de Pensions i Estalvis de Barcelona y la Caja de Retiros Provincial de Guipúzcoa, que nacen con el objetivo de crear pensiones de retiro para sus contribuyentes. Ya en ambas instituciones se ve que el sistema de los seguros voluntarios no va a tener éxito por la resistencia de los obreros a constituir pensiones. Estas dos Cajas tendrán un claro protagonismo en los debates de proyecto del INP.⁴²

4.3. Fundación del INP

Los proyectos en pro de la fundación del INP aparecen varios años antes de su creación definitiva en 1908. El primer esbozo del Instituto Nacional de Previsión lo realiza José Maluquer en 1899 con motivo de una consulta de la Caja de Ahorros de Santander. En él

⁴⁰ ESCOBAR ROCA, Guillermo. *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, 1ª ed. Cizur Menor Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2012. p. 80.

⁴¹ PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos. La intervención normativa del Estado en la "cuestión social". *Ayer*, 1997, no. 25.

⁴² MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. I, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp.194-205.

prevé crear un organismo independiente de las Cajas de ahorro, aunque muy ligado a éstas y bajo su iniciativa, con una organización técnica propia de las compañías de seguros. El objetivo de esta institución sería la implantación de pensiones de retiro vitalicias, de invalidez y seguros de vida⁴³.

Un segundo paso hacia la creación del INP lo da la Conferencia de Previsión Popular celebrada en 1904, en la que participan representantes de las Cajas de Ahorro existentes. En esta Conferencia se discute sobre el alcance que tendría la intervención del Estado en un Instituto Nacional de Previsión, sobre la participación financiera del Estado en las pensiones de retiro y sobre la relación entre la iniciativa privada y la estatal. Queda claro el recelo de las Cajas de Ahorro ante esa posible institución, así como la falta de diferenciación clara entre las Cajas de ahorro y las de pensiones. En dicha Conferencia, Tomás Balbás advirtió de que el régimen de libertad subsidiada no iba a funcionar y era necesario que los seguros fueran obligatorios.⁴⁴

El último y definitivo proyecto proviene del IRS en 1905. Su elaboración se debe a una ponencia en la que participan Dato, Azcárate, Gómez Latorre, Serrano, Salillas y Maluquer. En este proyecto se decide que la nueva institución sea un Instituto y no una Caja Nacional de Previsión como habían propuesto las Cajas de ahorro para reforzar el perfil pedagógico de la institución.⁴⁵ Dentro de esta institución, tendrán gran importancia el objetivo propagandístico y el funcionamiento técnico, además de la presencia del sector privado puesto que coexistirían la mutualidad oficial y la social en estrecha colaboración con las Cajas de Ahorro. Este organismo organizaría pensiones de retiro para los trabajadores asalariados dentro de un régimen de libertad subsidiada, en el que los trabajadores más humildes no podrían salir beneficiados al ser incapaces de ahorrar. El Estado intervendría con una labor de vigilancia y también con subvenciones anuales.⁴⁶

⁴³ MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 1, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 213-215.

⁴⁴ MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 1, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 221-242.

⁴⁵ MONTOYA MELGAR, Alfredo, "El INP, fundamento de la protección social española", en TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, pp. 159-162.

⁴⁶ ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel, El INP y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939), en TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, p. 182.

El proyecto tendrá una relativamente fácil tramitación en el Parlamento, aunque se tiene que hacer en dos momentos diferentes. En primer lugar, entre 1905-1906 es defendido por Bernabé Dávila, pero la crisis de gobierno hace que se paralice. Finalmente será aprobado en 1908 sin ninguna modificación, siendo creado el INP por ley el 27 de febrero.

El INP nace como una institución autónoma, por lo que se veía libre de los problemas anejos a los continuos cambios de gobierno. Esta situación de institución autónoma permitirá la continuidad de sus trabajos, empleados y directivos durante todo el periodo, sin tener en cuenta los cambios de orientación de los gobiernos al uso. El mantenimiento de unos mismos dirigentes será importante, puesto que dará coherencia a las actuaciones y continuidad a los proyectos a pesar de las circunstancias exteriores. La independencia del INP también hará que los funcionarios que allí trabajen se vayan especializando cada vez más y se centren en mantener esta independencia, despreciando las injerencias externas. Sus funciones principales son la extensión de la cultura previsora, dando gran importancia a la propaganda y la educación, y la organización de pensiones de retiro para los trabajadores asalariados bajo el principio de la libertad subsidiada. Además, organizaría las entidades existentes de previsión y daría ejemplo a las Cajas de Seguros existentes de cómo debían funcionar.

El INP sitúa su sede central en Madrid, pero establece toda una red de oficinas por el país, algunas de ellas en sedes de Cajas de ahorro. Su gobierno se estructura en torno a tres órganos: la Dirección General, encargada de la Caja General de Pensiones que controla las pensiones de retiro; la Dirección Especial que se ocupa del fomento del seguro popular; y el Consejo de Patronato, que es el verdadero órgano directivo y está formado por consejeros de diferentes procedencias (IRS incluidos patronos y obreros, ministerio de Gobernación).⁴⁷

Con la creación del INP también aparece el primer seguro de vejez estatal de carácter voluntario. Este seguro de retiro, gestionado por el INP, se basa en la aportación de cuotas fijas por los afiliados, que tendrían que elegir una fecha de retiro entre los 50, 60 o 65 años y, en principio, sin un tiempo mínimo de contribución. El éxito de estos seguros voluntarios es más bien escaso a tenor de la cantidad de afiliaciones, reducida dentro de los posibles beneficiarios. Además de un seguro para el retiro obrero también lo es ante la muerte, siendo

⁴⁷ MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther, La fundación del INP. Las primeras experiencias de previsión social, en MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 1, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988.

este riesgo el que más contribuciones recibe al verse como más inminente y peligroso.⁴⁸ El escaso éxito de este seguro voluntario deja claro que hay que avanzar hacia los seguros obligatorios si se quiere establecer un verdadero sistema estatal de previsión.

4.4. La previsión social hasta 1931

El seguro de Retiro Obrero Obligatorio

El poco éxito de los seguros voluntarios sumado a la crisis económica y social hace que la corriente favorable a la implantación de un seguro obligatorio de vejez se extienda. En 1917 hay dos momentos en los que se evidencia esta necesidad de un seguro obligatorio: en el II Congreso de Economía Nacional y en la Conferencia de Seguros Sociales. En ambos lugares se defiende la necesidad del seguro obligatorio por su utilidad económica y servicio social. Además en la Conferencia se introduce la idea de que la obligatoriedad de las aportaciones sea de forma escalonada, empezando por los patronos y continuando con los trabajadores de forma no obligatorias durante un tiempo. Esto producirá diferentes resistencias.⁴⁹

El Retiro Obrero Obligatorio será diseñado por el INP en el Anteproyecto de Ley de Bases de octubre de 1918, presentado al Congreso y finalmente implantado mediante un Real Decreto de 11 de marzo de 1919. Ya en 1921, se aprueba el Reglamento General para el Régimen Obligatorio del Retiro Obrero con el que se fija su aplicación.⁵⁰

El seguro de Retiro se aplica a los trabajadores asalariados que no superen una determinada renta, en principio 4.000 pesetas anuales. Los beneficiarios se dividen en dos grupos: trabajadores hasta los 45 años, que realmente se beneficiarían de ese seguro, y trabajadores entre 45 y 65 años que quedarían en buena medida al margen. El sistema adoptado es el de cuotas fijas con aportaciones de diferentes procedencias (patrono, Estado, que lo hizo con poco entusiasmo y en una cantidad menor a lo necesario, trabajador), que daría lugar a una pensión similar para los trabajadores. La implantación del Retiro Obrero

⁴⁸ ELU TERÁN, Alexander, “Las primeras pensiones públicas de vejez en España”, en *Revista de historia industrial*, nº32, 2006, pp. 33-67.

⁴⁹ ELU TERÁN, Alexander, “Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936”, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 151-182.

⁵⁰ CUESTA BUSTILLO, Josefina, “La previsión social pública en España, 1919-1939”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp.199-233.

Obligatorio no es igual en todo el territorio ni llega a todos los trabajadores que en principio podrían acogerse a él, sobre todo por la falta de aplicación real a los obreros del campo.⁵¹

La evolución del Retiro Obrero se encaminará hacia su formación como seguro social y no únicamente obrero, planteando la inclusión de otras categorías de trabajadores más allá de los asalariados iniciales (pequeños propietarios agrícolas y asalariados con rentas más altas). También se plantea la inclusión de trabajadores independientes y pequeños patronos, lo cual no llegará a producirse.

Con los fondos de este seguro se realizarán una serie de inversiones para mejorar la vida de los trabajadores, como son la construcción de escuelas, casas baratas, viviendas para maestros, obras públicas de urbanización o préstamos para la mejora técnica de la agricultura.⁵²

El seguro de maternidad

El segundo seguro en aparecer a la luz pública es el de maternidad. Se comienza a trabajar en él en la Conferencia de Seguros de 1917 y su proyecto será elaborado tras la ratificación del Convenio de Washington de 1922. En primer lugar, se establece un subsidio de maternidad en 1923 y, en 1929, por fin se aprueba este seguro obligatorio regulado en 1930. A los subsidios tenían derecho las mujeres trabajadoras adscritas al retiro obrero obligatorio, que se preocupa por la situación de la mujer trabajadora en los momentos inmediatamente posteriores al parto. La implantación de este seguro topa con una serie de resistencias, sobre todo por las cuotas a pagar y por la exigencia de creación de un seguro de enfermedad completo.⁵³

El debate de los seguros de enfermedad

El seguro de enfermedad será objeto de debate durante todos estos años y ya en la Conferencia Nacional de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad de Barcelona de 1922 se fijan las que deberían ser sus características básicas en un futuro: destinado a los

⁵¹ ELU TERÁN, Alexander, Las pensiones públicas de vejez en España, 1908-1936, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 151-182.

⁵² CUESTA BUSTILLO, Josefina, *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. 2, Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp.349-399.

⁵³ PONS PONS, Jerònia, “Los inicios del seguro de enfermedad en España, 1923-1945, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 217-246.

trabajadores asalariados que tuvieran menos de 6.000 pesetas anuales de renta, sus prestaciones de una pensión diaria y asistencia médica y farmacéutica, su carácter obligatorio y la necesidad de apoyarse en las mutualidades para implantarlo. Sin embargo, el seguro de enfermedad no logra ponerse en práctica durante este periodo, sin ni siquiera ratificar los Convenios de la OIT referidos a esta cuestión.⁵⁴

Los seguros de invalidez y enfermedades de trabajo

El temor a la pérdida de trabajo por culpa de un accidente laboral era muy grande entre los trabajadores. A pesar de la existencia del seguro de accidentes desde 1900, ahora se da un nuevo impulso para tratar de ampliarlo. Desde 1917 se plantea la necesidad de su obligatoriedad, con una fase previa de subsidio desde 1919. La nueva ley de accidentes de trabajo resulta aprobada en 1922. Sin embargo, el Código de Trabajo de Miguel Primo de Rivera de 1925 ya no recogerá dicho seguro.⁵⁵

Necesidad de seguro de paro

El desempleo se convierte en una de las grandes preocupaciones de los trabajadores españoles, por ello el INP va a trabajar desde su fundación en el establecimiento de este seguro. La primera legislación data de 1919, cuando se aprueba el seguro luego derogado por falta de presupuesto. Ese mismo año, el Ministerio de Trabajo pide al INP un fundamentado proyecto de desempleo pero las discusiones internas y el establecimiento de la Dictadura paralizarán su desarrollo.⁵⁶

4.5. La previsión social durante la República

La instauración de la Segunda República en España da un nuevo impulso a la previsión social. En la propia Constitución republicana, en su artículo 46, se decía que la “legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y

⁵⁴ CUESTA BUSTILLO, Josefina, *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. 2, Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp.640-654.

⁵⁵ CUESTA BUSTILLO, Josefina, “La previsión social pública en España, 1919-1939”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp.199-233.

⁵⁶ ESPUELAS BARROSO, Sergio, “El seguro de desempleo en España en la II República, 1931-1936. La evolución de las tasas de cobertura.”, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, p.192.

muerte”⁵⁷. Partiendo de esta base el gobierno trabajará para extender los seguros existentes, hacer obligatorios los voluntarios y unificar los seguros para darles una cobertura más coherente.

Seguro de maternidad

El seguro de maternidad es regulado en mayo de 1931 y comienza a funcionar ese mismo año. Este seguro finalmente solo cubre seis semanas de descanso tras el parto y deja fuera a las trabajadoras del servicio doméstico. Su puesta en marcha sigue despertando las mismas resistencias a la cotización por parte de las trabajadoras que había durante su planteamiento, sobre todo por el descuento salarial.⁵⁸

Seguro obligatorio de accidentes de trabajo y Caja Nacional de Accidentes de Trabajo

En 1933 se pone en marcha de forma efectiva la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo que tendría que elaborar las tarifas de indemnización, preparar el seguro directo que cubriese cada uno de los riesgos posibles, formar un fondo de garantía para atender a los trabajadores no asegurados por sus empresas o cuya aseguradora no fuera solvente, poner a punto los servicios médicos de inspección y organizar un registro de inválidos laborales. En estos años, además, se hace obligatorio el seguro de accidentes de trabajo hasta entonces voluntario, se extiende de los trabajadores de la industria a los del campo y se hacen vitalicias las compensaciones en caso de muerte o incapacidad permanente. Esta conversión en obligatorio del seguro y su extensión rural aumentó en gran número los seguros contratados y también las resistencias de los empresarios.⁵⁹

Proyecto de unificación de los seguros sociales.

El trabajo más importante realizado por el INP y el Ministerio de Trabajo durante la Segunda República fue el intento de unificar los seguros sociales. En 1932, el ministro Largo Caballero encarga al INP la preparación de un proyecto de ley de Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte y un estudio sobre su unificación con los de enfermedad y maternidad, además de su

⁵⁷ Constitución 1931

⁵⁸ SAMANIEGO BONEU, Mercedes. *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 3, La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 271-280.

⁵⁹ SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier y PONS PONS, Jerònia, “El seguro de accidentes de trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención”, en PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010, pp. 137-150.

coordinación con los seguros de accidentes en la industria y la agricultura.⁶⁰ Este proyecto de unificación supondría la implantación de un solo seguro obligatorio de invalidez, vejez, muerte y enfermedad, que estaría gestionado por una única entidad, con una sola cuota, inspección y jurisdicción. Además de esto, en el proyecto hay cambios sustanciales en los diferentes seguros existentes. El Retiro Obrero se convertiría en un seguro de vejez de mejora de la pensión anterior, añadiendo una parte variable según las cuotas pagadas y haciendo obligatorio el pago por parte de los trabajadores. El seguro de muerte era una necesidad social reconocida desde el principio por el INP y ahora proporcionaría una pensión para la viuda y los hijos. Dentro del proyecto de unificación destaca la aparición del seguro de enfermedad, que no solo cubriría la asistencia de los obreros enfermos, sino que también solucionaría los problemas económicos de la familia dependiente durante esos días. La ley de unificación es aprobada el 2 de junio de 1936, pero el comienzo de la guerra civil la inviabilizó.⁶¹

Lucha contra el desempleo

Durante los años de la República es importante también la lucha contra el desempleo, puesto que no debemos olvidar que son tiempos de crisis económica en los que el paro era un problema importante. En este sentido, en 1931 se crea una Caja Nacional contra el Paro Forzoso; dicha institución tendría que luchar contra el paro y subvencionar a las compañías privadas de seguros contra el desempleo, siempre voluntarios. Contra el paro se promulgan varias leyes, en 1934, 1935 y 1936, con las que se pretendía frenar el crecimiento del desempleo y no el establecimiento de un seguro obligatorio contra él.⁶²

Otros proyectos

El INP durante esta etapa trabaja en otra serie de proyectos que no llegan a ponerse en práctica, como la Ley de Bases del Seguro de Enfermedades Profesionales aprobada en 1936 o los seguros para funcionarios y pescadores. Aparte de los seguros obligatorios, se siguen desarrollando seguros voluntarios con el impulso de los seguros escolares.

⁶⁰ SAMANIEGO BONEU, Mercedes. *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 3, La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, p.363

⁶¹ SAMANIEGO BONEU, Mercedes, “Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República”, en *Studia historica. Historia Contemporánea*, nº2, 1984, pp. 103-121.

⁶² SAMANIEGO BONEU, Mercedes. *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 3, La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 376-388.

A pesar de todo el esfuerzo realizado y el interés que tenían los gobiernos de la república y los miembros del INP, al empezar la Guerra civil solo hay tres seguros obligatorios que funcionan realmente: el de jubilación, maternidad y accidentes de trabajo. Todo lo demás no llega a ponerse en práctica. Aun así, los seguros en vigor reciben un gran impulso y se extienden de manera rápida entre los trabajadores.

4.6. Previsión social en el franquismo

El régimen franquista utiliza la política social durante sus primeros años de existencia como un modo de atenuar la protesta que pudiese existir ante la instauración de un régimen autoritario. Así se puede explicar, durante unos años de grave crisis en la inmediata posguerra, el desarrollo de los seguros sociales que se acelera con la implantación del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) y el Seguro de Desempleo.

4.6.1 El INP en la guerra: los subsidios familiares

Durante la guerra el INP se divide en dos y sus principales líderes, Luis Jordana de Pozas o Severino Aznar, quedan en el bando sublevado. De ahí su continuismo tanto en las personas que lo dirigen como en los trabajos a realizar.

El principal logro durante la etapa bélica es el establecimiento de un régimen obligatorio de subsidios familiares, aprobado el 18 de julio de 1938. Esta ley pretende proteger la economía de las familias, sobre todo de las que tengan hijos o miembros dependientes que no puedan trabajar, estableciendo un subsidio que cubriera sus necesidades.⁶³

El derecho a subsidios familiares está recogido en el Fuero del Trabajo, aprobado en marzo de 1938, que constituye la base de la legislación laboral del primer franquismo. También se dice que “se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad,

⁶³ Esta ley protege el modelo familiar católico. ÁLVAREZ ROSETE, Arturo, ““Elaborados con calma, ejecutados con prisa”. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 235-263.

accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total.”⁶⁴

4.6.2. Los seguros sociales hasta los años 50.

Durante los primeros años del franquismo, es Falange quien va a llevar el liderazgo en el desarrollo de los seguros sociales, sobre todo desde 1941 cuando Girón de Velasco es nombrado ministro de Trabajo (entonces cambia la tradicional independencia del INP). A partir de ese momento, el INP será controlado en buena medida por falangistas y por el propio ministro, que lo ven como un elemento más en su lucha por el dominio del poder. El poder de actuación del INP también se ve reducido por el impulso dado a las mutualidades y por la creación de instituciones como la Obra Sindical de Previsión Social, perteneciente a Falange. La creación de otras instituciones que manejen los seguros sociales, hará que el sistema de previsión social español esté muy compartimentado y le falte unidad de acción.

En estos años se sigue con la creación de seguros obligatorios independientes entre sí, a pesar de que en 1939 se había tratado de comenzar a trabajar en el establecimiento de un sistema de seguros sociales coordinados. La intención de crear un seguro total estaba dentro de los dirigentes del INP, como evidencia Luis Jordana de Pozas que lo seguía defendiendo en 1945. Sin embargo, los trabajos elaborados por los falangistas van en la dirección de quitar todo tipo de poder al INP para dejárselo a la Obra Sindical y de ese modo controlar ellos los seguros. Finalmente, lo que veremos es un sistema complejo de seguros sociales.⁶⁵

Seguro de Vejez

En 1939 se sustituye el Retiro Obrero Obligatorio por un Subsidio de Vejez e Invalidez que cubre a los asalariados con bajos ingresos, estableciendo unas pensiones fijas para trabajadores de más de sesenta y cinco años y para inválidos de más de sesenta, todo ello financiado por el Estado y los empresarios.

En 1947 se establece el Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI), que establecía pensiones fijas para los trabajadores de más de sesenta y cinco años con unos niveles de renta

⁶⁴ Artículo 10 del Fuero del Trabajo, 9 de marzo de 1938.

⁶⁵ ÁLVAREZ ROSETE, Arturo, “Elaborados con calma, ejecutados con prisa”. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 239-241

determinados. Con este seguro cambia el sistema de financiación de las pensiones, puesto que ahora se pagan con las cuotas ingresadas en el año, y no con las cotizaciones propias de cada trabajador. El SOVI en 1955 va a ser remodelado para incluir también pensiones de viudedad entre sus servicios.⁶⁶

Seguro de Enfermedad

El Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE) se crea en 1942. Aunque ideado para ser gestionado únicamente por el INP, finalmente se gestiona junto con otras entidades por influencia del ministro Girón de Velasco. Este seguro cubre a los trabajadores de bajos salarios y sus dependientes con prestaciones de asistencia sanitaria, incluida la hospitalización y atención farmacéutica. También se incluye dentro del SOE la maternidad, que deja así de tener un seguro específico.⁶⁷

En estos años, además de estos dos seguros principales se regula el mutualismo laboral, un sistema híbrido que ofrecerá una mayor protección a sus miembros que los seguros generales. También se desarrollan desde 1953 los regímenes especiales según la categoría de trabajo para estudiantes, empleados del hogar, trabajadores del campo y del mar. Estos regímenes especiales suponen una discriminación para los trabajadores, puesto que las coberturas previstas son diferentes a las del resto. Otra línea de actuación es la lucha contra el desempleo, en este caso con la creación de la Caja Nacional del Seguro de Paro Tecnológico, que tiene lugar en 1954. Este seguro concederá subsidios temporales a los trabajadores de la industria que perdieran su trabajo.⁶⁸ Además de lo comentado, se desarrollan seguros complementarios como el Seguro Infantil, los Cotos Sociales de Previsión o el régimen de mejoras del Seguro Obligatorio de Vejez.⁶⁹

⁶⁶ GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, “SOVI, SOE y Desempleo”, en TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, pp.212-219.

⁶⁷ GUILLÉN, Ana María, “Un siglo de previsión social en España”, en *Ayer*, nº25, 1997, p. 155.

⁶⁸ GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, “SOVI, SOE y Desempleo”, en TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, pp.234-236.

⁶⁹ ÁLVAREZ ROSETE, Arturo, “Elaborados con calma, ejecutados con prisa”. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 238.

4.6.3. El camino hacia la creación de la seguridad social

El inicio del debate para la formación de un sistema de seguridad en España se produce en 1957. En este año se produce un cambio en el gobierno que desplaza del poder a los falangistas, entre ellos a Girón de Velasco. A partir de ahora, la política de previsión social cambiará de sentido y se orientará más hacia lo que estaba pasando en Europa, donde ya se habían puesto en marcha sistemas de verdadera seguridad social por influencia de William Beveridge. El proyecto para un Plan Nacional de Seguridad Social se irá elaborando por diferentes personas con intereses encontrados; por un lado están los técnicos del INP con Jordana de Pozas a la cabeza, por otro los falangistas del Consejo Social de la Organización Sindical y, por último, un grupo de aseguradores elegidos por el director general de Previsión.

Ya en 1958, la Ley de Principios del Movimiento Nacional declara que todos los españoles tendrán derecho a la seguridad social. En este mismo año, se crea una Comisión para redactar el Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Social, en principio presidida por Jordana de Pozas pero rápidamente sustituido. El problema de la creación de un sistema de seguridad social hace que se dilate el proceso, que se retrasará lo suficiente como para aprobarse en el camino un Seguro Nacional de Desempleo en 1961⁷⁰ (a modo de relleno de lo que dejaba desprotegido el seguro de paro tecnológico).

El proyecto de Seguridad Social se materializa en la Ley de Bases aprobada en 1963. Esta Ley intenta implantar un modelo unitario de seguros sociales que supere la dispersión anterior. Además de la unificación de los seguros, pretendía extender sus ámbitos de cobertura más allá de los trabajadores con bajos salarios. Uno de los aspectos que cambian es el final de la gestión privada de los seguros, puesto que se entiende que la seguridad social es un asunto público que debe manejar el Estado; aun así su gestión estará compartida con las mutualidades, aunque ya no participarán las compañías de seguros al desaparecer el ánimo de lucro. Sobre estas bases se desarrollará el sistema nacional de seguridad social establecido en 1966.⁷¹

⁷⁰ GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, “SOVI, SOE y Desempleo”, TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, p.236.

⁷¹ MERCADER UGUINA, Jesús R., “La configuración del sistema de Seguridad Social: de la Ley de Bases a la Ley de Pensiones no contributivas”, TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007, pp. 310-317.

La Ley de Seguridad Social de 1966 diseña lo que finalmente va a ser el modelo de Seguridad Social español, y acaba con el largo periodo de seguros dispersos y autónomos. Esta ley regula dos tipos de aseguramiento: por un lado, el régimen general para los trabajadores por cuenta ajena en industria y servicios y, por otro, varios regímenes especiales para otras categorías de trabajadores. Dentro de estos regímenes especiales el que más importancia va a tener es el agrario, que será gestionado directamente por el INP. La financiación de este sistema provendría de las cotizaciones de los afiliados, con una participación muy pequeña del Estado. Este régimen de seguridad social, además de proporcionar los servicios de los antiguos seguros, los amplía y generaliza, dando gran importancia al sistema sanitario con la creación de una red hospitalaria y la reforma de los centros anteriores.⁷² El establecimiento del sistema de seguridad social generaliza la protección sobre un número importante de la población trabajadora, al seguir siendo un sistema orientado a los trabajadores y a las personas de ellos dependientes. El funcionamiento de dicho sistema de seguridad social tendrá muchos problemas a resolver en los años siguientes.

⁷² MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther, “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la seguridad social franquista”, en CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael eds., *La previsión social en la historia, Siglo XXI*, Madrid, 2009, pp. 280-281.

5. Conclusiones

La implantación de los seguros sociales en España se produce de forma lenta y escalonada. Este proceso se produce con un cierto retraso respecto a los países europeos, si bien es cierto que durante la Segunda República se avanzó mucho en el camino hacia la unificación de los seguros, que era una medida que se estaba tomando ya en Europa. Sin embargo, el estallido de la Guerra civil y el establecimiento de la Dictadura franquista paralizarán el proceso que se estaba gestando y supondrán que la seguridad social llegue a España con veinte años después de tardanza respecto a sus primeros planteamientos.

El retraso inicial en lo que se refiere a la implantación de los seguros sociales en España se puede explicar, en buena medida, por las características económicas de una industrialización tardía que hace que las necesidades de los trabajadores cambien años después de lo que ocurre en las zonas más industrializadas. Sin embargo, este retraso inicial no justifica el hecho de que el sistema de seguridad social se materializase tan tarde. La implantación de la seguridad social por el régimen franquista es uno de los aspectos que se utiliza en ocasiones para defender su obra. Sin embargo, hay que tener en cuenta que antes del estallido de la Guerra civil ya se estaba preparando un sistema unificado de seguros sociales, que no tenía las mismas características que un sistema de seguridad social pero era un importante paso adelante. La utilización de los seguros de los trabajadores como forma de legitimar el régimen -lo que podemos llamar, una legitimación actuarial- fue calando en la sociedad.

Este retraso en la implantación de los seguros sociales obligatorios también ha hecho que sus estudios comenzaran más tarde y hayan sido menos extensos de lo deseado. El tema de estudio de los seguros sociales no ha sido lo suficientemente atractivo como para centrar muchos esfuerzos. En el campo de la ayuda social, se han centrado más en la beneficencia y la atención a los pobres –sectores improductivos- que en el terreno de la previsión. Esto hace que, a día de hoy, sea un aspecto en el que todavía quedan por investigar muchas cosas. Como he comentado anteriormente, algunas de las líneas de investigación aún poco exploradas son, entre muchas otras, la influencia de la previsión social en las mujeres y la influencia real de los seguros sobre los trabajadores, es decir lo que suponía para un trabajador dejar de percibir una parte de su salario para contribuir al sistema y los beneficios obtenidos.

6. Bibliografía utilizada

CALLE, María Dolores de la, *La Comisión de Reformas Sociales: 1883 - 1903: política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

CARASA SOTO, Pedro y MAZA ZORRILLA, Elena, “La cuestión social y el nacimiento de la previsión social” en GUTIÉRREZ RESA, Antonio, *Orígenes y desarrollo del trabajo social*, Ediciones Académicas, Madrid, 2010.

ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2012.

CASTILLO, Santiago (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar: cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008.

CASTILLO, Santiago y RUZAFÁ, Rafael (coords.), *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009.

CUESTA BUSTILLO, Josefina, *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. 2, Hacia los seguros sociales obligatorios: la crisis de la Restauración*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988.

ESPUNY I TOMÁS, María Jesús, PAZ TORRES, Olga, CAÑABATE PÉREZ, Josep, *Un siglo de derechos sociales: a propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2006.

ESTEBAN DE VEGA, Mariano. (ed.), *Pobreza, Beneficencia y política social*, Ayer, nº25, 1997.

GARCÍA MURCIA, Joaquín y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia (dir.), *La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo y NOGUEIRA GUASTAVINO, Magdalena (coord.), *Cien años de seguridad social: a propósito del centenario de la Ley de accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900*, UNED- Fraternidad-Muprespa, Madrid, 2000.

MAZA ZORRILLA, Elena, “Los seguros sociales la pluralidad de cauces del primer bienio republicano, 1931-1933: El caso de Valladolid”, en *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, nº10, 1990.

MONEREO PÉREZ, José Luis, *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Colección Trabajo y Seguridad Social, Comares, Granada, 2007.

MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 1, Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988.

MONTERO GARCÍA, F., “De la Beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos”, *Espacio, tiempo y forma t. 7, serie V, Historia Contemporánea*, 1994. pp. 415-433.

PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La construcción del Estado social: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004

PONS PONS, Jerònia y SILVESTRE RODRÍGUEZ, Javier, *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2010

SAMANIEGO BONEU, Mercedes, *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión: un equipo plurideológico durante la II República*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1984.

SAMANIEGO BONEU, Mercedes, “Hacia la unificación de los seguros sociales: el intento integrador de la II República”, *Studia historica. Historia contemporánea*, Nº 2, 1984. pp. 103-121.

SAMANIEGO BONEU, Mercedes. *Los seguros sociales en la España del siglo XX. 3, La unificación de los seguros sociales a debate: la Segunda República*, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1988

TORTUERO PLAZA, José Luis, *Cien años de protección social en España: Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Madrid, 2007.

VVAA., *De la beneficencia al bienestar social, cuatro siglos de acción social* (Seminario de Historia de la Acción Social celebrado en Madrid, en diciembre de 1984), Siglo XXI, Madrid, 1986.

VVAA., *El reformismo social en España: la Comisión de Reformas Sociales: actas de los IV Coloquios de Historia*, Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1987.