Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 139-167

Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social

A historical analysis of Social Security contributions

Rubén López Fernández *Profesor Ayudante Doctor*
Universidad de Murcia
https://orcid.org/0000-0002-0152-5840

Sumario

1. La ley de accidentes de trabajo de 1900: teoría del riesgo profesional y régimen de libertad subsidiada
2. El nacimiento del instituto nacional de previsión: implantación del retiro obrero y obligatoriedad de los Seguros Sociales
3. El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y sus particularidades de gestión
4. La ley de bases de seguridad social: tránsito de las bases tarifadas a los salarios reales
5. La creación del sistema moderno de Seguridad Social

Bibliografía

Fecha Recepción: 30/11/2025
Fecha Revisión: 2/12/2025
Fecha Aceptación: 5/5/2026

Cita Sugerida: LÓPEZ FERNÁNDEZ, R.: «Una aproximación histórica a las cuotas de Seguridad Social». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 139-167.

Resumen

El presente artículo analiza la evolución histórica de las cuotas de nuestro sistema de previsión social, desde sus albores en el año 1900 hasta hoy. Para ello se empieza desde los primeros seguros de accidentes de trabajo, inicialmente voluntarios; se aborda el surgimiento del Instituto Nacional de Previsión y la proliferación de distintos seguros de manera dispersa y poco coordinada; se refiere el tránsito hacia un sistema moderno a partir de los años 60 del siglo pasado, inspirado por las ideas de Beveridge en la Inglaterra de 1942, y que no se culmina hasta la llegada de la democracia; y se esboza un cuadro de cómo queda la estructura de cotización en el sistema de Seguridad Social del siglo XXI. Todo ello intentando siempre dar un papel protagonista a las cuotas, que a lo largo del período que abarcan estas páginas van a pasar de ser múltiples —una por cada seguro social— a ser únicas; de ser voluntarias a ser obligatorias; de aplicarse sobre bases tarifadas a aplicarse sobre los salarios reales; de funcionar en un sistema de capitalización a funcionar en un sistema de reparto; o, en fin, de ser gestionadas por el Instituto Nacional de Previsión y un sinfín de Mutualidades a serlo por la Tesorería General de la Seguridad Social. Finalmente, se introduce al conocimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional y de la cuota adicional de solidaridad, que van a acompañar a las referidas cuotas durante los decenios venideros.

Palabras clave

Historia de la Seguridad Social; Instituto Nacional de Previsión; Ley de Accidentes de Trabajo de 1900; Retiro Obrero; SOVI

Abstract

This article examines the historical evolution of contribution rates within the Spanish social security system, from its inception in 1900 to the present day. The analysis begins with the earliest work accident insurance schemes, which were initially voluntary in nature; it continues with the establishment of the National Social Security Institute and the proliferation of various insurance schemes implemented in a fragmented and uncoordinated manner. It then addresses the transition towards a modern system from the 1960s onward, inspired by the Beveridge Report in 1942 England—a transformation that would not be completed until the advent of democracy. Finally, the article outlines the current structure of contribution rates in the 21st-century Social Security system. Throughout the study, particular emphasis is placed on the central role of contributions, which over time have undergone significant transformations: from being multiple—one for each social insurance scheme—to unified; from voluntary to mandatory; from being calculated on flat-rate bases to being assessed on actual wages; from operating under a capitalization system to functioning under a pay-as-you-go model; and from being managed by the National Social Security Institute and a multitude of mutual societies to being administered by the General Treasury of the Social Security system. The article concludes with an introduction to the Intergenerational Equity Mechanism and the additional solidarity contribution, both of which are set to accompany the general contribution framework in the decades to come.

Keywords

History of Social Security; National Social Security Institute; 1900 Works Accidents Act; Workers' Retirement Scheme; SOVI

En una época como la presente, en la que el estudioso del mundo laboralista se ve abrumado por una marabunta de cuestiones de interés inmediato, puede suponer un grato pasatiempo echar la vista atrás para reconstruir los conceptos o las instituciones jurídicas vigentes. Pero al margen de todo aspecto recreativo, hay quien opina que el conocimiento de los "antecedentes normativos" es un elemento sustancial para la interpretación de la norma presente[1]; especialmente en la rama social del Derecho, tan cambiante y tan expuesta a la evolución del mercado de trabajo, de las nuevas tecnologías, del comportamiento demográfico o, en fin, de la sociedad en su conjunto. En sintonía con esta opinión, se ha de convenir en que indagar en la historia de la Seguridad Social no es un ejercicio de pura nostalgia, sino un deber para quien pretenda gestionar su presente, o predecir y calcular su futuro[2].

Como sabrá el lector, desde la Edad Media se han sucedido tres tipos de Seguridad Social en Europa. Inicialmente surgió la asistencia social, enfocada al alivio de la pobreza mediante acciones de beneficencia. Estas acciones se inspiraban en criterios de piedad cristiana y se prolongaron, sin cambios sustanciales, hasta finales del siglo XIX. En segundo lugar aparecieron los seguros sociales vinculados a una profesión, más propios del Estado "benefactor", y que arraigaron en la Alemania de Bismarck desde la década de 1880 para luego extenderse al resto del continente[3]. Por último, el sistema de Seguridad Social universal, tal como se le concibe hoy, floreció en 1942 con el Informe Beveridge, que sentó las bases del sistema inglés[4]. Huelga decir que conseguir introducir enteramente estos principios en el sistema español costó cerca de medio siglo.

Se ha considerado, pues, útil o provechoso o interesante el acometer esta reconstrucción iushistórica, por comulgar con la creencia de que el Derecho del Trabajo es "una realidad histórica cuya materia es la vida y se encuentra sometido por lo mismo a evolución constante"[5]. Siendo así, la investigación sobre los orígenes de una institución o concepto jurídico-laboral no puede estar de más si se pretende comprender su esencia. Y esbozado lo anterior, las páginas siguientes van a centrarse en el análisis de los dos últimos modelos de Seguridad Social, que en el caso de España arrancan con el cambio de siglo. Esta ventana temporal permitirá ofrecer un boceto evolutivo de la cotización al sistema vigente. Y para ello se desglosan estos cinco apartados: la aparición del seguro de accidentes de trabajo y otros de carácter voluntario que vinieron después; la creación del Instituto Nacional de Previsión (en adelante INP) y la obligatoriedad gradual de los seguros sociales; la multiplicación de estos seguros durante los años de la Guerra Civil y la posterior autarquía; el proceso de concentración en un sistema unitario que comienza con la Ley de Bases de Seguridad Social (LBSS)[6]; y la

[1] Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. XV.
Por su parte, Mercader Uguina considera que "acudir a la concepción inicial de las instituciones puede ayudar a comprender su fundamento, a la vez que sirve para entender, también, las variaciones que las mismas han sufrido a lo largo de su evolución". Mercader Uguina, J. R.: *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y derecho de daños*, Madrid, La Ley, 2001, p. 137.

[2] Montoya Melgar, A.: "Sobre los orígenes del seguro social en España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 80/1996, pp. 961-968. En el mismo sentido, Desdentado Bonete, A.: "Un sistema en busca de su identidad: notas para una aproximación histórica a la crisis de la Seguridad Social española", en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 139/2008, pp. 491-521.
Nótese además que el art. 3 CC establece la revisión histórica como un criterio fundamental para interpretar el sentido de las normas.

[3] En donde se constituyó el seguro de enfermedad en 1883, el de accidentes en 1884, y el de invalidez y vejez en 1889.

[4] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social del siglo XX", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 643.

[5] De La Villa Gil, L. E.: "El Derecho del Trabajo en España a partir de la Transición", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238/2003, p. 40.

[6] Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social.

constitución del sistema moderno de Seguridad Social acontecida entre los Pactos de la Moncloa y la entrada en el siglo XXI.

1. LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE 1900: TEORÍA DEL RIESGO PROFESIONAL Y RÉGIMEN DE LIBERTAD SUBSIDIADA

No parece inoportuno referir cuál fue el contexto económico y social en el que se produjo el cambio de paradigma jurídico que se quiere abordar. Al término del siglo XIX, en plena Restauración Borbónica, más del 71 % de la población española se dedicaba a una agricultura latifundista de bajo rendimiento o a la elaboración de productos hortofrutícolas[7]. La consolidación del modelo de mercado proteccionista se tradujo en situaciones de hambruna, altos índices de analfabetismo y emigraciones a América[8]. Todo ello situó a España en una posición de retraso respecto de los países de su entorno, en términos de industrialización, y trajo unas cifras de siniestralidad más abultadas conforme la Revolución Industrial fue penetrando de manera tardía[9].

En efecto, la introducción de maquinaria nueva accionada por vapor y electricidad, la concentración de las masas trabajadoras en fábricas con condiciones higiénicas nulas, unidas a una población con bajos índices de alfabetización hizo que España sufriera el fenómeno de la accidentalidad industrial con más virulencia que sus vecinos. Pero lo que realmente preocupaba era la indefensión en que quedaban las familias obreras tras el siniestro que, de resultar grave o mortal, las arrojaba sin remedio a la marginalidad social[10]. La situación de penosidad en que se veía el accidentado, o sus familiares, fue engendrando la concepción de que había de achacársele al empresario la responsabilidad por los daños acaecidos al obrero como consecuencia de su actividad. Así, ya durante los dos últimos decenios del siglo XIX, casi la totalidad de las ideologías políticas convergían en la consideración de que el enriquecimiento empresarial cimentado sobre la salud de los trabajadores era inmoral[11]. De tal manera que empezó a reclamarse la regularización de un marco

[7] Azagra Ros, J.: *Actividad y territorio: un siglo de cambios*, Bilbao, Fundación BBVA, 2007, pp. 45-58.

[8] Ello supuso un crecimiento poblacional muy débil y una esperanza de vida de 34'8 años en 1900. Sobre el tema puede leerse, por ejemplo, a Pérez Moneda, V.: "Población y economía en la España de los siglos XIX y XX", *Historia económica de España: siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 7-62.

[9] En opinión de Valdeolivas García y Morón Prieto, el inicio de la industrialización "mostró su cara más descarnada y, al amparo de las doctrinas económicas e ideológicas liberales, propició un sistema de explotación de la mano de obra que tuvo en la permanente degradación de las condiciones de trabajo una de sus principales señas de identidad. Fue precisamente la magnitud de este fenómeno lo que produjo las primeras intervenciones de los poderes públicos inspirados en un primer momento no tanto en un principio de justicia como en criterios pietistas, impulsado en todo caso por las crecientes protestas sociales y las doctrinas aparecidas en torno a la *cuestión social*. […] Consecuencia directa es la constatación de que las primeras normas sociales tuvieron por objeto casi exclusivo el establecimiento de medidas para atenuar la situación descrita". Valdeolivas García, Y. y Morón Prieto, R.: "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000, p. 681.

[10] En el mismo sentido, De Francisco López, R.: "Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939", *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, 2007, p. 45.
De ello también se hacía eco la exposición de motivos de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 (en adelante LAT 1900): "No era posible cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas o el poder expansivo y del etéreo de sustancias aún más potentes y peligrosas, sin la esperanza siquiera de que serían curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre, y amparada, durante su triste y forzada ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia la existencia de sus familias". Citado en Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Pamplona, Civitas, 2009, p. 55.

[11] Se llegó a afirmar que "es contrario a la dignidad humana […] que un patrono, al dar trabajo a un obrero, no emplee todos los recursos oportunos para ponerlo a cubierto de un accidente o de una enfermedad. Aunque el obrero consienta en trabajar en una fábrica en la cual no existe garantía alguna de seguridad […] la sociedad no debe

de medidas preventivas dirigidas a proteger el derecho a la vida y a la integridad de las personas trabajadoras, a la par que mecanismos resarcitorios de las contingencias que sufrieran en la órbita de la actividad desempeñada[12].

Hasta ese momento, toda previsión social había estado en manos del mutualismo obrero mediante las sociedades de socorro mutuo, que no eran otra cosa que un conjunto de entidades sin ánimo de lucro cuyo principio básico era la solidaridad de carácter profesional[13]. Su funcionamiento consistía en la aportación de una parte del jornal para depositarlo en una caja común con el fin de acometer las situaciones de necesidad en que cada uno de sus integrantes pudiera verse.

Empezaba a forjarse la teoría del riesgo profesional, que venía para desbancar a la doctrina clásica de la culpa extracontractual. Esta última había imperado sobre las relaciones laborales entendiendo que para que el patrón respondiera en casos de siniestro debía mediar culpa o negligencia. De esta manera se excluían los sucesos fortuitos —tan intrínsecos al accidente de trabajo— atribuyendo al contratante más débil la carga de probar la actuación culposa o negligente del sujeto empresarial[14]. La LAT 1900 —también conocida como Ley Dato— vino a romper con este planteamiento, que

consentirlo, porque un hombre no tiene derecho a jugar de esta manera con su vida y con su salud". Yaben Yaben, H.: *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914, p. 102.

[12] En este escenario, la Ley de 24 de julio de 1873, sobre condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas (conocida como Ley Benot) dispuso la primera expresión de responsabilidad empresarial por accidente de trabajo, al establecer su art. 6 que estos centros de trabajo habían de tener un botiquín y sus titulares tenían que "celebrar contratos de asistencia con un Médico-cirujano, cuyo punto de residencia no exceda de diez kilómetros, para atender a los accidentes desgraciados que por efecto del trabajo puedan ocurrir".
Bretín Herrero sitúa los comienzos del intervencionismo estatal en 1883, con la creación de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) mediante RD de 5 de diciembre. En el preámbulo de la norma, Segismundo Moret contemplaba ya la necesidad de intervenir por "las necesidades [de la clase trabajadora] que importaba remediar […] que no se podían prolongar sin menoscabo de la paz pública", pues sin la citada paz se iba a "exponer a la sociedad a dolorosas sorpresas". Por Decreto de 23 de julio de 1903 pasó a denominarse Instituto de Reformas Sociales (IRS). Bretín Herrero, C.: *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009, p. 19.
A la CRS se le debe el desarrollo de las primeras instituciones pedagógicas, creadoras y propagadoras de la conciencia de solidaridad que facilitó la creación de instituciones reguladoras de las relaciones entre individuos y los grupos sociales dentro del Estado, y transmisoras de la corriente de reconocimiento de la fuerza de los obreros, en consonancia con la política internacional del momento. Díaz Moya, R.: *La clase obrera en riesgo. La protección laboral ante la cuestión social (1873-1936)*, Madrid, Iustel, 2024, pp. 68-69.

[13] La pérdidas de rentas del trabajo, cuando estas procedían de un trabajo dependiente, fue un acusado problema social en la España del siglo XIX. Comenzó a gestarse tras la desaparición de las instituciones que venían compensado estas carencias durante el Antiguo Régimen. Sobre los montepíos y las referidas sociedades de socorro mutuo, puede leerse a Palacio Morena, J. I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 3 ss.

[14] Ello resultaba prácticamente imposible, por la flaqueza económica del obrero y por "el talante clasista y conservador de los jueces […], que también participaban de un imaginario en el que la lesión se consideraba una desgracia, un caso fortuito, que no acarreaba responsabilidad civil alguna para el patrono". Navarro Fernández, A. y Pertíñez Vílchez, F.: *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002, p. 22.
Puede resultar ilustrativo consultar cuatro sentencias de finales del siglo que, aplicando esta doctrina de la culpa, rechazaron distintas demandas obreras. A saber: La STS de 2 de marzo de 1987, que le niega a los hijos de un maquinista de tren fallecido, en descarrilamiento causado por la rotura de unos ganchos de las cadenas de seguridad, una pensión "igual al haber que disfrutaba su padre", pues el siniestro fue "fortuito y casual, sin responsabilidad alguna de parte de la compañía demandada". La STS de 10 de marzo del mismo año, en el mismo sentido, por entender que no había existido por parte de la compañía demandada ni culpa ni negligencia, "como sería indispensable para que hubiese incurrido en responsabilidad", en otro caso ferroviario en el que un fogonero cayó y fue arrollando sufriendo la fractura y posterior amputación del brazo derecho. La STS de 18 de marzo de 1898, que consideró que la prueba de la culpa correspondía a un obrero que se había quedado inútil tras incrustársele un trozo de acero proyectado en la esclerótica, y "no habiendo probado el recurrente […] que la lesión que sufrió fue producida por culpa o negligencia de la compañía o de alguno de sus empleados" procedía absolver a la empresa. En último lugar la STS de 30 de abril de 1898, en tanto que rechazó, en otro accidente ferroviario, la pretensión del siniestrado por

propiciaba el desamparo de las familias obreras, y lo hizo enarbolando un movimiento intelectual con presencia ya en buena parte de Europa y que era favorable a la intervención estatal, en aras de proteger a la clase trabajadora de la exclusión social derivada del accidente invalidante. Se trataba, pues, de la teoría del riesgo profesional o riesgo objetivo, y su novedoso razonamiento se podía sintetizar en que, dado que el patrón se enriquece del producto que generan sus operarios, es de lógica consecuencia que sea él mismo quien repare los daños que estos sufran mientras trabajan en su industria. De manera que el empleador no responde del daño laboral por actuar o dejar de actuar culposamente, sino por ser quien utiliza y aprovecha la fuerza del obrero[15].

Lo anterior se concretó en el art. 12 LAT 1900, que otorgó al empresario la posibilidad de "sustituir las obligaciones de los artículos 4º, 5º y 10º, o cualquiera de ellas por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate […], en una Sociedad de seguros debidamente constituida […] siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta ley"[16]. Así, la teoría del riesgo utilizó la técnica del seguro de responsabilidad civil, en una suerte de subrogación de la aseguradora en la posición del patrono. Ello sobre el fundamento de que, al tener el siniestro su origen en una actividad económica, este supone un gasto más de producción que debe repercutir sobre el precio final del bien o servicio[17]. Hay que subrayar su carácter voluntario y que, en caso de que la empresa no concertara la operación de seguro y resultase insolvente, el obrero quedaría igualmente desprotegido. Además, la LAT 1900 dejaba fuera de su círculo protector a los trabajadores agrarios y a las enfermedades derivadas del trabajo. Pero, con todo, este precepto puede considerarse el primer trazo de lo que acabaría convirtiéndose en los seguros sociales obligatorios[18].

---

apreciar que la acción había prescrito. Esta doctrina judicial, aunque impecable, contribuyó a agudizar el problema social referido, pues redujo a la indigencia a masas enteras de trabajadores lisiados y a sus familias.

[15] Dato E Irardier, E.: "Significado y representación de las Leyes Protectoras de Trabajo", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114, 1909. Con similares términos, en el Proyecto de Ley de Responsabilidad Industrial, presentado en 1890 a la Comisión de Reformas Sociales, su ponente Sanromá, vocal de la Comisión, decía: "Si el accidente sobrevino a causa de la propia industria, la reparación del daño ha de correr a cargo de la industria. […] Tan sencillo es esto que basta buscar analogías: cuando ocurre en una máquina algún desperfecto o una grave alteración en alguna sustancia el dueño se encarga de la reparación; si cae el accidente sobre algún operario, la reparación ha de obedecer al mismo principio de equidad, y ciertamente para más altos fines". También De Hinojosa Ferrer, J. y Espejo de Hinojosa, R.: *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo, concordada y comentada*, Valencia, Imprenta de Vicente Taroncher, 1922, pp. 9-10. "El patrono responde en principio, porque es el propietario de la máquina. Al amo pertenece la máquina que hiere y mata. ¿No debe responder de ella haciendo entrar el riesgo profesional en el precio de coste?".
Estos estudiosos españoles debieron empaparse de autores como Cheysson o Déjace. Véase a ambos en Jourdain, R.: *Congrès International des Accidents du Travail Paris 1889,* Comptes rendus des séances et visites du Congrès réunis et publiés par le soins de E. Gruner, Tomo II, París, Librairie Polytecniche, Baudry et Compagne Editeurs, 1889, pp. 237 y 197 respectivamente.

[16] El art. 4 establecía las indemnizaciones por los accidentes indicados en el art. 2 que produjeran una incapacidad para el trabajo "absoluta o parcial, temporal o perpetua". El art. 5 disponía las indemnizaciones derivadas de accidentes mortales para la viuda, descendientes legítimos menores de diez y seis años o ascendientes, así como los gastos del sepelio. Y el art. 10 daba la posibilidad al empresario de cambiar las indemnizaciones establecidas por pensiones vitalicias que garantizaran la satisfacción de la víctima o sus derechohabientes.

[17] González Labrada, M.: *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Barcelona, Cedecs, 1996, p. 267.

[18] La Ley Dato convierte al año 1900 en el cambio de paradigma de la legislación social española. Para De La Villa Gil, "[…] la *teoría del riesgo profesional* gana progresivamente adeptos y se convierte en una novedad jurídica imparable cuando obtiene la complicidad judicial, lo que evita afortunadamente —a diferencia de lo ocurrido con otros avances sociales normativos— que la letra de la ley duerma tranquila en las colecciones legislativas, sin eficacia transformadora de la realidad social". De La Villa Gil, L. E.: "La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000, p. 5. En opinión de Martín Valverde, la Ley Dato inaugura la legislación de trabajo. "Para decir toda la verdad, esta afirmación de que, pese a su fundación en 1883 [creación de la Comisión de Reformas Sociales], nuestro derecho del trabajo empieza con el siglo debe ser matizada con la mención de las excepciones de la Ley Benot de 1873 y

El art. 3 LAT 1900 incluía expresamente en su ámbito de aplicación a quince industrias y acababa con una cláusula abierta para incluir otras actividades análogas[19]. Y hay que poner también de relieve que el recargo de prestaciones —por entonces "aumento de las indemnizaciones"— también fue susceptible de aseguramiento hasta la aparición de la Ley de Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922.

El Reglamento de Accidentes de Trabajo, aprobado por RD de 28 de julio de 1900, dedicó su capítulo VII al seguro de accidentes. Este estaba constituido por los arts. 71 y 72, determinando el primero de ellos qué condiciones habían de reunir las entidades de seguros para que el Ministerio de Gobernación les habilitase a sustituir al patrono en los casos previstos[20]; y señalando el segundo que las indemnizaciones por fallecimiento gozarían de la exención por reclamaciones de acreedores contenida en el art. 428 del Código de Comercio entonces vigente. También durante el año 1900 aparecieron la Real Orden, de 16 de octubre, sobre fianzas y pólizas y la Real Orden, de 10 de noviembre, sobre mutuas de seguros de accidentes de trabajo.

Con estas normas se entró en una etapa de clara inspiración bismarckiana que se apoyaba en medidas pretéritas, y cuyo referente español más inmediato era la Ley general de Beneficencia sobre la pobreza y la mendicidad, firmada por Fernando VII en 1822, esto es, en pleno período

---

de la Ley sobre trabajos peligrosos de los niños de 1878. Pero se trata de excepciones que, por distintos motivos, confirman la regla; la Ley Benot, porque, según todos los testimonios, nunca llegó a ponerse en práctica, y la Ley de 1878, porque era un híbrido de norma laboral y de norma sobre el abuso de la patria potestad en el que este último ingrediente resultaba a la postre dominante". Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo…", p. CXII. Por su parte, Ojeda Avilés considera, respecto de la evolución de la legislación española, que "desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, el siglo XIX no existe, aunque cumple una valiosa función de preparar su advenimiento". Ojeda Avilés, A.: *La deconstrucción del derecho del trabajo*, Madrid, La Ley, 2010, p. 31. Diversamente, Alonso Olea entiende que se está ante la primera norma de Seguridad Social y "una de las primeras importantes del Derecho del Trabajo en nuestro país". Alonso Olea, M.: "La responsabilidad por accidente de trabajo", en *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo*, nº 1/1967, p. 5.

[19] *1.º Las fábricas y talleres y los establecimiento» industriales donde se hace uso de una fuerza cualquiera distinta de la del hombre.*
2.° Las minas, salinas y canteras.
3.° Las fábricas y talleres metalúrgicos y de construcciones terrestres ó navales.
4.° La construcción, reparación y conservación de edificios, comprendiendo los trabajos de albañilería y todos sus anexos: carpintería, cerrajería, corte de piedras, pintura, etc.
5.° Los establecimientos donde se producen ó se emplean industrialmente materias explosivas ó inflamables, insalubres ó tóxicas.
6.° La construcción, reparación y conservación de vías férreas, puertos, caminos, canales, diques, acueductos, alcantarillas y otros trabajos similares.
7.° Las faenas agrícolas y forestales donde se hace uso de algún motor que accione per medio de una fuerza distinta a la del hombre. En estos trabajos, la responsabilidad del patrono existirá sólo con respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas.
8.° El acarreo y transporte por vía terrestre, marítima y de navegación interior.
9.° Los trabajes de limpieza de calles, pozos negros y alcantarillas.
10.º Los almacenes de depósito y los depósitos al por mayor de carbón, leña y madera de construcción.
11.º Los teatros, con respecto de su personal asalariado.
12.º Los cuerpos de bomberos.
13.º Los establecimientos de producción de gas ó de electricidad y la colocación y conservación de redes telefónicas.
14.º Los trabajos de colocación, reparación y desmonte de conductores eléctricos y de pararrayos.
15.º Todo el personal encargado en las faenas de carga y descarga.
16.º Toda industria ó trabajo similar no comprendido en los números precedentes.

[20] Tales condiciones podían sintetizarse en la separación de las operaciones de seguro respecto de las demás que se realicen; fianza especial; aceptación de los preceptos legales vigentes en la materia; y comunicación al Ministerio de los estatutos, balances y empleo de capital, condiciones de las pólizas, tarifas de primas, cálculo de reservas de seguros y rentas vitalicias o estadísticas de los contratos estipulados. Sobre el tema, véase a Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955, pp. 191-192.

constitucionalista tras el alzamiento del general Riego en Cabezas de San Juan[21]. No obstante, la respuesta tuvo un incuestionable componente defensivo, o de búsqueda de paz social, que se venía gestando desde la crisis política del último tercio de siglo XIX y en cuyo propósito reformador vinieron a confluir muy variadas ideologías: krausismo liberal, liberalismo, catolicismo social o socialismo. Y precisamente en haber sido obra de muchos estuvo su más alta cualificación y su capacidad para perdurar en el tiempo[22].

2. EL NACIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN: IMPLANTACIÓN DEL RETIRO OBRERO Y OBLIGATORIEDAD DE LOS SEGUROS SOCIALES

Por Ley de 27 de febrero de 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión (INP) —dotándose de estatutos el 24 de diciembre— para organizar los servicios de intervención estatal en materia de seguros sociales y desplegar una labor educativa para el fomento de la previsión[23]. En cierta medida estuvo inspirado en el IRS, aunque con finalidades más delimitadas, asumiendo el modelo de libertad subsidiada, adoptado ya en Italia o Bélgica, en detrimento del seguro obligatorio alemán. Se trata del órgano gestor más longevo que ha conocido el sistema de seguros sociales español, sin el cual no se podría concebir la Seguridad Social de hoy[24]. Eduardo Dato fue su artífice político, pero la idea técnica surgió de la mente de José Maluquer[25], que consideraba necesaria la creación de un organismo que gestionase el aseguramiento conforme a las directrices de la técnica actuarial[26]. Desde 1904 venía defendiéndose su constitución para acometer una serie de reformas graduales en lo referente a la situación socioeconómica del país. De ahí la moderación de los discursos y programas ya referida, la

[21] Velarde Fuertes, J.: "Reflexión sobre dos circunstancias inseguras: la Seguridad Social española en 1900 y en el 2000. El entorno económico de Dato y Pimentel", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000, p. 388.

[22] "Porque esta obra no es de este ni del otro régimen, ni de uno u otro partido, ni de esta o de aquella escuela: la reforma social ha sido el denominador común de todos los programas de gobierno. […] en esa continuidad está la eficacia de la política social de nuestro país, y esto nos lo envidian en el extranjero". López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1928, p. 45

[23] Su art. 1 establecía entre sus funciones: primero, difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; segundo, administrar la mutualidad de asociados que al efecto, y voluntariamente, se constituyera bajo este patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos; tercero, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares.

[24] "La creación del Instituto, en 1908, constituye realmente el paso inicial dado en nuestro país en materia de política social de previsión […] el órgano que preparó o inspiró cuanto con posterioridad se ha elaborado entre nosotros sobre seguros sociales obligatorios". Posada, C. G.: "Los seguros sociales obligatorios en España", *Información Comercial Española ICE: Revista de economía*, nº 111/1945, p. 81.

[25] José Maluquer y Salvador fue un liberal inspirado en el catolicismo social, con una inclinación particular hacia el estudio de las ciencias actuariales, y cuya preocupación por la cuestión social marcó toda su vida y obra. Fue un experto en materia de previsión que había desempeñado la labor de tesorero de compañías aseguradoras con anterioridad y que mantenía relaciones con técnicos actuariales belgas. Sobre su figura puede leerse, entre otros, a Monereo Pérez, J. L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

[26] La ciencia actuarial posibilitó la determinación de tablas de probabilidad de accidentes y mortalidad subyacentes por actividad. Se pudo calcular en términos razonablemente concretos la actualización habitual de distintas modalidades de riesgo, de forma que se pudiera predisponer de los medios idóneos para la cobertura de necesidades generales. Estos seguros sociales voluntarios se basaban en el cálculo de probabilidades y el perfeccionamiento de las técnicas de aseguramiento.

La labor de preparación del INP se fundamentó en amplios estudios actuariales, mayormente por medio de la Caja de Ahorros de Santander. Se nombró una comisión presidida por Maluquer, quien desarrolló las bases para la constitución de una Caja Nacional del Seguro Popular que fue remitida al IRS. En pleno de esta institución se redactó un proyecto discutido en la Conferencia de Previsión Popular, celebrada en octubre de 1904 en Madrid, propiciando la creación definitiva del INP, que por dificultades parlamentarias que no vienen al caso no pudo ser aprobada hasta 1908. Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del ministerio de Trabajo, 1963, p. 96.

fórmula de la libertad subsidiada como camino intermedio entre el aseguramiento libre y el seguro social obligatorio, o la opción financiera de la capitalización. Dentro de estas coordenadas, su enfoque era liberal-conservador, pero de marcada orientación social, teniendo como máxima la protección de las clases más desfavorecidas como vehículo de pacificación social y motor económico[27].

A estos efectos, la ciencia matemática dispuso la posibilidad de elaborar tablas de morbilidad y mortalidad mediante el cálculo de las probabilidades que había de enfermar a cada edad o cuántos días probables de incapacidad podían derivarse de ello, en función de la actividad desempeñada y desagregándose los números por sexo. El conocimiento científico de estas variables a lo largo de la vida de un profesional, con anterioridad a que se materializara un suceso, hizo posible que, para una colectividad, se crearan fórmulas para calcular la aportación requerida, en orden a constituir un capital suficiente para suplir las indisposiciones o pérdidas de capacidad para el trabajo que los individuos pudieran experimentar. La medición del infortunio no era ya la previsión de la cuantía necesaria para reparar sus consecuencias, sino el cociente de dividirla entre el número de obreros sujetos al mismo riesgo[28].

La estrategia del INP durante sus primeros compases fue realizar los fines de mutualidad obrera en la medida que permitiera el régimen de libertad subsidiada y, paralelamente, inculcar el espíritu de la previsión social mediante el despliegue de una función educativa que preparara para el advenimiento de los seguros sociales obligatorios[29]. Para la consecución de esta meta, Dato sería el presidente[30] y Maluquer el alma del Instituto, siendo de destacar que todos los gastos de la primera oficina fueron sufragados personalmente por ellos[31].

Primeramente, el INP funcionó como una federación regionalista en materia social a la que competía fundamentalmente gestionar el Retiro Obrero, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, y cuya financiación provenía de dos fuentes: las cuotas empresariales y las bonificaciones del Estado. Asimismo, su gestión se desplegaba mediante Cajas colaboradoras regionales y provinciales, entidades aseguradoras de gestión complementaria y de ahorro directo, autorizadas para constituir fondos de capitalización[32]. Se instituyó una jurisdicción especial para conocer de las cuestiones que se pudieran suscitar en la materia, con base en los denominados Patronatos de Previsión Social; mientras que los asuntos de carácter administrativo distintos del pago de la cuota patronal eran cursados ante

[27] Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la *Rerum Novarum*", *Viñetas históricas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp. 335 y ss.

[28] López Núñez, A. y Sanz y Escartín, E.: "Ideario de previsión social", *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1924, pp. 546-556.

[29] Para Castillo Alonso, lo que mejor definió esta voluntad propagandística y educativa a la vez fue la constitución temprana de Mutualidades escolares, con el propósito de instruir a los niños e involucrar a los maestros y padres en los valores de la previsión social; no limitándose ello a la explicación teórica sino llegando a la demostración práctica del cálculo de una futura pensión de vejez o subvención en caso de enfermedad. Castillo Alonso, S. J.: "El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 44.
Es más, se aprobaron iniciativas educativas en orden a incorporar al plan de estudios de Escuelas Normales o de Magisterio Superior la asignatura "Nociones elementales de ahorro y previsión".

[30] Lo fue hasta 1913.

[31] Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *op. cit.*, p. 95. Maluquer estuvo vinculado a Eduardo Dato, hasta el punto de que llegó a ofrecérsele una implicación directa en la vida política, la cual declinó.
Para Monereo Pérez, no cabe duda de que la estrategia de Maluquer fue superar las reticencias iniciales de las aseguradoras privadas y las organizaciones empresariales mediante un intervencionismo moderado unido a una labor de culturización de la masa proletaria, para después caminar hacia la obligatoriedad de los seguros y su unificación sistemática. Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, pp. 68-69.

[32] Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica…", p. 56.

los Juzgados de primera instancia[33]. Y contra las sentencias recaídas en estos juicios no era dable recurso de apelación, sino tan sólo de casación, debiendo el patronato recurrente consignar la cantidad objeto de litigio.

Con esta proyección, el nuevo organismo fue creado como instituto y no como caja, pues su labor no se limitaba a las operaciones técnicas de seguro sino además a la difusión de una cultura de previsión que calara en todos los segmentos de la sociedad. No cabe duda de que la intención de Maluquer, con esta labor de culturización y un intervencionismo moderado, fue superar también las reticencias iniciales de las aseguradoras privadas para acabar desembocando progresivamente en seguros sociales obligatorios y, llegados a ese punto, trabajar por la unificación y racionalización de un elenco disperso de tales seguros.

El INP surgió, pues, como una "institución autónoma creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular"[34]. Y para alcanzar los objetivos encomendados por el Estado se le dotó de personalidad jurídica, capacidad de gestión autónoma y fondos propios, conformados por un capital fundacional provisto por el Estado, las cuotas de los asociados y otros ingresos como subvenciones o donaciones[35]. En el plano técnico, el desempeño del INP se concretaba en efectuar operaciones de "renta vitalicia, diferida o temporal, constituida a favor de las clases trabajadoras, mediante imposiciones únicas o periódicas" (art. 13 Ley 1908), conforme a lo especificado por las reglas de la ciencia del seguro (art. 14). La Ley establecía también que las rentas o pensiones de retiro no podrían ser objeto de cesión, retención o embargo, semejando ya a las futuras prestaciones de Seguridad Social (art. 31). Del mismo modo, cabe considerar precursor al art. 33 por cuanto reconocía al INP la prebenda de "litigar como pobre".

Habría de llegarse a 1919, durante el gobierno liberal del Conde de Romanones, para ver el alumbramiento del primer seguro obligatorio en España: el Retiro Obrero, creado en virtud de RD de 11 de marzo[36]. El Ministerio de Trabajo vino a ayudar a impulsarlo desde su creación en 1920, a pesar de las oposiciones ya mencionadas y del escaso énfasis mostrado por el régimen dictatorial de Primo de Rivera (1923-1930)[37]. En 1924 se creó el Consejo Superior de Trabajo, que absorbería al IRS. Se hizo también obligatoria la cuota empresarial, que se sumó a la aportación que el Estado venía realizando en el anterior régimen de libertad subsidiada. Primeramente, la cotización empresarial del Retiro Obrero se concibió como un aumento del salario destinado a la protección futura de la persona trabajadora, en una suerte de renta vitalicia en diferido. Pero Maluquer ya teorizaba con la posibilidad de confeccionar un sistema de previsión con el que cada generación de operarios atendiera a las necesidades presentes y luego fuera atendida por las generaciones venideras. Además, el Retiro

[33] Art. 54 del Reglamento, aprobado por RD de 21 de enero de 1921.

[34] Jordana de Pozas, L.: *El INP. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1925, p. 15.

[35] Cfr. con los arts. 2 y 3 Ley de 27 de febrero de 1908.

[36] Aunque esta afirmación habría que matizarla, según Martínez Girón, pues el retiro obrero no resultó operativo hasta 1921. Con lo que el primer seguro obligatorio en España sería el de los accidentes del mar, por RD de 14 de octubre de 1919, que en su art. 1 establecía que las compañías de navegación y toda entidad individual o colectiva "están obligadas a asegurar las dotaciones". Luego vendría el de accidentes de trabajo en la agricultura, por Decreto-ley de 12 de junio 1921; el seguro obligatorio de maternidad, por RD-ley de 22 de marzo de 1929; el de accidentes de trabajo en la industria, por Decreto-ley de 8 de octubre de 1932; o el de cargas familiares, por Decreto de 20 de octubre de 1938. Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del derecho español de Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Imprenta Paredes, 1990, pp. 30-32 y 34-35.

[37] Las relaciones entre el INP y la dictadura primorriverista fueron cordiales, dado el interés del primero en pervivir y de la segunda en conseguir fuentes de legitimación popular mediante el desarrollo, aunque fuera mínimo, de una política social. Ambos pudieron convivir porque el INP convenció al Directorio Militar del blanqueamiento social que propiciaría su mantenimiento, y las posibilidades de que el aumento del bienestar de la clase obrera se acabara traduciendo también en crecimiento económico. Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica…", *op. cit.*, pp. 100-101.

Obrero sería el motor que impulsara una reforma social integral, mediante una utilización instrumental de los fondos acumulados por un sistema que aún era de capitalización, con la finalidad de acabar con los grandes males que castigaban a la España del momento: miseria en amplios segmentos de la población, vivienda, una educación errática, sanidad precaria[38].

Como ya se ha dicho, el sistema español se nutría de las contribuciones estatal y patronal, existiendo una cuota obrera de carácter libre a modo de mejoras voluntarias que podía utilizarse para el aumento de la pensión o su anticipación a la edad ordinaria. Lo cierto fue que, en la práctica, este modelo solo dio resultados satisfactorios donde había un nivel de vida suficiente para ahorrar, pudiendo así el obrero invertir en cotizaciones, quedando el de condición más humilde extramuros de las ventajas de la libertad subsidiada[39]. En este sentido, la mujer quedaba en una situación peor porque tenía que abonar también la cuota correspondiente al seguro de maternidad.

El RD de 11 de marzo de 1919 dispuso como ámbito de aplicación a la población asalariada entre los 16 y los 65 años de edad, española, y que no ingresara más de 4.000 pesetas anuales[40]. Esta población se dividía en dos subgrupos: los menores de 45 años a la fecha de entrada en vigor de la norma y los mayores. En lo referente a la edad de retiro, esta podía consignarse en la "libreta de previsión" escogiendo entre los 55, los 60 o los 65 años. Naturalmente esta fue criticada por elevada, habida cuenta de que la esperanza de vida se situaba en los 41 años[41]. La pensión inicial se fijó en 365 pesetas anuales, que sólo percibirían quienes cotizasen 20 años y no hubieran cumplido los 45 años de edad al momento de la implantación del seguro[42], el cual se nutría de las aportaciones estatales y de una cuota patronal de 3 pesetas al mes[43].

También fue criticada la situación desventajosa de los afiliados mayores de 45 años, así como lo exiguo de la pensión, en tanto en cuanto una peseta diaria no llegaba a representar por entonces ni el 20 % del salario medio. Ello resultaba aún más inadecuado al reparar en que el asegurado acabaría causando derecho transcurridos al menos 20 años[44]. Y otra incongruencia fue que para todos los integrantes del segmento de edad comprendido entre los 16 y 45 años, con independencia del tiempo que cotizaran, percibiesen la misma renta de 365 pesetas anuales llegado el retiro. No hubo, por tanto,

[38] Tanto que llegó a afirmarse que esta inversión social de sus fondos fue "artífice financiero de la reforma social en España". Cuesta Bustillo, J.: "Hacia los seguros sociales obligatorios", *Seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 349 y ss.

[39] Álvarez de la Rosa, M.: "El Instituto Nacional de Previsión y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939)", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 182.

[40] Si el cómputo había de hacerse sobre jornal diario, este se multiplicaba por 300 días para determinar la anualidad (art. único RD de 24 de julio de 1921, que aprobó el procedimiento técnico administrativo para la aplicación del régimen del Retiro Obrero).

[41] Aznar Embid se preguntaba quién llegaría a los 65 años. Aznar Embid, S.: *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1921, pp. 29-31.
Véase a Goerlich Gisbert, F. J. y Pinilla Pallejà, R.: *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.

[42] Quienes tuvieran cumplidos los 45 años sólo aspiraban a cobrar un subsidio en función de la cantidad cotizada.

[43] Respecto al cobro de la pensión, un folleto de presentación del INP se expresaba con esta sencillez: "Hay dos grandes clases de pensiones: a capital cedido y a capital reservado. La pensión es a capital cedido cuando el imponente cede las cuotas que va pagando a cambio de la pensión que ha de cobrar desde que llegue a la edad estipulada hasta su muerte. La pensión a capital reservado es aquella en que con las cuotas se compra la pensión y además se asegura un capital, que se entregará a los herederos o derechohabientes al ocurrir la muerte del asegurado. Esta última clase de pensiones es algo más costosa, porque comprende dos operaciones: una de renta vitalicia y otra de seguro de vida". INP: *Qué es el Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1927, p. 7.
La clave del sistema residía en precisar la cuota a pagar, con observancia de la edad a la que se constituía el contrato y de una tabla de mortalidad. A falta de actuarios españoles durante los inicios, las primeras cuotas fueron calculadas por belgas y se uso la tabla de mortalidad francesa.

[44] Cuesta Bustillo, J.: "Hacia los seguros sociales…", *op. cit.*, p. 134.

proporcionalidad en la recaudación de cuotas, y ello resultaba un agravio comparativo para quien empezaba a aportar desde los 16 años respecto de quien lo hacía a una edad próxima a los 45 años. Así las cosas, la transición a un sistema de reparto y el aumento de la pensión no serían objetivos centrales hasta el término de la Guerra Civil.

Tres medidas de calado se acometieron entre 1929 y 1939: En primer lugar se estableció la obligatoriedad de la cuota obrera, junto a la patronal, para contribuir a la financiación de los seguros. En segundo lugar se introdujo el estímulo de responsabilizar al patrono de la obligación de ingresar ambas cuotas, la propia y la del obrero, so pena de pagarle a este la prestación que hubiera podido causarse. Y, en tercer lugar, se pasó a un sistema de reparto.

En efecto, el general Franco, convertido en Jefe del Estado con plena potestad legislativa, promulgó la Ley de 1 de septiembre de 1939, por la que se sustituyó el régimen de capitalización por el de reparto, se establecieron cuotas empresariales en proporción a los salarios y se elevó la cuantía mínima a 3 pesetas diarias[45]. Entró en vigor el 1 de enero de 1940, estableciéndose la afiliación obligatoria por Orden de 2 de febrero del mismo año, con excepción de los obreros del Estado, las Provincias y los Municipios. También supuso una novedad importante el Decreto de 1 de mayo de 1944, por el que se concedió el subsidio de vejez a los trabajadores que tenían 65 años de edad y al menos 5 trabajados y no hubieran podido acogerse al Retiro Obrero[46].

La idea central continuó siendo la paz social, no obstante, comenzó a calar en el Régimen la instrumentalidad económica del sistema inspirada en las políticas keynesianas y el Informe Beveridge (1942). Una extensión progresiva del sistema de seguros sociales, tendente a corregir los desequilibrios existentes y a aliviar la situación de precariedad del obrero, podía resultar una medida efectiva para salir de la depresión económica mediante el aumento del consumo. Se amplió, pues, la cobertura a todos los trabajadores sin restricciones de ingresos; se dio cabida a la distinción entre los riesgos profesionales y los comunes; se protegió por enfermedad, por paro o por cargas familiares; y, como se ha dicho, se inició la transición hacia un sistema de reparto en el que habría de existir una proporcionalidad entre las cotizaciones del asegurado y las prestaciones a percibir.

3. EL SEGURO OBLIGATORIO DE VEJEZ E INVALIDEZ (SOVI) Y SUS PARTICULARIDADES DE GESTIÓN

En lo referente al terreno que ahora interesa, se constituyó un nuevo Seguro de Vejez mediante Ley de 1 de septiembre de 1939. Este seguro también fue administrado por el INP, que por Reglamento de 1940[47] afiliaba obligatoriamente a este régimen a todos los operarios por cuenta ajena, con edad comprendida entre los 14 y los 65 años y cuyo salario no superara las 9.000 pesetas en cómputo anual[48]. La cuantía máxima sería incrementada a 18.000 pesetas por Decreto de 29 de diciembre de 1948. La afiliación había de realizarse por los empresarios o, en su defecto, solicitada por el obrero en

[45] Como afirmaban Alonso Olea y Tortuero Plaza, en la financiación de cualquier sistema de seguridad social "la disyuntiva es entre un sistema de capitalización, en que cada generación soporta sus propios riesgos presente y futuros, o uno de reparto, en que cada generación soporta los suyos actuales y los actuales de generaciones pasadas (a cambio de que los suyos futuros sean soportados por generaciones futuras)". Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 401-402.
El sistema de reparto se implantó por primera vez al crearse el seguro de maternidad en 1929. Cfr. Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955, p. 219.

[46] A ellos les quedaban los llamados "homenajes a la vejez", que consistían en una prestación mínima, más próxima a la beneficencia que a la asistencia pública en el sentido contemporáneo.

[47] Aprobado por Orden de 2 febrero.

[48] Se proyectó que la edad de acceso a la pensión fuera disminuyendo a razón de una unidad al año hasta 1945, quedando en 60 años a partir de dicha fecha. Cosa que, como se sabe, no sucedió.

cuestión. Efectuada esta, el patrón era sujeto obligado a comunicar las altas y las bajas de su empresa en la oficina del INP que correspondiera.

En lo atinente a la financiación de estos subsidios de vejez, el Reglamento disponía en su art. 18 las fuentes que los nutrían. Cabe resaltar la cuota patronal, consistente en un 3 % sobre el salario, y la aportación anual de los presupuestos del Estado, especificada en el epígrafe "Fondo de bonificaciones". Ello para posibilitar una cuantía de la prestación que se concretó en 90 pesetas mensuales primeramente; la cual fue mejorada hasta las 125 pesetas por Decreto de 29 de diciembre de 1948, pudiendo llegar a 175 o 200 pesetas en función de las cotizaciones que hubiera aportado el operario[49].

No cabe hablar del SOVI hasta 1947, año en que sustituyó al Seguro de Vejez por Decreto de 18 de abril. Se extendió, pues, la cobertura al riesgo específico de invalidez por el motivo de que "la senilidad y la invalidez pueden equipararse en sus efectos". La pensión de invalidez se cuantificó en 1.800 pesetas anuales, siendo satisfecha a mes vencido con cargo a los fondos de la Caja Nacional, y era incompatible con la percepción de remuneraciones superiores a la tercera parte de las que se hubiera disfrutado en la "profesión habitual". Este seguro habría de ser transitorio, en tanto que no se desarrollara un sistema unificado que imbricara a la totalidad de los seguros sociales. En aras de alcanzar esta meta, el Decreto de 29 de diciembre de 1948 aunó y simplificó las reglas sobre afiliación y cotización en materia de vejez e invalidez, subsidio familiar y enfermedad[50]. La cuota se elevó al 18 % del salario, aunque fue reducida al 16 % por Decreto de 4 de julio de 1959, de la cual un 4 % se destinaba a vejez e invalidez (3 % a cargo de la empresa y 1 % del obrero). Se trató del primer intento de determinar las bases de cotización conforme a los salarios reales, que no consolidó por no haber tenido en consideración las circunstancias socio-económicas del momento: el Plan de Estabilización Económica, con las conocidas reducciones de plantilla y jubilaciones anticipadas, que conllevaron por extensión una congelación de las cuotas y un pronunciado desequilibrio financiero[51]. Como es natural, la recaudación de cuotas competía al INP, prescribiendo a los 5 años su derecho al cobro[52].

Por Decreto-Ley de 2 de septiembre de 1955 se procedió a crear prestaciones por muerte del causante para determinados derechohabientes. En lo que respecta a la pensión de viudedad, su cuantía era del 50 % del importe que hubiera correspondido al sujeto causante. Su percepción comenzaba el primer día del mes siguiente a la solicitud de la viuda y el derecho prescribía a los 5 años del fallecimiento[53]. Por Orden de 10 de agosto de 1957 se aclaró que las pensiones de vejez, invalidez y viudedad eran incompatibles, debiendo el beneficiario optar por la que entendiera más beneficiosa.

[49] 60 o 120 mensualidades de cotización obrera, respectivamente.

[50] El Seguro Obligatorio de Enfermedad data de 1942. Fue aprobado por Ley de 14 de diciembre y desde sus inicios funcionó conforme al sistema de reparto. Las primas del seguro fueron proporcionales a las rentas del trabajo, satisfaciéndose en un 7 % del salario de los asegurados, a razón de un 5 % por parte de la empresa y un 2 % del operario. Los trabajadores por cuenta propia asumían la totalidad de las cuotas. Tuvo un marcado carácter deficitario. Sobre el tema, puede leerse a García Murcia, J. y Castro Argüelles, M. A.: "SOVI, SOE y Desempleo", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, pp. 220-227; o con más profundidad a Serrano Guirado, E.: *El seguro de enfermedad y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

[51] Ello llevaría en 1963 a un planteamiento cotizatorio sustentado en bases tarifadas, el cual será abordado *infra*. Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social española", *Revista de Seguridad Social*, nº 22/1984, pp. 75-82.

[52] En el régimen agropecuario, así como en el de determinadas ramas industriales como la resinera, se estableció una cuota única que no se aplicaba sobre el salario sino sobre una base tarifada. En la pesca marítima, por ejemplo, la base de cotización se calculaba incrementando el sueldo reglamentario en un 25 %. Orden de 5 de abril de 1952.

[53] Los requisitos de acceso al percibo eran los que siguen: 1. Tener cumplidos 65 años o estar totalmente incapacitado para el trabajo. 2. No tener derecho al cobro del seguro de vejez o invalidez. 3. Una antigüedad en el matrimonio de 10 años al menos. 4. La existencia de convivencia matrimonial. En caso de separación, sólo se concedía la pensión si aquella no se había producido "por culpa de la mujer".

Por último, y apenas un par de años antes de la aparición de la LBSS, nace el Seguro de Desempleo por Ley 62/1961, de 22 de julio[54]. Fue implementado "en beneficio de quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, por cuenta ajena, y con ella su salario"; de manera que dejaba fuera a quienes "cesan voluntariamente o por despido imputable a ellos"[55]. Además de encontrarse en situación legal de desempleo, habían de reunirse otros tres requisitos; a saber: una afiliación al seguro durante al menos 6 meses, dentro de los 18 inmediatamente anteriores al hecho causante; que transcurrieran 4 días desde la fecha de cesación en la actividad; y que mediara la oportuna solicitud por parte de la persona trabajadora.

Como se ha podido leer, el número de seguros sociales aumentó durante los años de la autarquía. Además, la labor de gestión del INP se superpuso con la del Mutualismo Laboral[56], que vino a conformar otra Seguridad Social adicional de tipo más corporativo y profesional[57]. Y fue esta proliferación de seguros corporativos y de regímenes especiales la que postergó hasta la década de los 60 la aplicación de las ideas de Beveridge. Entretanto, por Decreto de 26 de octubre de 1956, la aportación del Estado se situó a la cola de los países europeos industrializados, y ello derivó en una quiebra que algunos autores atribuyen a la inexistencia de una política fiscal progresiva, incompatible con las ideas profundamente conservadoras del franquismo[58]. Como se sabe, el SOVI cerró su andadura legislativa en enero de 1967, con la puesta en marcha del sistema de Seguridad Social.

4. LA LEY DE BASES DE SEGURIDAD SOCIAL: TRÁNSITO DE LAS BASES TARIFADAS A LOS SALARIOS REALES

No resultará difícil imaginar que la progresiva implantación de esta cantidad de seguros obligatorios provocó un auténtico caos, tanto legal como burocrático, a causa de la coexistencia de una amalgama de regímenes aseguradores totalmente independientes entre sí. De ahí la necesidad de dictar normas unificadoras para ensamblar, coordinar y simplificar de alguna manera esa pluralidad protectora. Las normas más importantes en este sentido fueron: el referido Decreto de 18 de abril de 1947, que integró el seguro de vejez e invalidez, popularmente denominado ―aun hoy― como SOVI[59]; el Decreto de 29 de diciembre de 1948, que dispuso un procedimiento unificado de afiliación y cotización primeramente aplicable al SOVI y a los seguros obligatorios de cargas familiares y

[54] Reglamentada por Orden de 14 de noviembre de 1961. Precedentes de esta normativa fueron el Decreto-ley de 25 de septiembre de 1953, que estableció el seguro de paro por escasez de energía eléctrica; el Decreto de 16 de junio de 1954, que creó el seguro de paro tecnológico; y los Decretos de 5 de marzo y de 25 de junio de 1959, que crearon subsidios de paro en la industria textil.

[55] Aparece así el conocido concepto de *situación legal de desempleo*, que tanta incidencia ha tenido —y tiene— en el vigente sistema de Seguridad Social.

[56] Desde la Ley de 6 de diciembre de 1941, desarrollada por Reglamento de 26 de mayo de 1943. El mutualismo franquista fue voluntario en sus inicios, utilizando las "cajas de empresa" para complementar la actividad de los seguros sociales del INP; no obstante, como tantas medidas voluntarias del Régimen, no tardó en convertirse en obligatorio. Cada mutualidad tenía su propio organismo gestor, sus particularidades de recaudación y cotización, y una solidaridad restringida a su industria correspondiente.

[57] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 663.

[58] Por todos, González Murillo, P.: "El franquismo social: propaganda y seguros a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p. 99; o Comín, F.: "La Hacienda Pública en el franquismo autárquico (1940-1959)", *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 247-272.

[59] En el cuarto párrafo de su exposición de motivos se puede leer que "la implantación rápida de los citados Seguros Sociales motiva, en algunos casos, una duplicidad innecesaria de actividades en los distintos Regímenes, que urge evitar para conseguir una considerable reducción en los gastos de gestión, unida a una mayor simplificación del sistema administrativo, con la consiguiente economía y máxima comodidad para las empresas".

enfermedad común[60]; y el significativo Decreto de 22 de junio de 1956, dictado para unificar los regímenes de accidentes de trabajo en la agricultura y en la industria, y que aprobó el texto refundido de la legislación de accidentes de trabajo y el reglamento para su aplicación y desarrollo[61].

Aunque necesarias para evitar el caos, estas normas unificadoras supusieron un avance muy modesto, sobre todo si se entra en comparaciones con algunos países vecinos. Como Inglaterra que, previa elaboración de estudios económicos muy complejos ―encabezados por Beveridge―, había llevado tal unificación hasta casi sus últimas consecuencias[62]. Por eso, un Decreto, de 23 de diciembre de 1944, ya había mandatado constituir la comisión redactora de un proyecto de ley para la implantación en España de un "sistema de seguro total", ordenado "en lo jurídico, sobre la base de un régimen de obligatoriedad, y en lo financiero, sobre una conjunta consideración de riesgos"[63]. Y ello desembocó, a finales de la década de los 50, en el Proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social, que habría de impulsarse desde la aprobación de una ley de bases cuyo propósito máximo fuera "operar el tránsito de un conjunto de Seguros Sociales a un sistema de Seguridad Social".

El modelo de Seguridad Social propuesto por Beveridge[64] rompió con la concepción de los seguros sociales expuesta hasta este punto. Se basó en una consideración nueva del papel del Estado y se pasó de la teoría del riesgo profesional a la del riesgo social. Ya no había de hacerse frente a la reparación del daño, sino que el sistema tenía el deber de "liberar al hombre de la necesidad", de garantizarle unos ingresos que le permitieran vivir por encima del umbral de la mera dignidad y, así, potenciar el consumo para dinamizar la economía nacional. Ello en el marco de un sistema con cuatro características principales: generalizado, en el sentido de proteger al conjunto de la población independientemente de su estatus profesional o económico; simple, con una sola cotización para cubrir la totalidad de las contingencias que puedan privar de ingresos a la persona trabajadora; uniforme, en tanto que las prestaciones sean iguales para todos; y centralizado, es decir, desde el punto de vista administrativo debe tratarse de un sistema público único[65].

Habría que esperar a 1963 para que en España se virase hacia un sistema de Seguridad Social, y mucho más para que la metamorfosis culminara. La LBSS vino con el propósito de acabar con la descoordinación de los seguros sociales del INP y el Mutualismo Laboral[66]. La unificación de los

[60] Razón por la cual fueron luego conocidos como "seguros sociales unificados". Por ejemplo, el Decreto 931/1959, de 4 de junio, que derogó otro Decreto unificador de 29 de diciembre de 1948.

[61] Este Decreto dio cumplimiento al mandato de una ley de 22 de diciembre de 1955, según la cual "a partir de 1 de abril de 1956 se aplicarán a todos los accidentes laborales las mismas disposiciones que rigen para la reparación de los accidentes de trabajo en la industria" (art. 1).

[62] Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes…*, *op. cit.*, pp. 50-51. También lo destacó Gascón y Marín, J.: *Los planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Madrid, Publicaciones del INP, 1944, p. 82.
Sobre el Informe Beveridge, véase a Alonso Olea, M.: "Cien años de seguridad social", *Papeles de Economía Española*, nº 12-13, 1982, pp. 9 y ss.

[63] Sobre el paralelismo entre las bases que aprobaba este Decreto y algunas de las propuestas del Informe Beveridge, puede leerse Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

[64] William Beveridge, profesor inglés que definió, en 1944, la Seguridad Social como el conjunto de medidas que el Estado debe adoptar para proteger a la ciudadanía de una serie de riesgos individuales que son consustanciales a la vida humana, con independencia de lo óptimas que sean las condiciones de la sociedad en que se viva. Beveridge, W. H.: *Full employment in a free society*, Londres, George Allen & Unwin LTD, 1944.

[65] Beveridge, W. H.: *Bases de la Seguridad Social*, México D. F., FCE, 1946, p. 66.
La expresión "Seguridad Social" ya había sido utilizada en 1935, cuando Roosevelt potenció la *Federal Social Security Act* norteamericana. No obstante, es a partir de Beveridge cuando adopta el sentido con el que se la conoce hoy.

[66] La LBSS tuvo cuatro objetivos principales: Primero impedir que las compañías privadas continuaran haciendo negocio en una parcela tan sensible como la seguridad y la salud laboral, como llevaba sucediendo desde el año 1900, a cuyo efecto la norma declaraba que "en ningún caso la ordenación de la Seguridad Social podrá servir de

seguros en el ordenamiento español, en lo atinente a financiación y gestión de prestaciones, la pasó a llevar cabo el Estado sin ánimo de lucro, dejando sin negocio a las aseguradoras privadas[67]. El modelo de cotización se implementó sobre bases tarifadas en orden a categorías profesionales. Se dio carpetazo a todo vestigio del régimen de capitalización y se extendió el ámbito subjetivo a la totalidad de la población activa[68].

En lo atinente a su aparato gestor, este venía contenido en la Base XVII, la cual podría esquematizarse como sigue:

1) El INP y las Mutualidades Laborales continuaron haciendo de entidades gestoras, pero "en forma que se eviten su concurrencia sobre un mismo régimen o situación de los integrados en la seguridad social"[69].

---

fundamento a operaciones de lucro mercantil". En segundo lugar, unificar la dispar acción protectora de ciertos seguros obligatorios de riesgos comunes y riesgos profesionales. En tercer término, eliminar los regímenes obligatorios de previsión social complementarios (plus de cargas familiares y mutualismo laboral) autorizando a la negociación colectiva a llenar ese hueco en forma de mejoras voluntarias de seguridad social. Y en cuarto lugar generalizar la cobertura del sistema extendiendo la acción protectora del sistema "a la población activa en su conjunto", la cual quedaría encuadrada en un régimen general y distintos regímenes especiales.

En su Exposición de Motivos, I. 3, el legislador expresaba que se buscaba "poner término a la complejidad de que adolece nuestro actual sistema de Previsión Social, que se manifiesta en una incesante proliferación de disposiciones, causa y efecto, a la vez, de la diversidad de organismos y entidades cuyas actividades se entrecruzan e interfieren cuando no aparecen superpuestas en atención a un mismo sujeto y a idéntico estado de infortunio, con la inevitable duplicidad y consiguiente despilfarro de esfuerzos".

La LBSS estableció un plazo de dos años, que como se sabe no fue cumplido, para su articulación por el gobierno. El 21 de abril de 1966 se aprobaron los Textos Articulados de Seguridad Social mediante los Decretos 907/1966 y 909/1966. Algunos autores atribuyen el hecho de que el nuevo sistema no echara a andar hasta 1967 a luchas internas entre familias políticas del franquismo por hacerse con su control. Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 666.

Sobre la complejidad y la lentitud de la empresa, puede leerse a Velarde Fuertes, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

[67] El seguro único supondría la existencia de una sola prima, a causa de considerar también un único riesgo: la pérdida de salarios. Su coordinación se habría de proponer en torno a una sola cuota (aunque de disgregada en una participación patronal y otra obrera), a satisfacer a una sola entidad que obligase a la inscripción de todos los profesionales por cuenta ajena de entre 16 y 65 años, y estableciéndose un derecho indistinto a recibir prestaciones tanto de carácter económico como sanitario. Como se sabe, incluso hoy hay que hacer la salvedad de los tipos aplicables a las contingencias profesionales. Sobre el tema puede leerse a Jiménez Vicente, I.: "La unificación de los seguros sociales: el problema de la unificación en España", *Publicaciones del INP*, Madrid, Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 12-14 de diciembre de 1934, pp. 687-693.

[68] Para De La Villa Gil, se trata de la primera norma destinada a sacar a "la previsión social de los moldes tradicionales en que se encontraba, superando los esquemas arquetípicos del seguro privado y mejorando, al ordenarlo y conferirle significados unitarios, las manifestaciones de lo que retóricamente se llamó *previsión ofensiva*". De La Villa Gil, L. E.: "La reforma de la seguridad social", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, nº 2/1964. También en De La Villa Gil, L. E.: "Limitaciones del régimen español de previsión social anterior a la Ley de Bases de 1963", *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de seguridad social*, Madrid, Editorial Facultad de Derecho, 1964, pp. 19-24. En el mismo sentido, Tortuero Plaza, J. L.: "Principios y realidades en la configuración del sistema de Seguridad Social (1963-1972): Unidad en la contingencia y uniformidad en la protección", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 358.

[69] También la Caja de Compensación o las Entidades Gestoras de los Regímenes Especiales, como, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, la Mutualidad Nacional Agraria, el Instituto Social de la Marina, las Mutualidades Laborales de Trabajadores Autónomos, la Mutualidad Nacional de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar o las Mutualidades Laborales de la Minería del Carbón.

Cabe destacar que el Texto Articulado de 1966, desarrollado por la Orden de 28 de diciembre del mismo año, otorgó al INP las tareas de inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas, ingreso y recaudación de cuotas, conforme a lo previsto en sus arts. 63 y ss. y 77. Además, con esta norma comenzó la "totalización de los períodos de cotización", que impedía que un afiliado perdiera los derechos derivados de su cotización por cambiar de Régimen. Martínez

2) Las Mutualidades Laborales se encargaron de administrar lo derivado de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales "dentro del campo de sus respectivas competencias".

3) Las empresas empezaron a poder intervenir, en calidad de colaboradoras, en materia de enfermedad, protección a la familia e incapacidad laboral transitoria por contingencias profesionales.

El nuevo sistema no tardó en acusar carencias en la financiación, derivadas del insuficiente apoyo estatal. Las cotizaciones no alcanzaban para mantener el balance esperado, y la Seguridad Social tuvo que aparcar el ideal de ser redistributiva en tanto que el Presupuesto del Estado no contribuyó adecuadamente[70]. Antes al contrario, pues cuando el sistema tuvo superávit los flujos circularon en sentido inverso[71]: las reservas de la Seguridad Social se destinaron a la construcción de viviendas y hospitales[72]. Su estabilidad también se vio comprometida por la determinación de las cotizaciones conforme a unas bases tarifadas fijadas por el gobierno[73]. Tarifación esta que mostró insuficiencia y falta de equidad por cuanto las bases eran comunes a todas las industrias y poco tenían que ver con los salarios reales, ampliándose estas divergencias con el paso de los años[74].

Así las cosas, la oposición de distintos grupos de interés, la inexistencia de una política económica enfocada en la causa y las nulas partidas presupuestarias metieron a la Seguridad Social, a finales de los años 60 del pasado siglo, en una inercia que amplió su retraso respecto de las democracias vecinas. Si hubo alguna redistribución que subrayar fue la realizada desde el Régimen General hacia los Regímenes Especiales Agrario y de Autónomos, a los que se dio acceso a la jubilación aportando 5 años cotizados[75]. De manera que, como suele ocurrir cuando un sistema se usa para que un régimen político sume apoyos, las prestaciones rebasaron ampliamente a las contribuciones, cuyas bases tarifadas fueron quedando lejos de los sueldos tras no crecer durante cinco años consecutivos, y ello se tradujo en el consumo de las reservas generadas. El afán propagandístico del Régimen, junto con su negativa a instaurar un sistema fiscal progresivo que permitiera nutrir a la Seguridad Social con partidas presupuestarias decentes, propició que los trabajadores que pasaron a "pasivos" entre 1963 y 1972 se vieran sobre-beneficiados en al menos tres formas: consumieron las reservas acumuladas por la generación anterior, adscrita aún a los seguros sociales; cotizaron menos, pues las bases tarifadas fueron inferiores a los salarios reales; y cobraron jubilaciones más altas porque todavía se calculaban atendiendo a las bases de cotización más inmediatas al hecho causante.

La Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social (en adelante LFPSS) fue promulgada en junio de 1972 para corregir las deficiencias financieras recién expuestas, especialmente en lo atinente al desorden

---

Quinteiro, M. E.: "El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 140-141.

[70] Durante el período 1964-1966, las cuentas del INP indican que las cotizaciones representaban el 93 % de sus ingresos, mientras que la aportación del Estado era nula: un 0'2 %. El incumplimiento de las técnicas actuariales, las revalorizaciones políticas de las prestaciones del SOVI y el abultado déficit del Régimen Especial Agrario empezaron a generar problemas de tesorería. González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social (1964-1985)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

[71] Al tratarse de un sistema nuevo, al principio hubo muchos cotizantes y pocos perceptores de prestaciones. Además coincidió con una época de bajo desempleo.

[72] Véase, sobre el tema, a González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social…*, *op. cit.*

[73] Primeramente el tipo se situó en el 14 %, del cual el 10 % era por cuenta del empresario y el 4 % restante de la persona trabajadora.

[74] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 668.

[75] Al margen de ello, estos Regímenes siempre fueron deficitarios.

del Mutualismo Laboral y la insuficiencia del régimen de pensiones. Se puso el acento en el modelo de cotización por bases tarifadas, que fue quedando desfasado al no tener en cuenta los salarios reales y no haberse actualizado en un quinquenio[76]. En efecto, aunque las bases tarifadas consiguieron eventualmente un equilibrio financiero —por el crecimiento inmediato de los ingresos— pronto se advirtió que esta no podía ser una solución duradera, dado el desfase existente entre las cuantías fijadas y los salarios reales[77]. Ello trajo consigo una pérdida de capacidad financiera y el empobrecimiento paulatino de las prestaciones. Se sustituyó, pues, por un sistema de "bases reales" con el que se buscaba una proporcionalidad más certera entre retribuciones, cotización y prestaciones, y así robustecer el papel de sustitución de rentas de la Seguridad Social española[78]. El art. 2 LFPSS dispuso que la base de cotización, para todas las contingencias protegidas por el régimen general, "estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, que tenga derecho a percibir el trabajador o la que efectivamente perciba, de ser superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena", siendo "nulo todo pacto que altere las bases de cotización fijadas en el presente artículo". Y según el punto 2 del mismo artículo, esas bases tenían el "tope máximo a que se refiere el art. 65 LBSS y el mínimo que corresponderá a la cuantía del salario mínimo interprofesional, debiendo ser revisados periódicamente". A pesar de una fuerte oposición patronal, este modelo se plasmó en la Ley General de Seguridad Social (LGSS) de 1974, concretamente en su art. 73[79].

Se dispuso mediante una situación de derecho transitorio, a culminar el 31 de marzo de 1975, durante la que se fueron combinando las bases tarifadas con las nuevas o "complementarias". El importe de la base tarifada era el que correspondiera a la categoría profesional conforme a la tarifa vigente; siendo la cuantía de la complementaria la diferencia entre la tarifada y el salario real. Ahora bien, el término de este período transitorio fue estirado por Decreto 797/1974[80] y posteriormente obviado por el Decreto-Ley 2/1975[81], que restituyó el sistema anterior, dejando la problemática, pues, en suspenso[82]. Dos apreciaciones cabe advertir sobre esta situación transitoria: la primera es que no se aplicó a las contingencias profesionales, pues, como se sabe, ya cotizaban para entonces por salarios reales; y la segunda es que las cuantías de las prestaciones se vieron afectadas, evidentemente, por la misma progresividad[83].

---

[76] Desarrollado por el Decreto 56/1963, de 17 de enero, por el que se establece una tarifa de cotización para los Seguros Sociales obligatorios y Mutualidades Laborales, se establece un régimen voluntario y complementario de Seguridad Social y se regula la contratación colectiva sobre estas materias.
Esta norma vino con el propósito de evitar "la complejidad y los innumerables problemas hasta ahora suscitados sobre el cómputo o no cómputo de los distintos devengos". Se confeccionó una escala de "salarios teóricos" compuesta por doce niveles tarifarios correspondientes a otras tantas categorías profesionales.

[77] Según el INE, en 1971 la base teórica media de cotización representaba sólo un 50 % del salario medio. Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales…, *op. cit.*, p. 76.

[78] Cfr. art. 3 LFPSS.

[79] Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

[80] De 29 de marzo, por el que se fijan el Salario Mínimo Interprofesional y las bases y tipos de cotización para la Seguridad Social. Esta norma estableció un tipo del 40 %, con una base máxima mensual de 49.000 pesetas. La medida careció de un fundamento económico realista y supuso un fuerte incremento sobre los costes empresariales en una época de alto desempleo.

[81] De 7 de abril, referente a la desgravación por inversiones en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas. Las bases disminuyeron así, y pasaron a revisarse trimestralmente por el Gobierno. Los tipos fueron fijados en un 46 % sobre la base tarifada y un 20 % sobre la complementaria, no pudiendo exceder esta última el 150 % de aquella.

[82] Durante este período, los tipos cotizatorios se configuraron como sigue: para 1972, un 50 % sobre la base tarifada más un 10 % sobre la complementaria; para 1973, un 48 % sobre la tarifada más un 15 % sobre la complementaria; para 1974, un 46 % sobre la tarifada más un 20 % sobre la complementaria; y para 1975, un 45'3 % sobre la tarifada más un 25 % sobre la complementaria.

[83] Véase también, sobre la evolución desde el sistema de bases tarifadas hacia el de bases salariales, a Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: "La política de salarios y los salarios de cotización y prestaciones a efectos de Seguridad Social", *RT*, nº 31/1970.

En suma, las nuevas bases no consiguieron solucionar los problemas de financiación del sistema, fundamentalmente por tres motivos: las aportaciones del Estado continuaron siendo residuales[84], los tipos sobre las bases tarifadas fueron demasiado bajos, y la base reguladora de la jubilación aún se configuraba atendiendo sólo a los dos últimos años de la vida laboral del beneficiario. De manera que el sistema de Seguridad Social implantado por el franquismo necesitó menos de una década para evidenciar su deficiencia. A pesar de ello, el RD-Ley 3/1976[85] prorrogó el sistema de bases tarifadas, aplazando hasta el 31 de mayo de 1977 la aplicación efectiva de lo contenido en el art. 73 LGSS 1974. Y aún tuvo lugar otro último RD, el 4/1978, de 25 de enero, que mantuvo esta fórmula de combinación de bases tarifadas y complementarias hasta el 31 de diciembre de dicho año.

Haciendo abstracción de lo anterior, podría considerarse que el proceso de creación de un sistema unitario de Seguridad Social, iniciado en 1963, vino a culminarse con la LGSS 1974, cuyo título resulta adecuado en tanto que existían otras normas con rango de ley reguladoras de Regímenes Especiales[86]. Se trató de una refundición de la LBSS y la LFPSS que introdujo alguna novedad interesante, aunque manteniendo la estructura bipartita del Texto Articulado de 1966, esto es, un Título I para las "Normas Generales del Sistema de la Seguridad Social" y un Título II para el "Régimen General de la Seguridad Social"[87].

No obstante, habría que esperar a 1978 para que el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo abordara con decisión la reducción y simplificación de las entidades gestoras, en número y multiplicidad de funciones administrativas[88]. Para ello se crearon tres entidades: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, sujetas todas al principio de solidaridad financiera y unidad de caja (art. 2); así como la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)[89], configurada como servicio común, para encargarse de las labores de control y gestión de los actos de encuadramiento, de la cotización y de la recaudación, que hasta entonces habían sido desempeñadas por el INP. Además, se devolvieron al Estado competencias que eran impropias de la Seguridad Social, como la educación o los servicios sociales, y se llevó a cabo el principio de caja única.

Así, la conformación del sistema supuso que el INSS absorbiera a las Mutualidades Laborales, que dejaron de tener personalidad jurídica conforme a lo dispuesto por el art. 1 del RD-Ley 36/1978. Y significó también la disolución del "viejo y glorioso" INP tras setenta años de andadura, en virtud de la Disp. Final 1ª de la referida norma[90]. No obstante, la Mutualidad del Mar se integró en el Instituto Social de la Marina (ISM), que aún pervive.

---

[84] Pertinaces en su ideología, se mantuvieron en torno al 5 % del total.

[85] De 22 de abril, sobre cotización a la Seguridad Social durante el período comprendido entre el 1 de abril de 1976 y el 31 de marzo de 1977.

[86] Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social: de la Ley de Bases a la Ley de Pensiones no contributivas", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 325.
Sobre la LGSS 1974, puede leerse a Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: *Estudio del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, Madrid*, MT, 1974.

[87] Constó de 217 artículos, 4 disposiciones finales, 2 adicionales y 7 transitorias.

[88] En 1977 aún había 78 entidades gestoras, 12 servicios comunes, 12 mutualidades y cajas de empresa, 185 mutuas patronales y 396 empresas en régimen de colaboración. Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 333.

[89] Instituida por RD 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se establece la Tesorería General de la Seguridad Social.

[90] Montoya Melgar, A.: "El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española", en *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 165.

5. LA CREACIÓN DEL SISTEMA MODERNO DE SEGURIDAD SOCIAL

Resulta curioso que, para cerrar esta aproximación histórica, haya de partirse desde la "firma del acta de defunción" del INP con la aprobación del RD-Ley 36/1978[91]. Hasta entonces, la gestión del sistema había ido complicándose conforme aparecían nuevos seguros sociales y nuevos ámbitos de actividad susceptibles de aseguramiento[92]. Vinieron a cogerle el relevo, en este proceso de simplificación ya irreversible, el INSS y la TGSS con un aparato más modesto y que ha variado poco a lo largo de estos últimos 47 años, salvedad hecha del conocido trasiego de competencias de uno a otra[93]. Y, en lo que atañe al tema aquí abordado, cabe subrayar que la Disp. Adicional Segunda RD-Ley 36/1978 definió a la TGSS como un servicio común con personalidad jurídica propia, llamado a administrar los recursos de la Seguridad Social bajo los principios de solidaridad financiera y caja única, y mediante el sistema de reparto para todas las contingencias y situaciones amparadas, con excepción de los accidentes de trabajo[94].

Hubo de caer, pues, la dictadura franquista para que arraigara en España un sistema verdaderamente universal y redistributivo de Seguridad Social. Los gobiernos democráticos pudieron entonces implementar un sistema al estilo Beveridge, como los que ya se habían establecido en las democracias europeas al término de la Segunda Guerra Mundial. Los países que luego conformarían la Unión Europea de los 15 incrementaron su gasto social promedio del 22 al 28 %, haciéndolo España en mayor medida (del 14 al 24 %) con el afán de recuperar parte del terreno perdido[95]. Puede considerarse a este período como el "proceso de universalización" del sistema, con el que se cubrió a todos los ciudadanos con independencia de su contribución[96]. Se hace obvio, pues, atendiendo al incremento del gasto social y al ensanchamiento de las coberturas de asistencia pública, que el

[91] Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión y su proyección actual", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 401.

[92] Baste exponer la relación de organismos extinguidos por la Disp. Final Primera de la referida norma:
"1. El Instituto Nacional de Previsión.
2. El Servicio de Mutualismo Laboral, Mutualidades Laborales y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista.
3. Los siguientes Servicios Comunes del Sistema de la Seguridad Social:
3.1. Caja de Compensación del Mutualismo Laboral.
3.2. Comisiones Técnicas Calificadoras.
3.3. Fondo de Garantía de Accidentes de Trabajo.
3.4. Fondo de Pensiones de Accidentes de Trabajo.
3.5. Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
3.6. Asistencia a los Pensionistas.
3.7. Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.
4. Los Servicios Sociales de:
4.1. Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera.
4.2. Universidades Laborales,
4.3. Higiene y Seguridad en el Trabajo".

[93] La estructura y competencias del INSS se regularon por primera vez en el RD 1854/1979, de 30 de julio. Este fue modificado indirectamente por el RD 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la TGSS, en tanto que le asignó las competencias en materia de afiliación, altas, bajas y variaciones de datos. El RD 2583/1996 añade nuevas funciones a la TGSS, si bien la mayoría de ellas fueron de segundo orden.

[94] Poco después, en virtud del RD 1245/1979, de 25 de mayo, la TGSS pasó a asumir la recaudación de las cuotas y transferir mensualmente a las Mutuas el importe de las mismas que correspondiera, previa deducción de las aportaciones debidas para el sostenimiento de los Servicios Comunes y Sociales del sistema. La medida tuvo un impacto notable en términos financieros y contables.

[95] Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social…", *op. cit.*, p. 672.

[96] Por ejemplo, en 1982 la sanidad pública ya cubría al 86 % de la población, alcanzando el 99 % a la entrada en el siglo XXI. Algo parecido sucedió con la educación pública, que pasó de representar el 35 % del total del alumnado en Bachillerato en 1970, al 72 % en el año 2000. Sobre el tema léase, por ejemplo, a González Temprano, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

despegue de la Seguridad Social española acaeció durante la transición a la democracia y, consolidada esta, se produjo una pausa o estabilización de dicho crecimiento hacia el año 1993.

En la Constitución de 1978 se incluyeron varias referencias a la protección social, de entre las que se puede destacar: el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, "especialmente en casos de desempleo" (art. 41); la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1); la formación profesional y la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2); la atención especializada y la integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49); o la suficiencia y adecuación de las pensiones para los ciudadanos de la tercera edad, así como la atención de sus problemas específicos mediante un sistema de servicios sociales (art. 50). Y paralelamente, durante el mismo año, se adoptaron medidas cruciales como potenciar la Inspección de Trabajo, someter a gravamen por IRPF la percepción de prestaciones de Seguridad Social[97] y requerir la participación de los beneficiarios en el pago de productos farmacéuticos.

En 1979 tuvo lugar el paso definitivo a un sistema de cotización conforme a bases salariales. El RD 82/1979[98] estableció una base única, acorde a la retribución real, con topes máximos y mínimos para cada una de las 12 categorías profesionales previstas. Así, se fijó el tope máximo para la primera categoría (ingenieros y licenciados) en 106.470 pesetas mensuales, y el tope mínimo para la última categoría (aprendices de primer y segundo año y pinches de 14 y 15 años) en 251 pesetas diarias. El tipo se concretó en un 34'3 %, del cual el 29'15 corría a cargo de la mercantil y el 5'15 % a cargo del operario[99]. Durante este año, y los cuatro siguientes, hubo una diferencia en la base de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional respecto del resto, consistente en que no se prorrateaba lo percibido en concepto de pagas extraordinarias. De manera que con carácter general estas eran más bajas, a excepción de los meses de julio y diciembre, en los que su cuantía se duplicaba. También con esta norma se empezó a cotizar adicionalmente por horas extraordinarias, siendo la base la cuantía percibida por este concepto y el tipo un 14 % sobre la misma (12 % la empresa, 2 % el trabajador)[100]. El mismo año, por RD 2930/1979, de 29 de diciembre, se fijaron los porcentajes de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en una Tarifa de Primas, en función de la peligrosidad de cada actividad productiva y comprendiendo las contingencias de Incapacidad Temporal, Incapacidad Permanente y Muerte y Supervivencia.

Ya en los años 80, la Ley 26/1985[101] acentuó la proporcionalidad de las pensiones respecto del tiempo cotizado y amplió las prestaciones asistenciales. Apareció la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) de 1988 para poner coto a los abusos y fraudes en el sistema[102]. También en 1988 comenzó a adjuntase el presupuesto de la Seguridad Social a los Presupuestos Generales del Estado, recogiendo las aportaciones destinadas a equilibrar las finanzas de aquella. Y el RD-

[97] Poco después se excluyeron las de Incapacidad Permanente.

[98] De 19 de enero, por el que se dictan reglas de cotización al Régimen General de la Seguridad Social durante 1979.

[99] Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales…, *op. cit.*, p. 79.

[100] Cfr. art. 4. No está de más consignar que con esta medida se rompió el principio de relación cotizaciones/prestaciones, dado que por horas extraordinarias se cotizaba —y se cotiza— pero sus cuantías no entraban en el cómputo de las prestaciones económicas generadas. En 1981 se empezó a distinguir entre horas extraordinarias motivadas por fuerza mayor, que continuaron cotizando conforme a los mismos tipos, y horas extraordinarias que no tuvieran tal condición, para las cuales se incrementó el porcentaje en un 10 % (RD 1858/1981).

[101] De 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

[102] Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social.
Como se sabe, el actual Texto Refundido de la LISOS, vigente desde el año 2000, dedica su Capítulo III a las infracciones en materia de Seguridad Social (arts. 20-32 bis).

Ley 3/1989[103] vino a reformar la financiación del sistema potenciando su carácter redistributivo y liberándolo de atenciones no contributivas.

En lo atinente a la cotización, el RD 92/1983[104] extendió el prorrateo de las bases también a las contingencias profesionales, cifrando el tope máximo en la misma cuantía que las contingencias generales (187.950 pesetas, por entonces); y bajando su tipo al 30'6 %, del cual el 25'8 lo asumía la empresa y el 4'8 el trabajador. Los tipos se fueron bajando a medida que se aumentaba la aportación estatal, que pasó de representar un 3'08 % en 1967 a un 29'15 % en 1984[105], lo cual aproximó a España al promedio de la Comunidad Europea[106]. Ya con el RD 46/1984, de 4 de enero, sólo se aprecia como reseñable el incremento del tope mínimo de cotización para equipararlo al salario mínimo interprofesional.

De la última década del siglo XX cabe destacar tres aspectos, en tanto que configuradores de la Seguridad Social de hoy. El primero fue la implantación del nivel no contributivo mediante la Ley 26/1990[107], por la que se amplió la cobertura a colectivos que no cumplieran con los requisitos para causar derecho a las pensiones sí contributivas de jubilación e invalidez. El segundo, la creación de dos niveles también para la protección por desempleo: el contributivo, con prestaciones ya percibidas por personas trabajadoras que perdieran un empleo por causas ajenas a su voluntad, siempre que hubieran cotizado al menos 12 meses durante los años inmediatamente anteriores; y el nivel asistencial, con subsidios por desempleo destinados a los parados que, habiendo cotizado, no lo hubieran hecho suficientemente y a aquellos que hubieran agotado la prestación y se encontraran en determinadas circunstancias familiares. Y, por último, la aprobación por el Pleno del Congreso del Pacto de Toledo, el 6 de abril de 1995, en el que se incluyeron recomendaciones como: separar la financiación de los niveles contributivo y no contributivo, sufragándose el segundo vía Presupuestos Generales del Estado; constituir reservas económicas para que el sistema pudiera afrontar el advenimiento de períodos deficitarios prolongados; igualar las bases de cotización con los salarios reales; simplificar los Regímenes Especiales y asimilarlos al General; impulsar la lucha contra el empleo irregular; o flexibilizar la edad de acceso a la jubilación, fomentado el estiramiento de las vidas laborales[108].

Volviendo a la TGSS, cabe resaltar que desde que le hurtó al INSS la competencia de los actos de encuadramiento, vía RD 1314/1984, se observa una petrificación de sus funciones hasta el RD 469/2003, cuyas modificaciones obedecieron más a cuestiones de rediseño de su estructura organizativa que a variaciones competenciales. Con todo, sí hay que decir que estas fueron bastante más allá de las finalidades que le atribuía la LGSS 1994[109] en su art. 63, limitadas a la unificación de recursos financieros, custodia de fondos, créditos y cuanto tuviera que ver con la recaudación de derechos y pagos del sistema[110]. La TGSS experimentó un notable aumento de su eficacia, a lomos del progreso de la tecnología y el procesamiento de datos, reduciendo exponencialmente sus errores,

[103] De 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

[104] De 19 de enero, sobre cotización a la Seguridad Social, desempleo, FOGASA y FP durante 1983.

[105] Llegando a un 30'7 % en el año 1992.

[106] Esto había quedado acordado como parte de los Pactos de la Moncloa (1977). Véase, sobre las principales transformaciones de la Seguridad Social durante los años posteriores, a Comín, F.: "La Protección Social en la Democracia (1977-2008)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, pp. 161-199.

[107] De 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

[108] Algunos de los objetivos reseñados se fueron cumpliendo, siendo de destacar la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, por cuanto introdujo novedosos elementos de proporcionalidad entre prestaciones y cotizaciones o la actualización anual de las pensiones conforme a la inflación estimada.

[109] Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Derecho Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

[110] Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión…", *op. cit.*, p. 410.

acortando sus plazos de resolución en materia de prestaciones o pudiendo mostrar datos en tiempo real a los ciudadanos interesados[111]. Si bien, desde la Ley 4/1990[112], todos los empresario pasaron a tener la opción de formalizar la protección de sus contingencias profesionales con una Mutua o con la TGSS, conservando esta el resto de la gestión recaudatoria en exclusiva y debiendo, por tanto, transferir la cantidad recaudada en concepto de accidente o enfermedad profesional a las Mutuas que correspondiera[113].

Intentando reconducir a lo estrictamente cotizatorio, y con el propósito de ir cerrando esta aproximación histórica, puede resultar interesante mostrar un cuadro de los tipos que se aplicaban sobre las bases de cotización al entrar en el siglo XXI, esto es, para el año 2000:

CONCEPTOS		**PORCENTAJES**		
		Empresa	**Trabajador**	**Total**
Contingencias Comunes		23’6	4’7	28’3
Horas Extraordinarias				
	Fuerza Mayor	12	2	14
	Resto Horas Extras	23’6	4’7	28’3
Desempleo				
	Tipo General	6	1’55	7’55
	Duración det. tiempo completo	6’7	1’6	8’3
	Duración det. tiempo parcial	7’7	1’6	9’3
	ETT	7’7	1’6	9’3
FOGASA		0’4	0	0’4
FP		0’6	0’1	0’7

[111] En opinión de Tortuero Plaza, se pasó de una gestión “de manguito” a una gestión en red, que llevó a la Seguridad Social a ser referente de agilidad, eficacia y satisfacción del ciudadano, respecto del resto de administraciones. Tortuero Plaza, J. L.: “La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 44/2003, pp. 36-37.

[112] De 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado.

[113] La colaboración de las Mutuas pasó después a recogerse en el RD 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Pasaron entonces a intervenir también en la gestión de la Incapacidad Temporal derivada de contingencias comunes y a tener atribuciones en materia preventiva respecto de sus empresas asociadas.
Léase sobre el tema a Gómez-Pomar Rodríguez, J.: “Consecuencias financieras de los accidentes de trabajo en la financiación del sistema de la Seguridad Social”, *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

Como se aprecia, la estructura de tipos ha variado poco. Desde entonces hasta hoy han permanecido igual los aplicados por contingencias comunes, horas extraordinarias y FP; habiendo descendido los correspondientes al desempleo general en un 0'5 %, al desempleo en contratos con duración determinada a tiempo parcial en un 1 %, y al FOGASA en un 0'2 %. El tipo aplicable a los contratos de puesta a disposición mediante ETT ha sido suprimido, quedando estas relaciones laborales subsumidas en las categorías de duración determinada a tiempo completo o parcial, según proceda.

De más enjundia es la introducción, desde el 1 de enero de 2025, de la llamada cuota adicional de solidaridad, aunque aplicada sólo a las nóminas de trabajadores por cuenta ajena que perciban salarios superiores a la base de cotización máxima. Esta medida se incrementará paulatinamente hasta alcanzar en 2045 un 5'5 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base de cotización máxima en una cuantía inferior a su 10 %, un 6 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base máxima entre un 10 y un 50 %, y un 7 % a aplicar sobre los salarios que excedan la base máxima de cotización en más de su 50 %[114]. La medida viene desarrollada por RD 322/2024, de 26 de marzo, y viene soportada por las empresas a razón de 4/5 de la aportación total, por 1/5 de la misma que pone el trabajador.

Por último, no se puede dejar de mencionar la también reciente aparición del mecanismo de equidad intergeneracional (MEI), que desde el 1 de enero de 2023 introduce un concepto nuevo por el que cotizar para afrontar las dificultades financieras que representa la jubilación de la llamada

[114] Entretanto habrá de estarse a lo expuesto en la siguiente tabla:

AÑO	TIPO DE COTIZACIÓN DESDE LA BASE MÁXIMA HASTA UN EXCESO DEL 10 %	TIPO DE COTIZACIÓN PARA UN EXCESO ENTRE EL 10 Y 50 % SOBRE LA BASE MÁXIMA	TIPO DE COTIZACIÓN PARA UN EXCESO SUPERIOR AL 50 % SOBRE LA BASE MÁXIMA
2025	0'92	1'00	1'17
2026	1'15	1'25	1'46
2027	1'38	1'50	1'75
2028	1'60	1'75	2'04
2029	1'83	2'00	2'33
2030	2'06	2'25	2'63
2031	2'29	2'50	2'92
2032	2'52	2'75	3'21
2033	2'75	3'00	3'50
2034	2'98	3'25	3'79
2035	3'21	3'50	4'08
2036	3'44	3'75	4'38
2037	3'67	4'00	4'67
2038	3'90	4'25	4'96
2039	4'13	4'50	5'25
2040	4'35	4'75	5'54
2041	4'58	5'00	5'83
2042	4'81	5'25	6'13
2043	5'04	5'50	6'42
2044	5'27	5'75	6'71
2045	5'50	6'00	7'00

generación del *baby boom*[115]. Se trata de una cotización finalista, aplicable en todos los Regímenes y en todos los supuestos en los que se contribuya por la contingencia de jubilación, que no se computa para el cálculo de prestaciones y que va directamente a nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Esta cotización será de 1'2 puntos porcentuales, que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena será asumida en el 1 % por la empresa y en el 0'2 % por ellos mismos. Pero esto sucederá cuando finalice la situación de derecho transitorio prevista por la disposición transitoria cuadragésima tercera de la vigente LGSS[116], que establece una aplicación gradual hasta que en el año 2029 se alcancen los porcentajes referidos. Dicha aplicación gradual será esta que sigue:

— En el año 2023, de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador.

— En el año 2024, de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador.

— En el año 2025, de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador.

— En el año 2026, de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador.

— En el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador.

— En el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador.

— Desde el año 2029 en adelante, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador.

La norma prevé que en el año 2050 deje de aplicarse este concepto cotizatorio, momento en el que las proyecciones demográficas indican que los problemas de sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social habrán remitido[117].

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Olea, M.: "Cien años de seguridad social", *Papeles de Economía Española*, nº 12-13, 1982.

Alonso Olea, M.: "La responsabilidad por accidente de trabajo", *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo*, nº 1/1967.

Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza, J. L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 1990.

[115] Por Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Posteriormente modificado por el art. 127 bis del RD-Ley 2/2023, de 16 de marzo, que reformó el sistema de pensiones y estableció el incremento progresivo de las cotizaciones.

[116] Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

[117] Sobre el MEI, puede leerse a Tortuero Plaza, J. L.: "El mecanismo de equidad intergeneracional", *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Madrid, Editorial Cinca, 2022, pp. 21-25; o a Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6/2024.

Álvarez de la Rosa, M.: "El Instituto Nacional de Previsión y el Seguro de Retiro Obrero (1908-1939)", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Azagra Ros, J.: *Actividad y territorio: un siglo de cambios*, Bilbao, Fundación BBVA, 2007.

Aznar embid, S.: *Algunas acotaciones al nuevo régimen legal de Retiros Obreros*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1921.

Beveridge, W. H.: *Full employment in a free society*, Londres, George Allen & Unwin LTD, 1944.

Beveridge, W. H.: *Bases de la Seguridad Social*, México D. F., FCE, 1946.

Bretín Herrero, C.: *100 años de Seguridad Social en España (1900-2000)*, Madrid, Dykinson, 2009.

Cabeza Pereiro, J.: "La nueva ordenación de la gestión y su proyección actual", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Cano Galán, Y.: "Las cotizaciones como garantía del sistema de pensiones: el incremento de cotizaciones, el mecanismo de equidad intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 6/2024.

Castillo Alonso, S. J.: "El INP 1908-1918. Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Comín, F.: "La Hacienda Pública en el franquismo autárquico (1940-1959)", *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-59*, Barcelona, Crítica, 2003.

Comín, F.: "Las fases históricas de la Seguridad Social del siglo XX", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Comín, F.: "La Protección Social en la Democracia (1977-2008)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Cuesta Bustillo, j.: "Hacia los seguros sociales obligatorios", *Seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Dato e Irardier, E.: "Significado y representación de las Leyes Protectoras de Trabajo", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 114, 1909.

De Francisco López, R.: "Los orígenes de la prevención de riesgos laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939", *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Largo Caballero, 2007.

De Hinojosa Ferrer, J. y Espejo de Hinojosa, R.: *La nueva Ley de Accidentes de Trabajo, concordada y comentada*, Valencia, Imprenta de Vicente Taroncher, 1922.

De la Villa Gil, L. E.: "La reforma de la seguridad social", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXX, nº 2/1964.

De la Villa Gil, L. E.: "Limitaciones del régimen español de previsión social anterior a la Ley de Bases de 1963", *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de seguridad social*, Madrid, Editorial Facultad de Derecho, 1964.

De la Villa Gil, L. E.: "La influencia de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 en la construcción del ordenamiento laboral español", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

De La Villa Gil, L. E.: "El Derecho del Trabajo en España a partir de la Transición", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº 238/2003.

Desdentado Bonete, A. (2008): "Un sistema en busca de su identidad: notas para una aproximación histórica a la crisis de la Seguridad Social española", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 139/2008.

Díaz Moya, R.: *La clase obrera en riesgo. La protección laboral ante la cuestión social (1873-1936)*, Madrid, Iustel, 2024.

Gascón y Marín, J.: *Los planes de Seguridad Social. De la beneficencia al seguro*, Madrid, Publicaciones del INP, 1944.

García Murcia, J. y Castro Argüelles, M. A.: "SOVI, SOE y Desempleo", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Goerlich Gisbert, F. J. y Pinilla Pallejà, R.: *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo XX. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006.

Gómez-Pomar Rodríguez, J.: "Consecuencias financieras de los accidentes de trabajo en la financiación del sistema de la Seguridad Social", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

González Catalá, V. y Vicente Merino, A.: *Análisis económico-financiero del Sistema español de Seguridad Social (1964-1985)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

González Labrada, M.: *Seguridad y salud en el trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Barcelona, Cedecs, 1996.

González Murillo, P.: "El franquismo social: propaganda y seguros a través del Instituto Nacional de Previsión (1939-1962)", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

González Temprano, A.: *La consolidación del Estado del Bienestar en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

INP: *Qué es el Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1927.

Jiménez Vicente, I.: "La unificación de los seguros sociales: el problema de la unificación en España", *Publicaciones del INP*, Madrid, Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de Minuesa de los Ríos, 12-14 de diciembre de 1934.

Jordana de Pozas, L.: *El INP. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros sociales*, Madrid, Sobrinos de la sucesora de Minuesa de los Ríos, 1925.

Jourdain, R.: *Congrès International des Accidents du Travail Paris 1889,* Comptesrendus des séances et visites du Congrèsréunis et publiés par le soins de E. Gruner, Tomo II, París, Librairie Polytecniche, Baudry et Compagne Editeurs, 1889.

Laserna Perea, F. A.: "Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social española", *Revista de Seguridad Social*, nº 22/1984.

López Núñez, A. y Sanz y Escartín, E.: "Ideario de previsión social", *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1924.

López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1928.

Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963.

Martín Valverde, A.: "La formación del Derecho del Trabajo en España", Estudio preliminar a *La legislación social en la historia de España: de la revolución liberal a 1936*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del derecho español de Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Imprenta Paredes, 1990.

Martínez Quinteiro, M. E.: "El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social", *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Mercader Uguina, J. R.: *Indemnizaciones derivadas del accidente de trabajo. Seguridad Social y derecho de daños*, Madrid, La Ley, 2001.

Mercader Uguina, J. R.: "La configuración del sistema de Seguridad Social: de la Ley de Bases a la Ley de Pensiones no contributivas", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Monereo Pérez, J. L.: "El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Monereo Pérez, J. L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

Montoya Melgar, A.: "Sobre los orígenes del seguro social en España", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 80/1996.

Montoya Melgar, A.: "El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Pamplona, Civitas, 2009.

Navarro Fernández, A. y Pertíñez Vílchez, F.: *Responsabilidad civil empresarial y riesgos laborales*, Barcelona, Bosch, 2002.

Ojeda Avilés, A.: *La deconstrucción del derecho del trabajo*, Madrid, La Ley, 2010.

Palacio Morena, J. I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: "La política de salarios y los salarios de cotización y prestaciones a efectos de Seguridad Social", *RT*, nº 31/1970.

Pereda Mateos, A. y Desdentado Bonete, A.: *Estudio del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social,* Madrid, MT, 1974.

Pérez Moneda, V.: "Población y economía en la España de los siglos XIX y XX", *Historia económica de España: siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999.

Posada, C. G.: "Los seguros sociales obligatorios en España", *Información Comercial Española ICE: Revista de economía*, nº 111/1945.

Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la *Rerum Novarum*", *Viñetas históricas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.

Tortuero Plaza, J. L.: "La evolución de la Seguridad Social (1978-1995): el inicio de la modernización del Sistema en clave continuista", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 44/2003.

Tortuero Plaza, J. L.: "El mecanismo de equidad intergeneracional", *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2022*, Madrid, Editorial Cinca, 2022.

Tortuero Plaza, J. L.: "Principios y realidades en la configuración del sistema de Seguridad Social (1963-1972): Unidad en la contingencia y uniformidad en la protección", *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, Madrid, Gráficas González, 1955.

Valdeolivas García, Y. y Morón Prieto, R.: "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, Fraternidad-Muprespa, 2000.

Velarde Fuertes, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

Velarde Fuertes, J.: "Reflexión sobre dos circunstancias inseguras: la Seguridad Social española en 1900 y en el 2000. El entorno económico de Dato y Pimentel", *Cien años de Seguridad Social. A propósito del centenario de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900*, Madrid, UNED, 2000.

Yaben Yaben, H.: *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado*, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, 1914.