

## CARLOS DEL PESO Y CALVO (1910-1992): El largo y controvertido proceso de construcción del sistema de Seguridad Social

### CARLOS DEL PESO Y CALVO (1910-1992): The long and disputed process of construction of the social security system

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL. DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM

*“Parece que toda arte y toda investigación, e igualmente toda actividad y elección, tienden a un determinado bien; de ahí que algunos hayan manifestado con razón que el bien es aquello a lo que todas las cosas aspiran. Aunque es claro que existe una diferencia entre los fines: en efecto, en unos casos hay actividades, mientras que en otros hay ciertas realizaciones que acompañan a éstas. En los casos en que acompañan a las actividades determinados fines, en éstos son mejores por naturaleza las realizaciones que las actividades”.*

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*<sup>1</sup>

#### 1. PENSAMIENTO JURÍDICO-SOCIAL: SU APORTACIÓN ESPECÍFICA A LA PREVISIÓN SOCIAL Y A LA SEGURIDAD SOCIAL

Carlos del Peso Calvo (1910-1992), fue uno de los profesores universitarios más dedicados a la enseñanza e investigación en materia de Previsión y Seguridad Social. Ya hemos podido comprobar en esta sección de clásicos, cómo hemos tenido en España (fenómeno, éste, también compartido con otros Estados europeos) un cierto desdoblamiento de brillantes profesionales tanto en la vertiente de técnicos “internos” de las instituciones de Seguridad Social y de “especialistas académicos/universitarios” en esta materia. Pues bien, Carlos del Peso Calvo perteneció a esta última categoría. Fue Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo en la Universidad de Madrid (y después de la Universidad Complutense de Madrid) y abogado en ejercicio. Su vida universitaria se incardina bajo el gran magisterio de Gaspar Bayón Chacón. En cada curso, a partir del de 1963-1964, el Seminario de Derecho del Trabajo, venía organizado un curso monográfico con un sistema de “Lecciones”

<sup>1</sup> ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*, traducción, introducción y notas de J.L. Calvo Martínez, Madrid, Alianza Editorial, 2001 (4ª reimpresión, 2005), Libro I, 1094ª, pág. 47.

dedicadas a diversos aspectos de un mismo tema central. Así se pudieron ofrecer al público diversos libros titulados: “Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad social”, 1964; “Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo”, 1965; “Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa”, 1967; “Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo”, 1968. Alteraciones de la normalidad universitaria impidieron celebrar el del curso 1967-68. De ahí que se reiniciara en febrero de 1969 las “Dieciséis lecciones sobre causas de despido”; alcanzando finalmente a las “Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales” (1977). Con ello se formó una serie de “Lecciones” que vinieron ofreciendo, desde su comienzo en el año 1964, primero en la Cátedra única y después las dos existentes de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (A partir creación de las dos Cátedras las “Lecciones” tendrían como prologuistas a Gaspar Bayón Chacón y a Manuel Alonso Olea)<sup>2</sup>. Esta actividad de seminario y publicaciones monográficas subsiguientes tendrían continuidad sobre el tratamiento de distintas materias. En estos seminarios y publicaciones participó activamente (seminarios y publicaciones) Carlos del Peso y Calvo<sup>3</sup>.

Carlos del Peso Calvo fue un pensador marcado por la influencia cristiana, aunque sin adscripción a la corriente del catolicismo social conservador imperante –o al menos muy extendida– por entonces en España. Defendió los postulados de la doctrina social de la Iglesia más avanzada en su época<sup>4</sup>. Él apostó por la construcción de un sistema de Seguridad Social completo y unificado, siguiendo el camino trazado por la Organización Internacional del Trabajo (Convenio OIT (1952), núm. 102, Norma mínima de Seguridad Social)<sup>5</sup> y los países más avanzado de Europa<sup>6</sup>.

En su proyección destacan obras importantes sobre el proceso de formación histórica de la Seguridad Social (señaladamente, su justamente conocida obra *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social. Apuntes históricos y comentarios*, publicada en 1967) y estudios de aspectos relevantes sobre el régimen jurídico y las instituciones fundamentales de la misma (de las cuales debe destacarse con luz propia sus trabajos en

<sup>2</sup> La serie está compuesta por: “Diez lecciones sobre la nueva seguridad social”; “Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo”; “Diecisiete lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa”; “Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo”; “Dieciséis lecciones sobre causas de despido”; “Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo”; Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases”; “Diecisiete lecciones sobre regímenes especiales de seguridad social”; “Dieciséis lecciones sobre casación en lo laboral”; “Quince lecciones sobre convenios colectivos”; “Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales”.

<sup>3</sup> “Creación y funcionamiento de los Jurados de Empresa”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e Intercambio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1967; *Ibid.*, “La fuerza mayor propia”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid, 1970; *Ibid.*, “Las faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo como causa justa de despido”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre causas de despido*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid, 1969.

<sup>4</sup> Véanse, en este sentido, las reflexiones recogidas en su libro *La Encíclica "Mater et Magistra" de S.S. Juan XXIII en la Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión (Serie Estudios, vol. 63), 1962.

<sup>5</sup> En cualquier caso, conviene recordar que el Instrumento de ratificación de dicho Convenio de la OIT se realiza en 1988, «BOE» núm. 240, de 6 de octubre de 1988.

<sup>6</sup> DEL PESO Y CALVO, C.: *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958, espec., 169 y sigs.

materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>7</sup> y la regulación internación del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social<sup>8</sup>. Pero también otras muchas materias del Derecho de la Seguridad Social y del Derecho del Trabajo<sup>9</sup>).

En su pensamiento estaba presente la necesidad de construir un “Régimen Unificado de la Seguridad Social”, que en su opinión, fue lo que estaba previsto por la Ley de Bases de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963. Ello no obstante, para él esta Ley de Bases de Seguridad Social y la legislación de desarrollo subsiguiente no surgió de la nada, puesto que en las fechas anteriores a aquellas en que se estructuró el nuevo Régimen vigente de la Seguridad Social española, existían en nuestro país un conjunto de instituciones protectoras de los distintos riesgos, que abarcaban la cobertura de la casi totalidad de los mismos. De ahí que afirmará “si no nos era dable hablar de un “Sistema de Seguridad Social”, entendido al estilo moderno y tal cual se concibe teóricamente bajo los presupuestos de un ordenamiento unificado, si se podía afirmar que, lo que poseíamos, en su fondo y por su amplitud, tenía ese mismo carácter”<sup>10</sup>.

En el proceso de desarrollo de la legislación social considera que tuvo un papel muy importante la Iglesia Católica con su Doctrina Pontificia plasmada en sus Encíclicas sociales,

<sup>7</sup> DEL PESO Y CALVO, C.: *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Legislación, Jurisprudencia y disposiciones concordantes*. Barcelona, Ed. Bosch, 1957; *Ibid.*, “El concepto de trabajador en la legislación de accidente de trabajo”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 3, Madrid, 1959, págs. 793 a 867; *Ibid.*, “Accidente in itinere”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 1, Madrid, 1961, págs.81 a 114; *Ibid.*, “Pasado, presente y futuro del accidente in itinere”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2, Madrid, 1968, págs.241 a 279.

<sup>8</sup> Está fue una preocupación constante en el quehacer de Carlos del Peso y Calvo. Prueba de ello son trabajos específicos al respecto, DEL PESO Y CALVO, C.: *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958, espec., 169 y sigs.

<sup>9</sup> Por ejemplo, DEL PESO Y CALVO, C.: “El ámbito de aplicación personal de las normas del Derecho del Trabajo”, en *Revista de Política Social*, núm. 71, Julio/Septiembre de 1966, págs. 103-114; *Ibid.*, “La rehabilitación y recuperación del hombre trabajador, meta principal del nuevo régimen de Seguridad Social”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 4, Madrid, 1964; *Ibid.*, “Creación y funcionamiento de los Jurados de Empresa”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1967; *Ibid.*, “Antecedentes históricos de la regulación de los conflictos colectivos en Derecho español, desde el Fuero del Trabajo hasta el Decreto 2354/1962, de 20 de septiembre”, en VV.AA.: *Quince Lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones y Seminarios (Seminario de Derecho del Trabajo), 1968; *Ibid.*, “La fuerza mayor propia”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid, 1970; *Ibid.*, “Las faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo como causa justa de despido”, “Apéndice legislativo sobre causas de despido”, ambos en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre causas de despido*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid (Seminario de Derecho del Trabajo), 1969; *Ibid.*, “Los incentivos en las Reglamentaciones y Ordenanzas laborales”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e Intercambios. Departamento de Derecho del Trabajo (Seminario de Derecho del Trabajo), 1971.

<sup>10</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social: apuntes históricos comentados*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid/Talleres Gráficos Vda. de C. Bermejo, 1967, pág. 14, con alusión a los Comentarios por él realizados en las sucesivas ediciones de su obra recopiladora, *Legislación Laboral Básica*, desde su primera edición de 1956.

la *Rerum Novarum*, de León XIII, en 1891, más tarde la *Quadragesimo Anno*, de Pío XI, en 1931 y *Encíclica "Mater et Magistra"* de S.S. Juan XXIII<sup>11</sup>.

En los inicios de la acción protectora del Estado encontraba razones complejas derivadas no sólo de la “justicia social”, sino también de la autodefensa del Estado: “Los Estados, sin diferencias notables en su forma de actuar, ampararon en primer lugar el llamado riesgo de accidente de trabajo por una razón de autodefensa más que de justicia social. No hay que olvidar que, tras la etapa de lucha..., con pujanza de la clase trabajadora, lograda a virtud del reconocimiento encubierto de sus características específicas como conjunto o masa que había de influir grandemente en la política de los países, provocó en los Gobiernos que venían en regirlos, una cierta sensación de temor; posiblemente..., los Estados en aquellos momentos primeros del siglo, no valoraron debidamente el enorme influjo que la asociación de los trabajadores habría de producir en la política de los Estados; más aunque su forma de ver la situación distara bastante de la realidad y, sobre todo, le faltara una proyección hacia el futuro, lo cierto es que barruntaron que no podía ya seguir el estado de cosas que hasta entonces había perdurado, que era preciso tener en cuenta lo que los trabajadores solicitaban, y, sobre todo, que tenían que otorgar determinados beneficios como una concesión, para evitar –así lo creyeron– que las aguas se salieran de madre, y lo que era pequeño chubasco se convirtiera en una terrible borrasca”<sup>12</sup>.

En la evolución histórica subraya el progresivo triunfo del principio unificador de los Seguros Sociales; la superación del régimen de libertad subsidiada por el principio de obligatoriedad<sup>13</sup>; la emergencia del principio de solidaridad social; la importancia inicial de la constitucionalización de los principios y derechos de la Previsión y Seguridad Social y la creciente consideración de la Seguridad Social como derecho humano en las sociedades civilizadas y en las normas internacionales del trabajo<sup>14</sup>; comenzando por la Constitución de

<sup>11</sup> Véase el libro de DEL PESO Y CALVO, C.: *La Encíclica "Mater et Magistra" de S.S. Juan XXIII en la Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión (Serie Estudios, vol. 63), 1962. Para un recorrido histórico completo en la larga duración sobre la doctrina social de la Iglesia, puede consultarse CAMACHO LARAÑA, I.: *Doctrina social de la Iglesia. Una aproximación histórica*, Madrid, Ed. San Pablo, 1991; MONERO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010.

<sup>12</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs.21-22. En el mismo sentido, y en una perspectiva internacional, DEL PESO Y CALVO, C.: *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958, espec., Capítulos II y III, págs. 95 y 115 y siguientes, respectivamente.

<sup>13</sup> Exponente de esa evolución desde el régimen de libertad subsidiada hacia el régimen de seguro obligatorio será el seguro de accidentes de trabajo (materia en la que tenía un especial interés y dominio Del Peso y Calvo), proceso en que influiría inmediatamente los Convenios de la OIT promulgado y ratificados por España. Cfr. DEL PESO Y CALVO, C.: *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs. 52-5; DEL PESO Y CALVO, C.: *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958.

<sup>14</sup> Se trata de un instrumento esencial para garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por Naciones Unidas en 1948, en su art. 22 establece que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Por otra parte, el art. 25 de la referida Declaración define con amplitud el alcance y contenido del derecho humano a la Seguridad Social, al establecer que: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, (...)”

1931, en cuyo art. 46 se indicaba que “La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de Seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, y especialmente la protección de la maternidad...”. Como observa Carlos del Peso y Calvo: “La sola referencia a estos preceptos, nos ofrece amplio campo de cuáles fueron los propósitos que el nuevo régimen anunció habría de llevar a cabo”<sup>15</sup>. Sin embargo, su valoración fue negativa del desarrollo legislativo de las previsiones de la Constitución Republicana de 1931: “lo cierto es –afirma– que los resultados no estuvieron de acuerdo con las esperanzas que era lógico poner en la labor a desarrollar en esta etapa, habida cuenta los preceptos que se insertaron en la Constitución que vino en dar una Norma jurídica fundamental a la República española... De todas estas promesas, a los largo de los años que corrieron desde la proclamación de la República, hasta el 18 de julio de 1936, sólo se realizó la puesta en práctica del Seguro de maternidad, cuya regulación había sido anterior, pero sin una específica reglamentación, puesto que se estableció la protección a manera de complemento del Retiro obrero obligatorio, ya existente; se modificó la legislación de Accidentes, con un criterio más avanzado, en cuanto parcialmente se estableció el Seguro Obligatorio, y se extendió el amparo a los obreros agrícolas; y en las postrimerías de la vida de la República, se dictó una Ley creando el Seguro de Enfermedades Profesionales. Pero sobre todo lo demás que se había prometido, nada se hizo...”<sup>16</sup>.

A partir del 1º de abril de 1939, se inició una nueva etapa de reconstrucción y reorganización del nuevo Estado bajo del régimen de la Dictadura franquista. Una etapa que está presidida por la promulgación de El Fuero del Trabajo. Es una etapa de un gradual y amplio desarrollo que alcanza hasta el 28 de diciembre de 1963, con la pretensión de materializar el objetivo de la unificación en el Sistema, es decir: un Régimen unificado de Seguridad Social. Concluye al respecto: Lo que en el corto plazo que corre desde 1939 a 1963 se llevó a efecto en nuestro País, fue una labor de ampliación de los seguros sociales en la lógica de un sistema de previsión social. Carlos del Peso destaca que “lo que se realizó, fue fruto de una nueva concepción de la justicia social, que si combatida en un principio por timoratos, procuro adaptarse siempre a las *doctrinas pontificias* y proclamar que en nuestra

---

invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”. Véase DEL PESO Y CALVO, C.: *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958.

<sup>15</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., pág. 51, a lo que sigue una exposición sucinta de las realizaciones de la II República, págs. 52 y sigs.

<sup>16</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs. 61-62. Una perspectiva que hace mayor justicia a las aportaciones de la legislación republicana en PRIETO GUTIÉRREZ, M.G. y BENIGNO PENDAS GARCÍA, B.: “La seguridad social en la Constitución Española de 1931”, en *Revista de Política Social*, Núm. 139. Julio-Septiembre 1983. SAMANIEGO BONEU, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República. Los seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Publicado por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social España (1988); MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares, 2007. En términos de conjunto, las líneas trazadas como perspectiva general de la previsión social se prolongan a lo largo de la Segunda República. Sin embargo, a pesar de ciertos avances, se constata la existencia de nuevos problemas de base, provenientes de la crisis económica mundial de 1929 y de sus repercusiones negativas en nuestro País y se diseñan en el campo de los seguros sociales objetivos de mayor alcance por parte de las nuevas formaciones políticas y de las élites del Instituto Nacional de Previsión. Se inicia la etapa republicana con la meta de la unidad de los seguros sociales que trata de salir al paso de la dispersión organizativa y administrativa de programas y de las desigualdades de protección dispensada. Con todo, las medidas se realizaran, pero continuarán sin adecuarse enteramente a las exigencias de protección de las clases subalternas.

Patria el espíritu de justicia social presidió la actuación del Estado, de lo que un reflejo, aunque fuera fragmentario, lo constituyó la labor realizada en la protección de los infortunios del trabajador, de una parte, y de los que precisaban amparo, de otra”). Lo que sigue en la labor desarrollada del 28 de diciembre de 1963 al 21 de abril de 1966, que supuso la estructuración de un Régimen unificado de Seguridad Social<sup>17</sup>.

Del Peso y Calvo se detiene en el fundamento legal de la Ley de Bases: La promulgación de la Ley de Bases primero, y de las Leyes articuladas que se dictaron después en su desarrollo, “constituyó una auténtica *sorpres*a; para las Entidades privadas, existió el íntimo convencimiento de que estas Disposiciones nunca serían aprobadas, y pese a ello, los hechos se sucedieron de forma diferente. Si la Ley de Bases fuera promulgada, si su contenido ha obedecido a directrices de unicidad del sistema, y si la aprobación se ha llevado a cabo, es lo cierto que las esperanzas de los que estimaban que ello no se produciría, han quedado defraudadas”<sup>18</sup>. Destaca las líneas de continuidad con los precedentes y enfatiza la relevancia de la justificación y directrices de la Ley<sup>19</sup>. Subraya –con la parte IV. “Significado y alcance de la reforma– la unidad de lo económico y de lo social”. Según la Parte IV: “La revisión del sistema se ha conectado con el Plan de Desarrollo, con el fin de facilitarle uno de sus supuestos esenciales, y en la convicción de la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico y social”<sup>20</sup>.

Asimismo subraya el papel de los principios cardinales de la Ley de Bases destacando el principio de solidaridad social. En efecto, con apoyo en Manuel Alonso Olea, hace suya su reflexión: “El Proyecto de Seguridad Social, una Ley general de Seguridad Social es un espíritu, es una idea, y más que una idea es un ideal; *es un ideal de convivencia*, porque lo que lleva tras de sí es uno de los sentimientos clave para que una comunidad pueda existir como tal, es el sentimiento de *solidaridad* entre sus componentes. Y de solidaridad allá donde es más necesaria, que es donde acacen siniestros...”<sup>21</sup>.

Peso y Calvo se hace cargo de la “pasión y polémica” –sus las palabras utilizadas por Del Peso y Calvo– subsiguiente a la aprobación de la Ley de Bases, lo cual se tradujo en una intensa oposición a los objetivos principales innovadores introducidos en la misma. Señala, con Juan Eugenio Blanco Rodríguez<sup>22</sup>, que la polémica no se centró sólo en cuestiones doctrinales sino también “por parte de los *intereses afectados económicamente*, debido sin duda a que hasta un último instante, no tuvieron pleno convencimiento de que los propósitos se convirtieran en realidad, y ello como consecuencia de lo que había ocurrido en otras situaciones y momentos” (223). “Cuando vieron el Proyecto aprobado y remitido a las Cortes, fue cuando empezaron a temer en contra de lo que pensaban, en esta ocasión, el proyecto se pudiera ver convertido en Ley, y por ello, en las Cortes llevaron a cabo una intensa, aunque a nuestro juicio, tardía y *equivocada* labor de oposición, que si bien excitó

<sup>17</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs. 158 y sigs.

<sup>18</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., pág. 168.

<sup>19</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs. 171 y sigs.

<sup>20</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., pág. 185.

<sup>21</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., pág. 201.

<sup>22</sup> *La planificación de la Seguridad Social en España*, Barcelona, Ediciones Marte, 1964. Sobre la importante aportación de Juan Eugenio Blanco a la Seguridad Social en nuestro País, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: “Juan Eugenio Blanco Rodríguez (1918-2014): El compromiso activo en la implantación de un sistema de Seguridad Social en España”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 19 (2019), págs. 277-290.

las pasiones y provocó situaciones de violencia, no fue suficiente para evitar la promulgación de la Ley, y sirvió tan sólo para obtener algunos muy pequeños éxitos, como entre otros significó la admisión de las Mutuas Patronales en la gestión del Seguro de Accidentes de Trabajo, éxitos que no fueron suficientes para compensar fracasos de tanta importancia, como la supresión de su gestión colaboradora de las Mutuas del Seguro Obligatorio de Enfermedad. Por ello, aprobada la Ley de las Cortes, promulgada por el Jefe del Estado y publicada en el “Boletín Oficial Gaceta”, la labor de oposición se intensificó en términos mucho más duros, y con una virulencia y pasión mucho más acusada de la que hasta entonces se había empleado. *Las partes interesadas, y no eran sólo las Entidades mercantiles privadas aseguradoras de accidentes de trabajo, conociendo que una Ley de Bases sin su debido desarrollo por textos reglamentarios, era papel mojado, se volcaron, permítasenos lo gráfico de la expresión, en pro de evitar la promulgación de los citados textos articulados que podrían poner en movimiento el mecanismo previsto en la Ley de Bases; y así hasta ese momento y dentro lo admisiblemente humano la campaña contraria había sido intensa, lo que desde ese momento se puso en marcha con pasión exacerbada, no perdió medio alguno a utilizar en pro de evitar la publicación de los citados textos articulados*”. Se utilizaron todos los medios en pro del fin que se proponían una y otra parte. “Todo este periodo lleno, y lo repetimos una vez más, de pasión y de, en ocasiones, falta de objetividad, se puso en movimiento. De toda esta labor, cabe destacar la campaña que en tal sentido se hizo por las Entidades aseguradoras afectadas,... A tal extremo llegó la pasión que se utilizó la vía jurisdiccional...”<sup>23</sup>.

El retraso motivado por las pasiones económicas y políticas y una frontal oposición mediatizada por la presencia de los intereses económicos en juego tuvo el efecto de un retraso importante en la materialización de las previsiones de la Ley de Bases, pero también tuvo la virtualidad de hacer transparente la realidad económica e ideológica subyacente a la polémica y controversia jurídica en cuestión. Lo constata Del Peso y Calvo: “Ahora bien, en aras de nuestra objetividad, algo tenemos que reconocer a los opositores y ello es el de que, lo que pudo ser elaborado en un plazo de meses, *llevó más de dos años, con el consiguiente perjuicio que ello produjo en la implantación del sistema y que lógicamente tuvo reflejo en la forma de desarrollar los citados textos artículos a que luego haremos referencia*; más lo interesante es aquello de que hemos dejado constancia, y para detalles de todo, nos remitimos a lo que sobre toda esta materia de forma magistral el profesor Blanco Rodríguez ha desarrollado”<sup>24</sup>.

Aquí Carlos del Peso nos ofrece una imagen menos “idílica” y “armonicista” del proceso de aprobación y desarrollo de la Ley de Bases, por hacer explícita la contraposición de intereses en juego siempre subyacentes a las grandes decisiones de política del Derecho de la Seguridad Social.

Con todo, destaca Del Peso, la Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, fue como la meta alcanzada de un fin que se venía persiguiendo casi desde los comienzos de la implantación en España de la protección al trabajador frente a los riesgos y situaciones de necesidad. En realidad, el propósito unificador nunca fue abandonado, y que la Ley de Bases de la Seguridad Social, que tras tanta discusión fue al fin

<sup>23</sup> De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social, cit., págs. 223-125.

<sup>24</sup> De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social, cit., pág. 226.

aprobada el 28 de diciembre de 1963, no fue otra cosa que el logro del objetivo tantas veces deseado y trabajado. La Ley reflejaba la preocupación del legislador por atender todas las situaciones de emergencia que se produjeran, tendentes siempre a la mejora de la protección al trabajador. A partir de ahí se entra en una etapa de desarrollo de las previsiones de la Ley de Bases hacia la construcción del Régimen unificado de Seguridad Social, con los textos articulados de la Ley de Bases de Seguridad Social. Al final el tránsito de un conjunto de Servicios Sociales a un sistema de Seguridad Social no fue lineal y se tuvo que enfrentar a numerosos obstáculos<sup>25</sup>.

En una valoración de conjunto de todo el proceso hasta el año 1967, concluye Del Peso que tras un estudio panorámico completo del desarrollo de la protección a los riesgos del trabajador, desde la terminación de la época gremial hasta nuestros días, o dicho de otra forma, desde aquellos momentos en que al desaparecer los Gremios y triunfar las ideas liberales individualista, la protección perdió todo sentido social, hasta los momentos actuales en que nuevos aires han puesto de relieve cómo esta labor es una obligación ineludible de los Estados, si quieren realizar auténtica justicia social y colaborar con ella a la paz social. Con marcado optimismo –propio de la época- observa que la comparación de lo que existió a lo que existe refleja que “de la nada se ha pasado si no al todo, sí al casi todo; ... De la simple labor reparador del mal, se pasó a la prevención del mismo, aunque fuere de forma tímida e incompleta, y de ello se ha llegado al momento en que por medios eficaces, se trata de remediar en cuanto sea posible el daño”. En el actual y reciente Régimen implantado de la Seguridad Social, se han recogido como contingencias todas las situaciones de riesgo y situaciones de necesidad en que el trabajador puede verse sumido, lo mismo aquellas que conocen como causa el propio trabajo, cual ocurre con el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, que aquellas otras ajenas al mismo y fruto de factores imprevisibles. En verdad puede afirmarse que ninguna categoría de ser humano digna de protección, ha quedado fuera de la misma en el nuevo Régimen de Seguridad Social. Sin embargo, sostener que la estructura actual del nuevo Régimen de Seguridad Social ha alcanzado la perfección, sería cerrar los ojos a la realidad, porque una labor de esta naturaleza, exige plazos largos para alcanzar las metas ansiadas, y una experiencia para conocer si lo hecho precisa retoque, y ello como trámite previo a la promulgación de los textos definitivos y unificados. Los avances en materia de Seguridad Social son de ciclo largo, requiere tiempo su materialización jurídico-práctica. Mas en toda labor de esta naturaleza, los pasos difíciles son los primeros y éstos ya se han dado; lo demás llegará en su momento<sup>26</sup>.

Se confiaba en el principio de progresividad, en el sentido de que el sistema de Seguridad Social continuaría perfeccionándose a medida que se plantearan nuevas necesidades sociales merecedoras de protección social pública. Esto se afirmaba en Diciembre de 1967: al tiempo se promulgarían nuevos textos refundidos (1974; 1994; 2015) y el proceso político de reformas realizados en el marco del Pacto de Toledo (A partir de 1995, y su revisiones en 2001, 2003, 2006, 2011..), que reflejarían una tendencia expansiva en la protección social tanto en la vertiente de los sujetos protegidos como en la dimensión

<sup>25</sup> Véase también PÉREZ LEÑERO, J.: “La socialización de la previsión”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2 (1967); DE LA VILLA GIL, L.E.: “Limitaciones del Régimen español de Previsión Social anterior a la Ley de Bases de 1963”, en *Pasado, presente y futuro de la Seguridad Social*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1964.

<sup>26</sup> *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social*, cit., págs. 304-305.

de las situaciones de necesidad objeto de cobertura de la acción protectora del Sistema de Seguridad Social. Pero esta última fase (1994; 2015) ya no pudo ser contemplada ni por tanto analizada por Carlos del Peso y Calvo.

Resulta harto significativo que su propuesta de expansión fuese en la misma dirección expansiva en lo que se refiere al ámbito del Derecho del Trabajo en un artículo podría concluir en los términos siguientes: “De cuanto anteriormente queda expuesto, nuestra conclusión no es otra que la de proponer que el ámbito personal de protección del Derecho de] trabajo, hoy reducido a determinadas categorías de trabajadores» que legalmente son admitidos como tales, se amplíe protegiendo todos aquellos que realizan un esfuerzo de la clase que sea, siempre que lo efectúen para atender a sus necesidades, y coadyuvar, mediante ese esfuerzo, realizado siempre al servicio de otro, a la elevación de la Economía de las Naciones”<sup>27</sup>.

## 2. PRODUCCIÓN DOCTRINAL (SELECCIÓN DE LAS OBRAS PRINCIPALES)

La producción investigadora y de divulgación se desplegaría en numerosas publicaciones realizadas en distintos ámbitos. Aquí se citan sólo algunas de ellas significativas de su efectiva aportación, y, por supuesto, sin ánimo de exhaustividad.

### 2.1. Libros

- *Regulación Internacional del Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958.
- *Las indemnizaciones por baremo en accidentes del trabajo*, Madrid, Ed. Victoriano Suarez, 1954.
- *Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Legislación, Jurisprudencia y disposiciones concordantes*, Barcelona, Ed. Bosch, 1957.
- *La Enciclica "Mater et Magistra" de S.S. Juan XXIII en la Doctrina Social de la Iglesia*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo-Instituto Nacional de Previsión (Serie Estudios, vol. 63), 1962.
- *De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social: apuntes históricos comentados*. Madrid: Talleres Gráficos Vda. de C. Bermejo, 1967.
- *Manual de Accidentes del Trabajo: legislación, Doctrina, Comentarios y Jurisprudencia; Industria, Agricultura, Mar, Marruecos y Guinea*, Madrid, Ed. Lib. Gal de Victoriano Suarez, 1946.
- *La silicosis y su reparación*, Madrid, Ed. Victoriano Suárez, 1946.
- *La legislación social de los trabajadores del mar*; Madrid, Ed. Victoriano Suárez (De la "Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales"), 1947.
- *La protección legal del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional 1900-1967*, Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo Instituto Nacional de Previsión, 1971.

<sup>27</sup> DEL PESO Y CALVO, C.: “El ámbito de aplicación personal de las normas del Derecho del Trabajo”, en *Revista de Política Social*, núm. 71, Julio/Septiembre de 1966, págs. 103-114, en particular pág. 114.

- *Legislación Laboral Básica*. Contiene, comentarios, referencias literarias o extracto de los principales disposiciones que regulan el trabajo y sus contratos, la seguridad social y las normas del procedimiento laboral, diversas ediciones. Madrid, Ed. Victoriano Suárez, 1957; 10.<sup>a</sup> ed., Madrid, Universidad de Madrid, 1970. 13.<sup>a</sup> ed. corregida y puesta al día, Madrid, Ed. Universidad Complutense-Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones e Intercambio, 1976.

## 2.2. Artículos en Revistas y en Obras colectivas

- “El concepto de trabajador en la legislación de accidente de trabajo”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 3, Madrid, 1959, págs. 793 a 867.
- “Accidente *in itinere*”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 1, Madrid, 1961, págs. 81 a 114.
- “Pasado, presente y futuro del accidente *in itinere*”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 2, Madrid, 1968, págs. 241 a 279.
- “Previsión y Seguridad Social del trabajador agrícola”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, marzo-abril 1962.
- “El Fuero del Trabajo y la Seguridad Social Española”, publicado primeramente en los estudios dedicados al Profesor Jordana de Pozas, tomo II, volumen 3º, Madrid, 1961, pág. 237, y reproducido posteriormente en la *Revista de Trabajo*, mayo-junio 1961, pág. 275.
- *Peculiaridades de la legislación vigente sobre reparación de enfermedades profesionales*, Madrid, Ed. Hijos de E. Minuesa, Imp., 1963 (Tirada aparte de la *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, vol. 4).
- “Acción protectora del nuevo Régimen de Seguridad Social”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, [s.n.], marzo-abril de 1964.
- *Principios que informan la vigente legislación de accidentes del trabajo*, Madrid, [s.n.] Impresor Blass, tip., 1964 (Tirada aparte de “*Seguros*”, vol. 10, pág. 127-135).
- “La rehabilitación y recuperación del hombre trabajador, meta principal del nuevo régimen de Seguridad Social”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, núm. 4, Madrid, 1964.
- “La protección familiar en la legislación de accidentes de trabajo en España”, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, Marzo-Abril, 1964.
- *Compatibilidad de las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, concedidas por jubilación del Mutualismo laboral*, Madrid, [s.n.], Impresor Tip. Blass, 1966 (Es tirada de “*Seguros*”, vol. 17 pág.-20-40).
- “Los textos articulados de la Seguridad Social y el cese en la gestión de las Entidades Aseguradoras Mercantiles”, en *Revista del Sindicato Nacional del Seguro*, núm. 18, abril-junio, Madrid, 1966.

- “Los padres pueden ser beneficiarios de hijo fallecido en accidente de trabajo, juntamente con su viuda”, Madrid [s.n.], 1966 (Es tirada aparte de "*Revista Iberoamericana de Seguridad Social*", nº 4).
- El recurso en Interés de Ley en la legislación laboral española; su concepto, finalidad y trámite examinado a la luz del accidente "in itinere", Madrid, [s.n.] Impresor Hijos de E. Minuesa, imp., 1965 (Es tirada aparte de la *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, nº 1).
- “Contrato de trabajo de las gentes del mar”, en VV.AA.: *Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e Intercambio. Seminario de Derecho del Trabajo, 1965.
- El sacerdote en función de su sagrado ministerio, no goza del concepto legal de trabajador;(sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1965), Madrid, [s.n.] Impresor Hijos de E. Minuesa imp., 1966. (Es tirada aparte de la "*Revista Iberoamericana de Seguridad Social*", t. 2).
- “Entidades responsables de accidentes de trabajo en casos de salvamento de minas”, Madrid, [s.n.] Impresor Hijos de E. Minuesa imp., 1966 (Es tirada aparte de la "*Revista Iberoamericana de Seguridad Social*", 1966).
- La "invalidez" en la ley española de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, Madrid, [s.n.] Impresor Hijos de E. Minuesa, imp., 1967 (Es tirada aparte de la "*Revista Iberoamericana de Seguridad Social*", vol. 1967).
- Regímenes de reparación de la enfermedad profesional, [s.n.] Impresor Hijos de E. Minuesa, imp., 1963 (Tirada aparte de "*Revista Iberoamericana de Seguridad Social*", vol. 1).
- “De la protección gremial al vigente sistema de Seguridad Social”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, Vol. 10, Nº. 25 (1966), págs. 7-60.
- “Creación y funcionamiento de los Jurados de Empresa”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre participación de los trabajadores en la empresa*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e Intercambio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (Seminario de Derecho del Trabajo), 1967.
- “Antecedentes históricos de la regulación de los conflictos colectivos en Derecho español, desde el Fuero del Trabajo hasta el Decreto 2354/1962, de 20 de septiembre”, en VV.AA.: *Quince Lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones y Seminarios (Seminario de Derecho del Trabajo), 1968.
- “La fuerza mayor propia”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid, 1970.

- “Las faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo como causa justa de despido”, “Apéndice legislativo sobre causas de despido”, ambos en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre causas de despido*, Madrid, Ed. Sección de Publicaciones e intercambios de la Facultad de Derecho de Madrid (Seminario de Derecho del Trabajo), 1969.
- “Los incentivos en las Reglamentaciones y Ordenanzas laborales”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre salarios y sus clases*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e Intercambios. Departamento de Derecho del Trabajo (Seminario de Derecho del Trabajo), 1971.
- “Motivos de casación por infracción de ley 1º. Violación, interpretación errónea y aplicación indebida”, en VV.AA.: *Dieciséis lecciones sobre casación en lo laboral*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Departamento de Derecho del Trabajo (Seminario de Derecho del Trabajo), 1974.
- “Convenios colectivos. Apéndice: Disposiciones vigentes sobre convenios colectivos sindicales”, en VV.AA.: *Quince lecciones sobre convenios colectivos*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho de la UCM, 1976.
- “Periodo de Prueba. Traslados”, en VV.AA.: *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*, Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e Intercambio. Departamento de Derecho del Trabajo (Seminario de Derecho del Trabajo), 1977.
- VV.AA.: *Lecciones de Derecho del Trabajo en Homenaje a los Profesores Bayón Chacón y del Peso y Calvo*, Madrid, Ed. Universidad Complutense de Madrid, 1980.