

Directrices y realidades de la previsión social en España

Por el Ilmo. Sr. D. Buenaventura José Castro Rial,
Director general de Previsión del Ministerio de Trabajo.

Bajo la presidencia del Excmo. Sr. D. Esteban Pérez González, Subsecretario del Ministerio de Trabajo, y tomando asiento en el estrado presidencial diversas destacadas personalidades, de entre las cuales merece especial mención el Ilmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas, Comisario Director del Instituto Nacional de Previsión, Catedrático de la Universidad Central, Consejero de Estado, etc., y miembro honorario de nuestro INSTITUTO, tuvo lugar este acto, siendo presentado el conferenciante por el Presidente del INSTITUTO, quien se expresó en los siguientes términos:

“El INSTITUTO DE ACTUARIOS ESPAÑOLES tiene esta tarde el gran honor de recibir en su tribuna a persona tan eminente en las cuestiones de Seguros sociales como el Ilmo. Sr. Director general de Previsión, D. Buenaventura José Castro Rial, y, por añadidura, a tal honor se une también el de hallarse presidida esta sesión por la preeminente figura del Excmo. Sr. Subsecretario de Trabajo, dándose la coincidencia de que fué precisamente la personalidad últimamente citada la que presidió la sesión inaugural de nuestro INSTITUTO.

Por consiguiente, hoy es, por así decir, un día de verdadera fiesta para el INSTITUTO DE ACTUARIOS, por la persona que nos preside y por la que nos va a aleccionar con su bella e interesante disertación, ya que el Sr. Castro Rial es un conocedor profundo de estos temas, en los que tanta competencia ha logrado, primero desde la Inspección de Entidades Aseguradoras—cuya jefatura ostentaba antes de pasar a la Dirección General de Previsión—y, posteriormente, desde ésta, en la que le ha correspondido vivir una etapa de verdadera efervescencia en cuanto al contenido de dicha Dirección General, muy particularmente en lo que se refiere al Seguro Obligatorio de Enfermedad, que ha planteado una serie de tremendos problemas, y a la preparación del Proyecto de Ley sobre el “Seguro Total”, habiendo sabido el Sr. Castro Rial interpretar certeramente las directrices de las altas jerarquías del Estado y del Ministerio, con el conocimiento de causa y la certeza de dirección que se observan en todas las disposiciones

dimanadas de la Dirección General de Previsión y aparecidas en el *Boletín Oficial*, o bien como órdenes de carácter interior.

Así, pues, la persona que nos va a dirigir ahora la palabra, aleccionándonos con su peculiar competencia, puede afirmarse que conoce perfectamente las materias de Seguros, no ya de una manera superficial propia para desempeñar un cargo de gran responsabilidad, cubriendo solamente las formas, sino por haber vivido aquéllas con toda su intensidad, estudiando y profundizando en los problemas, y no solamente desde la Dirección General de Previsión, sino que también interviniendo, en su calidad de Procurador en Cortes, en las discusiones planteadas en las Comisiones que tratan de todas estas cuestiones.

Por tanto, el INSTITUTO DE ACTUARIOS ESPAÑOLES se permitió invitar al señor Castro Rial para que nos dirigiera la palabra en el cursillo de conferencias que actualmente se celebra, aun a costa de la molestia que para él pudiera significar el dedicarnos unos minutos—que, por muy largos que fuesen, estoy seguro que siempre nos resultarían cortos—, para hablarnos de unos temas que tanto domina y en los que nosotros—los Actuarios—estamos fundamentalmente interesadosísimos, por lo que nos apremia escuchar opiniones diversas, sobre todo cuando estas opiniones están fundamentadas, como en el caso presente, por un perfecto conocimiento de causa.

Como el que yo me extendiese en una oratoria (que estoy seguro no sería nada grata, ni bella, ni retórica) demoraría mucho el placer de la concurrencia por oír las palabras del Sr. Castro Rial, me limité, no a presentarle—no hay por qué hacerlo, pues es sobradamente conocido, sobre todo de muchas personas de las que hoy se hallan aquí—, sino a darle la bienvenida en nombre del INSTITUTO DE ACTUARIOS ESPAÑOLES, y decirle: “Señor Director general de Previsión: El INSTITUTO siente un gran honor en verle hoy en esta tribuna—que tan amablemente nos ha cedido la Escuela Central Superior de Comercio, cobijándonos como a uno de sus mejores hijos—, recibiéndonos con todo el cariño, con todo el entusiasmo y con todo el deseo de oír las informaciones que ha de darnos sobre las cuestiones que constituyen el tema de esta conferencia. Sea, pues, bien venido el Sr. Castro Rial a esta tribuna y nuestra gratitud al Excelentísimo Sr. Subsecretario de Trabajo, que se ha dignado presidir este acto.”

A continuación, el Sr. Castro Rial pronunció el siguiente

DISCURSO:

Ilustrísimos señores y señores Actuarios:

Primeramente quiero expresar mi reconocimiento a las palabras del Sr. Lasheras y, después, procedamos a entrar ya de lleno en el tema objeto de esta conferencia.

Dos hechos, ocurridos recientemente—el uno sin la menor importancia y el otro de verdadero interés—, han motivado que el título de la

misma no concuerde exactamente con las materias de que aquí voy a tratar.

El primer hecho ha sido la conferencia por mí pronunciada, el día 7 de junio de 1944, en la Escuela Social de Madrid, cuyo contenido allí dejé esbozado en esas directrices que corresponden al tema que se me ha solicitado. Y el segundo—éste sí verdaderamente importante—es la intervención del Ministro de Trabajo en el último Pleno de las Cortes, al exponer las orientaciones sociales del Gobierno. Puede afirmarse hoy que no existe en la historia parlamentaria española ningún antecedente tan brillante ni tan completo en la exposición de las materias sociales como la hecha por el Ministro de Trabajo.

Por ello intentaremos centrar el estudio del tema propuesto partiendo de la noción del Seguro, adentrándonos luego en el de los Seguros Sociales, para abordar seguidamente el tema general de la Previsión Social, refiriéndonos en todo momento a aquellas orientaciones que tanto en el orden teórico como en el práctico, sirvieron de base a dicha intervención parlamentaria.

En estos días se cumplen veinticinco años de la fecha en que don Alvaro López Núñez fué elegido para ocupar la vacante producida en el seno de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas al fallecimiento del Marqués de Vadillo; cuarto de siglo que no había de cerrarse sin que tuviéramos que lamentar la pérdida de otro Académico, nuestro querido y llorado D. Inocencio Jiménez, a quien había de sustituir el señor Aunós, actual Ministro de Justicia.

Recordaremos que el 6 de junio de 1920, el Conde de Lizárraga, en su contestación al discurso de ingreso de D. Alvaro López Núñez, destacó que tan excelente trabajo constituía “un verdadero Ideario de Previsión Social”; y también que en él su autor se había pronunciado en los siguientes términos: “El estudio elevado y sintético de la Previsión, tal como exige las orientaciones de la ciencia moderna, no se ha hecho aún en nuestra Patria.”

Se cumple el cuarto de siglo, y es triste confesar que, desde el punto de vista de la divulgación científica, estamos exactamente en el mismo momento que D. Alvaro López Núñez señalaba. Una sola excepción encontramos en este orden de problemas, a saber, la orientación nacida del Instituto Nacional de Previsión, con afanes de superación constante, y a la que me referiré al final de esta conferencia.

Don Severino Aznar, el 16 de diciembre de 1941, con motivo de la

conmemoración del cincuenta y décimo aniversario, respectivamente, de las Encíclicas "Rerum Novarum" y "Quadragesimo anno", nos ha querido trazar la línea de quiénes deben considerarse como inmediatos precursores en el estudio de las cuestiones sociales. Para tan ilustre tratadista, lo fueron Cánovas, Balmes y Donoso. El primero, presidiendo la Comisión para el estudio de los problemas que afectan a la clase obrera, constituida por razón del Decreto de 1882—siendo entonces Moret Ministro de la Gobernación—, y que es, sin duda, el antecedente más próximo de la creación del Instituto de Reformas Sociales. Dato, en el año 1900, lleva a las Cortes nuestra primera Ley de Accidentes del Trabajo; su aprobación por el Parlamento representa el punto de partida de nuestra progresión legislativa en estas materias; a dicha disposición siguieron, en el año 1904, la Ley del Descanso dominical y la Reglamentación del trabajo en las minas, y en el año 1912, la llamada "Ley de la Silla".

Nos encontramos ya en un período en que no podemos enraizar nuestra investigación con otros precursores que no sean aquellos cuyos tiempos alcanzaron algunos de los que, afortunadamente, se encuentran hoy entre nosotros. Me refiero a figuras tan insignes en el campo de la Previsión Social como lo fueron, merced a su trabajo y valimiento, los señores Moragas, Maluquer y Marvá. Estamos en el año 1908; en el que se promulga en España la primera Ley de Seguros y se crea también el Instituto Nacional de Previsión.

A través de esta breve referencia, podemos afirmar que la posición española en el enfoque de la Previsión es totalmente original. Nosotros no tenemos una noción parcial de la Previsión, como es la que resulta de la protección de familias numerosas en Francia; en Alemania, con los Seguros Sociales de Bismarck; en Italia, con la protección al ahorro benéfico social, y en Inglaterra, con su sistema de organización mutual y cooperativa. Para nosotros, la Previsión Social es todo ese conjunto; por ello su análisis implica el de cada uno de los cuatro aspectos señalados. ¿Por qué pensamos así? Sencillamente, porque concebimos al trabajador moviéndose en dos grandes esferas: una, en cuanto su trabajo es uno de los elementos de la producción; otra, en cuanto el trabajador es portador de valores espirituales y, por tanto, elemento vivo en la sociedad. En el primer campo, se desarrollan las Reglamentaciones de trabajo; el segundo corresponde al de la Previsión; de ahí que en este último se mantenga la necesidad de unificar la protección que se dispense a todos los trabajadores, ya sean de la industria, de la agricultura o del

mar. Así lo ha dicho el Ministro de Trabajo cuando en su discurso se refería al futuro de la obra social, y aunque sólo sea de pasada, consignaremos el hecho que en la mañana de hoy se ha registrado en el Ministerio de Trabajo, con motivo de la firma del Concierto del Instituto Social de la Marina y del Nacional de Previsión, con el que se sella una vez más este criterio que exponemos.

Si vamos al campo de lo económico, encontraremos esta misma coincidencia de visión, y así, el insigne jurista e ilustre Profesor Garrigues, en la conferencia que con el título "Hacia un nuevo Derecho de la Economía Española" pronunció en el Aula Magna de la Universidad de Pisa, decía: "La idea de la totalidad orgánica de los productores es el "leit-motiv" de todo el movimiento político anticomunista." Subordinar la Economía a la Política, he aquí el tema de nuestro tiempo. Según el marxismo, el hombre está sometido a leyes económicas inexorables, tan fatales como las de la propia naturaleza. De ahí la célebre frase de Ratenau: "La economía es nuestro destino." Pero como advierte el Profesor Garrigues, el sentido de la Economía sólo se descubre por el servicio que presta a la conservación del pueblo. Y si hacer política quiere decir dirigir a un pueblo en su lucha por la existencia, un Estado que no sea rector de la propia economía abandona realmente una de sus funciones primordiales, que es la de asegurar las condiciones de vida de un pueblo; por lo que, en suma, la Economía no es más que una parte de la Política. Economía y Política, que en relación con lo social centraba el Ministro de Trabajo de la siguiente manera: "La política es solamente una guerra social. Lo social es exclusivamente una batalla política. Hay una etapa en que el proletariado vive sumiso, pero llega el momento en que se siente injustamente sojuzgado y nace el odio, y el rencor, y la lucha de clases, y el ansia de revancha y de libertad. Esta es la hora presente del Mundo. Todo lo que no sea mirar así en toda su plenitud la cuestión social, es condenarse a la ceguera."

Volviendo a la primera esfera en la que se mueve el trabajador y desde la cual nosotros le contemplamos, cabrá preguntar: "Responden a este concepto unitario las reglamentaciones de trabajo?" Si repasamos las obras de Stämmeler (*Economía y Derecho*) y Del Vecchio (*Derecho y Economía*), llegaremos a la conclusión de que todo sistema económico, desde el liberal al marxista, es, necesariamente, un sistema jurídico. Hecha esta salvedad, es indudable que las modernas reglamentaciones significan un avance social llevado a cabo, de una manera armónica, en cuatro frentes distintos. En el político, por cuanto, mediante ellas, el Es-

tado se convierte de elemento pasivo en agente activo que establece, al margen de la presión de interés, la norma justa; el Estado es quien decide. En el técnico, toda vez que las mismas contienen una clasificación rigurosa de categorías de trabajo que, al mismo tiempo que otorgan al trabajador una titulación profesional, permiten a la Empresa exigir una determinada capacidad o perfección en el esfuerzo o labor realizada. Es evidente que la reglamentación del aprendizaje facilita la especialización, cubre el déficit nacional de obreros expertos y reduce el superávit del peonaje y, en su consecuencia, la que se ha denominado "curva predilecta del paro". En el económico, por la elevación de ingresos que suponen el establecimiento de un salario-base con relación a la función; los efectos y repercusiones que de ello se deriven en orden al incremento de la carestía en la vida del trabajador quedan prácticamente atenuados con el sistema del "plus" por cargas familiares. Y, por último, en el moral, puesto que las reglamentaciones han venido a dignificar la condición del trabajador y a fortalecer la unidad de la Empresa; a tal objeto en las mismas se contienen los cuadros de premios y de sanciones con cuya aplicación se separan y distinguen los trabajadores que superan el esfuerzo de aquellos otros que disminuyen dolosamente su rendimiento.

Tras esta rápida exposición, penetremos ahora en el campo de donde debemos partir en busca de un concepto del Seguro que nos permita llegar a una norma de garantía social establecida desde el punto de vista de la Previsión y no de la Reglamentación del Trabajo.

El Seguro. Bien conocéis vosotros toda su gestación, sus viejas teorías del juego, daño y de la prestación, que pronto dejaron paso abierto a la concepción económica, jurídica y social del mismo.

Como recordaréis, la del juego, azar o lotería, permitió a Emmanuel Hermann afirmar, en 1897, en su *Teoría del Seguro desde el punto de vista científico (Die Theorie der Versicherung vom wirtschaftlichen Standpunkt)*, que todas las providencias de previsión económica y todas las medidas adoptadas para evitar y reprimir los riesgos, como, por ejemplo, el ahorro y hasta la mendicidad y el crédito abierto en casos de penuria, la propia organización de fondos de reserva e incluso los mecanismos técnicos de seguridad (pararrayos, etc.), quedaban comprendidos en el concepto del Seguro; tendencia inadmisible, porque en ella llega a desconocerse distinción tan elemental como es la que media entre las ideas de seguridad y aseguramiento. En la teoría del daño, sustentada por Adolfo Wagner en su libro *Esencia del Seguro (Versicherungswesen)*, y también por Schönbergs en el *Manual de Economía Política*

(*Handbuch der politischen Ökonomie*), al concebirse el Seguro como institución económica llamada a evitar o reducir las consecuencias perjudiciales que determinados casos fortuitos e imprevistos puedan tener para el patrimonio de una persona, se señalan unos caracteres un tanto imprecisos, con el consiguiente peligro de que la noción pueda extenderse al llamado por algunos autores, con muy escaso rigor técnico, "Autoseguro". La teoría de la prestación o teoría de los juristas, encontraba la esencia del Seguro en la obligación del asegurador de abonar al asegurado la indemnización estipulada; en este plano se orientan el *Manual del Seguro de Vida (Handbuch der Lebensversicherung)*, de Karup, y el *Manual de Ciencia Económica*, de Brämer (*Handbuch der Wirtschaftskunde*).

Aparte de estos antecedentes ya remotos en la teoría y ciencia del Seguro, fijémonos en el concepto económico de la institución o, lo que es lo mismo, en la determinación de la categoría económica en que puede y debe ser incluido: ¿Corresponderá hacerlo en la de las rentas? ¿En la de las riquezas? ¿En la del consumo? ¿En la de la producción? Problema muy discutido por cierto desde Lenckfeld, *Noción, esencia y clase del Seguro (Begriff, Wesen und Artem der Versicherung)* a Manes, en su artículo sobre el Seguro en *Versicherungstlexikon*, pasando por Moldenhauer, *Edición a la memoria de Schmoller sobre el desarrollo de la teoría económica nacional alemana del siglo XIX (Festsache für Schmoller über Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im XIX Jahrhundert)*, Waldheim, *Posición del Seguro en la teoría sistemática de la economía nacional (Die Stellung der Versicherung in der systematischen Volkswirtschaftslehre)*, Hupka, *Noción del contrato de Seguro (Der Begriff der Versicherungsvertrags)*, Hemar, *Los Seguros terrestres (Les Assurances terrestres)*, y Sombart, *El capitalismo moderno (Moderne Kapitalismus)*, que en algunos puntos coinciden con la doctrina expuesta por Schäffle, en su interesante trabajo *La corporación obligatoria del Seguro (Der Korporative Hilfskassenzwang)*, en el cual, en el sistema de economía privada, lo incluye en el capítulo correspondiente a los riesgos y modos de combatirlos, y en el ámbito de la Economía nacional, considera al Seguro como formando parte integrante de la producción, por estimar que la seguridad es uno de los elementos más destacados para fomentar la actividad productora.

Manes, animado de un espíritu constructivo, llega a un concepto intermedio o mejor transaccional, definiéndolo como relación jurídica onerosa en que una de las partes, con el fin de ponerse a cubierto de una

futura necesidad de fondos de dinero, hace que la otra, especializada en la celebración sistemática y en gran escala de estas relaciones, le prometa una prestación, la cual deberá hacer efectiva tan pronto como se produzca fortuitamente un suceso determinado o llegue un determinado momento; fórmula que descansa, como él mismo explica, en la idea de *cobertura recíproca de necesidades pecuniarias fortuitas y estimables que afectan a múltiples economías amenazadas por riesgos de igual modo.

Don Alvaro López Núñez se inclinaba hacia un concepto jurídico del Seguro, como contrato de obligación solidaria o mancomunada, en el que muchas personas asumen el riesgo de cada una. Preciso es reconocer que estamos ante una noción en que todo es "sui generis"; ante un contrato que opone manifiesta rebeldía a ser objeto de definición unitaria. No es, pues, de extrañar que eminentes juristas nos lo presenten como semillero de variadísimos contratos; de ahí el extraordinario mérito y excepcional interés que reviste la fórmula propuesta por el Profesor Garrigues al definirlo con suma precisión y exactitud como contrato que tiene por objeto el desplazamiento de un riesgo mediante el pago de un precio.

Innecesario señalar que el concepto queda referido al Seguro como contrato substantivo; aleatorio—según el amplio sentido que habrá de darse al artículo 1.790 del Código civil—, y oneroso; caracteres generales de la institución que en el cuadro de los requisitos objetivos y subjetivos del Seguro aparecen asimismo expuesto en los estudios del Profesor Traviesas sobre el Seguro terrestre y en la reciente monografía del Profesor Uría sobre el Seguro marítimo.

El aspecto social del Seguro lo encontramos en la misma idea de mutualidad. Como observa Oswald Stein (*Le Droit international des Assurances*), el Seguro es mutualidad o no es Seguro. Wörner ya había representado plásticamente al Seguro con un círculo cuya periferia forman los asegurados y en cuyo centro queda el gestor de negocios, el asegurador, a cuyas manos—según indica en un artículo publicado en la *Betriebswirtschaftliche Rundschau*, el año 1924—van a parar las relaciones inmediatas existentes entre los diversos asegurados y que en la forma jurídica de la organización aparecen como el sujeto con que éstos celebran el contrato de Seguro.

Conviene, sin embargo, advertir que este aspecto social del Seguro no siempre es tomado en consideración para definir la esencia de los Seguros Sociales; y así, mientras Waldheim, en su *Das Versicherungswesen*

in seiner Entwicklung (Esencia del Seguro en su evolución), los presenta como un sistema para combatir la inseguridad de la existencia aneja a la clase proletaria, Paula Schweiger, en su tesis doctoral, que lleva por título *El Seguro Social y el curso de la Economía (Sozialversicherung und Wirtschaftsablauf)*, nos dice que el Seguro Social es aquella organización basada en la mutualidad que se propone defender los ingresos obreros de los riesgos fortuitos y tasables a que se hallan expuestos. Entre nuestros tratadistas, Inocencio Jiménez se limitaba a indicar que Seguro Social es aquel que el Poder público regula, protege y controla, encomendándolo a Entidades no lucrativas de Derecho público, técnicamente organizadas e intervenidas por patronos y obreros para cubrir el riesgo de la suspensión o pérdida de la retribución de su trabajo a los que de él viven, si bien no ha de olvidarse que este concepto le sirvió de punto de partida para plantear en términos de gran amplitud la controversia suscitada en torno a las analogías y diferencias de los Seguros Sociales con los Seguros privados, teniendo en cuenta sus campos respectivos y la naturaleza de la Entidad aseguradora.

Por encima de todas estas controversias y discusiones, el Seguro siempre se nos muestra, al decir de Kohler, como un triunfo de la idea humana sobre las fuerzas ciegas de la naturaleza, como una victoria de la lógica sobre todos esos poderes ilógicos con que el hombre tiene que luchar.

Nada valen ni nada representan los reproches que se le han dirigido por estimar que menoscaba el espíritu de beneficencia y resta campo a la caridad. ¡No es poco sustituir a la limosna por la reclamación jurídica y al sentimiento de subordinación a la buena voluntad de otro por la hermosa sensación de la propia independencia!

Al poner en contacto la realidad política con la realidad social se ve el profundo acierto con que Conde, en su *Teoría y sistema de las formas políticas*, observa que los hechos y acontecimientos sociales muestran cómo la persona se presenta ante nosotros como centro de actos y de operaciones, pero sin determinar con exactitud lo que la persona social es. En este extremo concreto cabría señalar dos teorías contrapuestas: la que identifica la persona con la naturaleza o la substancia pertrechada de potencias, y aquella otra que orienta el concepto hacia el lado de la voluntad y de la libertad para convertirla en un haz o manojito unitario de actos; de aquí el racionalismo idealista, que reduce la persona a simple sujeto lógico de realización de actos racionales conforme a una ley ideal. Es la tesis de la esclavización de la persona en que, en definitiva,

desemboca la línea que une la filosofía de Kant con Hegel, rematada por el Estado comercial cerrado de Fichte, para huir de la cual Scheler propugna considerar la persona como unidad inmediata de vivencias.

A nuestro juicio, la cuestión hay que resolverla a la luz de los principios de la doctrina tomista. En ésta, y de igual manera que en dos grandes misterios de nuestra Religión Católica, el gran maestro y gran santo, Santo Tomás de Aquino, con sublime profundidad de pensamiento nos acerca a la esencia íntima de aquélla. Así como el misterio de la Trinidad, nos muestra que en Dios, hay una sola naturaleza y tres personas distintas y en el de la Encarnación, que en Cristo, existe una sola persona y dos naturalezas, la Divina y la Humana, la realidad social debe ser entendida no como unidad de ser, sino como unidad de operación, como un obrar en común resultante de la realización de los actos propios de la persona social, entre los cuales se encuentran los comprendidos en el área de la previsión obligatoria, impuestos de manera imperativa por exigencias del bien común o, si se quiere, de solidaridad social, a las que ya aludía San Pablo en su Epístola a los Corintios cuando expresaba: "Si algún mal padece un miembro, todos los miembros padecen con él." Una vez más se comprueba la gran verdad del "Initium sapientiae, timor Domini", grabado en las jambas de las aulas de Trivium y Quatrivium.

Lo social no cabe construirlo sobre el odio, sino sobre la hermandad. Franco aborda de cara la ambiciosa conquista de la única base de paz permanente y que España se apresta, como adelantada del Mundo, a dar salida por caminos justos y cristianos de amor a esa gran corriente histórica de la liberación del humilde que, comprimida por la fuerza de los privilegiados, necesitaba recibir sobre su desesperación, su rabia y sus pecados la gracia divina del bautismo.

* * *

El resumen de lo realizado en cada uno de los cuatro grandes sectores a que nos referimos en el comienzo de nuestra exposición, es como sigue:

Puede decirse que, virtualmente, hasta el año 1926 no existe en España una auténtica política de protección familiar. Por Real decreto-ley de 21 de junio de aquel año y Decreto de 30 de diciembre siguiente, fueron aprobadas unas normas de protección a las familias de obreros y funcionarios públicos que contaran con más de ocho hijos.

Tales disposiciones, en realidad, no representaron más que un ensayo, bastante tímido por cierto, en la materia, toda vez que los beneficios otorgados dependían de una serie de condiciones y requisitos. Así las familias obreras, además de un mínimo de ocho hijos, no habían de tener ingresos superiores a 6.000 pesetas anuales. La protección consistía en concesiones de matrículas gratuitas para los hijos y un auxilio económico, según escala progresiva, que oscilaba de las 100 a las 1.000 pesetas anuales, según el número de hijos. Tratándose de funcionarios públicos, a los padres de familia que tuvieran ocho hijos se les reconocía el derecho a que les fuera expedida cédula personal de última clase y se otorgara a éstos matrícula gratuita por razón de estudios oficiales; si el número de hijos era de diez o más, se hallaban exentos del impuesto de inquilinato y de la contribución de utilidades sobre el sueldo; a partir de once hijos, se les concedía, además de los beneficios anteriores, un aumento de sueldo con cargo al Presupuesto del Estado, que en una escala de once hasta veinte o más hijos oscilaba del 5 al 50 por 100 de los haberes que tuvieran asignados.

Este sistema de protección, que también alcanzaba a las viudas y, por Decreto de 4 de abril de 1927, se hizo extensivo a los huérfanos, quedó en suspenso, en casi su totalidad, por Decreto de la República de 27 de diciembre de 1932, ya que a partir del 1.º de enero siguiente únicamente subsistieron los beneficios relativos a la cédula y a la matrícula gratuita, sin duda porque, en aquel entonces, se estimó que era innecesaria una política demográfica sobre la base de protección a la familia numerosa.

Nada se volvió a hacer en este campo hasta el 18 de julio de 1938, en que se dictó la Ley de Subsidios Familiares, la cual presenta, lo mismo que las numerosas disposiciones que le sirven de complemento, características especiales, que en rigor no se ajustan más que de una manera genérica a las notas privativas de las denominadas leyes de protección a las familias numerosas.

España aborda nuevamente este problema concreto en la Ley de 1.º de agosto de 1941 y su Reglamento de 16 de octubre del mismo año, estableciendo una ordenación que, no obstante superar en todos sus puntos la antigua de 1926, es modificada por la Ley de 13 de diciembre de 1943, para cuya ejecución se aprobó el Reglamento de 31 de marzo de 1944, en el plano ya más ambicioso que todos conocéis, sobre la base de fijar el concepto de familia numerosa a partir del cuarto hijo, que hasta el octavo forman la primera categoría, y de ocho en adelante la

segunda, sin contar la categoría de honor, integrada por familias que cuenten con doce o más hijos; Ley y Reglamento en que para cada grupo se determina el amplio cuadro de protección que hoy se dispensa en los órdenes de educación, fiscal o tributario, subsidios familiares, viajes y asistencia sanitaria, provisión de destinos y beneficios de colocación, colonización y vivienda y acerca de cuya efectividad es suficiente señalar que a fines del año 1943 se habían expedido 98.211 títulos de familia numerosa, con los que se alcanzaba un total de 531.269 hijos beneficiados.

Por lo que respecta al mutualismo, nunca relegamos al olvido que —como ya decía D. Alvaro López Núñez—, el verdadero instrumento de la previsión es la mutualidad. Especializada la mutualidad en una forma concreta y de aplicación definida, no hay instrumento asegurador que pueda igualarla en eficacia económica, moral y social.

Si bien es cierto que durante largos años nuestros Montepíos y Mutualidades no tuvieron más ordenación que la resultante de un escaso número de disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1877 y en la Ley de Seguros de 1908, actualmente, desde la promulgación de la Ley de 6 de diciembre de 1941 y de su Reglamento de 26 de mayo de 1943, cuentan ya con un sistema de normas inspirado en las más modernas y fecundas orientaciones de la previsión social voluntaria, perfectamente compatible con los beneficios que otorgan los vigentes regímenes de Seguros Sociales obligatorios, ampliando el campo de los Montepíos y Mutualidades de previsión social al de aquellas Instituciones privadas que tengan por objeto cubrir los riesgos que afecten al mobiliario o ajuar doméstico de los productores, sus instrumentos de trabajo, al patrimonio de los artesanos, a los ganados, cosechas y aperos de labranza, a las embarcaciones y artes de pesca o, en general, a cualquier otra clase de bienes muebles o inmuebles de los mutualistas, siempre que la prima a satisfacer no sea fija.

En materia de organización e integración de las actividades mutuales, la Ley y su Reglamento sientan las bases de una sólida y eficaz política federativa de trascendencia y alcance verdaderamente excepcionales en consideración a las cifras estadísticas del Seguro privado a que voy a dar lectura:

| | CAPITALES ASEGURADOS | PRIMAS O CUOTAS |
|--|-------------------------|--------------------|
| Enfermedad | 1.800.000.000 | 36.000.000 |
| Vida | 3.000.000.000 | 202.000.000 |
| Accidentes | 20.000.000.000 | 251.000.000 |
| Ramo Transportes..... | 15.000.000.000 | 273.000.000 |
| Incendios y otros riesgos eventuales | 60.000.000.000 | 130.000.000 |
| | 99.800.000.000 | 892.000.000 |

Como tercer sector nos ocuparemos de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad.

Aunque se admita con González Posada el sentido esencialmente humano que inspiró las palabras de Rubínow, al defender la tesis de que recomendar el ahorro a los trabajadores constituye una inmoralidad, resultaría absurdo desconocer la inmensa importancia de la altísima función social que realizan las Instituciones de Ahorro, muy especialmente a través de los Montes de Piedad, en los que hasta la palabra "monte" se encuentra animada del más elevado espíritu de caridad, como si ella viniera a recordarnos que fué en el Sinaí donde se dictó el mandamiento de amor al prójimo; que en la cima del Tabor, con la sublime Transfiguración, quedó expresada la esencia del amor divino, y que también en lo alto del Calvario selló Cristo con su sangre su infinito amor a los hombres.

Sería muy interesante puntualizar los antecedentes históricos de estas Instituciones en los escritos de Fray Miguel de Milán y Fray Jaime de la Marca, en los de Bernabé de Terni y Bernardino de Feltre; las discusiones en torno al interés del dinero; la reacción producida frente a la desmedida ambición de los judíos, que en la época medieval llega a cifrarse en un 120 y hasta en un 200 por 100; las definiciones del Concilio de Letrán y la Bula dictada por León X en el año 1515, en la que este Pontífice declaró que los Montes de Piedad, establecidos por la caridad cristiana, prestan lícitamente dinero percibiendo algún interés, por razón de gastos e indemnidad, con tal que sea moderado. Mas el tiempo apremia y solamente quiero ofrecer algunos datos numéricos. Como la importancia del Ahorro todos la conocéis perfectamente, me limitaré a leer unas cuantas cifras: