

LA ETAPA DE PREVISION SOCIAL EN ESPAÑA*

Jesús Martínez Girón

Sumario: I. EL FOMENTO DEL ASEGURAMIENTO VOLUNTARIO FRENTE A RIESGOS PROFESIONALES Y COMUNES.- II. LA PROGRESIVA IMPLANTACION DE LOS SEGUROS SOCIALES. A) Relativos a riesgos profesionales. B) Relativos a riesgos comunes. C) No basados en el principio de responsabilidad empresarial. D) El seguro nacional de desempleo.- III. LOS INTENTOS DE UNIFICACION DE LOS SEGUROS SOCIALES

I. EL FOMENTO DEL ASEGURAMIENTO VOLUNTARIO FRENTE A RIESGOS PROFESIONALES Y COMUNES

1. Aunque la etapa de “previsión social”, entendiendo esta expresión como conjunto asistemático de regímenes jurídicos reguladores de muy diversos seguros sociales¹, comienza en España tras la promulgación de un Real Decreto de 29 julio 1917, convocando en Madrid la celebración de una Conferencia sobre Seguros Sociales -que contribuyó a difundir entre nosotros los avances de la legislación europea sobre el tema, y especialmente la promulgada en Alemania, por iniciativa de BISMARCK, en los años 1883, 1884 y 1889²-, lo cierto es que la progresiva implantación de dicho tipo de seguros obligatorios acabó siendo en nuestro país el resultado natural de la evolución de una política previa de fomento del aseguramiento facultativo o voluntario frente a riesgos profesionales y comunes, en funcionamiento ya desde el comienzo mismo del siglo XX³.

2. En efecto, sobre la base de que la pérdida de rentas salariales acabó convirtiéndose a lo largo del s. XIX en un verdadero problema social⁴, y de que los hechos causantes de dicha pérdida (accidentes, retiro, etc.) eran riesgos susceptibles de ser asegurados, la Administración española puso en práctica -como acaba de decirse, ya desde 1900- una política de fomento del aseguramiento voluntario de dicha clase de riesgos, mediante la utilización de dos estímulos del mismo radicalmente diversos.

* Ponencia del seminario de verano sobre “La Seguridad Social del 2000, cien años después”, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y patrocinado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social; expuesta y debatida en Santander, el día 17 de julio de 2000.

1 Cfr., por todos, M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, 16ª edición, Civitas (Madrid, 1998), pg. 28.

2 Sobre dicha Conferencia, véase M. UCELAY REPOLLES, *Prevención y seguros sociales*, Gráficas González (Madrid, 1955), pgs. 203-206.

3 Sobre lo que sigue, véase J. MARTINEZ GIRON, *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la seguridad social*, Paredes (Santiago de Compostela, 1990), pgs. 29 ss.

4 Sobre el tema, *ibid.*, pgs. 19 ss.

3. El primero de dichos estímulos, regulado en la Ley de accidentes de trabajo de 30 enero 1900, fue la imputación al empresario de responsabilidad objetiva -esto es, aunque no hubiese mediado su culpa o negligencia- por los accidentes de trabajo ocurridos a sus operarios⁵; imputación que estimulaba el aseguramiento voluntario por el patrono de dicha responsabilidad “en una Sociedad de seguros debidamente constituida”⁶. Y el segundo estímulo, regulado en una Ley de 27 febrero 1908, la bonificación de pensiones por el Estado a los obreros que voluntariamente concertasen el seguro de retiro administrado por el Instituto Nacional de Previsión, organismo público que dicha Ley creaba⁷.

II. LA PROGRESIVA IMPLANTACION DE LOS SEGUROS SOCIALES

A) Relativos a riesgos profesionales

4. El primero de esos dos estímulos fomentó desde luego la estipulación por los patronos de seguros voluntarios de accidentes de trabajo -administrados entonces por compañías privadas de seguros⁸ y mutuas patronales⁹-, hasta el punto de que en 1917, fecha de la Conferencia antes citada, “la práctica de este seguro se había generalizado en tales términos que casi parecía impuesta por la ley de modo imperativo”¹⁰. Por eso, la posterior implantación en España del seguro obligatorio de accidentes de trabajo, a cargo siempre del empresario -único obligado a pagar las primas, pues seguía siendo responsable originario de tal clase de accidentes¹¹-, no supuso ninguna novedad de fondo.

Este último fenómeno se produjo de manera progresiva, dado que: 1) en 1919 fue creado el seguro obligatorio de accidentes de mar¹², primer seguro social obligatorio que

5 Según dicha Ley, “el patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente” (art. 2), entendiéndose por este último “toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena” (art. 1).

6 Cfr. art. 12 de la Ley.

7 El art. 1 de la misma afirmaba que “se organizará por el Estado un Instituto Nacional de Previsión para los siguientes fines: primero, difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; segundo, administrar la mutualidad de asociados que al efecto, y voluntariamente, se constituya bajo este patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos; tercero, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares”. Tales bonificaciones se efectuaban con cargo a un “Fondo general de bonificación de pensiones”, que gestionaba en exclusiva dicho Instituto (cfr. arts. 20 y 37 de la Ley).

8 Un Real Decreto de 27 agosto 1900 (“Gaceta” de 30 agosto) reguló, por vez primera, las condiciones en que estas sociedades podían sustituir a los patronos en su responsabilidad.

9 Fueron reguladas, por vez primera, en una Real Orden de 10 noviembre 1900 (“Gaceta” de 16 noviembre). Sobre su evolución histórica, véase A.V. SEMPERE NAVARRO, *Régimen jurídico de las mutuas patronales*, Civitas (Madrid, 1986), pgs. 44 ss.

10 Véase M. UCELAY REPOLLES, *Previsión y seguros sociales*, cit., pg. 205.

11 Cfr. SSTS (Sala 5ª, de lo Social) de 16 diciembre 1953 (Ar. 3318), 14 enero 1954 (Ar. 95) y 6 junio 1955 (Ar. 1981), entre otras muchas. Sobre la base de esta responsabilidad originaria, la responsabilidad de la de aseguradora, caso de haberse concertado el seguro obligatorio, fue considerada por los tribunales “sustitutoria” de la del empresario hasta 1956 (cfr. SSTS [Sala 5ª, de lo Social] de 25 enero 1950 [Ar. 158], 29 febrero 1952 [Ar. 359] y 13 marzo 1952 [Ar. 375]), y “subsidiaria” a partir de esa fecha (cfr. STS [Sala 6ª] de 17 marzo 1958 [Ar. 746]). Sobre el tema, véase J. MARTINEZ GIRÓN, “Liticonsortes pasivos necesarios en procesos de seguridad social”, *RPS*, nº 130, 1981, pgs. 249 ss.

12 Véase Real Decreto de 14 octubre 1919 (“Gaceta” de 21 octubre), declarando que “se entiende por accidente de mar todo el que sobrevenga con ocasión del manejo y navegación del buque en puerto y en la mar, de sus máquinas principales y auxiliares y ejecución de servicios a flote y en dique o varadero” (art. 3), respecto del cual “las Compañías de navegación y toda entidad individual o colectiva, propietaria de buques, están obligadas a asegurar a las dotaciones” (art. 1). Este Real Decreto pasó a integrar luego el contenido del

funcionó en España¹³; 2) en 1931 el de accidentes de trabajo en la agricultura¹⁴; y 3) en 1932 el de accidentes de trabajo en la industria¹⁵, del cual se desgajó, en 1941¹⁶, el seguro obligatorio de silicosis -enfermedad considerada hasta entonces, al igual que el resto de enfermedades profesionales, una subespecie del accidente de trabajo¹⁷-, embrión del posterior seguro obligatorio de enfermedades profesionales creado en 1947¹⁸.

B) Relativos a riesgos comunes

5. El segundo estímulo -política estatal de bonificación de pensiones de retiro, llamada entonces de “libertad subsidiada”¹⁹ - resultó, en cambio, un rotundo fracaso²⁰, por causa de que el obrero, carente de capacidad de ahorro, no concertaba el correspondiente contrato voluntario de seguro. Y por eso, en un segundo momento -inmediatamente subsiguiente a la tan citada Conferencia de Seguros Sociales de 1917²¹-, la Administración procedió a corregirla promulgando el Real Decreto-ley de 11 marzo 1919²², sobre “intensificación de retiros obreros”, que implantó en España el seguro obligatorio de vejez.

Se trataba de un seguro obligatorio sólo para el empresario, quien debía: 1) abrir a cada obrero que emplease²³ una “libreta de ahorro”²⁴, y 2) ingresar en la misma cierta

Libro III del Código de Trabajo de 23 agosto 1926 (arts. 292 a 302), que había derogado la Ley de accidentes de trabajo de 10 enero 1922 (derogatoria, a su vez, de la de 1900). Véase X.M. CARRIL VAZQUEZ, *La seguridad social de los trabajadores del mar*, Civitas (Madrid, 1999), pgs. 64 ss.

13 El seguro obligatorio de vejez, aunque creado siete meses antes, no resultó operativo hasta 1921 (cfr. *infra*, núm. 5).

14 Véanse Decreto-ley de 12 junio 1931 (“Gaceta” de 13 junio) y su reglamento de 25 agosto 1931 (“Gaceta” de 30 agosto), cuya promulgación fue consecuencia de la ratificación por España (Decreto de 9 mayo 1931 [“Gaceta” de 11 mayo]) del convenio núm. 12 de la OIT.

15 Véanse Ley de bases de 4 julio 1932 y Decreto-ley de 8 octubre 1932 (“Gaceta” de 12 octubre), promulgados como consecuencia de la ratificación por España (RD de 24 mayo 1928 [“Gaceta” de 26 mayo]) del convenio núm. 17 de la OIT.

16 Véase Decreto de 3 septiembre de dicho año (“BOE” de 7 enero 1942). Con anterioridad, una Ley de 13 julio 1936 había dado regulación, por vez primera en España, a las enfermedades profesionales; pero se trata de una Ley que cayó en *desuetudo*, por causa de nuestra guerra civil.

17 La exposición de motivos del recién citado Decreto de 3 septiembre 1941 afirmaba lo siguiente: aunque “el concepto legal de accidente del trabajo comprende la enfermedad profesional, según lo ha venido declarando con reiteración el Tribunal Supremo” (párr. 1º) -el precedente judicial fue, como se sabe, una STS (Sala 1ª) de 17 junio 1903, relativa a la “intoxicación llamada *saturnina*”, luego reiterada por otras muchas sentencias (cfr. E. ZARANDIETA Y MIRABENT, *El espíritu de la jurisprudencia en los accidentes de trabajo*, Ruiz Hermanos, Editores [Madrid, 1928], pgs. 16-17)- “la enfermedad profesional denominada silicosis... alcanza en determinadas industrias caracteres de magnitud y de volumen... tal, que aconsejan encuadrar[la] en un marco distinto del seguro ordinario de accidentes del trabajo” (párr. 2º).

18 Véase Decreto de 10 enero 1947 (“BOE” de 21 enero), reglamentado por Orden de 19 julio 1949 (“BOE” de 19 agosto). Estas normas fueron luego derogadas por Decreto 792/1961, de 13 abril (“BOE” de 30 mayo) -reglamentado por Orden de 9 mayo 1962 (“BOE” de 29 mayo)-, creador del “Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales”, que actuaba como asegurador real y directo de enfermedades profesionales.

19 Véase reglamento de 17 agosto 1910 (“Gacetas” de 21, 23 y 24 agosto), sobre “régimen de operaciones y financiero de libertad subsidiada”, de desarrollo de la Ley citada de 27 febrero 1908.

20 Salvo en el sector de los ferrocarriles, en el que llegaron a crearse “Montepíos” para cubrir el riesgo de retiro, luego “exceptuados” del régimen del seguro obligatorio de vejez (sobre ellos, véase M. UCE-LAY REPOLLES, *Previsión y seguros sociales*, cit., pg. 259, nota 246).

21 *Ibid.*, pgs. 203 ss.

22 “Gaceta” de 12 marzo.

23 Este seguro alcanzaba “a toda la población asalariada comprendida entre las edades de dieciséis y sesenta y cinco años, cuyo haber anual por todos los conceptos no exceda de 4.000 pesetas” (base 1ª.1 del Real Decreto-ley).

“cuota” periódica²⁵, al efecto de constituir un capital que asegurase en el futuro el pago de la pensión de retiro²⁶; todo ello -según el reglamento de desarrollo de dicho Real Decreto-ley²⁷- porque “si bruscamente se impusiera al obrero la obligación de contribuir a las pensiones, una gran masa de trabajadores procuraría eludirla”²⁸.

Pero téngase en cuenta, a pesar del carácter obligatorio de este seguro, que la implantación del mismo todavía seguía respondiendo a una política administrativa de fomento -no desmentida por la promulgación del Real Decreto de 24 julio 1921²⁹, aprobando el Reglamento provisional para la Inspección del régimen del retiro obrero obligatorio³⁰-, que confiaba estimular el cumplimiento por el patrono de las obligaciones de asegurar y cotizar únicamente mediante la concesión al mismo de ciertos derechos y privilegios³¹.

6. Este seguro abrió paso a la creación de una pluralidad de seguros sociales obligatorios, igualmente relativos a *riesgos comunes* -esto es, no específicos, como el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, sólo de los trabajadores³²-, implantados por la Administración a lo largo de un dilatado período, cuyos hitos más significativos

24 Cfr. base 2ª.2 del Real Decreto-ley. La administración de este seguro se confiaba al Instituto Nacional de Previsión, sus cajas colaboradoras y ciertas entidades de gestión complementaria (cfr. base 5ª del Real Decreto-ley).

25 Cfr. base 1ª.4 del Real Decreto-ley.

26 Dicho capital, una vez sumadas las bonificaciones estatales, debía generar una pensión fijada “en 365 pesetas anuales desde la edad de sesenta y cinco años” (cfr. base 1ª.3 del Real Decreto-ley).

27 Aprobado por Real Decreto de 21 enero 1921 (“Gaceta” de 23 enero), cuya normativa entró en vigor seis meses después de publicada.

28 Exposición de motivos, párr. 5º. Toda esta normativa preveía un “segundo período de ejecución” de la misma, en el que se implantaría la “cuota obligatoria de los [obreros] asegurados” (cfr. base 1ª.5 del Real Decreto-ley).

29 “Gaceta” de 27 julio.

30 El precepto clave de este reglamento era su art. 9, párr. 1º, según el cual “si la inspección comprobare que por cualquier causa (no inscripción de todos o algunos de los obreros o empleados a quienes corresponde el régimen, retraso de dos mensualidades en el pago de las cuotas, inscripción de afiliados en instituciones no autorizadas, etc.) existe un descubierto en las obligaciones patronales, el funcionario que la ejerza razonará y precisará su importe y requerirá al patrono, Director o encargado de la empresa o centro de trabajo a cumplir aquélla en el plazo improrrogable de un mes, advirtiéndole de su derecho a solicitar, en los ocho días siguientes, del Patronato de Previsión social de la región o provincia la revisión del acuerdo adoptado”. Como afirma L. SANMIGUEL ARRIBAS (*La Inspección del Trabajo*, IEP [Madrid, 1952], pg. 81 y nota 28), esta Inspección especial “no dió los resultados que de ella se esperaban”, pues “al promulgarse la Orden de 6 octubre 1939, por la que se concedía el Subsidio de Vejez a los ancianos que debiendo estar afiliados al Retiro Obrero no lo estuviesen, fueron miles y miles de trabajadores en cada provincia los que tuvieron necesidad de acogerse a los beneficios de tal Orden y a la de 12 enero 1942”. Sobre la evolución ulterior de esta Inspección, véase *infra*, nota 40.

31 Lo pone de relieve la exposición de motivos del citado reglamento de 21 enero 1921, de desarrollo del Real Decreto-ley, al indicar lo siguiente: “este... Reglamento, ateniéndose a las bases del régimen, descarta las sanciones pecuniarias o alictivas, y establece sólo otras indirectas que, dejando siempre a salvo los intereses de los asegurados, determinan... una pena civil para el infractor, al que se priva de derechos o privilegios que tienen excepcional importancia en la vida de relación ciudadana” (párr. 14º). Los derechos y privilegios aludidos eran estos: “desde la fecha en que entre en vigor el régimen... se exigirá al patrono haber cumplido las disposiciones del mismo: 1º. Para optar a las concesiones administrativas... y para intervenir en subastas y suministros. 2º. Para optar a los beneficios concedidos a la industria y al comercio por la Ley de protección a las industrias, instituciones de crédito y demás organismos titulares de ambas clases económicas. 3º. Para ser elector o elegido en las elecciones públicas de carácter social o representativo de clase o profesión” (base 3ª del Real Decreto-ley).

32 Como puso de relieve en su día E. BORRAJO DACRUZ (*Estudios jurídicos de previsión social*, Aguilar [Madrid, 1962], pg. 144), la distinción doctrinal riesgos genéricos-específicos se debe a F. CARNELUTTI, quien la formuló ya en 1913.

fueron estos: 1) en 1929 se creó el seguro obligatorio de maternidad³³, 2) en 1938 el de cargas familiares³⁴, 3) en 1942 el seguro obligatorio de enfermedad común (o “SOE”)³⁵, 4) en 1947 el de invalidez³⁶, y 5) en 1955 el de supervivencia, para proteger la contingencia de viudedad³⁷.

La implantación de este cúmulo de seguros exigió, sin embargo, rectificar la política a que respondía la creación del seguro obligatorio de retiro en tres aspectos importantes. El primero, relativo a la acumulación de capitales en libretas de ahorro para financiar el pago de las pensiones (técnica llamada de “capitalización”), que fue sistemáticamente sustituida, a partir de 1929, por el mecanismo llamado de “reparto”³⁸. El segundo consistió en el establecimiento, también a partir de 1929, de la cuota obrera obligatoria, junto a la cuota patronal, para contribuir a la financiación de los seguros³⁹. Y el tercero, a ver seguidamente, relativo a un nuevo estímulo que fomentase más radicalmente el cumplimiento de las obligaciones de asegurar al obrero y de ingresar las cuotas de los seguros correspondientes⁴⁰.

33 Véase Real Decreto-ley de 22 marzo 1929 (“Gaceta” de 24 marzo 1930), estableciendo “en España con carácter obligatorio, el Seguro de Maternidad, cuyos fines inmediatos serán los siguientes: a) Garantizar a la asegurada la asistencia facultativa en el embarazo y en el parto y cuando, con ocasión de uno u otro, la necesitare; b) Garantizarle los recursos necesarios para que pueda cesar en su trabajo antes y después del parto; y c) Fomentar la creación y sostenimiento de Obras de protección a la maternidad y a la infancia” (art. 1). Este seguro se integró luego en el de enfermedad común (cfr. *infra*, nota 35).

34 Véase Ley de 18 julio 1938, reglamentada por Decreto de 20 octubre 1938 (“BOE” de 26 octubre), cuyo fin era “proporcionar a los trabajadores por cuenta ajena, un auxilio económico en relación con el número de hijos o asimilados... que tengan a su cargo y vivan en su hogar” (art. 1.1).

35 Véase Ley de 14 diciembre 1942, reglamentada por Decreto de 11 noviembre 1943 (“BOE” de 28 noviembre), según la cual “son fines del seguro obligatorio de enfermedad: a) La prestación de asistencia sanitaria en el caso de enfermedad [común]. b) La prestación de asistencia sanitaria en caso de maternidad. c) La indemnización económica por la pérdida de retribución derivada de los riesgos determinados en los apartados a) y b) de este artículo. d) La indemnización para gastos funerarios al fallecer los asegurados” (art. 2).

36 Véase Decreto de 18 abril 1947 (“BOE” de 5 mayo), que distinguía entre invalidez permanente provocada por riesgos comunes (art. 7) e invalidez provisional (o “enfermedad prolongada”) provocada por esos mismos riesgos (art. 9).

37 Véase Decreto-ley de 2 septiembre 1955 (“BOE” de 23 octubre), cuya exposición de motivos afirmaba que era “oportuno subsanar cuanto antes una sentida necesidad, estableciendo pensiones de viudedad en favor de las viudas de trabajadores” cubiertos por los seguros obligatorios de vejez e invalidez (párr. 5°).

38 Como afirman M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO PLAZA (*Instituciones de seguridad social*, 16ª edición, cit., pag. 419), en la financiación de cualquier sistema de seguridad social “la disyuntiva es entre un sistema de *capitalización*, en que cada generación soporta sus propios riesgos presentes y futuros, o uno de *reparto* [financiación sobre la marcha ‘*pay as you go*’ o ‘PAYGO’], en que cada generación soporta los suyos actuales y los actuales de generaciones pasadas (a cambio de que los suyos futuros sean soportados por generaciones futuras)”. El sistema de reparto se implantó por vez primera, al crearse en 1929 el seguro de maternidad (cfr. M. UCELAY REPOLLES, *Previsión y seguros sociales*, cit., pg. 219) y continuó utilizándose luego a medida que fueron creándose los demás seguros obligatorios relativos a riesgos comunes (*ibid.*, pgs. 252, 263, etc.). En la hipótesis del seguro de vejez, el cambio se operó al promulgarse la Ley de 1 septiembre 1939, que substituyó “el régimen actual de capitalización para el percibo de pensiones por retiro obrero” (art. 1).

39 El citado Real Decreto-ley de 22 marzo 1929, creando el seguro obligatorio de maternidad, dispuso lo siguiente: “para la asegurada será obligatoria la cuota desde los dieciséis a los cincuenta años. Para el patrono, cuando lo sea para la obrera” (art. 10.1, párr. 2°); “las cuotas serán satisfechas... por el... patrono para quien trabaje la obrera. El patrono descontará del jornal o sueldo de la asegurada la parte que a ésta correspondiere” (art. 11, párr. 1°). En la hipótesis del seguro de vejez, el cambio se produjo con la promulgación del Decreto de 18 abril 1947 (cit. *supra*, nota 36), que integró “el vigente régimen de Subsidio de vejez... en el Seguro de Vejez e Invalidez” (art. 1).

40 No se abandonó, por supuesto, la actuación administrativa de policía en sentido estricto, canalizada ahora a través de la “Inspección de seguros sociales obligatorios”, creada por Decreto de 28 junio 1935 (“Gaceta” de 15 septiembre) y regulada por Orden de 13 septiembre 1935 (“Gaceta” de 15 septiembre), cuya actuación -según esta última norma- abarcaba el retiro obrero obligatorio (arts. 47 a 65), el seguro de maternidad (arts. 66 a 72), el seguro obligatorio de accidentes de trabajo (arts. 73 a 89) y cualesquiera otros que

7. Sobre la base de que el cumplimiento de esas dos obligaciones corría a cargo del patrono, dicho estímulo fue la imposición de responsabilidad patronal por incumplimiento de las mismas⁴¹; responsabilidad consistente en la obligación de pagar al obrero no cubierto por el seguro las prestaciones que podría haber causado. Pero en la evolución de este importante tema hay que distinguir tres etapas perfectamente diferenciadas.

La primera, que comprende de 1929 a 1941, es de confirmación de que dicha responsabilidad patronal era extensible al ámbito de todos los seguros obligatorios relativos a riesgos comunes, incluso aquellos cuya legislación reguladora callaba sobre el tema, como puso de relieve una reiteradísima jurisprudencia de la época relativa al seguro obligatorio de vejez⁴². Sin embargo, en la segunda etapa, que abarca de 1942 a 1958, la jurisprudencia construyó la doctrina llamada “de compensación de culpas”⁴³, relativa a los seguros obligatorios de vejez y enfermedad, que eximía de responsabilidad al empresario incumplidor cuando el obrero, pudiendo haberlo hecho, no hubiese instado su afiliación a los dos seguros citados⁴⁴. Finalmente, en la tercera etapa, esta doctrina fue definitivamente arrumbada por el Decreto 931/1959, de 4 junio⁴⁵, a cuyo tenor: 1) “en caso de incumplimiento imputable a las empresas... de la obligación de afiliación a sus trabajadores, correrán a cargo de las mismas las prestaciones que pudieran corresponder a los productores no afiliados”⁴⁶; y 2) “cuando la entidad patronal no realice el ingreso de las cuotas... en el plazo legalmente establecido, el importe de las pres-

se creasen en el futuro, pues “el establecimiento de nuevos seguros sociales obligatorios y la modificación de los existentes motivarán el que se incorporen a este Reglamento todas aquellas nuevas normas que afecten al servicio de la Inspección, así como las sanciones que puedan dictarse para su cumplimiento” (art. adicional). Esta Inspección, cuya actuación potenció un Decreto de 9 marzo 1940 (“BOE” de 17 marzo), se transformó luego, por obra de un Decreto de 1 mayo 1944 (“BOE” de 7 mayo), en la llamada “Inspección Técnica de Previsión Social”, competente, además, para “inspeccionar a los Montepíos y Mutualidades y a sus Federaciones” (cfr. su art. 2). En fin, la disp. transit. 1ª de la Ley 39/1962, de 21 julio, de ordenación de la Inspección de Trabajo, previó luego la integración en el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo de los funcionarios procedentes del Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social, consumando inmediatamente tal integración la Ley 228/1963, de 28 diciembre, según la cual “el actual Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo en Escala Técnica constará de una sola plantilla, en la que quedan integradas las del Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social y la de Delegados de Trabajo a extinguir” (art. 1).

41 Véase E. BORRAJO DACRUZ, *Estudios jurídicos de previsión social*, cit., pgs. 39 ss.

42 Véanse SSTS (Sala 5ª, de lo Social) de 17 marzo 1932 (Ar. 3415), 1 abril 1932 (Ar. 3438), 27 septiembre 1934 (Ar. 1523), 5 octubre 1935 (Ar. 1827), 22 febrero 1936 (Ar. 400), 14 julio 1936 (Ar. 1645), 11 abril 1940 (Ar. 392), 21 junio 1940 (Ar. 575) y 10 enero 1941 (Ar. 29). Preveían, en cambio, expresamente la responsabilidad patronal el art. 13 del Real Decreto-ley de 22 marzo 1929, creando el seguro obligatorio de maternidad, y el art. 57 del Decreto de 20 octubre 1938, reglamentando la ley creadora del seguro de cargas familiares.

43 Véase F. SANCHEZ MONIS, “La responsabilidad por falta de afiliación a los seguros sociales y la doctrina de la compensación de culpas”, *RISS*, nº 5, 1957, pgs. 1161 ss. Dicha expresión en, por ejemplo, STS (Sala 5ª, de lo Social) de 25 marzo 1953 (Ar. 779), considerando 3º.

44 Véanse, para la hipótesis del seguro de vejez, SSTS (Sala 5ª, de lo Social) de 31 marzo 1942 (Ar. 418), 3 marzo 1943 (Ar. 345), 13 abril 1943 (Ar. 501), 26 mayo 1944 (Ar. 716), 6 junio 1944 (Ar. 728), 3 octubre 1944 (Ar. 1030), 21 noviembre 1944 (Ar. 1223), 12 diciembre 1944 (Ar. 1360), 30 octubre 1945 (Ar. 1232), 8 marzo 1946 (Ar. 338) y 29 octubre 1946 (Ar. 1230). En la hipótesis del seguro de enfermedad, aunque el art. 178 del Decreto de 11 noviembre 1943 (cit. *supra*, nota 35) admitió en principio la responsabilidad patronal, la Administración cambió luego de criterio, en vista de la doctrina judicial sobre compensación de culpas, y modificó dicho precepto por Decreto de 13 agosto 1948 (“BOE” de 6 septiembre); así lo explica una STS (Sala 5ª, de lo Social) de 4 octubre 1954 (Ar. 2289), según la cual “los daños... puede y debe... evitarlos el mismo productor pidiendo su afiliación inmediata, incurriendo, si no lo hace, en culpa propia que le coloca en la categoría de negligente y en igualdad de situación jurídica que el patrono, impidiéndole esta situación de igualdad descargar las consecuencias de la negligencia sólo en el patrono, según tiene sentado esta Sala en resoluciones de casos análogos [relativos al seguro de vejez], que sin duda alguna determinaron la modificación del citado art. 178” (considerando 2º); cfr., también, STS (Sala 5ª, de lo Social) de 4 diciembre 1953 (Ar. 3069).

45 “BOE” de 8 junio.

46 Art. 6, párr. 3º.

taciones económicas de sus productores correspondientes al período retrasado será de cuenta exclusiva de aquélla”⁴⁷.

8. Otra característica de los seguros obligatorios relativos a riesgos comunes es que fueron concebidos por su peculiar legislación creadora como seguros mejorables a iniciativa, entre otros, de patronos y obreros⁴⁸. La *negociación colectiva* resultaba, a ese efecto, un instrumento de primerísimo orden; y de ella se usó en la época para mejorar dicha clase de seguros sociales⁴⁹, como prueba el pacto colectivo de 7 marzo 1933 estipulado en el seno del jurado mixto de la minería por patronos y obreros de la cuenca minera asturiana, creando una “Caja de Jubilaciones y Subsidios” de carácter permanente -embrión del posterior régimen especial de seguridad social de la minería del carbón⁵⁰-, que mejoraba la protección mínima otorgada entonces por el seguro obligatorio de vejez⁵¹.

Tras nuestra guerra civil, y dada la prohibición de negociar convenios colectivos impuesta por la legislación del “Nuevo Estado”, esa labor de mejora tuvo que ser asumida por las reglamentaciones nacionales de trabajo, cuyos preceptos sobre materias de previsión social acabaron provocando: 1) la promulgación de la Orden de 29 marzo 1946⁵², que impuso a las empresas la obligación de pagar a sus obreros, de acuerdo con un sistema de asignación de “puntos”⁵³, el llamado *plus de cargas familiares*, que “venían incluyendo [como complemento del seguro obligatorio de cargas familiares] las Reglamentaciones de Trabajo dictadas a partir de abril del año 1942”⁵⁴; y 2) la promul-

47 Art. 28, párr. 2º. La jurisprudencia se acomodó, por supuesto, al nuevo criterio del Decreto; cfr., por todas, STS (Sala 6ª) de 16 junio 1964 (Ar. 3367).

48 Véase en este sentido, muy expresiva, la base 1ª.6 del Real Decreto-ley de 11 marzo 1919, creando el seguro obligatorio de vejez.

49 Los seguros relativos a riesgos profesionales también podían ser mejorados, pero la práctica convencional de la época relativa a los mismos no parece mostrar ningún logro significativo. Cfr., en este sentido, una Real Orden de 29 julio 1927 (“Gaceta” de 11 agosto), que reproduce el convenio colectivo suscrito el 14 diciembre 1925 por la Sociedad patronal de dueños de hoteles, fondas, cafés y casas de huéspedes, y la Sociedad de obreros camareros, ambas de Santander, cuya cláusula 7ª afirmaba lo siguiente: “acogidos a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo, convienen [ambas partes] en que en tales casos su aplicación habrá de ser de la exclusiva competencia de los Tribunales de Justicia el resolver sobre la citada aplicación e interpretación de dicha Ley, con arreglo a lo que se dispone en las Reales órdenes de 26 de enero de 1918 y 31 de marzo de 1920”.

50 Véase R. MARTINEZ BARROSO, *Sistema jurídico de seguridad social de la minería del carbón*, Servicio de Publicaciones de la Universidad (León, 1997), pgs. 15 ss.

51 Dicho pacto dio lugar a la promulgación del Decreto de 28 marzo 1933 (“Gaceta” de 29 marzo), creando la citada “Caja”, y Orden de 30 marzo 1933 (“Gaceta” de 1 abril), de desarrollo del mismo. Cfr., también, *infra*, nota 62. Resulta igualmente significativa la Orden de 13 septiembre 1935 (“Gaceta” de 15 septiembre), aprobando el reglamento del servicio de Inspección de Seguros Sociales Obligatorios, cuyo art. 91, párr. 1º afirmaba que “el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas colaboradoras intervendrán en todos los casos en que se establezcan bases o *pactos colectivos de trabajo*, o se creen por parte de entidades o Asociaciones profesionales, Cajas o Instituciones, por las cuales se concedan retiros, pensiones, subsidio de enfermedad, maternidad, paro forzoso u otros análogos que tengan la consideración de instituciones de previsión, pudiendo utilizar los servicios de los funcionarios de la Inspección de Seguros Sociales Obligatorios”.

52 “BOE” de 30 marzo.

53 Véase M. ALONSO OLEA, *Instituciones de seguridad social*, 1ª edición, IEP (Madrid, 1959), pgs. 205-215. El funcionamiento del sistema, muy resumidamente, era así: debía formarse “un fondo aportado por la [empresa]... correspondiente y constituido, como regla general, por el 10 por 100 de la nómina” (cfr. art. 6, párr. 1º); dicho fondo se repartía luego “por el sistema de puntos en la siguiente proporción: Casados, 5 puntos; casados o viudos con un hijo, 6 puntos; casados o viudos con dos hijos, 7 puntos”, etc. (cfr. art. 9, párr. 1º).

54 Exposición de motivos de dicha orden, párr. 1º. Téngase en cuenta que, según la Ley de 18 julio 1938, creando el seguro obligatorio de cargas familiares, “los subsidios de este régimen legal tienen el carácter de mínimos y pueden suplementarse por las empresas o corporaciones que hayan concedido o concedan otros superiores” (disp. 2ª-4).

gación del Decreto de 10 agosto⁵⁵ y Orden de 10 septiembre⁵⁶, ambos de 1954, reguladores del *Mutualismo Laboral*⁵⁷, que era un sistema de seguros obligatorios⁵⁸ por ramas de la producción⁵⁹, complementario de la acción protectora de los seguros de vejez, invalidez y supervivencia⁶⁰, y administrado por instituciones creadas o reorganizadas a partir de 1942⁶¹ -entre ellas la citada Caja de Jubilaciones y Subsidios de la Minería Asturiana⁶²-, conocidas con el nombre genérico de “Mutualidades Laborales”⁶³.

C) No basados en el principio de responsabilidad empresarial

9. Una última característica de los seguros obligatorios relativos a riesgos comunes fue su falta de cobertura general, pues sólo podían beneficiarse de ellos: 1) los trabajadores económicamente débiles⁶⁴, siempre y cuando 2) trabajasen precisamente en la industria o los servicios. La segunda de estas dos limitaciones era, sin duda, la de mayor importancia, pues impedía otorgar protección a un numeroso colectivo de trabajadores económicamente débiles: el grueso de los del sector primario. De ahí la necesidad de promulgar normas que ampliases el ámbito de cobertura de dicha clase de seguros, la primera de las cuales -tras dos intentos frustrados⁶⁵- fue una Ley de 10 febrero 1943⁶⁶, creadora del llamado “Régimen especial de los seguros sociales en la agricultura”⁶⁷.

55 “BOE” de 13 septiembre.

56 “BOE” de 17 septiembre.

57 Véase, sobre su evolución, J.L. MEILAN GIL, *El Mutualismo laboral. Un estudio jurídico*, CSIC (Madrid, 1963), pgs. 88 ss., señalando que resultó decisiva la promulgación de la Orden de 24 octubre 1946 (“BOE” de 31 octubre), creando el Servicio de Montepíos y Mutualidades Laborales; norma cuya exposición de motivos afirmaba lo siguiente: “las recientes Reglamentaciones de Trabajo disponen la urgente constitución de Mutualidades o Montepíos de Previsión Social, a través de las cuales se otorgarán determinados beneficios en favor de los trabajadores, complementarios, unos, de los Seguros Sociales y de prestaciones nuevas otros” (párr. 1º), lo cual aconsejaba “la creación de un Servicio... que regule... esta clase de instituciones nacientes, al objeto de llegar a un feliz resultado con la nueva modalidad de previsión obligatoria complementaria de los principios del mutualismo nacional” (párr. 2º).

58 La citada Orden de 10 septiembre 1954 imponía la responsabilidad empresarial sobre las prestaciones por falta de cotización (art. 49) y de afiliación (art. 56) a los mismos.

59 Su ámbito personal de cobertura no coincidía exactamente con el de las reglamentaciones de trabajo, pues incluía, por ejemplo, los “altos cargos” (cfr. J.L. MEILAN GIL, *op.cit.*, pgs. 149 ss.).

60 Cfr. art. 30 de la citada Orden de 10 septiembre 1954, a propósito del cuadro de prestaciones “reglamentarias” del sistema.

61 Cfr. art. 1 del citado Decreto de 10 agosto 1954.

62 Fue reorganizada por Orden de 31 mayo 1944 (“BOE” de 15 junio); más tarde, se convirtió en Mutualidad Laboral, previa redacción de “sus nuevos Estatutos, adaptados al Reglamento General del Mutualismo Laboral” (cfr. art. 3, párr. 1º de la citada Orden de 10 septiembre 1954), subsistiendo como tal hasta la promulgación del Decreto 2564/1977, de 6 octubre (“BOE” de 10 octubre), que ordenó su integración en la “Mutualidad Laboral de la Minería del Carbón”, en la cual se integraron también las Mutualidades Laborales del Carbón del Noroeste, del Carbón de Centro-Levante y del Carbón del Sur (art. 1.1.1º).

63 Cfr. art. 4 de la citada Orden de 10 septiembre 1954.

64 Estos fueron, en un primer momento, aquellos “cuyo haber anual por todos los conceptos no exceda de 4.000 pesetas” (cfr. base 1ª.1 del Real Decreto-ley de 11 marzo 1919, creando el seguro obligatorio de vejez), tope máximo que después fue elevado a 9.000 pesetas por Decreto de 9 enero 1948 (“BOE” de 21 enero), a 18.000 pesetas por Decreto de 29 diciembre 1948 (“BOE” de 18 enero 1949) y a 40.000 pesetas por el art. 1 del Decreto 931/1959, de 4 junio (“BOE” de 8 junio). Dichos topes no jugaban, sin embargo, en la hipótesis del seguro obligatorio de cargas familiares, que estaba fundado “en el principio de... desvincular del salario el subsidio” (exposición de motivos, párr. 5º de la Ley de 18 julio 1938, creándolo).

65 La aplicación a la agricultura de los seguros obligatorios de cargas familiares y de vejez, inicialmente posible, fue suspendida por Ordenes de 10 enero 1940 (“BOE” de 21 enero) y 2 febrero 1940 (“BOE” de 8 febrero), respectivamente; todo ello por causa de “deficiencias de inscripción en el censo agropecuario, retraso en el sistema recaudatorio de las cuotas patronales agrícolas...”, así como la constante ‘obsesión por la solvencia’ que tan fuertemente caracterizó al Instituto Nacional de Previsión en los primeros años de su existencia” (cfr. M.E. CASAS BAAMONDE, *Autónomos agrarios y seguridad social*, IEP [Madrid, 1975], pgs. 99-100).

10. Esta Ley extendió “los regímenes obligatorios de subsidios familiares y de vejez... a los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios”⁶⁸. Pero lo hizo sobre la base de una total falta de responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones, a diferencia de lo que ocurría en la hipótesis de los seguros obligatorios de riesgos profesionales -en los que dicha responsabilidad era originaria⁶⁹- y en la de los relativos a riesgos comunes en la industria o los servicios -en que dicha responsabilidad era derivada, por incumplimiento de las obligaciones de afiliar o cotizar⁷⁰-, dado que: 1) incumbía al propio trabajador agropecuario el cumplimiento de la obligación legal de afiliarse⁷¹, y 2) los descubiertos de cotización sólo generaban el deber de ingresar las cuotas (patronales y obreras) no prescritas, más ciertos recargos⁷². Estas peculiaridades⁷³ explican, sin embargo, que los trabajadores agropecuarios *autónomos* también quedasen incluidos, junto a los por cuenta ajena, en el ámbito de cobertura del régimen especial de seguros obligatorios que dicha ley creaba⁷⁴.

11. Esta misma falta de responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones es característica, también, de una pluralidad de regímenes especiales, posteriores al agropecuario, creados con el propósito de extender todavía más el ámbito de cobertura de los distintos seguros sociales; regímenes cuyas normas reguladoras fueron las siguientes: 1) un Decreto de 29 septiembre 1943⁷⁵, sobre “aplicación a los *pescadores* [fuesen trabajadores por cuenta propia o autónomos] de los distintos Regímenes sobre subsidios y seguros sociales, de carácter obligatorio”⁷⁶; 2) la Ley de 17 julio 1953,

66 Reglamentada por Decreto de 26 mayo 1943 (“BOE” de 11 junio).

67 Cfr su art. 8, párr. 1º.

68 Art. 1, párr. 1º. Posteriormente, el seguro obligatorio de enfermedad común se extendió, por Decreto-ley de 23 julio 1953 (“BOE” de 12 agosto), a “los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios que tengan condición de fijos” (art. 2), y por Decreto de 18 octubre 1957 (“BOE” de 4 noviembre), a “los trabajadores agropecuarios con la calificación de eventuales” (art. 1).

69 Véase *supra*, núm. 3.

70 Véase *supra*, núm. 7.

71 Según el citado Decreto de 26 mayo 1943, “para el percibo de los beneficios será preciso que se realice la afiliación del trabajador... [la cual] tendrá efecto por su inscripción en el Censo de subsidiados” (art. 17); inscripción que debían instar “todos los trabajadores agrícolas, forestales o pecuarios que tengan como base habitual y fundamental de su existencia esa forma de trabajo” (art. 11, párr. 2º).

72 Cfr. arts. 6, 8 y 9 de la Orden de 19 enero 1950 (“BOE” de 28 enero), y 5 de la Orden de 8 abril 1952 (“BOE” de 18 mayo). Sin variar el tema de la irresponsabilidad patronal en cuanto a las prestaciones, una Orden posterior de 12 mayo 1953 (“BOE” de 18 mayo) estableció que “los patronos agrícolas son subsidiariamente responsables del pago de las cuotas que los trabajadores que empleen vienen obligados a satisfacer para los Seguros y Subsidios Sociales en la Rama Especial Agropecuaria” (art. 1).

73 La reforma del sistema, operada con la creación posterior de la “Mutualidad Nacional de Previsión Agraria” (cfr. Decreto 613/1959, de 23 abril [“BOE” de 27 abril], creándola, y Orden de 21 junio 1962 [“BOE” de 4 julio], aprobando sus estatutos), no supuso alteración de las mismas. Cfr. M.E. CASAS BAAMONDE, *Autónomos agrarios y seguridad social*, cit., pg. 176, nota 119 (afiliación), y pgs. 177-178 (cotización).

74 Según ella, “los cultivadores y trabajadores autónomos podrán ser afiliados colectivamente para cada término municipal a través de la Organización Sindical” (art. 9). Dando cumplimiento a esta regla, el citado Decreto de 26 mayo 1943 dispuso que “los trabajadores autónomos agrícolas, forestales o pecuarios vendrán obligados a integrarse por Municipios o Hermandades de Labradores” (art. 14). Por supuesto, su inclusión se mantuvo tras la reforma del sistema operada en 1959-1961 (cfr. M.E. CASAS BAAMONDE, *op.cit.*, pgs. 161 ss.).

75 “BOE” de 10 octubre, desarrollado por Orden de 11 marzo 1944 (“BOE” de 19 marzo).

76 Art. 1 Para tener derecho a los beneficios de este régimen especial era “condición necesaria la afiliación del trabajador... que tendrá efecto por su inscripción en el censo inicial de pescadores o en los estados adicionales que periódicamente se establezcan al mismo” (art. 3). La elaboración de dicho censo, y en general la gestión del régimen, se confiaba al Instituto Social de la Marina, organismo público creado por Real Decreto de 10 octubre 1919, con el nombre de “Caja Central de Crédito Marítimo”, y posteriormente reorganizado por Decreto de 2 junio 1938 (“BOE” de 4 junio) y sobre todo por Ley de 18 octubre 1941. Cfr. X.M. CARRIL VAZQUEZ, *La seguridad social de los trabajadores del mar*, cit., pgs. 447 ss.

implantando “el seguro escolar obligatorio, con la finalidad de ejercitar la previsión social en beneficio de los *estudiantes*”⁷⁷; 3) el Decreto 385/1959, de 17 marzo⁷⁸, según el cual “los *servidores domésticos* españoles disfrutarán de los beneficios de Seguridad Social”⁷⁹; y 4) el Decreto 1167/1960, de 23 junio⁸⁰, extendiendo “los beneficios del Mutualismo Laboral a los trabajadores independientes, *autónomos* y artesanos”⁸¹.

D) El seguro nacional de desempleo

12. Un último seguro social obligatorio, posterior a todos los citados, fue el seguro nacional de desempleo, implantado en España por la Ley 62/1961, de 22 julio⁸². A pesar de cubrir un riesgo específico de los trabajadores, este seguro no encajaba entre los relativos a riesgos profesionales, dado que la eventual responsabilidad empresarial en orden a las prestaciones no era originaria -a diferencia de dichos seguros⁸³-, sino derivada, por incumplimiento de las obligaciones de afiliar y cotizar⁸⁴. Pero, a pesar de esto último, tampoco podía encuadrarse entre los seguros relativos a riesgos comunes, pues en caso de incumplimiento de dichas obligaciones legales, el trabajador -en virtud del principio llamado de *automaticidad de las prestaciones*⁸⁵- tenía derecho a que la Administración⁸⁶ le anticipase íntegras las prestaciones que podría haber causado, sin perjuicio, por supuesto, de que el empresario debiese luego “resarcir al Seguro las prestaciones abonadas”⁸⁷. Este anticipo, al imponerse sin restricciones, configuraba el segu-

77 Art. 1 Dichos estudiantes fueron, en un primer momento, exclusivamente los “pertenecientes a la Enseñanza Universitaria y de Escuelas Técnicas Superiores” (art. 2, párr. 2º). La gestión del régimen se encomendaba a la “Mutualidad del Seguro Escolar”, dependiente del Instituto Nacional de Previsión, cuyos estatutos fueron aprobados por Orden de 11 agosto 1953 (“BOE” de 23 agosto).

78 “BOE” de 24 marzo, reglamentando una Ley muy anterior de 19 julio 1944, que no pudo aplicarse hasta la promulgación del mismo.

79 Art. 1 La gestión del régimen se confiaba al “Montepío Nacional del Servicio Doméstico”, encuadrado en el Instituto Nacional de Previsión, cuyos estatutos fueron aprobados por Orden de 6 abril 1959 (“BOE” de 14 abril). Según esta norma, era obligación del servidor doméstico “solicitar su afiliación” (art. 16-1º); pero el tema de la irresponsabilidad patronal en orden a las prestaciones resulta dudoso (cfr. E. BORRAJO DACRUZ, “La responsabilidad de los amos de casa ante el Montepío Nacional del Servicio Doméstico”, *RISS*, nº4, 1962, pgs. 947 ss.). Disposiciones posteriores incluyeron en el régimen a los familiares de sacerdotes (Decreto 1586/1960, de 10 agosto [“BOE” de 17 agosto]) y a las “asistentas” (Orden de 3 mayo 1962 [“BOE” de 12 mayo]).

80 “BOE” de 27 junio.

81 Art. 1. En aplicación de este Decreto, una Orden de 30 mayo 1962 (“BOE” de 13 junio) creó las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos de la Industria, de Trabajadores Autónomos de Servicios y de Trabajadores Autónomos de Actividades Directas para el Consumo.

82 Reglamentada por Orden de 14 noviembre 1961 (“BOE” de 6 diciembre). Precedentes de esta normativa fueron el Decreto-ley de 25 septiembre 1953 (“BOE” de 20 octubre), estableciendo el seguro de paro por escasez de energía eléctrica, el Decreto de 16 junio 1954 (“BOE” de 25 julio), creando el seguro de paro tecnológico, y los Decretos de 5 marzo 1959 (“BOE” de 9 marzo) y 25 junio 1959 (“BOE” de 29 junio), creando subsidios de paro en la industria textil. Cfr., sobre todos ellos, M. ALONSO OLEA, *Instituciones de seguridad social*, 1ª edición, cit., pgs. 113-117.

83 Véase *supra*, núm. 3.

84 Téngase en cuenta, además, que no se trataba de un seguro que estuviese a cargo exclusivo del empresario (como los seguros de riesgos profesionales), pues el trabajador también cotizaba (cfr. arts. 13 a 16 de la Ley).

85 Véase E. BORRAJO DACRUZ, *Estudios jurídicos de previsión social*, cit., pgs. 209 ss.

86 “El Instituto Nacional de Previsión, como órgano gestor de los Seguros sociales, tendrá a su cargo la Administración del Seguro [de desempleo], con separación de patrimonio, contabilidad y responsabilidades respecto de las demás Ramas de los Seguros sociales” (art. 17 de la Ley).

87 Art. 16, párr. 2º de la Ley, complementario del art. 7-b) de la misma, según el cual “caso de no afiliación, o de afiliación sin cotización por causas no imputables al trabajador, tendrán derecho al Seguro”.

ro de desempleo como un verdadero “servicio público”⁸⁸, la tendencia al cual caracterizará el sistema de seguridad social que se implantó en España a partir de 1963-1966.

III. LOS INTENTOS DE UNIFICACION DE LOS SEGUROS SOCIALES

13. Como es fácil imaginar, la progresiva implantación de todo ese cúmulo asistemático de seguros sociales, a que acabo de referirme, provocó un verdadero caos sobre todo burocrático y normativo, por causa de la coexistencia de una multiplicidad de regímenes jurídicos -tantos como seguros- totalmente independientes entre sí. De ahí la urgente necesidad de dictar normas unificadoras, que coordinasen y simplificasen de algún modo esa pluralidad de regímenes jurídicos distintos.

Con relación a los seguros obligatorios de *riesgos comunes*, las más importantes de tales normas fueron: 1) el citado Decreto de 18 abril 1947, integrando el seguro de invalidez -que creaba⁸⁹- y el seguro de vejez -que reorganizaba⁹⁰- en un nuevo seguro obligatorio de vejez e invalidez, popularmente llamado “SOVI”; y 2) un Decreto de 29 diciembre 1948⁹¹, estableciendo un procedimiento unificado de afiliación y cotización aplicable al SOVI y a los seguros obligatorios de cargas familiares y enfermedad común⁹²; razón por la cual todos estos seguros, a pesar del limitado alcance de su unificación, se conocieron luego con el nombre de “seguros sociales unificados”⁹³. Y en cuanto a los seguros obligatorios de *riesgos profesionales*, el logro más significativo fue un Decreto de 22 junio 1956⁹⁴, dictado para unificar los regímenes de accidentes de trabajo en la agricultura y en la industria, que aprobó el texto refundido regulador de la legislación de accidentes de trabajo y el reglamento para la aplicación del mismo⁹⁵.

88 Lo destacó en su día E. BORRAJO: “la concepción del Seguro Social como servicio público se aviene... perfectamente con la automaticidad de las prestaciones, pues reduce el contenido de la relación de seguridad social al derecho a las prestaciones, con absoluta independencia del cumplimiento... de las obligaciones fiscales establecidas para allegar los fondos económicos de dicho servicio público” (cfr. sus *Estudios jurídicos de previsión social*, cit., pg. 214).

89 Véase *supra*, nota 36.

90 Véase *supra*, nota 36 *in fine*.

91 “BOE” de 18 enero 1949.

92 Cfr. arts. 4, 6 y 8. La exposición de motivos del Decreto indicaba lo siguiente: “la implantación rápida de los citados Seguros Sociales motiva, en algunos casos, una duplicidad innecesaria de actividades en los distintos Regímenes, que urge evitar para conseguir una considerable reducción en los gastos de gestión, unida a una mayor simplificación del sistema administrativo, con la consiguiente economía y máxima comodidad para las empresas” (párr. 4º).

93 Así los denominaba, por ejemplo, el Decreto 931/1959, de 4 junio (“BOE” de 8 junio), que derogó el Decreto unificador de 29 diciembre 1948, tras la implantación en 1955 del seguro obligatorio de supervivencia. Este Decreto de 1959 fue, a su vez, parcialmente derogado por Decreto 525/1962, de 15 marzo (“BOE” de 23 marzo), que extendió al Mutualismo Laboral el procedimiento unificado de afiliación y cotización y reforzó la colaboración de las empresas en la gestión de los seguros sociales (cfr., también, Orden de 5 junio 1962 [“BOE” de 26 junio], desarrollándolo). En fin, como se ha puesto doctrinalmente de relieve, “una OM de 10 agosto 1957, relativa al SOVI, fue aparentemente la primera norma española de ‘previsión social’ reguladora de una verdadera ‘incompatibilidad de pensiones’ en sentido actual” (cfr. R.P. RON LATAS, *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de seguridad social*, Civitas [Madrid, 2000], pg. 45).

94 “BOE” de 15 julio.

95 Este Decreto daba cumplimiento al mandato de una Ley de 22 diciembre 1955, según la cual “a partir de 1º de abril de 1956 se aplicarán a todos los accidentes laborales las mismas disposiciones que rigen para la reparación de los accidentes de trabajo en la industria” (art. 1).

14. Ahora bien, aunque necesarias para evitar el caos a que estaba abocado nuestro régimen de “Previsión Social”, estas normas unificadoras supusieron, sin embargo, un avance muy modesto, sobre todo teniendo en cuenta que en el plano del Derecho comparado ciertos países -Inglaterra, por ejemplo-, previa elaboración de estudios económicos muy complejos -el “Beveridge Report” de 1942, por ejemplo-, habían llevado la unificación hasta casi sus últimas consecuencias⁹⁶.

Por eso, un Decreto de 23 diciembre 1944⁹⁷, consciente del hecho⁹⁸, ordenó constituir la comisión redactora de un proyecto de ley para la implantación en España de un “sistema de seguro total”⁹⁹, ordenado “en lo jurídico, sobre la base de un régimen de obligatoriedad, y en lo financiero, sobre una conjunta consideración de riesgos”¹⁰⁰. Pero tal proyecto nunca llegó a redactarse¹⁰¹; razón por la cual diversas disposiciones posteriores, en la misma línea de actuación, crearon nuevas comisiones para la elaboración y estudio del que a finales de la década de los años cincuenta se llamaba ya, con toda franqueza, “proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social”¹⁰².

15. En fin, todos estos esfuerzos planificadores culminaron con la aprobación de la Ley 193/1963, de 28 diciembre, de Bases de la Seguridad Social, cuyo propósito -según confiesa su exposición de motivos- era el de “operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un *sistema de Seguridad Social*”¹⁰³, efectivamente implantado -con efectos de 1 enero 1967- al promulgarse el Decreto 907/1966, de 21 abril¹⁰⁴, aprobando el texto articulado primero de dicha ley de bases¹⁰⁵, que constituye -abriendo ya una nueva etapa- nuestra primera ley general de seguridad social.

96 Lo destacó en su día, por ejemplo, J. GASCON Y MARIN, *Los planes de seguridad social. De la beneficencia al seguro*, Publicaciones del INP (Madrid, 1944), pgs. 82 ss. Sobre el “Informe Beveridge”, véase M. ALONSO OLEA, “Cien años de seguridad social”, en *Papeles de Economía Española*, n° 12-13, 1982, pgs. 109 ss.; y sobre las leyes inglesas de 1945-1946 a que dio lugar dicho informe -que de todas formas no llegaron a implantar el seguro obligatorio único-, véase M. ALONSO OLEA, *Instituciones de seguridad social*, 1ª edición, cit., pgs. 219-220.

97 “BOE” de 13 enero 1945.

98 Su exposición de motivos aludía expresamente a “los planes y proyectos de seguridad social propuestos en otros países” (párr. 2º). Acerca de la “ordenanza” francesa 45-2250, de 4 octubre 1945, sobre “organización de la seguridad social”, véase P. DURAND, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Librairie Dalloz (París, 1953), pgs. 120 ss.

99 Exposición de motivos, párr. 1º. Esta última expresión, con seguridad, se tomaba de la Declaración Xª-2 del Fuero del Trabajo de 1938, según la cual “se incrementarán los seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total”.

100 Art. 2.1º, párr. 2º; además, “unas mismas normas fundamentales regularán la protección que deba dispensarse” (art. 2.3º). Sobre el paralelismo entre las “bases” que aprobaba este Decreto y algunas propuestas del citado “Informe Beveridge”, véase M. UCÉLAY REPOLLES, *Previsión y seguros sociales*, cit., pgs. 339 ss.

101 “Acaso por coincidir la preparación del Plan de Seguro total con los primeros y prometedores resultados que se obtuvieron dentro del [Mutualismo Laboral]” (*ibid.*, pgs. 347-348).

102 Véase, por ejemplo, una Orden de 1 septiembre 1958 (“BOE” de 6 septiembre), según la cual “aneja a la Comisión Permanente del Consejo de Administración del Instituto Nacional de Previsión se constituirá con carácter provisional una Comisión redactora del proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social” (art. 1); también, otra de 2 marzo 1959 (no publicada en el “BOE”), creando una nueva ponencia de estudios, tras haberse rechazado el proyecto elaborado por la comisión anteriormente citada. Cfr. J.E. BLANCO, *Planificación de la Seguridad Social Española*, Marte (Barcelona, 1964), pgs. 47 ss.

103 Apartado I-1, párr. 2º. Sobre esta Ley, véase M. ALONSO OLEA, “Las bases de la seguridad social”, *RPS*, n° 61, 1964, pgs. 461 ss.

104 “BOE” de 22 y 23 abril.

105 El texto articulado segundo de la misma Ley, que daba nueva redacción a la Ley de Procedimiento Laboral, fue aprobado por Decreto 908/1966, de 21 abril (“BOE” de 23 abril).