

DEL SEGURO A LA SEGURIDAD SOCIAL: LA “MODERNIZACIÓN” DEL CONCEPTO Y SUS LÍMITES DURANTE EL PRIMER FRANQUISMO

Damián A. González Madrid

Manuel Ortiz Heras

En la posguerra mundial el concepto de seguridad social (SS) se popularizó en todo el mundo y su significado fue también recibido y asimilado en España, donde se desarrolló un complejo proceso de reflexión y análisis en el marco universitario y de la investigación en ciencias sociales que puede situarse en el origen, y en el sentido, del cambio legislativo de 1963. Con la Carta del Atlántico o el Informe Beveridge como referentes, desde nuestro país también se relacionó esa transformación con las consecuencias sociales de la desmovilización y los ajustes económicos que exigiría el final de la guerra, en una lectura de los acontecimientos consciente de las lecciones de la primera posguerra mundial. La gran novedad del concepto residía en que la protección social se extendía más allá del espacio laboral para alcanzar a todos los sectores sociales.¹ Un régimen de seguridad social implicaba que cada “ser que viene a la vida debe quedar convenientemente inserto en el cuerpo social” a través de la acción protectora de los poderes públicos. No se trataba ya de apoyar a los débiles, sino de integrar en el organismo social “a todos cuantos vienen a la vida” en el marco de un concepto general de mejora “evolutiva de las condiciones tanto materiales” como culturales.²

¹ Para el concepto de seguridad social, en relación con la dictadura, Joaquín Aparicio Tovar, “El sistema de la seguridad social desde 1963 a 1978. Hitos legislativos más importantes de su evolución” en Damián A. González y Manuel Ortiz (coords.), *El Estado del bienestar entre el franquismo y la transición*, Sílex, Madrid, 2020, pp. 49-68.

² Los entrecomillados anteriores en Carlos García Oviedo, “Consideraciones acerca del empleo total”, *Revista Española de Seguridad Social (RESS)*, 2 (1948), pp. 276-293. El mismo autor en “La SS y el derecho del trabajo”, *RESS*, 10 (1950), pp. 1547-1563, ya hablaba de la seguridad social como “la política del bienestar” liderada por el Estado, que derrama “los dones y beneficios de la civilización moderna sobre todas las clases sociales”. Una obra asistencial, por tanto, no vinculada necesariamente al trabajo y las relaciones contractuales, no clasista, y que iba más allá del seguro pues “no se limita a defender, sino que tiende a mejorar” la vida de las personas. También José Luis Barceló, “La seguridad social en la postguerra”, *RESS*, 7-8 (1948), pp. 1.460-1.474.

La seguridad social se presentaba como novedad en el marco de un concepto ampliado del aseguramiento social.³ La diferencia es que no se trataría ya de proveer de ingresos perdidos por culpa de algún infortunio a los trabajadores, sino de lograr el bienestar progresivo de la población. Planteada como una suma cabal del seguro y la asistencia social, la SS se contemplaba como una solución a los graves problemas de la posguerra mundial, y una vía certera para garantizar la paz y la estabilidad nacional e internacional. Así lo veía también en 1947 el jefe de administración del Ministerio de Trabajo, Federico López Valencia, quien negaba que la SS pudiese definirse restrictivamente y asimilarse al auxilio que el trabajador recibe para afrontar los riesgos que acechaban al salario.⁴ La SS era acceso a ciertas condiciones de “bienestar” en cualquier circunstancia, incluyendo sanidad, educación y protección familiar. No servía, o no solo, para evitar la miseria, sino que era un instrumento para mejorar las condiciones de vida del trabajador y “elevarle al nivel social de otras clases de la sociedad, tan dignas como él, pero a quienes los medios de fortuna proporcionan una mayor educación y comodidad”. En línea con el *Report on Social Insurance and Allied Services* de 1942, defendía que la SS era una política para que cada hombre desarrollase todas sus capacidades sobre la base de reconocerle sus necesidades más urgentes y básicas. Una política para fijar un mínimo de subsistencia para todos los ciudadanos con independencia de sus circunstancias o actividad, que empezaría por un trabajo remunerado decorosamente, y terminaría apoyándole en todas aquellas situaciones que les superasen económicamente. Para ello la SS debía estar dirigida por el Estado en íntima relación con la política económica. Citando a Keynes, López Valencia llegaba a destacar la importancia de una intensa intervención estatal estimuladora de la producción, el empleo y el consumo a través de un gasto ordenado. Así la SS actuaría como mecanismo y engranaje de la política económica, alimentando el gasto público, distribuyendo recursos entre los asegurados y promoviendo inversiones para estimular la producción, la productividad, el empleo y la formación.

Aunque no fueron los primeros, este tipo de análisis y reflexiones se publicaron en España entre 1947 y 1949 en una revista dependiente del Instituto Nacional de Previsión (INP) y, por tanto, del Ministerio de Trabajo.⁵ Por entonces, la dictadura no había abandonado la autarquía y su modelo público de protección social apenas alcanzaba a la parte no agraria de los trabajadores pobres (o “económicamente débiles”) por cuenta ajena. Se trataba de un conjunto asistemático de seguros sociales de carácter defensivo en el que el trabajo fue siempre la condición esencial para recibir la protección del Estado. El propio Fuero de los Españoles no reconocía el amparo contra el infortunio

³ Para algunos era “el más moderno movimiento que, de arraigar, como parece, desplazará del primer puesto [...] a todo otro valor por integración en el mismo [...] llegando a constituir uno de los valores de más fuerza histórica [...] o uno de los movimientos más acusados y recios de la Historia”, por ser, y juzgarse, como algo absolutamente necesario en cualquier sociedad; ver Joaquín Aguirre Loustau, “Esencia y elementos de la SS”, *RESS*, 5 (1949), p. 857.

⁴ Federico López Valencia, “El presupuesto de la SS”, *RESS*, 9 (1947), pp. 313-334.

⁵ Trabajos sobre, por ejemplo, el plan Beveridge, aparecieron con anterioridad en el *Boletín de Información del INP (BIINP)*, 12 (1942) y 1 (1943), en la revista *Previsión Social*, septiembre 1945, marzo y noviembre de 1946, o en *RESS*, 1, 2 y 3 (1948).

más que a los trabajadores. Y aunque la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) explicitó, por vez primera, el derecho de todos los españoles a los beneficios “de la asistencia y seguridad sociales”, lo cierto es que por entonces España no había superado ese sistema de seguros sociales descoordinados, circunscritos parcialmente a la población activa y financiados por los trabajadores sin apenas apoyo presupuestario del Estado.⁶

El primer proyecto de planificación y sistematización del aseguramiento social se implementó a partir de 1963 con la Ley de Bases de la Seguridad Social (LBSS), quizá la norma que más oposición interna concitó durante la dictadura y divisoria, en lo social, entre el primer y el segundo franquismo.⁷ Hasta esa fecha, todos los intentos de reforma o modernización de los seguros sociales resultaron una misión imposible.⁸ Su impulsor, el ministro Romeo Gorría, justificó la necesidad de la ley por el desgaste que soportaba ya el sistema de seguros sociales y la “fuerza de los nuevos conceptos sociológicos y políticos que imponen su consideración por su misma abultada presencia en el marco cultural de la época en que vivimos, y el forzado ajuste de todo el sistema financiero que soporta el peso de las prestaciones”, sin ocultar la necesidad de “estar en línea con el tiempo que vivimos, [y] con el mundo occidental al que pertenecemos”.⁹ Conocemos bien las limitaciones y debilidades de aquella norma en relación con la configuración de un auténtico sistema de seguridad social,¹⁰ aunque solemos olvidar que sus redactores la consideraron apenas un primer paso producto de los complejos equilibrios de poder en el seno de la dictadura. Romeo Gorría superó la parálisis en la que se había sumido la reforma del sistema recurriendo a un proceso *abreviado* y controlado por él mismo que consistía en ir directamente al precepto jurídico básico sin pasar por ningún plan de seguridad social que, configurado previamente, sirviese como marco de referencia. A cambio, el resultado fue una LBSS que se reconocía a sí misma como un punto intermedio entre “la seguridad social”, que representaría la aspiración “a la que se trata de llegar”, y los “seguros sociales —de donde se parte—”. La ley se limitaba, según sus redactores, a sentar “unas bases [...] que habrán de ser

⁶ Manuel de Torres Martínez, en un texto sobre Keynes publicado como “El futuro de la política social”, *Cuadernos de Política Social*, 16 (1952), pp. 13-29, criticaba el sistema de aseguramiento español por beneficiar solo a los trabajadores con salario (esencialmente industriales) y olvidar a los agrícolas, eventuales o desempleados, comparativamente más necesitados. El futuro de la política social debía pasar por la redistribución de renta a través del sistema tributario, pues el aseguramiento social funcionaba en realidad como un impuesto que las empresas repercutían a sus clientes.

⁷ Margarita Vilar-Rodríguez y Jerònia Pons-Pons, “La ley de bases de seguridad social de 1963: ¿una oportunidad perdida?” en Damián A. González y Manuel Ortiz (coords.), *El Estado del bienestar*, pp. 125-156.

⁸ Véase Juan Eugenio Blanco, *La planificación de la Seguridad Social española desde 1957 a 1963*, Revista de Derecho del Trabajo, Madrid, 1963.

⁹ “Discurso del Sr. Romeo Gorría, ministro de Trabajo”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social (RISS)*, 1 (1964), p. 28.

¹⁰ Véase, al menos, Damián A. González y Manuel Ortiz, “El franquismo y la construcción del Estado del bienestar en España: la protección social del Estado (1936-1986)”, *Pasado y Memoria*, 17 (2018), pp. 361-388.

desarrolladas por disposiciones posteriores, hasta culminar un proceso evolutivo cuando las circunstancias lo toleren y la experiencia del tiempo [...] lo aconseje”.¹¹

El estudio de las políticas de aseguramiento social y la seguridad social durante la dictadura constituyen todavía espacios historiográficamente marginales, si bien sus características básicas son bien conocidas, sobre todo en los aspectos que subrayan las limitaciones de la protección, su baja intensidad y compleja gestión.¹² Sin embargo, apenas se han atendido las transformaciones intelectuales que animaron, inspiraron y dieron soporte teórico propio a reformas como la de 1963. Disponemos de trabajos relevantes que se han acercado al pensamiento que inspiró el reformismo social español en sus vertientes krausista, católica, o socialista y que cristalizó en la consagración del intervencionismo estatal en materia social y la puesta en marcha los primeros seguros sociales.¹³ Nada parecido disponemos sobre la penetración del concepto de seguridad social a partir de la publicación y puesta en marcha del *plan Beveridge*. Aunque se trató de un debate con más proyección académica que política, ninguna atención historiográfica ha merecido la recepción en España de una idea que, como hemos comprobado, fue destacada como nueva y revolucionaria, y que tuvo su particular proceso de interpretación a través el derecho, la sociología o la ciencia política. Este artículo no ofrece una radiografía exhaustiva sobre la teorización del concepto durante la dictadura y para todas esas disciplinas, pero sí analiza una selección de trabajos y autores relevantes que publicaron sus interpretaciones sobre el significado de la *seguridad social* antes de 1963. Toda la segunda parte de esta investigación es una aproximación a ese espacio teórico y de reflexión autóctono que presenta evidentes signos de modernidad, y no pocas limitaciones, en parte relacionadas con la impronta del catolicismo social que, de paso, se atribuyó la inspiración del nuevo concepto. El contrapunto a la penetración de estas nuevas corrientes lo planteó el falangismo. Partidarios de un modelo de protección social alternativo cimentado sobre el mutualismo, acabarían condicionando la transformación del sistema de aseguramiento social franquista como consecuencia de la posición del partido en la estructura de poder dictatorial. Su análisis nos ocupará la primera parte de este trabajo.

¹¹ Ministerio de Trabajo, *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, 1977, pp. 72-78, y exposición de motivos de la LBSS, II.2, y IV párrafo 2.º.

¹² Sin ánimo ni posibilidad de exhaustividad, véase Pedro González Murillo, *La política social franquista: el Ministerio de José Antonio Girón de Velasco*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, tesis doctoral inédita [en línea] y “Franquismo social y Ministerio de Trabajo, 1939-1957”, *Sociología del Trabajo*, 99 (2021), pp. 185-220. Margarita Vilar-Rodríguez y Jerònia Pons-Pons, “La cobertura social de los trabajadores del campo español durante la dictadura franquista”, *Historia Agraria*, 66 (2015), pp. 177-210 y *El seguro de salud privado y público en España: su análisis en perspectiva histórica*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2014.

¹³ Véase, al menos, Miguel Ángel Cabrera, *La ciudadanía social en España. Los orígenes históricos*, Universidad de Cantabria, Santander, 2013. Sobre el catolicismo social, esencial dentro del INP, hay que recordar trabajos de Feliciano Montero como *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España, 1889-1902*, CSIC, Madrid, 1983 o “Catolicismo y reforma social en España en el tránsito del siglo XIX al XX” en *De la beneficencia al bienestar social, Siglo XXI*, Madrid, 1986, pp. 167-176. Véase también Jorge Uría (coord.), *Institucionismo y reforma social en España*, Talasa, Madrid, 2000 y Ángeles Lario, “Individuo y sociedad: la incorporación de lo social al liberalismo”, *Estudios do Seculo xx*, 16 (2016), pp. 63-88.

LA RÉMORA FALANGISTA

Desde su reconstitución en plena la Guerra Civil (1938), y depurado ya de sus corrientes liberales y socialistas, el Instituto Nacional de Previsión continuó su labor sobre la experiencia de sus técnicos e intelectuales católicos, entre quienes destacaban Severino Aznar, Luis Jordana de Pozas o Inocencio Jiménez Vicente. Ese predominio, que inspiró buena parte de la legislación social hasta 1941, se vio comprometido a partir de ese año con el desembarco falangista en la gran institución de aseguramiento social en España. La influencia y la presencia falangista en los órganos colegiados y directivos del instituto no fue efímera y, a pesar de los años y las reorganizaciones, dejó una impronta indeleble obstaculizando cualquier intento de reforma y modernización del aseguramiento social. De hecho, el grueso de la reforma de 1963 hubo de desarrollarse discretamente y casi al margen de la institución.¹⁴

Casi coincidiendo con el inicio de su propio proceso de desfascistización y subordinación al Estado, el partido único procedió también al asalto de la previsión social. Lo anunció Gerardo Salvador Merino en el II Congreso Sindical de Falange de mayo de 1941, al mismo tiempo que José Antonio Girón alcanzaba el Ministerio de Trabajo y subvertía, a finales de ese mes, los equilibrios en la estructura del INP. De los 20 miembros de su consejo de administración, 12 pasaron a estar en manos de falangistas sin experiencia o formación técnica (destacando Mercedes Sanz Bachiller o Agustín Aznar entre los designados). Entre los católicos vinculados al INP anterior a la guerra apenas quedarían, tras la muerte de Jiménez Vicente, Jordana de Pozas y Primitivo de la Quintana, si bien es cierto que con el primero como máxima autoridad administrativa (director/comisario).¹⁵

Unos meses después, y en su discurso de toma de posesión como presidente del INP, el ministro se despachó en su tono arrogante y característico contra los técnicos y funcionarios del INP, cuya formación teórica y pretendida superioridad intelectual no arredraría a los falangistas que llegaban a sustituirlos.¹⁶ El escaso conocimiento sobre la materia de los segundos se compensaría con voluntad, temperamento, decisión y rapidez en el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de medidas para transformar socialmente la patria, que era exactamente de lo que, decían, había adolecido

¹⁴ Esther Martínez Quinteiro, “El INP, 1962-1977. El nacimiento de la seguridad social” en Santiago Castillo (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 2008, p. 132; “El INP entre 1957-1978. De los seguros sociales a la seguridad social franquista” en Rafael Ruzafa y Santiago Castillo (coords.), *La previsión social en la historia*, Siglo XXI, Madrid, 2009, pp. 265-296.

¹⁵ Arturo Álvarez Rosete, “*Elaborados con calma, ejecutados con prisa*. El avance de los seguros sociales y la evolución del INP en España entre 1936-1950” en Rafael Ruzafa y Santiago Castillo (coords.), *La previsión social en la historia*, pp. 235-263.

¹⁶ Los decretos de 15 de junio de 1938, 31 de mayo de 1941 y 14 de diciembre de 1942 reforzaron progresivamente la vinculación del INP al ministerio de Trabajo liderado por Girón. El decreto de 2 de noviembre de 1945 separó al ministro de Trabajo de la presidencia del INP, que pasó a ser nombrado por acuerdo del gobierno; véase Ministerio de Trabajo-INP, *Los seguros sociales en España de 1936 a 1950. Informe sobre las actividades y resultados de la gestión del INP presentado por su director general Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas*, INP, Madrid, 1953, pp. 64-65 y 71-72.

la institución. Los llamó “seudoeatos con brillante prosopopeya” e “individualidades pagadas de su capacidad teórica pero absolutamente mediocres [...] para la acción”. El nuevo INP no sería una “reunión de señores funcionarios” ni de técnicos fríos y sin fe política, sino de “camaradas falangistas” para hacer de la institución el “mejor tentáculo del Estado nacional-sindicalista en la política social”. Todo el sistema de aseguramiento social se concebía como un instrumento al servicio del ideario político nacionalizador que aspiraba a conformar la matriz del nuevo Estado totalitario franquista, y en el que, naturalmente, la revolución nacional-sindicalista ocupaba un lugar central.¹⁷

En otro discurso, esta vez pronunciado el 22 de noviembre de 1944 ante las Cortes, Girón consideraba que su doctrina social estaba en sintonía con las profundas transformaciones que estaba experimentando el mundo, estableciendo coincidencias de fondo con la Carta del Atlántico, la reunión de Filadelfia de la Confederación Internacional del Trabajo o el plan Beveridge. Existía ya una firme conciencia de que el orden que emergía de la Guerra Mundial estaría dominado y condicionado por “el ansia de la seguridad social” sin la que ya “no se concibe la paz”,¹⁸ pero para Girón eso significaba solo dos cosas, que su particular revolución no podía estimarse “tan descabellada y tan impetuosa”, y que España ya no incurría en “ese afán palurdo y humillante de querer coincidir con el mundo”, sino que podía reivindicar que “hoy el mundo coincida con nosotros” en la inminencia “de un nuevo Estado social universal” porque el país ya tenía su propia hoja de ruta.¹⁹ Llevaba aquí al extremo el adanismo social del que siempre adoleció el falangismo, si bien para el ministro la “elevación del nivel de vida de los trabajadores” no podría consolidarse por la vía de la previsión social porque un “seguro nunca debe cubrir del todo el riesgo contra el que defiende”, y tampoco por el camino de elevar las remuneraciones directas por los riesgos inflacionistas. La única solución real y definitiva que concebía era “modificar la estructura social” activando la “revolución nacionalsindicalista”, lo demás no era más que conservar el “mecanismo capitalista”. Esa revolución pasaba por la abolición del trabajo como mercancía incorporando al trabajador a un reparto justo del beneficio empresarial. Una idea imprecisa pero que se sostendría sobre un soporte sindical y “una previa organización sindicalista de la producción y el consumo” integrada orgánicamente en un “aparato nacional controlador”.²⁰

Retórica revolucionaria al margen, y haciendo lo propio con el bien estudiado Seguro Obligatorio de Enfermedad —priorizado por el falangismo en 1942—, el otro gran proyecto del falangismo instalado en el INP fue el llamado “seguro total”, tampoco exactamente original ya, aunque apareciese en el Fuero del Trabajo. Por decreto de 23

¹⁷ INP, *La futura empresa de los seguros sociales. Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo al tomar posesión de la presidencia del INP*, Madrid, 1943, pp. 17-24. Luis Jordana de Pozas, “El principio de unidad y los seguros sociales”, *BIINP*, 7-8 (1941), pp. 2-3, parecía coincidir en la idea de la instrumentalización política del aseguramiento social. Damián A. González y Manuel Ortiz, “Reflexiones sobre los orígenes del intervencionismo social franquista”, en *La Historia habitada. Sujetos, procesos y retos de la Historia Contemporánea del siglo XXI. XV Congreso de la AHC*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2023, pp. 2177-2188.

¹⁸ José Gascón y Marín, “Seguridad social y ordenación económica”, *BIINP*, 4 (1943), p. 15

¹⁹ José Antonio Girón De Velasco, *Orientaciones sociales del Gobierno*, INP, Madrid, 1945, p. 53.

²⁰ *Ibidem*, pp. 49-51.

de diciembre de 1944 se creó una comisión dominada por falangistas para elaborar un anteproyecto.²¹ Un seguro total podía significar dos cosas: no dejar ninguna situación de infortunio sin amparo asegurador, y ahí pueden aparecer seguros diferentes y gestión dispersa, o una fusión en un único seguro social y unidad de gestión. Lo cierto es que sabemos poco de aquel proyecto, pero el preámbulo del decreto ya era confuso: si bien parecía inclinarse por el segundo modelo, sin embargo, respetaba la independencia de montepíos y mutualidades, la participación de entidades aseguradoras y de la propia OSE, y daba continuidad a los seguros sociales asistemáticos. Era una forma de concebir la *unificación* que el propio Jordana de Pozas planteó en 1941 cuando defendía que la unidad no significaría el “monopolio absorbente” por el Estado (Trabajo-INP) sino coordinación, colaboración, intercambio y ayuda recíproca con todas aquellas instituciones a cargo de coberturas sociales o servicios sanitarios, especialmente los sindicatos.²² Adicionalmente, en los años cuarenta, la posibilidad de que el sistema de aseguramiento incluyese la totalidad de riesgos sociales, como por ejemplo atender las necesidades del paro involuntario, o involucrar financieramente al Estado, como el propio decreto planteaba en su artículo 2.º, se consideraba apenas una aspiración inalcanzable.²³ El proyecto, por tanto, naufragaba en ambos sentidos. La propuesta falangista conducía, además, a un modelo que marginaba al INP de la gestión para entregársela, fundamentalmente, a la organización sindical —que manejaría afiliación, cuotas y prestaciones de trabajadores en los pueblos menores de 3.000 habitantes, es decir, más de las tres cuartas partes de la población española en 1945, además de las de todos los autónomos— y a mutualidades y entidades de carácter privado. En la práctica eso supondría el encuadramiento de los trabajadores en torno al sindicato. Era un intento políticamente ambicioso y audaz, cierto es que en un contexto que, desde 1941, no favorecía los postulados maximalistas del partido. El proyecto concitaría rechazos decisivos, por supuesto en el INP, pero también en ministerios como el de Hacienda o Gobernación.²⁴

²¹ Arturo Álvarez Rosete, “*Elaborados con calma...*”, p. 240. Decreto de 23 de diciembre de 1944 “por el que se fijan las bases para el Seguro Total”, *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 13 (1945), pp. 472-474.

²² Luis Jordana De Pozas en “El principio de unidad”, p. 13.

²³ El propio Franco señaló que “Nosotros iremos al Seguro Total; pero para ir al ST, y que no sea una ruina para la nación, antes hemos de asegurar el trabajo para todos, hemos de poner en marcha España entera [...] y cuando hayamos reanimado su economía y creado fuentes numerosas de trabajo, cuando el seguro de paro afecte nada más que a aquellas desgracias ocasionales o a aquellas crisis de coyuntura inevitables, entonces iremos al seguro del paro y al seguro total”, véase León Leal Ramos, “La unificación de los seguros sociales y el seguro total: dos etapas”, *RESS*, 10 (1947), pp. 535-546. En 1951, y para el ministro Girón, el riesgo de paro involuntario no pasaba por un seguro directo (que conduciría a “la molicie e indirectamente al vicio”) sino a la “realización de obras” que absorbiesen trabajo asalariado, José A. Girón de Velasco. *Quince años de política social dirigida por Franco*, OID, Madrid, 1951, pp. 19-20. En 1963 se denegó una enmienda a la LBSS relativa la extensión a todos los españoles, por el hecho de serlo, de la SS y gastos sufragados con recargos sobre impuestos (como se proponía en el art. 2.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944) con el argumento de no estar al alcance de las posibilidades económicas del país, pero admitiéndose como “una meta algún día alcanzable”, véase “Discurso del Sr. Corral Saiz, presidente de la comisión especial”, *RISS*, 1 (1964), p. 15. El problema, como es bien sabido, estaba en la negativa gubernamental a afrontar una reforma tributaria.

²⁴ Los datos son de Álvarez Rosete, “¡Bienvenido, Míster Beveridge! El viaje de William Beveridge a España y la Previsión Social Franquista”, *International Journal of Iberian Studies*, 17-2 (2004), pp.

Del rápido fracaso de este proyecto no se desprende la renuncia del falangismo a mantener espacios de influencia y poder propio entre los trabajadores vinculados a la gestión del aseguramiento social. En este sentido, y más allá, o adicionalmente al refugio y el espacio que supusieron las obras sindicales,²⁵ destaca la especial relevancia que siempre concedió a los montepíos y mutualidades laborales frente a las corrientes que abogaban por la gestión estatal y unificada de la protección social. Eran una modalidad particularista del aseguramiento social y paralela a la pública, un subsistema de previsión muy extendido en el que la solidaridad emana de un sector laboral concreto (gremialización de la protección frente a la solidaridad nacional), e incluso de la empresa como “comunidad natural” de trabajo. El falangismo utilizó propagandísticamente ese tipo de organizaciones por su “espíritu revolucionario [...] su potencialidad política” y “sus ambiciones sociales”, considerándolas un reflejo del “principio democrático” de la asistencia social. Serían así un “ejemplo de libertad” que sustraía “a toda dictadura y a la burocracia del Estado una rama tan importante como la de la protección al trabajador” cuya gestión se entregaba a los propios interesados. Eso les permitía ejercer formas de “previsión ofensiva”, y no solo defensiva, pues además de las prestaciones extrarreglamentarias (discrecionales pero próximas al asistencialismo social), los montepíos laborales ofrecían al trabajador la posibilidad de “poder participar en el Poder como ningún otro obrero del mundo”. Dentro de aquella ficción retórica, la mutualidad entregaba al obrero capacidad de decisión sobre su administración, habilitándolo para resolver, por ejemplo, si las inversiones de capital excedentario se dedicaban a erigir “viviendas, sanatorios, escuelas, etc.” o a mejorar su capacitación política y su conocimiento (“para mandar, para dirigir, para que vuestros hijos manden y dirijan”).²⁶

Sobre la apuesta mutualista del falangismo debe aclararse que la dictadura reformuló, con su ley de Montepíos y Mutualidades de 1941 y los reglamentos de 1943 y 1954, el significado de lo mutual. Más allá del discurso evocador de lo popular, neogremial, democrático e interclasista, eran realmente otra “modalidad más de los seguros sociales”, para grupos determinados de trabajadores reconocidos por el Ministerio de Trabajo. La afiliación era obligatoria y, con hasta 28 montepíos nacionales y 1.200 de todo tipo, conformaba todo un sistema de protección complementaria y de gestión paralela al del INP. El franquismo desvirtuó por completo las mutualidades cuando introdujo la obligatoriedad para sus miembros, o al crear en 1948 la caja de compensación del mutualismo laboral, que implicaba una solidaridad intermutualista que disolvía su propia esencia particularista. Una parte, no pequeña, de su relevancia radicaba en que, si bien carecían de afán de lucro, desde 1953 sus reservas debían dedicarse

105-116 quien trabajó con documentación obrante en el archivo del INP y que desde hace tiempo no se puede consultar por falta de personal. También José Antonio Girón De Velasco, *Orientaciones*, p. 47.

²⁵ Carme Molinero, *La captación de las masas*, Cátedra, Madrid, 2005.

²⁶ José A. Girón de Velasco, *Quince años*, pp. 20, 32-33. De la utilización propagandística de esa idea de empoderamiento obrero a través de su teórica (y retórica) participación en la gestión de las mutualidades da cuenta María Dolores de la Calle Velasco, “Mutualidades laborales en el régimen de Franco”, *Revista de historia de la economía y de la empresa*, 4 (2010), pp. 209-223.

obligatoriamente a la compra de valores del Estado para apoyar su política inversora. Política y administrativamente estaban intervenidas y tuteladas por la Dirección General de Previsión (Trabajo) y, en menor medida, por la Obra Sindical de Previsión Social (OSE), que controlaban vía designaciones sus órganos de dirección y gobierno tanto nacionales como provinciales. Los vocales en representación de los trabajadores y las empresas en las asambleas eran seleccionados por la OSE y la OSPS atendiendo a su idoneidad política, y a pesar de todo ello el falangismo utilizó siempre la ficción de la representatividad en las mutualidades y que se trataba de instituciones que actuaban al servicio de los asegurados.²⁷ Pero el debate puede también situarse en la naturaleza del mutualismo franquista, en si por su obligatoriedad y dimensión jurídica eran o no instituciones públicas confundibles con el Estado que las crea, controla, vigila y coordina.

Cuando Romero Gorria consiguió sacar adelante el proyecto de ley de bases de la seguridad social desde el Ministerio de Trabajo, el falangismo, excluido de su redacción, no dudó en criticarlo desde postulados mutualistas. Denunciaron el “casi exclusivo sistema de gestión pública” porque “el Estado no debe ser gestor directo de la SS” sino solo ordenador e inspector, defendiendo el principio de subsidiariedad en teórico alineamiento con el magisterio pontificio. En su lugar reivindicaban el protagonismo de la mutualidad laboral “como representación genuina de los trabajadores y los empresarios” en la gestión de la seguridad social (“precioso instrumento de educación social”). Propugnaban así una seguridad social dirigida y autoadministrada por los interesados a través de las mutualidades y la participación efectiva de la OSE, sin menoscabo de la tutela ministerial y de un sistema de compensación nacional. Un proyecto como la LBSS consideraban que provocaba la “desnutrición social de la vida asociativa” que, imaginaban, representaban las mutualidades, y el aumento de costes por la burocracia sin los beneficios de la participación social. En el fondo del descontento latía la definitiva dependencia del Ministerio de Trabajo de este tipo de instituciones como entidades de interés público (base 17). Preferían el “pleno encuadramiento de las mutualidades laborales en la OSE”, sin perjuicio de su independencia patrimonial, con órganos de gobierno dependientes de las juntas económicas y sociales del sindicato respectivo. El sistema se completaría con el INP, pero solo con funciones de coordinador general y compensador nacional como administrador del fondo de SS que proporcionaría el Estado; y todo con representación de trabajadores y empresarios. No veían tampoco razones para excluir a las compañías mercantiles de la participación y gestión de la seguridad social, especialmente en materia de accidentes (riesgo considerado exclusivamente empresarial), y consideraban la eliminación del lucro el resultado de la influencia de la OIT, demasiado impregnada de “demagogia e influencia marxista”. Las reminiscencias corporativistas compartían así espacio con otras liberales.²⁸

²⁷ Guillermo Marín Casado, *Mutualismos. La previsión social en Álava durante el franquismo*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2017, pp. 85-102. María Dolores de la Calle Velasco, “Mutualidades laborales”. Elena Maza Zorrilla, *Asociacionismo en la España franquista*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2011.

²⁸ “Consideraciones al proyecto de ley de Bases de Seguridad Social”. Noviembre de 1963. 51. 18534. Secretaría General del Movimiento. Secretaría Técnica. Proyecto de Ley de Bases de la SS. Subcarpeta 16. Archivo General de la Administración (AGA). “Anteproyecto de la LBSS”. 10 de octubre de

Para los defensores de la ley, ésta no representaba ataque alguno contra la iniciativa privada, ni constituía una norma estatificadora o socializante, en primer lugar porque respetaba y reforzaba (con la gestión de accidentes y enfermedad profesional) la existencia de las mutualidades (incluidas las patronales), que en este discurso también representaban una “forma clarísima de agrupación de los propios interesados” al margen del Estado y en el “marco sindical”, y se consideraba que, aunque estuviesen tuteladas por Trabajo, primaba el autogobierno. En segundo lugar, se defendía que en la rectoría de los órganos de gestión de la SS existiría una representación electiva sindical a partir de las juntas económicas y sociales (base 17/73-74). Y, en tercer lugar, porque la desaparición del lucro en materia de accidentes laborales era un signo de modernidad y equiparación con Europa, aunque se justificó porque no podía permitirse que compañías privadas y extranjeras de seguros hicieran en España lo que no podían hacer en sus países y continuasen retornando a sus matrices beneficios por coberturas sociales que deberían permanecer en el sistema.²⁹ Todo ello, dijeron, colocaba a la nueva ley en la senda de la fidelidad a los principios del Movimiento, pero lo cierto es que todo fue una solución ecléctica y flexible condicionada por el principio de oportunidad política.³⁰ No se pudo orillar, en definitiva, la perspectiva particular del falangismo sobre la protección social y lograr una gestión integral y pública del aseguramiento.³¹

HACIA UN CONCEPTO MÁS MODERNO DE SEGURIDAD SOCIAL

La clausura del intento de Girón para liquidar el INP, y la crisis de gobierno de 1945 que saludaba la nueva coyuntura internacional tuvo efectos interesantes. De una parte, no frenó el desarrollo mutualista, ni la permanencia en puestos de dirección y representación en el INP de falangistas sin capacidad técnica, ni de cualquier otro sector con intereses en materia de previsión social. El INP quedaría así en una situación

1963. 51. 18533. AGA. “Informe sobre el proyecto de la LBSS” por Jesús López Medel para la OSE. 6 de noviembre de 1963. Interesa también la defensa de la iniciativa privada del Sindicato Nacional del Seguro, en su “Informe previo sobre el anteproyecto de la LBSS” de agosto de 1963. 51. 18533. AGA. Véase la planificación de la SS propuesta en II Congreso Sindical de 1962 y resumida en Juan Eugenio Blanco, *La planificación de la SS*, pp. 115-135; “Las mutualidades laborales ante el seguro total”, *Revista de Derecho del Trabajo*, 20 (1956), pp. 23-26.

²⁹ “Discurso del Sr. Romeo Gorriá, ministro de Trabajo” y “Discurso del Sr. Corral Saiz, presidente de la comisión especial”, *RISS*, 1 (1964), pp. 28-38 y 10-27. Romeo Gorriá negaba que las mutualidades estuviesen bajo la influencia del Estado, que éste participase en sus funciones, o que fueran un órgano del mismo.

³⁰ Gaspar Bayón Chacón, “Los problemas de personalidad de la Ley de Bases de la Seguridad Social”, *Revista de Política Social*, 61 (1964), p. 35. Miguel Rodríguez Piñero, “El Estado y la Seguridad Social”, *Revista de Política Social*, 61 (1964), pp. 41-83.

³¹ El primer gran debate sobre la cuestión tuvo lugar, en realidad, en el seno del INP en 1959, cuando Jordana de Pozas defendió un plan nacional de seguridad social, redactado a petición del gobierno, que implicaba la reorganización y reestructuración bajo criterio de unidad de todos los organismos e instituciones de previsión. Su proyecto fracasó, dentro del propio INP, por falta de dirección política e impulso gubernamental frente a las resistencias de los sectores implicados, pero su debate fijó con claridad los límites de la reforma que sí fructificaría en 1963. Véase Juan E. Blanco, *La planificación de la SS*, y “Actas de la Comisión Permanente del INP”. 14 de enero de 1959. Tomo 21. Archivo INGESA.

interna de parálisis y bloqueo institucional que no favoreció el desarrollo y la reforma de los seguros sociales en marcha ni proyectos de unificación. Todo ello influiría en la consolidación de ese modelo de protección de gestión dispersa, débil, desigual, con duplicidades y poco eficaz a la hora de gestionar los recursos disponibles hasta la reforma de 1963.³² Por otra parte, la visita a España en 1946 de William Beveridge en un viaje orquestado por Jordana de Pozas y Fernando María Castiella (decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid),³³ se ha interpretado como la apertura de un escenario más en los esfuerzos del franquismo por adaptarse al nuevo clima internacional también en materia de aseguramiento social. La figura de Luis Jordana de Pozas resulta, en este sentido, paradigmática de esa transformación, según ha señalado Guillermo Marín.³⁴ Jordana de Pozas, un católico-social que no desentonó con el falangismo, se convirtió en la imagen del régimen para ese cambio discursivo.³⁵ Inamovible en la dirección del INP desde 1941, a partir de 1947 la dictadura le encomendó la dirección de la *Revista Española de Seguridad Social* (1947-1951), que sustituía al más autorreferencial *Boletín de Información del INP* (1941-1946). Aquella publicación marcó un punto de inflexión que buscaba reconciliar a la institución con su propio pasado, conectándola con las corrientes internacionales más avanzadas en materia de protección social, y marginar intelectualmente el modelo falangista de mutualidades y obras sindicales. En ese punto hay que destacar la implicación en aquel cambio de discurso del catolicismo social, pieza esencial en la creación y desarrollo del INP que, a partir de 1945, volvió a detentar su presidencia con Pedro Sangro y Ros de Olano. Si antes abandonaron su predilección por la subsidiariedad para abrazar la obligatoriedad de los seguros sociales, después se acercaron a las modernas doctrinas concomitantes con los modelos de seguridad social que se impusieron en occidente tras la Segunda Guerra Mundial, en lo que consideraban era una evolución lógica y conforme tanto a la doctrina pontificia como a los nuevos tiempos. No obstante, no debemos perder de vista dos cuestiones, la primera es que los modelos foráneos de seguridad social con mayores niveles de protección y financiación quedaron en el terreno de las aspiraciones, y la segunda que las primeras interpretaciones que se hicieron desde España de la seguridad social quedarían parcialmente ahormadas por elementos tradicionales del pensamiento católico-social y no son deslindables del propio contexto político e ideológico de la dictadura. La selección de autores que analizamos a continuación obedece a que desarrollaron algunas de las más relevantes reflexiones integrales (y no tanto técnicas) sobre la seguridad social en el contexto al que acabamos de referirnos.

³² Arturo Álvarez Rosete, “Elaborados con calma, ejecutados con prisa”, p. 261. Un ejemplo de bloqueo falangista para el aludido *plan Jordana* de 1958-1959 en Esther Martínez Quinteiro, “El INP entre 1957 y 1978”, pp. 265-296.

³³ Arturo Álvarez Rosete, “¡Bienvenido, Mister Beveridge!”, pp. 105-116.

³⁴ Guillermo Marín Casado, “Seguros sociales y confluencias doctrinales en España e Italia (1938-1947)”, *Historia Contemporánea*, 61 (2019), pp. 775-796.

³⁵ Luis Jordana De Pozas, “La Seguridad Social en el orden internacional”, *RISS*, 4 (1954), pp. 607-630; esta revista sustituyó a su vez a la *Revista Española de Seguridad Social* en 1952 con una clara vocación internacional a las puertas del ingreso español en la ONU y en la OIT.

El primero de nuestros autores es Antonio Perpiñá Rodríguez, formado en la escuela sociológica de Severino Aznar, trabajó en el INP entre 1942 y 1947, fue miembro del Instituto Balmes de sociología y del Instituto Social León XIII, para luego ser uno de los primeros catedráticos de sociología en España. Su obra referencial es un tratado sobre *Filosofía de la Seguridad Social*,³⁶ donde contemplaba la seguridad social como una novedad civilizatoria consistente en “la nacionalización o socialización de los seguros sociales” en sociedades capitalistas y avanzadas. Si los viejos seguros sociales consideraban el trabajo como fundamento de un auxilio que el Estado reservaba apenas a los sectores más débiles de la sociedad, la nueva seguridad social aspiraba a eliminar la miseria en cualquier circunstancia. Y si antaño el peso la previsión social recaía sobre el ámbito económico y laboral, ahora lo hacía sobre la comunidad política, sobre el Estado, elevado a la condición de garante y promotor del bien común. La solución de los problemas sociales, antes vinculados a la cuestión obrera, pasaban en los nuevos tiempos por proporcionar a cada miembro de la sociedad el mayor nivel de bienestar material posible.³⁷ Por su base filosófica la SS era algo definitivamente nuevo, trascendía la clase social para instalarse en el conjunto de la sociedad, y hacía lo propio con el afán reparador del sistema de aseguramiento social para aspirar a “transformar la estructura social mediante una redistribución de la renta nacional”.³⁸ El capitalismo dejaba de ser un espacio libre y desregulado y por ello desaparecía también la cuestión obrera al nacionalizarse la miseria y aparecer nuevos antagonismos sociales como el que concernía a productores (empresarios-trabajadores) y consumidores (la plusvalía laboral perdía terreno ante la mercantil, siendo el consumidor el nuevo explotado).³⁹ El problema social ya no radicaría en la cuestión obrera, ni precisaría de medidas circunstanciales, sino planificadas. Esa seguridad plena y existencial solo podía llevarse a cabo a través un sistema de redistribución de la renta nacional de carácter público-estatal y planificado por el Estado y su elite funcionarial.⁴⁰ Al fin y al cabo, la seguridad social suponía el triunfo del estatismo y el colectivismo, que entiende como una especie de “imperio administrativo”⁴¹ en las sociedades avanzadas por hacer recaer en el Estado la protección de los individuos y generar nuevas relaciones de interdependencia social y solidaridad.

La seguridad social era un “factor de socialización fría” que redefinía el concepto de bien común hasta hacer de este un servicio público para el mantenimiento del

³⁶ Antonio Perpiñá Rodríguez, *Filosofía de la Seguridad Social. Ontología de la previsión actual*, Ministerio Trabajo-INP, Madrid, 1952; *Sociología de la Seguridad Social*, CECA, Madrid, 1972. José Luis Monereo Pérez, “Antonio Perpiñá Rodríguez (1910-1984): el tratamiento transdisciplinar de la Seguridad Social”, *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 16 (2018), pp. 285-302.

³⁷ Antonio Perpiñá Rodríguez, *Filosofía de la SS*, p. 141 y 148.

³⁸ Antonio Perpiñá Rodríguez, “La época de lo social y el INP”, *RISS*, 2 (1960), pp. 283-298.

³⁹ Antonio Perpiñá Rodríguez, *Filosofía de la SS*, p. 111, 134-137 y 144.

⁴⁰ En relación con su financiación, y en línea con la OIT, Perpiñá reflexionaba sobre la necesidad de introducir la financiación presupuestaria a cargo del Estado, que si bien en España “esa aportación es aún mínima [...] hay ya una declaración legal rectificadora del más alto nivel sintomático. El apartado d) del art. 2.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944” por el que se creó la comisión para desarrollar una ley de bases del seguro total, y que preveía esa aportación vía recargos sobre “contribuciones e impuestos”, *Ibidem*, p. 229.

⁴¹ *Ibidem*, p. 178 y 232.

nivel de vida.⁴² Eso le lleva a pensar que ya no cabe hablar de capitalismo, aunque tampoco de socialismo (no lleva a la igualdad económica) en estas sociedades con seguridad social, y habla de “colectivismo” porque es el Estado, y no los individuos o la asociación de estos, el que se encarga de la previsión económico-social. En su libro de 1952 se mostraba preocupado y crítico con las expresiones maximalistas de la seguridad social, que le parecían una forma de “socialismo de Estado y no liberación económica”, porque ponían en riesgo la aspiración, expresada en la *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*, por la que el trabajador aspira al mejoramiento de su situación a través del aumento de sus salarios y rentas, lo que derivaría en disponibilidad de recursos para su propia protección y emancipación.⁴³ Ocho años después relajaba su desconfianza hacia el Estado, y ni socialización significaba necesariamente estatificación, ni los grandes fines sociales de la SS podrían lograrse sin el liderazgo del Estado. Tras la Segunda Guerra Mundial se habría abierto la era de lo social, en la que “la exigencia social es irrenunciable y [...] además [...] solo es realizable con presencia constante del Estado”. El “espantajo del *coco socialista*” se habría “disuelto en el éter de la pura palabrería”. Perpiñá combatía ahora a los críticos de la SS que la consideraban, a través de su particular interpretación de la doctrina pontificia (*Quadragesimo Anno*), un ejemplo de *leviathanismo soviético* y propugnaban un sistema basado en la subsidiariedad del Estado. Quienes atacaban que el Estado ejecutase la política social y la gestionase materialmente con su burocracia, por ahogar así la iniciativa social y privada, pedían además que aquel se limitase a regular y a inspeccionar (intervención legislativa pero no administrativa). En cierta forma Perpiñá les arrebató la razón con el mismo argumento: un sistema de seguridad social moderno solo es viable en manos del Estado, pero siempre será un Estado subsidiario. Ni sindicatos, ni corporaciones mixtas, ni compañías mercantiles, ni empresas, ni mutualidades podrían asumir ese encargo, por lo que, efectivamente, el Estado actúa y lo hace subsidiariamente. La gigantesca tarea que suponía cuidar de la mayoría de la población, equivalente al bien común que da sentido al Estado, no puede descansar en la propia sociedad o en sus partes. Ese tipo de justicia social desborda las posibilidades de las organizaciones sociales, y necesita de la política social y de un medio institucional idóneo como es el Estado. La enorme dimensión y misión de la seguridad social solo podía recaer en quienes tienen no solo la responsabilidad de cuidar a la comunidad, sino también la posibilidad de hacerlo (con medios, conocimiento, organización científica, etc.), por lo que solo el Estado podía asumir, en esta era expansiva de lo social, el rol de “regente del bien común” y de la solidaridad nacional.⁴⁴ En el caso español, y para prevenir

⁴² *Ibidem*, p. 110. Véase Eugenio Pérez Botija: “¿Socialización de la Seguridad Social?”, *Cuadernos de Política Social*, 14 (1952), pp. 7-16.

⁴³ Antonio Perpiñá Rodríguez, *Filosofía de la SS*, pp. 269-270. No fue una situación infrecuente, pues aparece también en la obra del jurista José Pérez Leñero, quien, si bien compartía el concepto revolucionario de la seguridad social y que ésta precisaba de la función rectora y planificadora del Estado, desconfiaba de sus implicaciones socializantes por la influencia de la doctrina católica sobre la subsidiariedad estatal. José Pérez Leñero, *Fundamentos de la Seguridad Social*, Aguilar, Madrid, 1956.

⁴⁴ Antonio Perpiñá Rodríguez, “La época de lo social y el INP”. Juan Eugenio Blanco en el contexto de la *Mater et Magistra*, apuntaba también hacia la tergiversación del principio de subsidiariedad en

cualquier veleidad exagerada de estatismo, la solución recaía en el INP, por ser una institución sin ánimo de lucro, especializada, y un organismo autónomo pero estatal.

Para Perpiñá la seguridad social tenía una evidente dimensión espiritual a la que dedica el final de su obra, en su opinión solo “la Ética cristiana y su forma secularizada de la moral racionalista humanitaria forman una sólida garantía de la protección al desamparado por deber categórico”. En su reflexión el sustrato iusnaturalista de raíz católica es evidente, y aunque comparte espacio con el derecho positivo, las conclusiones se ahorman sobre la impronta cristiana y la influencia Severino Aznar: “[...] ninguna seguridad social será satisfactoria mientras no se logre la seguridad moral, la decencia en las costumbres, la virtud en el trato humano [...] ¿por qué no recoge también el sentido de moralización que debe estar en la base de todos los sistemas de derecho positivo?”. La suficiencia material no lo es todo en la vida, y “frente al infortunio previsible hay una manera de recobrar la seguridad subjetiva, que es la conformidad y la resignación [...] lo peor no es el hambre, sino el pecado”. Por ello la seguridad social, hedonista, que ofrece un “mínimo de subsistencia” y no solo de “simple conservación” debe fomentar valores como “la virtud y la sobriedad” y “traer en sus normas algunas gotas de espiritualismo” porque el problema no sería existir simplemente, sino ser mejores.⁴⁵

Carlos Martí Bufill fue secretario general técnico del INP, presidente de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (1954-1991) y reconocido especialista en seguridad social.⁴⁶ Su perspectiva de la seguridad social era eminentemente católica y teóricamente interesante. Para Bufill la seguridad social suponía una transformación de los “moldes clásicos del Seguro Social”. Lo que antes era una “pequeña cobertura de necesidades sociales de las clases económicamente débiles” o una protección “entrañablemente laboral”, en el nuevo sistema garantizaba prestaciones económicas y sanitarias “en razón del estado de necesidad”.⁴⁷ La seguridad social aspiraba a mejorar “formas de vida, [...] niveles económicos, [...], intelectuales [...] [y] morales a través de un esfuerzo colectivo para el logro del bienestar social”. Suponía una idea profundamente transformadora, originada en la Carta del Atlántico y el plan Beveridge, en mitad de un siglo, el xx, que consideraba caracterizado por el triunfo de lo social. El siglo xx había convertido el “problema social” en un “amplio movimiento social”, un “torrente” frente al que ya no cabía levantar obstáculos, sino canalizarlo, pues cualquier éxito político se mediría por el esfuerzo en esa materia. Las sociedades y la política del futuro tendrían, inevitablemente, un “signo eminentemente social”. Ahora ya no se

la *Quadragesimo Anno* y su utilización “como valladar teórico inexpugnable que impide la acción estatal”, y propone la misma lectura: por razones políticas, religiosas, filosóficas e instrumentales, es inviable la realización de la seguridad social por partes de la comunidad, “nos hallamos ante uno de los indiscutibles casos en que una socialización bien entendida es inevitable y beneficiosamente necesaria”.

Juan Eugenio Blanco, “Doctrina pontificia sobre seguridad social”, *RISS*, 5 (1961), p. 1.216.

⁴⁵ Antonio Perpiñá Rodríguez, *Filosofía de la SS*, pp. 273-274.

⁴⁶ José Luis Monereo Pérez, “Carlos Martí Bufill (1915-2001): los fundamentos éticos y científicos de la Seguridad Social en España”, *Laborum. Revista de Derecho de la SS*, 12 (2017), pp. 291-306.

⁴⁷ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado de Seguridad Social*, INP, Madrid, 1951, pp. 98-99.

trataba de reparar infortunios con el aseguramiento social, sino “de cambiar la fisonomía de la sociedad”, y para ello se precisaban transformaciones institucionales profundas.⁴⁸

Para Bufill la idea de seguridad social también era profundamente novedosa en cuanto propugnaba la materialización de la tradicional “justicia social cristiana” (conmutativa y distributiva) por la vía de la redistribución de la riqueza y elevada a la categoría de derecho fundamental. En Bufill es relevante cómo la seguridad social se concibe como un derecho humano fundamental que debe ser reconocido, desarrollado y protegido por todos los Estados al más alto nivel legislativo, y por los organismos internacionales. A esa nueva consagración jurídica se habría llegado a través del desarrollo del catolicismo social y las encíclicas papales, precursores en el reconocimiento de ese derecho. Todo el sentido ético y moral de la seguridad social moderna descansaba, por tanto, en sus raíces cristianas. La seguridad social no era la expresión del intervencionismo altruista del Estado, sino de un derecho subjetivo que, como tal, correspondía y debía garantizar y positivizar el Estado. De hecho, un “Estado sin sistema de SS se considera ya hoy como un Estado que incumple un deber sagrado para con sus ciudadanos”. El sistema debía ser obligatorio e irrenunciable, pues los problemas que atajaba (la enfermedad, el salario, etc.) no eran cuestiones privativas del individuo, sino que concernían “a la sociedad entera”. Desde esa concepción armnicista u organicista, la seguridad social debía contribuir así a la paz y a la conservación del orden social.⁴⁹

Pero en el pensamiento de Martí Bufill la seguridad social también era algo más que todo eso. Concebida como “derecho innato que se reconoce en el hombre como atributo divino”, hacía que “junto a los derechos cívicos y políticos del individuo” apareciesen también “los derechos sociales”.⁵⁰ La seguridad social moderna emanaba del derecho natural a existir y, para Bufill, ese derecho social, elevado a rango constitucional en muchos países (y creía que también en España), resultaba esencial para que el hombre desarrollase sus otros derechos, políticos y civiles, y que la libertad, en definitiva, no quedase en mera formalidad.⁵¹

En sus estudios “Concepto y naturaleza del seguro social en las legislaciones modernas” y “La unificación del campo de aplicación en los seguros sociales”,⁵² declaraba obsoletos los sistemas que fundamentaban la cobertura de los seguros sociales en la “protección exclusiva de los económicamente débiles”. Se abría paso una nueva concepción más amplia del seguro social, y tendente a la universalidad, que era la de

⁴⁸ Ibidem, pp. 175-176, 184. Carlos Martí Bufill, “La Seguridad Social como factor de promoción en el desarrollo económico”, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 4 (1964), p. 175.

⁴⁹ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, pp. 174, 134, 171-172. La vinculación entre seguridad social y doctrina social católica es frecuente, un ejemplo en Luis Antonio Sobrero, “Seguridad Social y doctrina social católica”, *Boletín de estudios económicos*, 8: 29 (1953), pp. 101-125.

⁵⁰ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, pp. 105, 133-134, 141, 189 y 211; “Realización de la Seguridad Social en España” en *La política de Seguridad Social Española y sus realizaciones*, INP-Ministerio de Trabajo, Madrid, 1952, p. 22; “La Seguridad Social como factor de promoción”, p. 159.

⁵¹ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, p. 141 y 154. Una idea similar en José Pérez Leñero, *Fundamentos*, p. 166. Romeo Gorría, en su discurso de defensa de la LBSS ante las Cortes relacionó también la libertad a la disponibilidad de medios económicos.

⁵² Publicados en *RESS*, 6 (1947), pp. 953-971 y *RESS*, 7-8 (1948) pp. 1437-1459.

seguridad social. Ese nuevo motor del seguro social para cubrir nuevos estados de necesidad debía fundamentarse en el trabajo, protegiendo a todos los trabajadores, y como primer paso para configurar “un derecho de seguro social para toda la población” (es decir, vinculado “a la propia naturaleza humana como derecho derivado de la propia vida”) en la línea doctrinal de la Asociación Internacional de SS (1947), la OIT (Filadelfia, 1944) o la Conferencia Interamericana de SS de Santiago de Chile (1942). No se le ocultaba que esa tendencia a la universalidad emanaba de la posguerra mundial, cuando Europa atravesaba “el momento más crítico de su historia económica”, y como una reclamación de los Estados y las instituciones internacionales, “desde arriba” y no “desde abajo”.⁵³

La seguridad social quedaría así enmarcada en torno a cinco principios: *universalidad, integridad, solidaridad, unidad e internacionalidad*. La primera como “tendencia” y aspiración para cubrir a todos los ciudadanos en tanto que trabajadores y no solo a los económicamente débiles.⁵⁴ Pero de momento, ese derecho solo podía reconocerse al trabajador, nunca al “vago” o al “parásito”.⁵⁵ El derecho a la SS no sería absoluto: al implicar “redistribución de riqueza” quedaba condicionado a que el beneficiario fuese “un miembro activo de la sociedad” que cooperase a crear “la misma riqueza que hay que distribuir”.⁵⁶ La segunda como protección general frente a cualquier infortunio y en cuantía suficiente. En este sentido Bufill defiende una protección de mínimos, la suficiente como para garantizar la supervivencia básica (si no lo es “no cabe hablar de derecho”), entendida como un “mínimo vital según necesidades y nivel de vida”.⁵⁷ Ahí terminaba la protección del Estado, y el veto al “negocio y al lucro particular”, quedando en manos de la iniciativa y el riesgo individual aumentar esa protección por medios particulares o mutualistas.⁵⁸ Garantizar toda esa protección dependería de la creación de un sistema de “redistribución de la riqueza eminentemente cristiano” sobre el que cimentar la “nueva solidaridad nacional” por la que los que más ganen, más aporten, aunque solo fuese por egoísmo defensivo.⁵⁹ La *unidad* remite a la integridad de la acción protectora característica de la seguridad social y que la diferencia del sistema de seguros sociales independientes. Ese era un debate superado, y reponer la salud o acceder a la subsistencia marcaban un derecho “igual para todos los hombres” que no admitía descomposición. Por ello se imponía la unidad jurídica y administrativa que

⁵³ Carlos Martí Bufill, “La SS como política”, *RESS*, 11 (1950), pp. 1.723-1.745.

⁵⁴ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, p. 212 y ss., y 233 y ss.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 114 y 152-153, 194-199. Carlos Martí Bufill, “Realización de la Seguridad Social en España”, p. 22.

⁵⁶ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, p. 114. Para autores como Pérez Leñero, el único criterio posible para acceder a los beneficios de la seguridad social era el trabajo, cumplir con “los deberes que ella [la vida] implica”. El criterio vital no daba ningún derecho de protección pues lo contrario equivaldría a “una credencial de funcionario estatal” por inscribirse en el registro civil. José Pérez Leñero, *Fundamentos de la Seguridad Social*, p. 128, 133, 144, 155 y 197; “Trabajo y SS”, *RESS*, 11 (1949), p. 1868. Joaquín Azpiazu, “La sociología católica y la Seguridad Social”, *Revista de Seguridad Social*, 10 (1947), pp. 547-560.

⁵⁷ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, pp. 215-216.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 492-493.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 218-219.

garantizase, además, la eficacia del sistema y el mínimo gasto. Tal unidad no tenía por qué significar “exclusividad o monopolio” en manos del Estado, juzgándola compatible con la colaboración de la OSE, las mutuas o las cajas de empresa sin ánimo de lucro.⁶⁰ La quinta característica definitoria de la seguridad social era su carácter internacional, porque la seguridad social es un derecho y “un atributo humano”, no de los territorios.⁶¹

La obra de Martí Bufill es reseñable también por la influencia keynesiana. La protección social dependía de la marcha del empleo y la generación de riqueza para que hubiese redistribución. Y para ello consideraba básicos la redistribución de rentas con progresividad fiscal, subsidios a las clases menesterosas y estímulos públicos a la inversión, el empleo y al consumo privado. La eficacia y desarrollo de la seguridad social dependerían de la proximidad de cada sociedad al pleno empleo, y para lograrlo se hacía necesario el control y la planificación económica del Estado.⁶² Aquí aparece ya la seguridad social como “factor” y como “consecuencia” del desarrollo económico. Entre el desarrollo de la seguridad social y de la economía existirían implicaciones recíprocas, y Bufill defendería que el desarrollo económico es precedido por el de la seguridad social, que actuaría como palanca de prosperidad y progreso, por ejemplo, al asegurar cierta capacidad de consumo a quienes no tendrían ninguna, estimulando así la producción a través de la demanda agregada.⁶³

CONCLUSIONES

El desarrollo de la seguridad social —y de los “Estados del bienestar” europeos— es el resultado de complejos procesos de acumulación histórica y no resiste una vinculación exclusiva con el desarrollo democrático de los países. En el caso español es también el resultado del proceso de internacionalización de la política social, al menos, desde la Carta del Atlántico, como respuesta al riesgo de penetración del modelo comunista. Perpiñá, protagonista de estas páginas, escribió que ese factor de la política internacional influía “decisivamente en los planes de previsión, al menos en el sentido de acelerar su implantación con la misma angustia que se acude a taponar los agujeros de un barco”. En cierta forma, y como en el pasado, la nueva seguridad social se siguió concibiendo como un instrumento defensivo para garantizar la paz y la convivencia social, y en menor medida como una ampliación de derechos de ciudadanía.

En España el tránsito del modelo de aseguramiento social a los más modernos de seguridad social encontró, incluso en sus aspectos teóricos, limitaciones evidentes. De una parte, su consolidación como derecho se resintió en el terreno de la universalidad. Aunque aceptada como tendencia o aspiración, la protección social del Estado debía

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 220-221 y 491-492.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 212, 222 y 158-163.

⁶² Carlos Martí Bufill, “La SS como política”, pp. 1723-1745.

⁶³ Carlos Martí Bufill, *Tratado comparado*, p. 169-170, 178-179, 180-183; “La Seguridad Social como factor”, p. 168 y ss. José Luis Moreneo, “Carlos Martí Bufill”, p. 304. El ministro Romeo Gorría en su discurso ante las Cortes sobre la LBSS (pp. 31-35) se expresaría en términos muy similares. La idea también aparece en José Pérez Leñero, “Valor político de la SS”, *RISS*, 3 (1955), p. 389. Probablemente, la influencia es de Manuel de Torres, *Teoría de la política social*, Aguilar, Madrid, 1949.

quedar circunscrita a los trabajadores que, por causas inexorables, no pudieran atender la “ley divina” que impone al hombre trabajar. Se superó el concepto de protección limitada para los trabajadores económicamente débiles, pero no su ligazón a la tradicional justicia social del reformismo católico de preguerra, concebida para permitir al hombre esforzado acceder al mínimo de propiedad para existir con dignidad. La propiedad –centro del pensamiento liberal, originada por el trabajo y fundamento de la sociedad– y su redistribución a través de la seguridad social, constituía el baluarte defensivo para conseguir la estabilidad social y preservar la sociedad misma. No sería la única reminiscencia católica, pues durante este proceso de relativa modernización, el concepto de seguridad social se asoció en España al catolicismo social.

Pero el elemento central de la cuestión se centró en el protagonismo del Estado en la gestión y provisión de la protección social. Aquí pugnarón dos modelos, uno de corte socializante y más estatificado, paradójicamente defendido por sectores católicos, que asumió la doctrina de la centralidad estatal y la hizo coincidir con la pontificia. La Iglesia no se mostraba hostil a una seguridad social moderna y organizada por el Estado porque esa socialización no traería consecuencias graves de opresión individual por dirigirse a proveer a los hombres de lo necesario para existir en sociedad. Al otro lado se situó el falangismo y su entorno, defensores de un Estado ordenador y vigilante, pero que debía dejar espacio suficiente tanto a la iniciativa privada, como a la sociedad organizada. Un modelo, en definitiva, que remite a un sistema público de protección débil y apoyado doctrinalmente en el petrificado principio de subsidiariedad de León XIII como barrera doctrinal inquebrantable, o en el mensaje navideño de Pío XII en 1952, cuando se refirió al “demonio de la organización [que] invade y tiraniza el espíritu humano”, en un alegato contra el totalitarismo que fue utilizado contra la estatización de la seguridad social. Lo más relevante de esta cuestión es que aparece con fuerza, y éxito, la idea de la posición central y exclusiva del Estado como garante del bien común, que se reconoce como su misión fundamental, siendo la seguridad social su primera y principal expresión.

Finalmente, significativa resulta también la temprana identificación de la seguridad social y su presupuesto como palancas de desarrollo social, pero también económico, lo que nos sitúa en una perspectiva favorable para relacionar la institucionalización de la protección social a partir de 1963 con la incorporación de España al modelo capitalista de desarrollo avanzado y basado en la sociedad de consumo.⁶⁴

⁶⁴ Daniel Albarracín Sánchez et al., “Las transformaciones históricas del Estado Social como cuestión”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 16 (2000), pp. 135-176. Gregorio Rodríguez Cabrero, “Orígenes y evolución del Estado del Bienestar español en su perspectiva histórica”, *Política y Sociedad*, 2 (1989), pp. 78-97.

**Del seguro a la Seguridad Social: la “modernización” del concepto
y sus límites durante el primer franquismo**

*From insurance to Social Security: the “modernisation” of the concept
and its limits during the first Francoist period*

DAMIÁN A. GONZÁLEZ MADRID

Universidad de Castilla-La Mancha

MANUEL ORTIZ HERAS

Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

El estudio de las políticas de aseguramiento social y de seguridad social durante la dictadura franquista constituye un espacio historiográficamente marginal, si bien sus características básicas son conocidas, sobre todo en los aspectos que subrayan las limitaciones de la protección y su baja intensidad. Mucha menos atención han recibido las transformaciones intelectuales que animaron y suministraron cierto soporte teórico a reformas transcendentales como la que inauguraba la ley de bases de la Seguridad Social de 1963. Este artículo se interesa por la penetración en España del concepto de seguridad social durante la segunda posguerra mundial a partir del análisis de una selección de trabajos y autores relevantes que publicaron interpretaciones sobre su significado antes de la citada reforma. El contrapunto a la penetración de estas nuevas corrientes lo planteó el falangismo, cuyo particular modelo de protección social es analizado también en esta investigación.

PALABRAS CLAVE

Seguridad Social, franquismo, Beveridge, mutualidades, Estado de bienestar.

ABSTRACT

The study of social insurance and social security policies during the Franco dictatorship constitutes a historiographically marginal space, although its basic characteristics are known, specially in the aspects that underline the limitations of protection and its low intensity. Much less attention has been given to the intellectual transformations that encouraged and provided a certain theoretical support for transcendental reforms such as the one that inaugurated the Social Security Law of 1963. This article is interested in the penetration of the concept of social security in Spain after the World War II based on the analysis of a selection of works and relevant authors who published interpretations of its meaning before the reform. The counterpoint to the penetration of these new currents was raised by Falangism, whose particular model of social protection is also analysed in this research.

KEYWORDS

Social Security, Francoism, Beveridge, mutualism, Welfare State.

MANUEL ORTIZ HERAS

Catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Castilla-La Mancha y coordinador del Seminario de Estudios del Franquismo y la Transición (SEFT). Autor y editor de libros como *Movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la transición: Castilla-La Mancha, 1969-1979* (2008), *La Transición se hizo en los pueblos* (2016), *De la cruzada al desencanche: la Iglesia española entre el franquismo y la transición* (2011), *¿Qué sabemos del franquismo?* (2018), *El estado del bienestar entre el franquismo y la transición* (2020), *L'adhésión de l'Espagne à la CEE, 1977-1986* (2020), *Violencia franquista y gestión del pasado traumático* (2021) y la reciente *La transición exterior* (2022). Ha publicado, entre otras, en las revistas *Historia Social* y *Pasado y Memoria*. IP del proyecto *Ciudadanía social y construcción del Estado del bienestar. La España meridional (1963-1986)*, HAR2017-83744-C3-P.

ORCID: 0000-0003-2396-9220

DAMIÁN A. GONZÁLEZ MADRID

Profesor titular de Historia Contemporánea Universidad de Castilla-La Mancha. Una parte de sus investigaciones se han desarrollado monográficamente sobre las transformaciones y las políticas sociales entre la dictadura y la transición democrática. Entre sus últimas publicaciones destaca su contribución en los libros *El Estado del bienestar: entre el franquismo y la transición* (2020) y *La transición exterior* (2022).

ORCID: 0000-0001-8650-1022

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Damián A. González Madrid y Manuel Ortiz Heras, “Del seguro a la Seguridad Social: la “modernización” del concepto y sus límites durante el primer franquismo”, *Historia Social*, núm. 108 (2024), pp. 151-170.

Damián A. González Madrid y Manuel Ortiz Heras, “Del seguro a la Seguridad Social: la “modernización” del concepto y sus límites durante el primer franquismo”, *Historia Social*, 108 (2024), pp. 151-170.