

EL SINUOSO CAMINO DE LA POLÍTICA SOCIAL ESPAÑOLA

M.^a Dolores de la Calle Velasco
Universidad de Salamanca

Desde finales del siglo XIX distintos países se ven en la obligación de adaptarse a las nuevas circunstancias impuestas por los procesos de industrialización. La necesidad de ofrecer soluciones a las ínfimas condiciones de vida obrera o al desamparo en que estaban sumidos enfermos y ancianos obliga a los países desarrollados a aplicar una política social más acorde con los tiempos. Resolver esta situación de emergencia era urgente. Pero comportaba gestar una política sectorial, dirigida a grupos sociales concretos. El camino no era fácil. Había que vencer la resistencia de poderosos sectores aferrados al *laissez faire*. Por este motivo las primeras medidas son de carácter subsidiario, correctoras de efectos negativos o de deficiencias transitorias de un sistema que se autorregulaba. No cabía otra opción que adaptarse. En este momento, tal vez, hay que situar el punto de partida de una vasta serie de medidas, que darán lugar a los Estados de Bienestar y Estados Sociales¹.

Poco a poco el Estado liberal de derecho se transforma en Estado social de derecho. El paso constituye la base de las democracias europeas avanzadas. Gracias al Estado social se amplían la estructura y las funciones del Estado, se consigue una mayor interacción y cooperación entre sociedad civil y Estado, y se alcanzan logros en materia de previsión y redistribución.

¹ G.A. RITTER, *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid, 1991; D. E. ASHFORD, *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid, 1989; P. FLORA y A. HEIDENHEIMER, *The Development of Welfare States in Europe and in America*. New Brunswick, 1981; M. GARCIA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1987.

El nombre de Estado social de derecho aparece en la Ley Fundamental de Bonn (1949), tras la dura experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Supone una síntesis del respeto al Estado de Derecho y de la misión social del Estado. De esta manera convergen la tradición liberal europea y los movimientos de reforma social. A partir de entonces la atención no se aplica exclusivamente a obreros y necesitados, sino a la generalidad de la población, para lo cual se dictan medidas dirigidas al bienestar general: sanidad, educación, defensa del ambiente, cultura, ocio...

Antes, al final de la última centuria, el debate político había girado en torno al intervencionismo social del Estado. En el presente, final del milenio, la crisis del Estado de Bienestar exige nuevas orientaciones: la realidad requiere reformas y adaptaciones de los Estados a necesidades diferentes². Los estudios sobre los orígenes de los Estados de Bienestar revelan que la historia de cada país genera improntas diferentes. Sin embargo, por lo general, los servicios sociales del Estado crecen en la etapa de entreguerras y se consolidan después.

Uno de los textos fundamentales del Estado de Bienestar moderno es el plan Willian Beveridge. Sanidad gratuita, subsidios numerosos, universalidad y unidad de los seguros, construcción de viviendas, educación y leyes de nacionalización son sus presupuestos; además establece el marco de relaciones entre política social y de empleo. El plan fue adoptado, con modificaciones, por distintos gobiernos a partir de 1945. Determina el régimen suizo de Seguridad Social de 1946 y, en Francia, contribuye al desarrollo del sistema único de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Unidad, universalidad y solidaridad social devienen principios básicos en los planes de Seguridad Social y son indicio de la nueva etapa que nace. Las manifestaciones son diferentes en cada país, pero las políticas de previsión y protección sociales se ponen en marcha en Europa occidental.

España no es una excepción a la regla. El Estado avanza, desde las postrimerías del siglo hasta la guerra civil, en la misma dirección que los demás países europeos. La dictadura salida de la guerra retrasa la implantación del Estado Social de Derecho hasta la Constitución de 1978, cuyo artículo 1.º declara: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

² VV.AA., *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, 1996; R. MUÑOZ DE BUSTILLO, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, 1989.

La política social del franquismo es de carácter paternalista, motivado, tal vez, por su intención legitimadora. Una vez superada la etapa de autarquía, va ampliando los servicios en sanidad y seguridad social sobre todo, y a la vez genera cambios legislativos en materia de relaciones laborales. Tales cambios venían impuestos por las necesidades del desarrollo económico, la presión social e internacional y el interés por incorporarse a distintas organizaciones internacionales.

Tras la II Guerra Mundial, varios países europeos intentan conseguir un equilibrio social para evitar cualquier riesgo de totalitarismo. Con éste y otros fines aplican sistemas de seguridad social, protegen las relaciones laborales a través del Derecho de Trabajo, regulan las relaciones entre las partes e institucionalizan, moderando cada vez más, el conflicto. España, en esos momentos, está aplicando una fuerte represión, que pretende disimular con el paternalismo de la ayuda social. La situación empieza a cambiar a partir de los años 60, como consecuencia de la superación del modelo autárquico. La Ley de Bases de Seguridad Social de 1963, puesta en vigor en 1967, supone un hito, pese a mantener la idea tradicional de asistencia por grupos profesionales y a no conseguir ni la unidad ni la universalidad para el bienestar de los españoles. También la Ley de convenios colectivos de 1958 había representado un cambio cualitativo considerable respecto a las Reglamentaciones de Trabajo y abierto un campo inédito para las relaciones laborales, siempre con las carencias inherentes a un sistema falto de libertades.

El régimen de Franco fue introduciendo mejoras, con el paso del tiempo, en la seguridad social y el mundo de las relaciones laborales. No es extraño, pues, considerar la posibilidad de cierto continuismo con las políticas sociales anteriores. Por otra parte, tal vez no deban menospreciarse las medidas sociales por falta de democracia, puesto que en su seno se genera el marco institucional necesario para el nuevo Estado Social. Sin embargo, parece demasiado forzado que junto a la tradición autoritaria-asistencial y la tradición democrática, quepa hablar de una tradición antidemocrática corporativa del Estado Social, como ha apuntado Ritter al referirse al Estado austriaco³, que sirvió de modelo a algunos planteamientos del protofranquismo.

Como ya se ha indicado, a partir de los años 60 se percibe un deseo de modernizar el sistema en todos los ámbitos, incluida la política social, y de acomodarla al desarrollo económico y social. Buena prueba

³ G.A. RITTER, *El Estado social...* *op. cit.*, p. 163.

de ello es el lenguaje de los discursos políticos alusivos al bienestar social: resulta similar al usado en los países democráticos. La explicación tal vez resida en el interés por convencer a las distintas organizaciones internacionales y a la opinión pública de que no están al margen del consenso que sobre el bienestar social existe en la Europa occidental.

De todas formas la polémica sobre si se puede hablar de Estado de Bienestar durante la última etapa del franquismo está abierta. Mi posición al respecto es que se puede denominar, con mayor precisión, Estado Providencia o Estado autoritario paternalista⁴. Bien es verdad que hubo medidas de protección y seguridad social, pero no se alcanzó la seguridad social universal ni redistributiva y tampoco las prestaciones sociales fueron precedidas de derechos políticos o de libertades públicas. No sólo no fue un Estado de Bienestar, ni siquiera fue un Estado de Derecho.

Cuando finalmente se produce la incorporación española al «Estado Social de Derecho», ocurre en el período de crisis de los Estados de Bienestar. Los inconvenientes, además, se acrecientan por tener que arrostrar el Estado numerosas limitaciones generadas en estos años por el propio devenir histórico del país⁵.

La institucionalización de las reformas sociales

Igual que otros países europeos, España desarrolla su propio plan de reformas sociales. Crea, en 1883, la Comisión de Reformas Sociales con el fin de estudiar y propiciar soluciones a la *cuestión social*. El tema del intervencionismo pasa a primer plano en los años 90, de forma que la *cuestión social* cobra un auge desconocido hasta entonces en centros de discusión y debate (academias, círculos, ateneos...) La publicación de la *Rerum Novarum*, la Conferencia de Berlín, el Primero de Mayo, la implantación del sufragio universal y la aparición de los resultados de la encuesta realizada por la C.R.S. fomentan un ambiente favorable para que madure y se institucionalice la reforma social.

⁴ El Estado Benefactor adopta varias formas o modalidades: la beneficencia asistencial residual, característica del Estado liberal; los seguros sociales obligatorios, propios del Estado Providencia; y la Seguridad Social universal y redistributiva, propia del Estado de Bienestar Social, F. COMÍN COMÍN, «Las formas históricas del Estado de Bienestar: el caso español», en *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid, 1996, p. 32.

⁵ S. MUÑOZ MACHADO, J.L. GARCÍA DELGADO, L. GONZÁLEZ SEARA, *Las estructuras del bienestar*. Madrid, 1997.

El nuevo siglo comienza con las leyes de Accidentes de trabajo y Trabajo de mujeres y niños. Echan a andar los organismos encargados de las reformas sociales y la previsión. Concretamente el Instituto de Reformas Sociales, asesor del gobierno en materia social, elabora estudios e informes muy útiles, estimula organizaciones patronales y obreras, desarrolla la interrelación entre distintas asociaciones y el Estado..., en definitiva, se convierte en el organismo que dictamina, promueve el diálogo e impulsa la formación de grupos de cooperación frente a los de confrontación. Con todo, el objetivo de su constitución era fomentar la conciencia de la sociedad hacia el problema social, reservándose en principio el Estado un papel tutelar.

Se crea el Instituto Nacional de Previsión con objeto de instaurar los seguros sociales; primero sólo son voluntarios, más tarde subsidiados por el Estado y, finalmente, cuando el ambiente es más favorable al intervencionismo y el nivel de conflictividad mayor, aprueba el Seguro Obligatorio de Vejez y el de Maternidad. El Estado va acrecentando su papel y el ámbito de su actuación. Interviene no sólo en la asistencia y la previsión, sino también en relaciones laborales, jornada laboral y en distintas fórmulas de colaboración a través de pactos o acuerdos⁶.

Institucionistas y sectores católicos comparten la preocupación por la *armonía social*. Desde sus comienzos destacados miembros de la Institución Libre de Enseñanza habían impulsado reformas ya vigentes en otros países europeos, con cuyo fin realizan estudios e informes de índole social, a la vez que crean asociaciones culturales y cooperativas. Su concepción organicista inspira medidas de armonía, baste citar, entre otras, la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales. Partidarios de un intervencionismo social más que estatal, a medida que aumentan los desequilibrios y se incrementa el poder de las organizaciones sindicales, acaban defendiendo la intervención decidida del Estado. Del mismo modo, ciertos grupos católicos, preocupados por el tema y animados por la *Rerum Novarum*, colaboran en la tarea de armonizar intereses opuestos. Trabajan afanosamente en pro de la integración en organizaciones patronales y obreras y de la mediación del Estado en los

⁶ F. MONTERO, «De la beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos», en *Espacio, Tiempo y Forma*, t. 7, serie V, *Historia Contemporánea*. Madrid, 1994; M.D. DE LA CALLE VELASCO, *La Comisión de Reformas Sociales. 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid, 1989; J.I. PALACIO MORENA, *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924)*. Madrid, 1988; F. MONTERO, E. MARTINEZ QUINTEIRO, J. CUESTA y M. SAMANIEGO, *Los Seguros Sociales en España*. Madrid, 1988.

conflictos. A institucionistas, católicos y regeneracionistas les corresponde, pues, un papel de primer orden en los orígenes del reformismo social y en el despegue del corporativismo en España⁷.

Durante la crisis de la Restauración, simultánea a la de entreguerras, el Estado se convierte en interventor y árbitro de las relaciones laborales. A consecuencia del desarrollo económico, impulsado por la neutralidad en la Primera Guerra, se agravan las tensiones y el conflicto se manifiesta con rigor. Las reformas sociales cobran un nuevo empuje. Políticos e intelectuales, ante la presión de las organizaciones sindicales y la magnitud del conflicto, reaccionan, avivando el paso del reformismo: en 1919 se reestructura el Instituto de Reformas Sociales y se instaura el Retiro Obrero Obligatorio, el Estado subsidia desde 1919 a 1923 las sociedades de ayuda mutua (garantes del seguro de desempleo o maternidad) y, lo más importante, la jornada de ocho horas se hace realidad, lo que aún la protesta patronal⁸.

Las relaciones patronales y obreras sufren, consecuentemente, un grave deterioro, cuyo eco se hace oír en el seno del propio I.R.S., donde alcanza una gran tensión: la patronal llega a considerar al Instituto defensor de los intereses obreros. En medio de esta crisis nace en 1920 el Ministerio de Trabajo, para unificar el conjunto de servicios sociales distribuidos por diversos ministerios, dotarlos de coherencia y obtener, así, mayor eficacia. El I.R.S. subsiste dentro del Ministerio hasta 1924, año en que es sustituido por el Consejo de Trabajo; hasta entonces sobrevive con una reducción de sus funciones, asumidas en buena parte por el recién creado Ministerio que, lógicamente, adopta una postura centralizadora y mucho más burocratizada.

Con Primo de Rivera las circunstancias son propicias para la intervención del Estado, sobre todo en lo tocante a la solución de la conflictividad. Encuentra un sector obrero reformista, parte del empresariado abierto al diálogo y unas élites reformistas, dispuestas a proporcionar base teórica y sustrato ideológico al corporativismo propugnado por la

⁷ F. MONTERO, *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España 1889-1902*. Madrid, 1983; M. PÉREZ YRUELA y S. GINER (eds.) *El corporativismo en España*. Barcelona, 1988. Entre las diferentes interpretaciones del término corporativismo o corporatismo he seleccionado para este trabajo las de corporativismo social, entendido como sistema de representación o de mediación de intereses tanto ante el Estado, del que se reclama reconocimiento y protección, como ante el resto de la sociedad y corporativismo político estatal cerrado donde el Estado anula o limita la representación de estos intereses.

⁸ F. DEL REY REGUILLO, *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*. Madrid, 1992.

Dictadura. Cuenta con todo a favor, pues, para institucionalizar el conflicto, así como para perfeccionar las medidas de conciliación y arbitraje, a fin de obtener un mayor equilibrio entre la sociedad y el Estado. Eduardo Aunós planifica una política social que atrae a los sindicatos reformistas, comprometida con la línea de arbitraje y conciliación orgánica estatista y sustentada por comités paritarios y comisiones mixtas, ya implantados en España. No está de más recordar que Aunós representaba la figura dialogante del régimen, frente a la de Martínez Anido, permanente represor de anarquistas y comunistas⁹. Estos organismos corporativos establecen las bases de los contratos individuales de trabajo, regulan el horario laboral de obligado cumplimiento, los despidos, los salarios, el descanso, etc.; llevan a cabo tareas de inspección y sancionan las infracciones. En el ámbito judicial, las comisiones mixtas de patronos y obreros poseen facultades idénticas a los Tribunales Industriales.

J.J. Linz considera la política social de la Dictadura más próxima a lo que Philippe Schmitter ha llamado *corporativismo social* que al *corporativismo estatal* de Mussolini y Salazar y que el corporativismo social experimenta un alza en este período: se institucionaliza el principio de representación de intereses en distintos organismos públicos, asesores y reguladores, e incluso los organismos arbitrales en las relaciones laborales, fundados entonces, serían, con modificaciones fundamentales, adoptados por la República y el liderazgo socialista. Añade que, en muchos aspectos, el sistema de representación de los grupos de intereses de la Dictadura está a medio camino entre el pluralismo y el corporativismo; en particular, el reconocimiento de la U.G.T. indica que no hubo un intento de crear asociaciones interclasistas de patronos y obreros. Por tanto, aunque el régimen de Primo de Rivera fracasa al querer crear un sistema político corporativo, inicia muchas de las tendencias corporatistas que persisten en nuestros días¹⁰.

Largo Caballero, en la Segunda República, desarrolla una política social que se puede calificar de corporativa¹¹. Inspirada en la del I.R.S.

⁹ J.L. GÓMEZ NAVARRO, *El Régimen de Primo de Rivera*. Madrid, 1991. (Especialmente el capítulo X).

¹⁰ J.J. LINZ, «Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980», en *El corporativismo...*, *op. cit.*, p. 85.

¹¹ Para S. JULIÁ el elemento definidor de los objetivos políticos de la legislación laboral es el intento de avanzar hacia el socialismo, en el marco de un sistema político democrático, por la vía corporativa abierta con la Dictadura, aunque la experiencia socialista del primer bienio contiene elementos reformadores y pensamientos reformistas. «Objetivos políticos de la legislación laboral», en J.L. GARCIA DELGADO (ed.), *La II República española. El Primer Bienio*. Madrid, 1987, pp. 27-47.

y en el corporativismo primorrriverista, pone énfasis en el Contrato de trabajo, en los Jurados mixtos, en la colocación y control obreros; retoma asuntos pendientes, anteriores a la Dictadura, e intenta organizar un sistema global de las relaciones laborales, en que se percibe la línea continuista de antiguos planteamientos¹². Efectivamente, durante la República existe una oportunidad para que las organizaciones de intereses funcionaran de manera similar a las de otras democracias, pero la excesiva politización de los propios sindicatos y la polarización de las fuerzas sociales no dejaron muchas posibilidades a una política estable e institucionalizada en grupos de interés. Quizá, como afirma J.J. Linz, el pleno desarrollo de una política de grupos de interés requiera una democracia estable, capaz de evitar la polarización y las tendencias centrífugas de un multipartidismo extremo, o la despolitización de un régimen autoritario no totalitario¹³.

En lo concerniente a la previsión, la República considera la posibilidad de unificar los seguros sociales; extiende el seguro de retiro obrero al campo y al servicio doméstico; desarrolla el seguro de maternidad, aprobado en la Dictadura, y se empieza a estudiar el seguro de enfermedad. Estiman inviable el seguro de paro y a cambio proponen medidas ya tradicionales: socorros, obras públicas, creación de una Caja contra el paro forzoso, subsidios, socorros caritativos...¹⁴. La aportación más significativa, la unificación de los seguros, no logra llegar a buen puerto y se pierde, de este modo, la oportunidad de racionalizar y modernizar el sistema de previsión. El proyecto de unificación incluía, además, seguros de enfermedad y muerte, añadidos a los ya existentes de vejez y maternidad. Este proyecto se hallaba en las Cortes el 18 de julio de 1936. Acabada la guerra, el cambio político saca a España del camino común de las políticas de bienestar que, más lentamente, iba haciendo con las demás naciones. No obstante ya no se cuestionará la obligación del Estado de establecer unos seguros sociales.

¹² J. ARÓSTEGUI, «Largo Caballero, ministro de Trabajo»; S. GONZÁLEZ y M. REDERO, «La Ley de Contrato de Trabajo de 1931», en *La II República...*, *op. cit.*, pp. 59-95 y 75-93.

¹³ J.J. LINZ, *op. cit.*, p. 93.

¹⁴ M. SAMANIEGO BONEU, *La unificación de los seguros sociales a debate. Los seguros sociales...*, *op. cit.*, Tomo III; R. CRUZ MARTÍNEZ, «La frustración de un sistema unificado de seguros sociales: la República y la Guerra Civil», en *Historia de la Acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, 1990; A.M. GUILLÉN, «Un siglo de previsión social en España», en M. ESTEBAN DE VEGA (ed.), *Pobreza, beneficencia y política social*, *Ayer*, 25. Madrid, 1997.

Régimen de Franco: de las medidas benéfico-asistenciales a la Seguridad Social

Los índices de miseria ocasionados por la guerra demandan, de forma imperiosa, medidas de asistencia para paliar tanta desgracia. Pero la ayuda no llega con la sola intención de mitigar necesidades apremiantes, se busca además legitimar el sistema, vencedor en la contienda y capaz de solucionar los problemas «frente a la barbarie» generada. Organizaciones como Auxilio Social, del partido único, y Cáritas, de la Iglesia, desempeñan un papel relevante en la asistencia social protofranquista.

Sabido es que el Auxilio Social lo idean conjuntamente la viuda de Onésimo Redondo, Mercedes Sanz Bachiller, y Javier Martínez de Bedoya. La urgencia en atender a tantos desvalidos los lleva a iniciar las gestiones para institucionalizar la asistencia de la retaguardia a base de cuestaciones dirigida en principio a los niños y más tarde a viudas, ancianos y enfermos. Como consecuencia fundan el Auxilio de Invierno en Valladolid. Al extenderse con posterioridad a la denominada «España Nacional», recibe el nombre de Auxilio Social. La fuente de inspiración es Alemania. Allí había visto Javier Martínez de Bedoya, en el invierno de 1935, a los jóvenes de la Winterhilfe que pedían ayuda por las calles para los necesitados, a cambio de pequeños recuerdos de cartón o metal¹⁵. El apoyo a la iniciativa es decidido desde el primer momento: Mola autoriza la primera cuestación en octubre de 1936 y, acto seguido, se inaugura un comedor infantil en Valladolid; dos meses más tarde, establecen las cocinas de hermandad para adultos, principalmente viudas y ancianos, desde donde reparten comidas a domicilio; abren después comedores de refugiados, hogares de embarazadas, centros de alimentación infantil, jardines maternos, guarderías infantiles..., todo ello configura el conjunto de actividades sufragadas por recaudaciones, donativos, o la ficha azul (suscripciones fijas). A principios de 1937 Auxilio Social es autorizado a realizar cuestaciones por el territorio de la «zona nacional». Una orden de 2 de febrero de 1937 aprueba una subvención con cargo al Fondo de Protección Benéfico-Social y, a partir de marzo, obtiene la autonomía del control de las recaudaciones. De esta forma nace el primer organismo oficial de asistencia pública del Nuevo Estado.

¹⁵ M. ORDUÑA PRADA, *El Auxilio Social (1936-1940). La etapa fundacional y los primeros años*. Madrid, 1996.

Serrano Suñer, desde Gobernación, encomienda a Martínez de Bedoya la Dirección General de Beneficencia y el Auxilio Social alcanza con él un lugar preeminente en el seno del Consejo Superior de Beneficencia y Obras Sociales así como en las Juntas Provinciales de Beneficencia.

Acabada la guerra, Auxilio Social adquiere rango de entidad oficial. Aparece integrado en Falange Española, bajo la protección del Estado. El hecho supone, para M. Orduña, enmascarar el intervencionismo estatal absoluto sobre la actividad y funciones de la obra social, politizada e imbuida del espíritu nacional sindicalista. Las nuevas directrices en este ámbito pretenden interrelacionar la justicia social y el espíritu de caridad. M. García Padilla corrobora la idea y considera que Auxilio Social se inspira en principios de justicia social sólo hasta los años 40, momento en que defiende un tipo de asistencia laica y estatal; después se impregna de los ideales caritativos provenientes de la Iglesia¹⁶, con la que, por otra parte, siempre había conectado a través de la Asesoría de Cuestiones Morales y Religiosas. Según P. Carasa, Auxilio Social, inspirado en principios sociales del nazismo alemán y el fascismo italiano, forma parte de los planteamientos totalitarios de la organización del Estado y de la sociedad, y no es más que un sistema de asistencia creado por la Falange, ejemplo de lo que puede llamarse «revolución nacional-asistencial», paralelo y mimetizador del modelo de «revolución nacional sindicalista». Su naturaleza totalitaria, imitación de la alemana, se manifiesta en: *la inspiración jonsista y falangista, la naturaleza bélica de conquista, de consolidación y reconstrucción de lo conquistado, los ribetes castrenses y pseudomilitares, la furibunda militancia antiliberal y antibenéfica en reacción contra las abominadas etapas anteriores, la debilidad y ambigüedad de su mensaje religioso, el carácter orgánico y masivo, el afán monopolístico y excluyente, la fuerte impronta estatista y nacional-centralista, el evidente perfil de asistencia al servicio del partido único y del Estado totalitario, el carácter uniformado y obligatorio, la decidida actitud propagandística y proselitista, los mecanismos plebiscitarios y de movimiento de masas del que se sirve, y finalmente su papel retardatario en el progreso general histórico de la Asistencia Pública y el Estado de Bienestar en España*¹⁷.

¹⁶ M. GARCÍA PADILLA, *Historia de la Acción social...*, op. cit., p. 431.

¹⁷ P. CARASA, «La Revolución Nacional-Asistencial durante el primer franquismo (1936-1940)», en *Marginalidad, desigualdad y poder...*, op. cit., pp. 89-139.

La interpretación de Carasa abre nuevas pautas de reflexión. Sin embargo me parece que el análisis ideológico de unos discursos propagandísticos le lleva a veces a conclusiones forzadas. Comparto con él la idea legitimadora de la existencia del organismo, nada extraña en las preocupaciones sociales de las dictaduras; pero quizá sería necesario matizar más qué elementos rompen con la etapa anterior y cuáles perviven. Para ello convendría un estudio pormenorizado de la praxis de Auxilio Social, el conocimiento de sus gestores, la cantidad de fondos recaudados, las personalidades colaboradoras... Tal vez se podría descubrir que la ruptura con lo anterior no fue tan grande y, en consecuencia, encontrar bastantes pervivencias, adaptadas a las necesidades del Estado Nuevo. Efectivamente la inspiración es de origen alemán, pero los fundadores han vivido inmersos en la sociedad española. Por otra parte, considero exagerada la relevancia concedida al distanciamiento de la corriente social eclesiástica. La idea de justicia social aparece vinculada a la Iglesia y los fundadores, como probablemente todos los miembros integrantes, eran muy católicos. Otra cosa sería el interés por capitalizar la acción social desde premisas laicas y modernizadoras; la exclusividad, aunque se intente, resulta prácticamente imposible. Los asistidos no son tan diferentes a las etapas anteriores: niños, mujeres, ancianos e inválidos; y entre los asistentes, la figura de la mujer había sido relevante, con la diferencia de que ahora se la moviliza mediante el Servicio Social. Además, el reformismo español contiene elementos orgánicos, corporativos y estatalistas. El paternalismo desarrollado por el Estado Nuevo (la asistencia no se recibe por derecho, sino porque el Estado quiere proporcionarla) sí retrasa el establecimiento del Estado de Bienestar, pero no el del Estado Providencia, no alejado excesivamente de algunas medidas asistenciales y de previsión anteriores, como se verá más adelante.

Otra organización que desarrolla funciones asistenciales conjuntamente con Auxilio Social es Cáritas, organismo ejecutivo del catolicismo social. Desde 1942 los sucesivos Secretariados Nacionales de Caridad se dedican, sobre todo, a la distribución de ropas y alimentos. Pero su inclusión en estas líneas está justificada por la actividad emprendida en los años 50: canaliza la Ayuda Social Americana¹⁸. Gracias

¹⁸ Entre 1954 y 1956 aporta unos 93 millones de kilos de alimentos, por un valor aproximado de 4.200 millones de pesetas. El reparto se hacía a razón de un kilo por persona y mes de cada artículo y raciones diarias de leche, para lo que hubo que crear cantinas escolares. Fue necesario movilizar a una parte de la población para realizar dichos repartos. Datos recogidos por M. GARCÍA PADILLA, en *Historia de la Acción...* op. cit., p. 432.

a esta función se inserta, como representante de la Iglesia Católica, entre los organismos estatales de la asistencia social.

Además se crea el Fondo Nacional de Asistencia, constituido por la ley 7/7 de 1960, para ayudar a las Instituciones de Beneficencia General y Particular. Subvenciona guarderías, comedores infantiles, individuos en situación de necesidad —ancianos, enfermos, inválidos, deficientes...—. Sus fondos provienen de un recargo sobre las adquisiciones de bienes a título lucrativo, y, a partir de 1962, de una subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Incremento de los seguros sociales

De acuerdo con la declaración undécima del Fuero del Trabajo (Decreto de 9 de marzo de 1938) *la previsión social proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio*. Concreta que se ampliarán los seguros de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso; al tiempo que se tenderá a la universalización del seguro. Omite los seguros de muerte y enfermedad, incluidos en el artículo 46 de la Constitución republicana. No obstante y pese a las deficiencias, formula, al menos como declaración, una cierta previsión social con limitaciones. Posteriormente el artículo 28 del Fuero de los Españoles enuncia las situaciones que podían ser incluidas en los seguros sociales: vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos.

La Ley de 1 de septiembre de 1939 transforma el Retiro Obrero Obligatorio en Subsidio de Vejez e Invalidez, consistente en pensiones de baja cuantía para trabajadores mayores de 65 años con exiguos ingresos y discapacitados mayores de 60. De 1942 es el Plus Familiar, antes (1937) Subsidio Familiar, que en 1946 se amplía a régimen de ayuda familiar, para extenderse, después, a todos los trabajadores de la industria y los servicios, financiado y administrado por las empresas. El Plus Familiar más que un seguro era un complemento salarial. El Subsidio de Vejez e Invalidez se convierte en Seguro Obrero de Vejez e Invalidez (SOVI) en 1947. De carácter asistencial, el empresario pagaba cuotas complementadas por subvenciones del Estado.

Durante los años de la autarquía prolifera gran cantidad de seguros descoordinados. Parece una vuelta a los orígenes cuando el sistema de previsión ofrecía servicios restringidos a una pequeña parte de la población. Los seguros del Instituto Nacional de Previsión coexisten con

las Mutualidades Laborales creadas por el movimiento sindical oficial, hecho que genera una situación compleja¹⁹.

Entre 1953 y 1962 se desarrollan seguros de base profesional, conocidos como Regímenes especiales de estudiantes, servicio doméstico y sectores agropecuario y del mar. De 1954 es la Caja Nacional de Paro Tecnológico, que subvenciona a los despedidos por causa de las innovaciones tecnológicas, pero sólo en los casos autorizados por el gobierno. En 1961 se crea el Seguro Nacional de Desempleo.

Un caso bastante peculiar, entre los señalados, es el de las Mutualidades Laborales que, como se ha advertido, gestiona el sindicato oficial y se basa en seguros profesionales contributivos de cada sector económico. La Ley de 6 de abril de 1941, artículo 1.º, considera mutualidades o montepíos a *las asociaciones que con aquella denominación o cualquier otra, y sin ánimo de lucro, ejerzan una modalidad de previsión de carácter social o benéfico, encaminada a proteger a sus asociados o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible a los que están expuestos mediante aportaciones directas de los asociados o procedentes de otras entidades o personas protectoras*. De este reconocimiento quedan excluidas las entidades con fines distintos a los de la previsión²⁰. Pero la peculiaridad no reside en estas mutualidades voluntarias, sino en el Mutualismo Laboral. Nacido con un carácter particularista —eran Cajas de empresa, con ciertas notas de privacidad y de complementariedad al régimen de seguros sociales—, deviene un sistema de previsión obligatorio, nacional y paralelo al sistema de los Seguros Sociales del I.N.P.²¹: al institucionalizarse el Mutualismo Laboral empiezan a decaer las mutualidades privadas²². Su finalidad es garantizar prestaciones complementarias a las del régimen general, bien cubriendo riesgos no incluidos en él, bien extendiendo la cobertura a sectores desprotegidos. Según se va desarrollando, las elevadas cifras de cotizaciones y de reservas de fondos, ade-

¹⁹ He seguido en este apartado los trabajos citados de F. COMÍN COMÍN y de A. GUILLÉN.

²⁰ Ley de 6 de diciembre 1941 (Jefatura del Estado). Mutualidades. Definición. Requisitos para su constitución y federación, B.O.E. 16 de diciembre; M.D. DE LA CALLE VELASCO, «El Mutualismo laboral en el régimen de Franco», en S. CASTILLO (ed.), *Solidaridad desde Abajo*. Madrid, 1994.

²¹ N.D. SOLER LONGO, *Régimen de previsión social complementario de los seguros obligatorios. Montepíos laborales*. Huesca, 1950; M. LARAÑA PALACIO y C. SELMA, *Mutualidades y montepíos laborales*. Barcelona, 1951; J.L. MEILAN GIL, *El Mutualismo Laboral*. Madrid, 1963.

²² J.L. MARTÍN, A. RODRÍGUEZ y S. GONZÁLEZ GÓMEZ, *El Seguro y la vida. Una historia social del seguro*. Salamanca, 1997.

más de las amplias prestaciones ofrecidas, permiten hacer creer que se está ante un régimen más bien paralelo, e incluso sustitutorio del sistema general²³. En cierto modo el Mutualismo laboral evoca reminiscencias gremiales, al clasificar las sociedades de previsión por oficios y por sectores.

Su cronología presenta una primera fase hasta 1946, con la creación del Servicio de Mutualidades Laborales, vinculado a las normas de previsión de las distintas Reglamentaciones de Trabajo. Los Montepíos se rigen por Ley de 6 de diciembre de 1943 y por el Reglamento de 26 de mayo de 1943, como si de mutualidades voluntarias se tratara²⁴. El creciente desarrollo exige un nuevo marco legal. De esta manera se da paso a la segunda fase en 1954, año en que se aprueba el Reglamento General de Mutualismo Laboral dividido en doce apartados: definición, naturaleza, fines y extensión del mutualismo; beneficiarios y empresarios; faltas y sanciones; recursos, regímenes de empresas; Servicio de mutualidades, Delegaciones Provinciales y Cajas de Compensación y Reaseguro. Esto supone un avance en la codificación y unificación del Mutualismo.

Las prestaciones dependen de los estatutos particulares. En general abarcaban la jubilación, viudedad, orfandaz, paro, enfermedad e invalidez. Algunas entidades incluso otorgaban premios por matrimonio y natalidad. La financiación corre a cargo de cuotas obligatorias de empresas y trabajadores, a las que había que añadir los intereses de las reservas, donativos y subvenciones.

Hacia la unidad e universalidad de la Seguridad Social

La autarquía hace crisis y tras el Plan de Estabilización, los cambios en el sistema o sistemas de seguros son significativos. Son momentos de transición y estudio: se pretende superar el sistema de seguros sociales y establecer un Plan Nacional Global. El Plan del II Congreso de 1959 más el conjunto de propuestas de las Jornadas Técnicas del Ministerio de Trabajo de los años 1960, 1961 y 1962 dan como resul-

²³ A partir de 1957 se edita un Boletín de Mutualidades Laborales con el que se puede seguir pormenorizadamente el desarrollo de este sistema de previsión.

²⁴ La Orden Ministerial de Trabajo de 24 de octubre de 1946 crea un Servicio de Mutualidades Laborales, dependiente de la Dirección General de Previsión. Se reorganiza por Decreto de 29 de septiembre de 1948 y, posteriormente, con fecha de 25 de mayo de 1951, consolida la intervención del organismo sobre el Mutualismo laboral.

tado la Ley de Bases de Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963, elaborada por el I.N.P. Dicha ley, que consagra el uso oficial del nombre de Seguridad Social²⁵, no entra en vigor hasta 1967, año que cierra el período iniciado en 1939, caracterizado por la confusión y descoordinación de la protección social. Su aparición coincide con un buen momento de desarrollo económico, con una aparente mayor legitimación del régimen dentro y fuera del país, y supone un intento de inaugurar una nueva etapa de bienestar social, con un sistema de previsión más moderno dentro de la senda conducente a la unidad y la universalidad.

Para M. García Padilla la Ley, más que un sistema unificado de seguros, acumula los antiguos seguros dispersos y los atiende desde una monstruosa red de organismos con bastante ineficacia²⁶. Efectivamente, la Ley de Bases, ante la multitud de protestas y enmiendas, permite el fraccionamiento: mantiene la pluralidad de instituciones preexistentes y los regímenes especiales. Además la financiación sigue proviniendo de las cuotas, sin apenas transferencias del Estado, con lo que la base del sistema continuaba gravitando sobre los seguros contributivos.

Entre 1969 y 1973 el gobierno acomete la expansión relativa al gasto en servicios de Educación y Sanidad: Ley de Educación (1970), Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social (1972) y la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por decreto en 1974, representan un nuevo intento de unidad en las prestaciones con la integración de los regímenes especiales en el Régimen general, y de coordinación de la gestión y objetivos redistributivos a través de la universalización de las prestaciones y la expansión de las no contributivas. Son cambios muy importantes, según G. Rodríguez Cabrero, porque la expansión de la Seguridad Social y el crecimiento del gasto en sanidad y educación, a partir de los años 70, desradicalizan las tendencias rupturistas del tardofranquismo y permiten la política negociada de la transición²⁷.

El modelo de previsión español, según los estudiosos de la Seguridad Social, es de carácter profesionalista hasta la última década. Francisco Comín cree que las presiones obreras han sido el mejor medio de

²⁵ M. ALONSO OLEA, *Instituciones de Seguridad Social*, Madrid, 1970.

²⁶ M. GARCÍA PADILLA, *op. cit.*, p. 403.

²⁷ G. RODRÍGUEZ CABRERO, «Política social en España: realidades y tendencias», en R. MUÑOZ DE BUSTILLO (ed.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar... op. cit.*, pp. 187-188.

conseguir la ampliación y mejoras del sistema. A. Guillén, en cambio, estima que el margen para las demandas ante las instituciones ha sido escaso hasta el final del franquismo, con la excepción del paréntesis republicano; no obstante reconoce la influencia ejercida por las organizaciones obreras en la introducción de reformas, sumada a la sensibilidad de las élites políticas sobre el potencial de su fuerza. Para Guillén el desarrollo económico actúa más como elemento condicionante del grado de expansión del sistema que como determinante del modelo adoptado, y añade que la vertiente del desarrollo no puede justificar por qué se establecen los seguros sociales obreros precisamente en los años del hambre de la posguerra. Los años de crecimiento sí posibilitan las reformas, mientras los períodos de crisis acentúan la incertidumbre, como ocurre durante la Transición con el retraso de la reforma de la Seguridad Social²⁸. Tal vez se pueda añadir a todos los factores analizados anteriormente el interés de ciertos grupos por modernizar el país y por obtener el reconocimiento y la credibilidad de distintos organismos internacionales.

Con la llegada de la democracia se consigue, finalmente, la Seguridad Social universal y redistributiva, pero no sin dificultades, a causa de limitaciones y vicios que se pueden calificar de históricos. Entre 1977 y 1984 cambia el sistema de prestaciones y financiación. En 1979 culmina el proceso de transformación: desaparecen las Mutualidades Laborales y se crean organismos gestores, como el Instituto Nacional de la Seguridad Social, encargado de las prestaciones económicas, el Instituto Nacional de la Salud, para gestionar la asistencia sanitaria, y la Tesorería General de la Seguridad Social como recaudador único²⁹.

De las Reglamentaciones de Trabajo a la Ley de Convenios Colectivos

Las relaciones laborales ofrecen dos etapas perfectamente diferenciadas. La primera tiene lugar durante la autarquía y sus rasgos característicos son el control total y el encuadramiento de los trabajadores mediante las Reglamentaciones de Trabajo. La segunda, inaugurada por la Ley de Convenios Colectivos de 1958, se caracteriza por la posibilidad,

²⁸ A. GUILLÉN, *op. cit.*, pp. 177-178.

²⁹ F. COMÍN COMÍN, *op. cit.*, p. 51.

muy limitada, de representación de los intereses. Como ya se ha señalado, el Estado franquista tiene que irse adaptando a los cambios de todo tipo (económicos, sociales, culturales,...) habidos a lo largo de su existencia, durante la cual los desequilibrios y la conflictividad van en constante aumento y toma cuerpo la presión internacional para que adecue la política social a las nuevas circunstancias.

Fuero del trabajo y Reglamentaciones

Con la sublevación del 18 de julio de 1936 comienza una etapa desfavorable para la articulación política de intereses: se prohíben partidos y sindicatos, desaparece el derecho de huelga y la autoridad militar asume la representación de los intereses colectivos en un primer momento. Más tarde la Falange adquiere el protagonismo en la organización del mundo del trabajo.

Anulada la Constitución de 1931 e invalidada la legislación republicana, había que adecuar las disposiciones jurídico-laborales a la nueva concepción corporativa del Estado, como alternativa al Estado liberal. Dirigismo e intervencionismo estatal se ofrecen como alternativa a la llamada «amenaza obrera». El Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938) es la garantía del nuevo ordenamiento laboral, y el influjo falangista es patente³⁰: *El Estado se compromete a velar por la defensa del trabajador su vida y su trabajo, regulando la jornada laboral, el trabajo a domicilio, el descanso dominical y festivo, las vacaciones retributivas y el disfrute del ocio.* (Declaración II); y adquiere el compromiso de garantizar el salario suficiente *al trabajador y a su familia una vida moral y digna* (Declaración III). Creen haber encontrado la manera de superar la cuestión social y conseguir un orden armónico donde la lucha de clases no tenga lugar. Todas las organizaciones obreras son sustituidas por el sindicato vertical, corporación de derecho público que acoge a empresarios y trabajadores, jerárquicamente ordenados bajo la dirección del Estado y el control de Falange³¹. Cada sector económico se encuadra, por ramas de producción, en el sindicato. Esta

³⁰ C. BENITO DEL POZO, *La clase obrera asturiana durante el franquismo*. Madrid, 1993, pp. 131-138; PRIETO CASTRO y SANCHO IZQUIERDO, *Ilustración popular al Fuero del Trabajo*, Zaragoza, 1938; GALLART FOLCH, *Los principios fundamentales del Fuero del Trabajo*, Barcelona, 1939.

³¹ M.A. APARICIO, *El sindicalismo vertical y la formación del Estado franquista*. Barcelona, 1980.

propuesta nacional-sindicalista se contrapone al proceso de articulación de intereses por medio de la libertad de asociación.

La Ley Sindical (26 de enero de 1940) dispone que *la Organización Sindical de FETE y de las JONS es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado, que no admitía ninguna otra para hacer llegar hasta él las aspiraciones y necesidades que, en el orden económico y social, sean sentidas por los elementos productores de la nación, y es, a su vez, el vehículo por el que llegan hasta éste las directrices económicas de aquel*³². La Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940, traza las líneas fundamentales del orden sindical, el funcionamiento jerárquico, la índole de sus cometidos y la articulación con el Estado y el Movimiento. Se trata de un *corporativismo ex-novo*, que excluye a las fuerzas sociales existentes y de un cariz bien distinto al puesto en práctica por la Dictadura primorriverista³³. Posee, además, una estructura orgánica unitaria que funde las vertientes económica y social³⁴.

El dirigismo estatal adquiere un desarrollo posterior a través de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo (16 de octubre de 1942). J.A. Girón, ministro de Trabajo, explica así su significado: *A la concepción del Estado como agente activo, ejecutor y definidor de la justicia en las relaciones de trabajo responden las Reglamentaciones. Su entrada en vigor suprime de raíz todos los contratos privados de trabajo en las ramas que abarcan, resabio de un sistema de libertad teórica, esclavitud práctica de la economía más débil y origen de un sinnúmero de pleitos entre el obrero y el empresario*³⁵. Supone, pues, la reafirmación de la autoridad del Estado en lo referente a las condiciones laborales y representa un mayor control y disciplina de los trabajadores, encuadrados y jerarquizados en todas las categorías laborales. Los preceptos suelen ser uniformes y aluden al ámbito de vigencia, organización de trabajo, personal, ingresos, ascensos, jornadas laborales, descansos, retribuciones, permisos, premios, reglamento de régimen interno y disposiciones diversas.

³² Ley de Unidad Sindical, B.O.E., 31-1-1940.

³³ J.J. LINZ, «Política de intereses...», *op. cit.*, p. 87.

³⁴ J.J. LINZ señala las dificultades de institucionalizar esta ideología corporativa. En las Cortes de 1943 el sector corporativo compartía su poder con los nombramientos de los notables del régimen: políticos, militares, funcionarios y las élites locales. En las Cortes, los representantes sindicales y de colegios profesionales no tenían un papel proporcional a su representación, *op. cit.*, p. 100.

³⁵ J.A. GIRÓN, *Dos años de actuación al frente del Ministerio de Trabajo. (1941-1943)*. Madrid, MCMXLIII, p. 9.

A.V. Sempere considera la interpretación del Derecho del Trabajo nacional-sindicalista dentro de la corriente anticontractualista, en franca oposición a los contratos individual y colectivo, y fiel a la teoría de la «relación de trabajo» en que el igualitarismo del contrato (concebido como instrumento de mercantilización de la actividad humana e instigador de los enfrentamientos de clase) es sustituido por una inserción jerarquizada del individuo en la empresa, entendida ésta como «comunidad de trabajo», que vincula a sus miembros por medio de nexos de hermandad y cooperación³⁶.

El concepto armónico de la empresa como una familia niega el carácter mercantil atribuido al trabajo, lo que proporciona la base teórica al intervencionismo estatal absoluto. El Estado evita los enfrentamientos de patronos y obreros al fijar las condiciones reguladoras de los relaciones laborales, y refuerza el dirigismo económico cuando fija las remuneraciones salariales. Por su parte el sindicato debe conocer los problemas de la producción, proponer soluciones, intervenir en las reglamentaciones, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo; atender la formación profesional, oficinas de colocación, etc...

Las Magistraturas de Trabajo, 1940, acaban con los Tribunales Industriales de 1908 y los Jurados Mixtos de 1931. Son la única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del Derecho. Comprenden la totalidad del proceso laboral, incluido el acto de conciliación y otorgan carácter estatal a la administración de la justicia laboral.³⁷ A partir de 1953 los Jurados de Empresa y la Organización Sindical serán los encargados de la conciliación.

En este contexto la huelga carece de sentido y aparece tipificada como delito en el Fuero del Trabajo. La Ley de Seguridad del Estado (29 de marzo de 1941) crea la figura delictiva de la huelga: el obrero en huelga será castigado con prisión de tres a cinco años, pena que se eleva de cinco a ocho años si era promotor, organizador o director de la misma. El Código Penal de 1944 considera al trabajador en huelga como *reo de sedición*. A medida que las circunstancias van cambiando se plantea la conveniencia de modificar estos presupuestos y comienza así el lento proceso de regularización de los conflictos colectivos.

³⁶ A. V. SEMPERE NAVARRO, *Nacionalsindicalismo y relación de trabajo*. Madrid, 1982; E. BORRAJO DACRUZ, «La Teoría de la relación de trabajo en el Fuero del Trabajo», en *Revista de Trabajo*, 2. Madrid, 1963.

³⁷ C. BENITO, *op. cit.*, p. 350.

Ley de Convenios Colectivos

La promulgación de la ley abre una nueva etapa en las relaciones laborales. Implica un cierto aire de aperturismo. El Estado pierde el «monopolio» de fijar los salarios, pero a cambio se asegura el control de la negociación colectiva, por medio de la Organización Sindical. El ministro de Trabajo, Fermín Sanz Orrio, comentaba el cambio así: *La ley va a representar una transformación honda del sistema de ordenación hasta aquí vigente, y no se pueden dar saltos en el vacío. Es menester que su implantación se acompañe a un ritmo; ahora bien, es la Organización Sindical, por su misma posición humana, la única que puede aconsejarlo al Gobierno. Ella apreciará cuáles son las zonas sociales que pueden marchar en seguida y cuáles las que requieren un lapso en la puesta en marcha. Ella estimará dónde las necesidades y las posibilidades aconsejan prisa y dónde pausa*³⁸. A pesar de estas intenciones, estudios recientes ponen de manifiesto la superación del aparato sindical por la realidad del desarrollo industrial, y que su ineficacia llegó a tal extremo que capital y trabajo se relacionaban al margen de sus estructuras, logrando acuerdos salariales, sobre todo, a partir de 1958³⁹.

Las medidas de liberalización económica se han vinculado generalmente a cambios en las relaciones laborales⁴⁰. Pero si se presta atención a las declaraciones de Sanz Orrio en las Cortes, se percibe un tono de justificación fácilmente comprensible por los ataques dirigidos entonces al régimen y las presiones internacionales. Estas últimas son muy fuertes en la Organización Internacional del Trabajo, donde España se acaba de reincorporar⁴¹. La representación sindical internacional hace críticas muy

³⁸ F. SANZ ORRIO, *Pensamiento y acción social*. Madrid, 1960, p. 126. Sanz Orrio sustituye a J.A. Girón como ministro de Trabajo en febrero de 1957. Presidente de los Comités Paritarios durante la Dictadura de Primo de Rivera, también tuvo experiencia en los Jurados Mixtos de la República. En 1942, como Delegado Nacional de Sindicatos, planifica y desarrolla la estructura de la Organización Sindical. El mismo se definía como «soldado nacionalsindicalista a las órdenes del Caudillo Franco».

³⁹ S. GINER, L. FLAQUE y L. MORENO, «La Sociedad española en la encrucijada», en S. GINER (dir.), *España. Sociedad y Política*. Madrid, 1990, p. 35.

⁴⁰ J.J. LINZ comenta que no avalan esta afirmación las críticas que un gran número de empresarios hacen a la nueva ley, manifestándose más favorables a las Reglamentaciones en *op. cit.*, p. 97.

⁴¹ A. MATEOS, «El retorno de España a la Organización Internacional del Trabajo: la persistencia del ostracismo, 1956-1940», en *Marginación, Desigualdad y Poder...*, *op. cit.*, pp. 201-217; J. CUESTA BUSTILLO, *Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*. Madrid, 1994.

duras al régimen. El ministro alude directamente a ellas al presentar en las Cortes el Proyecto de ley: *Se ha dicho que el nacional-sindicalismo español destruía las instituciones colectivas democráticas en lugar de conservarlas cambiando su espíritu. Que el Movimiento erige el sindicalismo vertical en el puesto de los antiguos sindicatos uniclasistas e implanta un régimen estatal de normas de trabajo donde antes regían libres estipulaciones acordadas por comités o jurados de empresarios y trabajadores.* De este modo el franquismo se ve obligado a justificar hasta las Reglamentaciones de Trabajo por «necesidades económicas de la posguerra», el «injusto bloqueo internacional», y para superar la «anarquía imperante y vencer a los elementos subversivos»⁴². La mayor insistencia se produce al señalar que la nueva ley abre idénticas posibilidades de negociación a las de legislaciones vigentes en otros países⁴³.

Las mayores restricciones impuestas a las relaciones laborales van reduciéndose poco a poco. El Decreto de 20 de septiembre de 1962 establece mecanismos de arbitraje y competencia, admitiendo su existencia. La reforma del Código Penal de 1965 suprime la consideración de la huelga como *delito de sedición*. La Ley Orgánica del Estado de 1967 modifica la Declaración XI del Fuero del Trabajo relativa a huelgas, sabotajes y otros conflictos laborales.

En 1970 se regula la huelga económica y en el 1975 se reconoce un limitado derecho a la huelga. Además, desde 1962 las Magistraturas de Trabajo, competentes sólo en el ámbito individual, adquieren facultades de resolución en los conflictos colectivos⁴⁴.

La creciente prosperidad, la emigración, los intercambios con otros países europeos y los cambios legislativos van abriendo paso a las protestas laborales. Comunistas y católicos mantienen una actividad constante en el mundo del trabajo, utilizando las estructuras y cauces del régimen. El número de huelgas aumenta en el período de 1963 a 1967 por motivos económicos o relacionados con la nueva reglamentación de convenios colectivos. Desde 1967 se suman las reivindicaciones de

⁴² El Proyecto de Ley de Reforma del Procedimiento Laboral y de los Convenios Colectivos Sindicales se presentó a las Cortes el 15 de abril de 1958, recogido en F. SANZ ORRIO, *Pensamiento y acción social... op. cit.*, p.104.

⁴³ También en la línea de legitimación y modernización es importante señalar la Ley de 11 de mayo de 1959 regulando las Universidades Laborales: «con la misión de capacitar profesionalmente y técnicamente a los trabajadores españoles y elevar su formación cultural y humana para hacer posible su acceso a cualquier puesto social».

⁴⁴ La evolución de los conflictos colectivos a partir de 1962 es recogida por los estudios que anualmente elaboran el Ministerio de Trabajo y la Organización Sindical.

solidaridad y las demandas políticas pidiendo sindicatos libres y democráticos⁴⁵.

Los últimos años posibilitan transformaciones en los grupos de interés y asociaciones, y empiezan a actuar sindicatos clandestinos. De esta forma, aunque durante el franquismo no se consigue la organización autónoma de clase, los sucesivos cambios legislativos propician el desmantelamiento de la unidad sindical y surgen distintos grupos y organizaciones que ayudan a preparar la etapa posterior.

Los avatares de la azarosa vida política por que ha pasado la sociedad española han dificultado la articulación de intereses de los grupos sociales organizados. Los inicios del siglo xx coinciden con el nacimiento de plataformas institucionales destinadas a escuchar la voz de fuerzas diversas para establecer una política social propia. Instituto de Reformas Sociales e Instituto Nacional de Previsión favorecen la implantación del corporativismo social abierto, con capacidad para generar políticas de conciliación, arbitraje y medidas asistenciales y laborales.

A la experiencia corporativa de la Dictadura primorriverista sucede la oportunidad republicana de consolidar la organización de grupos de interés, oportunidad malograda por la politización excesiva de los partidos y sindicatos y por la enorme polarización de la sociedad.

El franquismo aleja a los españoles del camino común con otros países, favorables a la negociación, y que llegan a un buen desarrollo del corporativismo social. El «Nuevo Estado» español impone un corporativismo político cerrado, excluyente, donde no tienen cabida los elementos disidentes. A pesar de los cambios legislativos de los años 60, propiciadores de la aparición de nuevos grupos y asociaciones, el descrédito político del corporativismo franquista es tan grande que dificulta cualquier posibilidad de implantar un corporativismo social en la transición democrática.

La sociedad democrática hereda, como consecuencia, una tradición de conflictos permanentes, de enfrentamientos constantes y de desconianza en la capacidad del sistema político para equilibrar las desigualdades. Y en esa tarea de rectificación se encuentra la sociedad española que, dirigida por el ordenamiento constitucional, intenta desarrollar más y perfeccionar su Estado Social.

⁴⁵ C. MOLINERO y P. YSAS, «Comisiones obreras», en VV.AA., *Comisiones obreras de Catalunya 1964-1989*. Barcelona, 1989; J. BABIANO MORA, *Emigrantes, cronómetros y huelgas*. Madrid, 1995.