

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1931

SUMARIO

Introducción.—I. El surgimiento de los derechos sociales en la crisis del constitucionalismo liberal clásico.—II. Los modelos en presencia para el constituyente de 1931.—III. El proceso de elaboración del artículo 46.—IV. Valor jurídico del artículo 46: La cuestión de las normas constitucionales programáticas.—V. Otros preceptos de rango constitucional que inciden en el Derecho de la Seguridad Social de la Segunda República Española.

INTRODUCCION

Como es bien sabido, el artículo 46 de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931 inaugura en la historia de nuestro Derecho constitucional la preocupación por la temática social, a partir del principio de que «el trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes», añadiendo que «la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna», idea ésta muy en la línea de lo que más tarde definirían Forsthoff y otros iuspublicistas alemanes como preocupación estatal por la *Daseinvorsorge* del individuo.

Pero además, como referencia explícita a nuestro tema y haciendo sin duda honor a la conocida expresión de Pellegrino Rossi según la cual en el Derecho constitucional se encuentran «los títulos de los capítulos» de todas las ramas del Derecho, el artículo 46 concluye disponiendo lo siguiente: «Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las

condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.»

El análisis desde una perspectiva jurídica del texto en cuestión (1) constituye, por tanto, el objeto esencial de este trabajo; sobre esta base, el estudio se desarrolla en los siguientes apartados:

I. El surgimiento de los derechos sociales en el marco de la crisis del Derecho constitucional de corte liberal, crisis que se presenta en toda su extensión en el período de entreguerras. Dado que el ámbito objetivo de este trabajo se refiere a unas cuestiones muy concretas es claro que no se trata de examinar de modo exhaustivo estos temas generales, sino únicamente de remarcar algunas ideas notables: así, el nacimiento de la llamada «Constitución económica», el tránsito del Estado liberal al Estado social, etcétera.

II. El examen de los modelos en presencia para el constituyente de 1931; se incluye aquí el estudio del tratamiento de los derechos sociales en las Constituciones de la época, con especial referencia a los dos modelos explícitamente reconocidos: Weimar y Querétaro.

III. El proceso de elaboración del artículo 46 (que era el 44 del proyecto de Constitución) ocupa un lugar destacado en nuestro esquema. Diremos ahora, únicamente, que el precepto no produce grandes debates en la

(1) Por fortuna, ya no es preciso hoy día entre nosotros defender explícitamente la tesis del carácter jurídico del Derecho constitucional y de los propios textos constitucionales en la medida en que la opinión unánime viene a suscribir la idea de que la Constitución no es, en el Estado de Derecho, un mero conjunto retórico de ideas y principios sino una verdadera norma jurídica; en rigor, como escribe GARCÍA DE ENTERRÍA, la Constitución no es sólo una norma sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento, la *lex superior* que produce en todos los operadores jurídicos una *higher obligation*, según los esquemas del constitucionalismo norteamericano cuyo detalle no corresponde estudiar aquí. Cf. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Constitución como norma jurídica», en la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, dirigida por los profesores PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, 1.ª ed., Madrid, 1980, págs. 100 y sigs. (trabajo reproducido por su autor en otras obras).

Como sintetiza con acertada expresión ALONSO OLEA, en la introducción a sus comentarios al texto de la más importante norma vigente en materia de Derecho laboral, «el acceso al jardín del Derecho supone hoy franquear la verja de la aceptación del texto constitucional y el estudio atento y crítico de su desarrollo normativo». MANUEL ALONSO OLEA, *El Estatuto de los Trabajadores (Texto y comentario breve)*, Madrid, 1980, pág. 10.

Cámara, lo que no significa, como tendremos ocasión de comprobar, que no existan en torno al mismo intervenciones de interés.

IV. Un tema que, dado nuestro enfoque metodológico, se considera básico es el relativo al valor jurídico del artículo 46. Al hilo de la doctrina de la época y de las aportaciones recientes sobre la consideración de la Constitución como norma positiva nos ocuparemos ampliamente de este problema.

V. Por último, y si bien como es obvio el artículo 46 de la Constitución de la Segunda República Española es el centro principal de atención, hay otros preceptos de rango constitucional que inciden en el Derecho de la Seguridad Social del período que nos ocupa.

Así, se hace necesaria una referencia al propio artículo 1.º (2), al artículo 47 (que extiende la acción tuitiva del Estado a campesinos y pescadores), al resto de los principios económicos y sociales incluidos en la Constitución y, en general, al título I dedicado a la «Organización nacional», en cuanto que establece posibles competencias para las regiones autónomas en las materias de nuestra incumbencia.

I. EL SURGIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL CLASICO

La Constitución española de 1931 se inscribe, como se observa en la mejor doctrina (3), en el marco del movimiento que se denomina «constitucionalismo de entreguerras»; se hace notar con frecuencia que las características más destacadas de este conjunto de textos constitucionales, que tiene su prototipo en el de Weimar de 1919, son, por un lado, la introducción del llamado «parlamentarismo racionalizado» (a través de una serie de técnicas y mecanismos correctores del parlamentarismo clásico cuyo estudio no es de este lugar) y, en lo que aquí nos interesa, la aparición de las primeras declaraciones de derechos sociales. Por cierto que de todas estas Constituciones se ha dicho, con acento crítico, que son normas «de profesores» (Preuss, Kelsen, Jiménez de Asúa...), poco o nada útiles para su

(2) El conocido artículo 1.º de la Constitución de 1931 define el sistema político que establece como una «República democrática de trabajadores de todas clases», expresión en la que se ha visto con acierto más bien un exceso de verbalismo y retórica del constituyente que una eventual influencia del Derecho constitucional de origen soviético.

(3) Cf., por todos, PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho constitucional*, trad. española de P. Lucas Verdú, 1.ª ed., Madrid, 1965.

aplicación en las difícilísimas condiciones ambientales —políticas y socio-económicas— de la época.

Conviene, pues, recordar las grandes líneas teóricas, el tránsito desde la idea pura del Estado liberal al Estado social, en las que se enmarca la formulación jurídica de los derechos económicos y sociales por el constitucionalismo de entreguerras.

Es bien sabido que el orden liberal se caracteriza no sólo por la distinción sino incluso por la oposición entre Estado y sociedad: un Estado concebido como organización racional orientado hacia ciertos objetivos y valores, entre ellos la garantía de la libertad, la seguridad y la propiedad, y además dotado de una estructura vertical o jerárquica en contraposición a una sociedad considerada como orden espontáneo dotado de racionalidad inmanente (expresada en leyes económicas y de otra índole) y dotada de una estructura horizontal, es decir sustentada sobre relaciones competitivas de las que se deriva el mejor de los órdenes posibles. Desde tales supuestos, sintetiza García Pelayo (4), «el Estado, organización artificial, ni debía ni a la larga podía tratar de modificar el orden social natural, sino que su función habría de limitarse a asegurar las condiciones ambientales mínimas para su funcionamiento espontáneo y, todo lo más, a intervenir transitoriamente para eliminar algún bloqueo», intervención, añadiremos nosotros, siempre de carácter restringido y asistemático.

Por el contrario, el Estado social (el término es, desde luego, posterior a la época que nos ocupa) parte de un planteamiento radicalmente diferente: que sólo la acción intervencionista del Estado puede neutralizar adecuadamente los efectos disfuncionales de una sociedad dirigida por sus mecanismos autorreguladores; por tanto, el Estado se convierte en el regulador decisivo del sistema social y se hace responsable de lo que denomina Ernst Forsthoff la *Daseinvorsorge* del individuo, término vertido entre nosotros como «procuración de existencia» o «procura existencial» (5).

Más adelante volveremos a estas cuestiones. Interesa ahora recordar que la idea básica que está en el origen del Estado constitucional como forma política es la defensa de la libertad, a través de los dos conocidísimos mecanismos a los que alude el famoso artículo 16 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales.

(4) Cf. MANUEL GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, pág. 22.

(5) ERNST FORSTHOFF, *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munich, 1971 (hay traducción española de L. López Guerra y J. Nicolás, Madrid, 1975).

La idea de los derechos fundamentales no procede de la Antigüedad clásica; es obvio que si la *polis* es para el griego la condición radical de la vida verdaderamente humana (fuera de esta *Koinonía*, dirá Aristóteles, sólo pueden vivir las bestias o los dioses) no pueden tener los individuos derechos frente a aquello que les da el ser genuinamente humano: si bien es cierto, como dijera Constant, que la «libertad de los antiguos» es la participación en los asuntos públicos. Con el cristianismo (6) surge la idea germánica de comunidad ya que al concebirse la relación política como un vínculo personalizado entre individuos concretos cabe que esa relación sea modificada mediante pactos: surgen así unas libertades concretas, pactadas, con un carácter privilegiado en el más estricto sentido de la expresión *privata lex*. Tales son las clásicas libertades medievales, reflejadas en los grandes textos jurídicos de la Constitución dualista estamental (el Fuero de León de 1188, la Magna Carta inglesa de 1215, la Bula de Oro húngara de 1122, los Privilegios de Aragón de 1276, etc.) y defendidas por el *regnum* frente al *rex* según la fórmula *quod omnes tangit...* y sus análogas (7).

Es bien conocida la diferencia entre estas libertades privilegiadas y los derechos abstractos de libertad e igualdad formal que caracterizan las modernas declaraciones de derechos del Estado constitucional: las primeras, los «Bills» de las colonias norteamericanas, entre los que destaca el de Virginia, redactado en 1776 por George Mason, y la conocidísima de Francia de 24 de agosto de 1789, producto genuinamente francés, aun contando con la parte de verdad que encierra la tesis de Jellinek (8) acerca de la influencia americana en la Asamblea constituyente, transmitida a través de Lafayette.

Este Estado constitucional originario partía de la contraposición rousseauniana entre el «hombre» y el «ciudadano», de modo que, como explica García Pelayo, «tenía como *substratum* sociológico el papel abstracto y homogéneo de la ciudadanía cuya participación en la voluntad estatal tenía

(6) Para todas estas cuestiones, cf., entre otros, ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *Los derechos humanos*, 1.ª ed., Madrid, 1968, y GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, 1973.

(7) Sobre el tema, entre nosotros, JOSÉ ANTONIO MARAVALL CASESNOVES, «La corriente democrática medieval en España y la fórmula *quod omnes tangit*», en *Estudios de historia del pensamiento español*, Madrid, 1966, págs. 159 y sigs., y también MANUEL GARCÍA PELAYO, «La idea medieval del Derecho», en *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*, Madrid, 1968, págs. 66 y sigs.

(8) JORGE JELLINEK, *La Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano*, traducción española y estudio preliminar de A. Posada, Madrid, 1908.

también en rigor una expresión abstracta y genérica, ya que se manifestaba en la formulación de leyes» (9).

Dejemos aquí de lado las afirmaciones tópicas de que estas Declaraciones son una proyección de la ideología burguesa, plasmación del fenómeno que ha calificado con justeza Elías Díaz como tránsito desde el Derecho natural racionalista y revolucionario al Derecho positivo liberal (10), que realiza en *La sagrada familia* Carlos Marx, afirmando que el hombre aparece en estas Declaraciones tan sólo como miembro de la sociedad civil, como individuo aislado y egoísta.

Lo que aquí nos interesa, en cambio, es afirmar que los valores esenciales del Estado liberal (libertad, propiedad, seguridad jurídica, defensa de la igualdad ante la ley) en modo alguno se niegan por el Estado social; muy al contrario, lo que éste pretende es hacer efectivas esas libertades, al darles una base y un contenido material. Tal es, *stricto sensu*, el fenómeno que cabe calificar como tránsito de la libertad formal a las libertades materiales. Y es que, en resumen, se piensa que las libertades —y, consecuentemente, la dignidad humana que con ellas se pretende— no serán tales si no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas, fundamentalmente de carácter socioeconómico, que hagan posible su ejercicio real.

Desde el punto de vista de los derechos públicos subjetivos, según los construyera jurídicamente Jellinek (11), el cambio básico está en la aparición de derechos con una estructura incluso formalmente distinta de la que singulariza a los derechos y libertades clásicos: se trata de derechos a recibir determinadas prestaciones, ya que no conceden tanto una capacidad para movilizar el ordenamiento jurídico, eventualmente incluso frente al propio Estado, para proteger los bienes que constituyen su contenido concreto, sino que facultan para exigir del Estado la prestación de determinados servicios públicos: el Estado queda así inexcusablemente obligado a intervenir de un modo directo en los procesos sociales.

Tal es, cabalmente, la esencia del Estado social de Derecho, término, como se dijo, que es posterior a la época de entreguerras, pero que se va configurando en esta etapa al hilo de la crisis patente del mundo liberal; ello, en buena medida, sobre la base de los planteamientos de tres pensadores alemanes de muy distinta significación en la historia del pensamiento

(9) M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, cit., página 30.

(10) ELÍAS DÍAZ GARCÍA, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 2.ª ed., Madrid, 1981.

(11) JORGE JELLINEK, *Teoría general del Estado*, trad. esp. de Fernando de los Ríos, Madrid, 1915.

jurídico y político: Lorenz von Stein, Ferdinand de Lasalle y Hermann Heller. En rigor, el término no se va a institucionalizar hasta la segunda posguerra, con el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn, que define a la República Federal de Alemania como «Estado democrático y social de Derecho» (fórmula que, invirtiendo el orden de los términos, acoge el artículo 1.1 de la vigente Constitución española).

Expuesto lo anterior, corresponde ahora examinar cuál es su incidencia sobre el contenido de las Constituciones. Una primera observación nos permite establecer que lo económico y social no ha formado parte de ese contenido hasta tiempos bien recientes; otra cosa es, por cierto, la materia financiera que, en su doble vertiente fiscal y presupuestaria, sí cuenta con una larga tradición constitucional.

Pero en lo que respecta al plano económico la situación es otra: y así, una vez destacado el derecho de propiedad privada, las Constituciones que corresponden al concepto racional-normativo son netamente políticas. De este modo, el tema va a surgir con la superación de ese concepto, sobre la base de la idea de que existe una «Constitución sociológica» que debe traducir la realidad. En definitiva, las modernas Constituciones, ya desde Weimar, van a dedicar un buen número de preceptos a fijar el orden económico y social.

En la historia del constitucionalismo español estos planteamientos están perfectamente recogidos. Recuerda Pérez Serrano (12) que nuestras Constituciones del XIX se limitan a reconocer dogmáticamente el derecho de propiedad y a declarar que nunca se aplicará la pena de confiscación: así, las de 1812 (art. 304), 1845 (art. 10), la *non nata* de 1856 (arts. 12 y 13), 1869 (arts. 13 y 14) y 1876 (art. 10). No obstante, hay que destacar que, tal vez para contrarrestar la incipiente aparición del Estado-empresario, la Constitución de la Restauración (art. 12 de la Constitución de 1876) proclama ya expresamente las libertades de trabajo, comercio e industria.

Como en tantas otras materias, la Constitución de 1931 trae importantes novedades en materia económica y social. Así, la afirmación de que la propiedad podrá ser socializada, la posibilidad de nacionalizaciones «en los casos en que la necesidad pública así lo exija», etc., constituyen la base de una nueva orientación y el principio de una «Constitución económica». Por su parte, los preceptos de los que luego se tratará en detalle (sobre todo el artículo 46) van a inaugurar, entre nosotros, la idea de una «Constitución social».

(12) NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, páginas 639 y siguientes.

Conviene aquí, sin perjuicio de un examen posterior, recordar cuál es la esencia de estos derechos a prestaciones determinadas que se incluyen en el texto de Weimar y, a su imagen, en el español de 1931. Carl Schmitt, en su formidable *Verfassungslehre* (13), va a hablar de derechos y prestaciones «socialistas» (y añade, en curiosa e inmediata rectificación, «o más suavemente sociales»), destacando las siguientes notas: que no pueden ser ilimitados, pues todo derecho a prestaciones ajenas es limitado; que son condicionados, a través de una organización que incluye al individuo, le asigna su puesto, mide y racionaliza su pretensión; en fin, concluye, que según su estructura lógica y jurídica tales derechos se encuentran en contraposición con los auténticos derechos de libertad, siendo por ello erróneo hablar indistintamente de derechos fundamentales. El ejemplo principal que encuentra Schmitt es el artículo 163.2 de Weimar, en el que se establece que «en tanto que no se le pueda proporcionar (a todo alemán) trabajo adecuado, se cuidará de su necesaria manutención».

En este marco se inscribe la Constitución republicana de 1931, cuyas normas relativas al Derecho de la Seguridad Social entramos a examinar a continuación.

II. LOS MODELOS EN PRESENCIA PARA EL CONSTITUYENTE DE 1931

Hemos expuesto ya cómo la introducción de elementos sociales en el Derecho constitucional es un verdadero lugar común en la Europa de entreguerras. Y ello, como escribe uno de los más conocidos constitucionalistas de la época, M. Mirkine-Guetzévitch, no está en modo alguno en relación con la proporción más o menos grande de «democratismo» de un país dado sino que, en rigor, «las nuevas Constituciones han sido redactadas en una época en que ningún partido político puede ignorar la cuestión social»; y es que, concluye, «en el siglo xx el sentido social del Derecho no es ya una doctrina...: es la vida misma» (14).

Como hemos dicho con reiteración el artículo 46 de la Constitución de 1931 es pionero en materia social dentro del constitucionalismo español. Pero, obvio es decirlo, el tema estaba ya para entonces relativamente desarrollado en el Derecho comparado. Vamos a tratar de exponer en este

(13) CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. de F. Ayala, Madrid, 1934, pág. 196.

(14) M. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, 2.^a ed., París, 1930.

epígrafe los principales antecedentes que van a ser conocidos, aunque no demasiado citados, por el constituyente español.

Suele mencionarse como punto de arranque el texto, renovador y muy avanzado para su época, de la *Constitución francesa de 1848*, surgida de aquellas jornadas revolucionarias en las que el «cuarto estado» hace su aparición violenta en la historia política; en el preámbulo de ese texto se declara que «la República debe proteger al ciudadano en su persona, su familia, su religión y su trabajo y poner al alcance de cada cual la instrucción indispensable a todos los hombres» y añade que «debe (la República) mediante una asistencia fraternal asegurar la existencia de los ciudadanos necesitados, sea procurándoles trabajo en los límites de sus recursos, sea socorriendo, en defecto de la familia, a quienes no puedan trabajar».

Por su parte, el artículo 13 de la Constitución afirma que la sociedad «favorece y fomenta», entre otras cosas, «las instituciones de previsión y crédito» y «el establecimiento por el Estado, los Departamentos y los Municipios de obras públicas adecuadas para dar ocupación a los brazos parados» y que «proporcionará asistencia a los niños abandonados, a los inválidos y los ancianos desvalidos y a quienes no puedan socorrer sus familias» (15).

La simple lectura de estos textos, siempre que no se olvide su temprana fecha para valorar adecuadamente la terminología, nos sitúa ante una formulación, *avant la lettre*, de la actual teoría de la *Daseinvorsorge*.

Es bien conocido (y no vamos a entrar en ello, ya que no forma parte del ámbito del Derecho constitucional) que el establecimiento de seguros sociales obligatorios se inicia en el marco de la política social de Bismarck en la Alemania guillermina con las leyes de 1883, anunciadas en el mensaje imperial al Reichstag de 17 de noviembre de 1881.

La constitucionalización de los derechos sociales surge también en Alemania con la Constitución de Weimar, sin perjuicio de recordar y valorar en su justa medida la mejicana de Querétaro de 1917. Una y otra constituyen el punto de partida de los dos grandes modelos en presencia para nuestro constituyente de 1931, como para muchos otros textos constitucionales que vamos a mencionar brevemente y que se integran en las que se denominan «línea europea» y «línea hispanoamericana» del constitucionalismo social.

Comencemos, pues, por la *Constitución mejicana de 1917*, promulgada a la caída del porfiriato y que inicia la que podemos calificar, con Pérez

(15) La traducción es de Adolfo Posada y Nicolás Pérez Serrano, en su colección de Constituciones europeas.

Botija, de «línea americana» o mejor, como matiza Velarde Fuentes, «línea hispanoamericana» (16). El artículo 123 de la Constitución de 5 de febrero de 1917 es, probablemente, el de mayor longitud en la historia del constitucionalismo. En rigor, este artículo es por sí mismo una verdadera «Ley de bases», de rango constitucional, en la que se establecen las directrices que deben inspirar la legislación ordinaria tanto del Estado federal como de los Estados particulares en materias tan diversas como duración de la jornada de trabajo (en general y, en particular, la del trabajo nocturno y el de los menores), el descanso semanal, la protección a la mujer en el parto, el salario mínimo, la higiene y seguridad del trabajo, la forma de pago del salario, el abono de horas extraordinarias, huelgas y paros, régimen de conciliación y arbitraje, el servicio de colocación obrera, las restricciones a la libertad de las partes a la hora de celebrar el contrato de trabajo, el patrimonio familiar, las cooperativas y un largo etcétera.

Si analizamos con detalle este pequeño «Código del trabajo» que es el artículo 123 de Querétaro, centrándonos estrictamente en el Derecho de la Seguridad Social, encontramos las siguientes cuestiones de interés:

a) En el artículo 123, A), número 29, se acoge una concepción global de la Seguridad Social (sin utilizar aún el término), estableciendo que «se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos».

b) Se establece un principio general respecto a la responsabilidad objetiva del empresario en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 123, A], número 14) de modo que «los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo a lo que las leyes determinen»; «esta responsabilidad —concluye el precepto— subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario».

c) Respecto a las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos de Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores (y sólo en este ámbito, frente a lo que algunos autores suelen afirmar, sin duda como consecuencia de una lectura apresurada del complejo y farragoso artículo que se expone) se establecen unas «bases mínimas» de Seguridad Social que son, en concreto, las siguientes (art. 123, B], número 11):

(16) Cf. EUGENIO PÉREZ BOTIJA, *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1950, y JUAN VELARDE FUERTES, *La larga contienda sobre la economía liberal*, Madrid, 1978, página 263.

— En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo durante el tiempo que determine la ley.

— Los riesgos cubiertos serán: accidentes, enfermedades (profesionales y no profesionales), maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

— Se regula en detalle (como también se hace, con carácter general, en el art. 123, A], núm. 5) la situación de la mujer antes y después del parto.

— Se establece que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y a las medicinas.

— En fin, se incluyen en el precepto referencias a la existencia de centros para vacaciones y para recuperación, de tiendas económicas y de habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

La casuística del precepto es tan extremada que difícilmente se acomoda a lo que una mínima exigencia de rigor técnico impone a un texto constitucional. Ahora bien, el «espíritu de Querétaro» va a tener un enorme influjo en toda esa «línea hispanoamericana» que, más o menos de cerca, va a continuar el tema social.

Así, por orden cronológico (y sin entrar en un examen detallado de cada Constitución, que no haría más que mostrarnos una farragosa reiteración en las mismas ideas y conceptos) podemos mencionar, en este contexto, las normas siguientes: Constitución de Colombia (de 1918), de Ecuador (de 1919), Perú (1920), Honduras (1924), Chile (1925) —un texto, por cierto, de corte individualista y decimonónico—, otra vez Perú (1933), de nuevo Colombia (1936), Brasil (1937), Bolivia (1938), Nicaragua (1939), Paraguay (1940), Cuba (1940) y algún otro. Con la simple mención de esta docena de Constituciones de entreguerras se aprecia la preocupación por la temática social, verdadero «signo de los tiempos», que ocupa con frecuencia títulos enteros de esos textos, como es el caso del título VI de la Constitución peruana de 1933.

No cabe duda de que, aunque sólo sea por el reflejo de esa preocupación temática que se aprecia reiteradamente, el constituyente español de 1931 ha tenido en consideración esta línea normativa.

La otra vertiente arranca, según se reconoce unánimemente por los autores, de la *Constitución de Weimar*, en la cual, como se ha dicho, asciende a norma de Ley Fundamental de los Estados la acción en política social.

Con mucho acierto escribe Pérez Serrano (siguiendo y completando en este punto las reflexiones de Wittmayer) (17) que en la Constitución weimariana la parte dogmática quedó «sin terminar» y, por eso, abundan en ella

(17) N. PÉREZ SERRANO, *ob. cit.*, pág. 595. La obra de WITTMAYER es *Die Weimarer Verfassung*.

las referencias de tipo orientador, la formulación de principios programáticos o sugerencias, reveladores de la tendencia de un cambio futuro, «enunciando lo ya deseado, pero aún no realizable»; y ello porque, concluye el citado autor, «en toda esa parte dogmática chocan los derechos del clásico liberalismo (democracia formal) y la propensión a una economía colectiva y tiembla la mano de los redactores».

La Constitución de 19 de enero de 1919 (especialmente los artículos 157 y 161) coloca al trabajo bajo la protección del Reich que «establecerá un Derecho uniforme y coadyuvará en la reglamentación internacional del trabajo»; garantiza, asimismo, la libertad de coalición, el derecho al trabajo, los convenios colectivos poniendo en un plano de igualdad para concertarlos a los patronos y los trabajadores y, en lo que aquí nos interesa, los seguros sociales. Por su parte, el artículo 163 sienta el principio de que a todo alemán se le debe proporcionar «el trabajo necesario para su sustento» y, caso de no poder ser así, se le debe prestar la debida asistencia, como «sustento indispensable» que, a falta de trabajo, ha de procurar el Estado.

La línea europea en materia de proclamación constitucional de los derechos sociales continúa en otros textos, cuya mención y exposición sintética vamos a realizar ahora. Así tenemos:

a) La Constitución de Finlandia de 17 de julio de 1919 coloca el trabajo bajo la especial protección del Estado.

b) La Constitución de Estonia de 15 de junio de 1920, en su artículo 25, declara que la vida económica de la nación debe organizarse en forma que garantice a los ciudadanos una vida digna, por «leyes de seguros sociales» y protectoras del trabajo.

c) En la de Polonia de 17 de marzo de 1921 se pone también al trabajo bajo la especial protección del Estado, preceptuando el establecimiento de un sistema de seguros sociales.

d) La de Yugoslavia de 28 de junio de 1921 (artículo 31) menciona también de un modo expreso la garantía de los seguros sociales.

e) La de Grecia de 2 de junio de 1927, en términos muy similares a la finlandesa, coloca al trabajo bajo la especial tutela del Estado.

f) En fin, la Constitución de Lituania de 15 de mayo de 1928 garantiza el trabajo, estableciendo que será protegido por leyes laborales y de seguros sociales.

Por último, vamos a mencionar dos sistemas constitucionales que, si bien se apartan del modelo democrático-liberal en que se inscribe la Constitución de nuestra Segunda República y, en general, todas las mencionadas como modelo, tienen interés en cuanto reflejo de la preocupación general de la época por el tema de la incipiente Seguridad Social.

Por una parte, tenemos la Carta del Trabajo de la Italia fascista (21 de abril de 1927) en la que se establece el principio de protección al trabajo, que «bajo todas sus formas intelectuales, técnicas y manuales es un deber social» y a título de tal lo ampara el Estado (artículo 2.º); en la Carta se consagran, entre otras cosas, la vigilancia del paro forzoso, la previsión y la asistencia como fines de las asociaciones en las que se centra la vida corporativa.

Por otra parte tenemos el caso de la Unión Soviética. Aunque algunos tratadistas mencionan entre los orígenes del Derecho constitucional social a la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de 10 de julio de 1918, una consideración exacta de este texto, emanado de una asamblea reunida en pleno fervor revolucionario, no puede en modo alguno dar como resultado esa conclusión; se trata, en efecto, de un «texto de combate», lleno de decisiones políticas en el sentido de Schmitt y totalmente ajeno a una configuración jurídica de las relaciones entre el individuo y el Estado, que es propia de las Constituciones occidentales. Desde luego, afirmaciones tales como la del artículo 3.º, f) de la citada Declaración («para suprimir los elementos parásitos de la sociedad y organizar la vida económica del país, queda establecido el trabajo general obligatorio») nada tienen que ver con el Derecho social en la concepción propia de los sistemas democráticos occidentales.

Sin embargo, a nivel de proclamación de principios, la Constitución de 11 de mayo de 1925 establece la existencia de los seguros sociales, sin más especificación sobre el tema.

Por fin, habría que resaltar aquí la influencia, presente a lo largo de toda la época, de la labor de la OIT, conocida y valorada en el proceso constituyente español como, en general, en todos los que conducen a las Constituciones de entreguerras. Y es que la organización surgida de la parte XIII del Tratado de Versalles realiza una tarea enorme a partir de 1919; como comenta Carlos G. Posada, «era principalmente en Ginebra donde nuestros gobernantes se daban cuenta de la importancia que en el mundo tenía la institución de los seguros» (18).

* * *

Quedan así presentados los dos modelos en presencia para el constituyente de 1931 que podemos calificar, a grandes rasgos, como modelo europeo

(18) CARLOS G. POSADA, *Los seguros sociales obligatorios en España*, Madrid, s. f., página 66.

e hispanoamericano, respectivamente. En rigor, la diferencia que encontramos entre una y otra línea no se halla en el texto mismo de las normas; no se puede hablar, como se hace a veces, de un extremado rigor técnico-jurídico en las Constituciones europeas frente a una hipotética retórica vacía en las del ámbito hispanoamericano. Al contrario, la falta de concreción y el consiguiente mantenimiento de los textos en un nivel de principios generales es una característica común a la veintena de Constituciones, de una y otra orilla del Atlántico, que hemos mencionado como resultado del examen de los posibles modelos de Derecho comparado para el artículo 46 de la Constitución de 1931.

La verdadera diferencia está en otro nivel, a saber, en el de las garantías constitucionales, entendiendo este concepto en su más exacta significación jurídico-política. Y ello porque las Constituciones que siguen la línea de Weimar incluyen un Tribunal Constitucional a modo de «legislador negativo», estricto vigilante de la no discordancia lógico-abstracta entre la Constitución y la legislación ordinaria; como explica García de Enterría (19) «el Tribunal Constitucional —de la línea kelseniana— no enjuicia ningún supuesto de hecho singular... sino sólo el problema puramente abstracto de compatibilidad lógica entre el pronunciamiento de una ley y la norma de la Constitución».

No vamos a insistir en estos temas, pero sí tenemos que resaltar la idea básica: que, por vía del control de constitucionalidad, cabe en los países donde éste existe dar un valor jurídico preciso, al menos como límite para el legislador ordinario, a las declaraciones contenidas en las normas de Derecho constitucional social.

Nos queda una última cuestión que no es fácil ni mucho menos de resolver: la de saber hacia cuál de ambos modelos, el surgido en Alemania o el que se inicia en Méjico, se inclina la Constitución de la Segunda República española. Probablemente, hay una influencia compensada de ambos y, por ello, es bastante cierto que, como dice Ruiz del Castillo respecto al artículo 46 (tantas veces citado) «el espíritu de Weimar inspira el programa, pero el de la Constitución mejicana de Querétaro anima la casuística» (20); no obstante, debemos dejar constancia de otra corriente de opinión, de la que participa Pérez Serrano, que se inclina por pensar que nuestro texto va siempre a la zaga del weimariano.

Lo más curioso, como tendremos ocasión de apreciar en el epígrafe si-

(19) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pág. 107.

(20) CARLOS RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE OCÓN, *Manual de Derecho político*, Madrid, 1939, pág. 414.

guiente, es que ninguno de los modelos van a ser citados públicamente en el debate del Pleno de las Cortes Constituyentes de 1931 y no demasiadas veces son mencionados en las fases anteriores de la elaboración del texto constitucional.

III. EL PROCESO DE ELABORACION DEL ARTICULO 46

Convengamos, pues, en que todas esas eventuales influencias van a confluir en el artículo 46 de la Constitución de 1931. Pero ahora procede estudiar con todo detalle el desarrollo del proceso constituyente en este tema concreto; el estudio, anticipémoslo ya, no da lugar a resultados espectaculares, ni siquiera a polémicas brillantes o agrias como las que se producen —por citar un ejemplo sobradamente conocido— al hilo de los temas de la libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado.

Estamos, pues, ante un precepto relativamente pacífico, que suscita el acuerdo y, en buena medida, el aplauso general, aunque (como hemos de ver) no faltan intervenciones parlamentarias de interés y, muy en concreto, un esfuerzo serio de un amplio sector de la Cámara por suprimir el precepto.

Pero antes de comenzar el estudio del tema dentro de las Cortes Constituyentes, conviene, siguiendo la indicación del profesor Pérez Serrano, en su documentado estudio varias veces citado sobre la Constitución de 1931, tomar en consideración un interesante precedente: a saber, la base IX del denominado por su autor *Proyecto de reforma constitucional*, publicado en 1931 por Adolfo Posada.

En el capítulo que dedica Posada en este trabajo al tema de «los derechos y deberes fundamentales de la personalidad y de la ciudadanía», parte el autor de la idea de que «para nuestros constitucionalistas, liberales o no (...), no han hecho en el mundo de los pueblos libres acto de presencia, en el régimen de su Estado, las fuerzas del proletariado organizado, ni se ha producido, en la evolución del Derecho en general, el influjo —destructor y renovador al propio tiempo— de los ideales éticos, de las preocupaciones ético-sociales y de las exigencias de la solidaridad social, merced a los que se viene acentuando la función tutelar de las instituciones jurídicas».

De esta larga cita se puede obtener un juicio muy exacto acerca de esa ignorancia generalizada entre los iuspublicistas españoles acerca del tema social; las excepciones, resalta el propio Posada, son escasas: el discurso de Salmerón en las Cortes de 1871 sobre la Internacional obrera; la posición de Azcárate y Moret como grandes mantenedores del movimiento de reforma social; por supuesto, el nombre de Eduardo Dato como uno de los

más destacados iniciadores de la legislación del trabajo; en fin, la significación «francamente social» de Canalejas en su intento de crear un Instituto de Trabajo, que determinó, en buena parte, la creación del Instituto de Reformas Sociales y poco más. A esto habría que añadir las manifestaciones, desde un punto de vista propiamente político, del catolicismo social y del socialismo.

Pero, ciertamente, los planteamientos de la política social en España no conducirían a una consagración jurídico-constitucional de la cuestión hasta 1931. Por ello, influyendo sin duda en la formulación del precepto, Posada dedica una de sus «Bases para la Constitución política de España» (21), la base IX, al tema del trabajo.

No vamos a transcribir íntegramente su texto, pero sí resulta conveniente mencionar los principales aspectos del mismo, con singular referencia para los atinentes a la Seguridad Social. Esta base IX consta de cuatro apartados, con el contenido siguiente:

a) El apartado I dice textualmente que «el trabajo intelectual y manual gozará de la especial protección de las leyes en relación con el impuesto y en cuanto se refiere a su ordenación jurídica»; nótese aquí la innegable influencia que el párrafo transcrito tiene en la fórmula que emplea, en sus primeras palabras, el artículo 46 de la Constitución.

b) El apartado II afirma y proclama el principio de la libertad profesional.

c) El III manifiesta que la legislación social del trabajo tendrá por objeto y fin «mejorar constantemente las condiciones del mismo, teniendo en cuenta los legítimos intereses del obrero y del patrono, del factor técnico y los generales de la producción».

d) Por último, se establecen en el apartado IV una serie de principios inspiradores de esa proyectada legislación social: entre otras referencias de interés a la jornada de trabajo, el salario, la igualdad de los sexos, la protección de la emigración, la libertad de asociación profesional, etc., encontramos dos referencias explícitas a materias vinculadas al Derecho de la Seguridad Social:

— En la letra d) del citado apartado IV escribe Posada: «Se organizará un régimen de ordenación legal del trabajo en relación con los riesgos que corre el trabajador, atendiendo de modo especial a la enfermedad, al accidente, al paro involuntario, a la invalidez, a la vejez y a la muerte. Cuando sea técnicamente posible podrá atenderse a los riesgos mediante adecuada reglamenta-

(21) ADOLFO POSADA, *La reforma constitucional*, Madrid, 1931, págs. 80 y sigs. para lo anterior. Las «Bases...» se publican como Apéndice de la obra.

ción del seguro popular, con auxilio del Estado.» Como puede apreciarse, y muy de acuerdo con su planteamiento general, el catedrático de la Universidad de Madrid no propugna el establecimiento de un régimen público y general de Seguridad Social.

— A su vez, en la letra *e*), siempre del apartado IV de la base IX, se señala que «se deberá dispensar una protección especial a la maternidad».

Pero veamos ya el *proceso de elaboración del artículo 46 en las Cortes*. El artículo 46 del texto definitivo es, sin más diferencia que unas mínimas correcciones gramaticales, el artículo 29 del anteproyecto, que se convierte en artículo 44 del proyecto de la Comisión Constitucional, que presidiera el político socialista y destacado profesor de Derecho penal, don Luis Jiménez de Asúa, integrando con él la Mesa de la Comisión los diputados don José Frenchy, como vicepresidente, y don Alfonso García Valdecasas y don Fernando Valero Aparicio, en calidad de secretarios.

Publicado en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española* el proyecto de la Comisión (recordemos incidentalmente que, en la época, el *Diario de Sesiones* cumplía, además de la función clásica de recoger la transcripción taquigráfica de los debates del Pleno de la Cámara, las tareas que actualmente desempeña el *Boletín Oficial de las Cortes*, publicando en forma de apéndices los proyectos de ley, enmiendas y votos particulares, actividad de las Comisiones, etc.), se presentan una serie de enmiendas al artículo 44 del mismo (22).

Estas enmiendas son, por el orden de su presentación, las siguientes:

1. Voto particular de Castrillo, miembro de la Comisión Constitucional, publicado en el *Diario de Sesiones*, número 26, apéndice 10; según la peculiar terminología entonces empleada, que no se corresponde con la actual, se entendía por voto particular la «enmienda» presentada por un miembro de la Comisión respecto al dictamen de la misma y por enmienda *stricto sensu* la presentada por otro diputado no miembro de la Comisión.

2. Enmienda de Juarros y otros, recogida en el *Diario...* número 30, apéndice 5.

3. Enmienda (de adición) de Arranz y otros, en el *Diario...*, número 35, apéndice 1.

4. Enmienda de Madariaga (Dimas) y otros, en *Diario...*, número 43, apéndice 7.

5. Enmienda de Cornide y otros, en *Diario...*, número 43, apéndice 8.

(22) El *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* al que se alude constantemente en este epígrafe es el número 51, págs. 1489 y sigs., que corresponde a la sesión de 7 de octubre de 1931.

6. Enmienda de Kent (Victoria) y otros, en *Diario...*, número 46, apéndice 1.
7. Enmienda de Juarros y otros, en *Diario...*, número 46, apéndice 7.
8. Enmienda de Franco y otros, en *Diario...*, número 46, apéndice 12.
9. Enmienda de Marraco y otros, en *Diario...*, número 47, apéndice 10.
10. Enmienda de Pérez de Ayala y otros, en *Diario...*, número 48, apéndice 11.
11. Enmienda de Guerra del Río y otros, en *Diario...*, número 48, apéndice 12.
12. Voto particular de Leizaola, en *Diario...*, número 50, apéndice 4.
13. Enmienda de Sánchez Prados y otros, en *Diario...*, número 50, apéndice 5.

Esta relación de enmiendas y votos particulares, relativamente amplia, no debe llamar a engaño acerca de la posible conflictividad del precepto; como hemos de ver, sólo hay en rigor tres intervenciones sustantivas, con la consiguiente réplica en defensa del dictamen de la Comisión, que aborden decididamente el fondo de la cuestión. Ni que decir tiene, por otra parte, que el artículo 44 del proyecto, como en general todo el texto del mismo, procede de una iniciativa socialista.

La sesión en que se debate el artículo 44 es la del día 7 de octubre de 1931, que se abre a las cinco y veinticinco minutos de la tarde y se levanta a las nueve y treinta minutos. Pero no todo el tiempo se dedica al artículo 44 sino que, además de algunas cuestiones previas, buena parte del final de la sesión se ocupa en un debate sobre aspectos reglamentarios y procedimentales absolutamente ajenos a la materia que nos concierne.

Hay, además, varios detalles que vienen a demostrar que el artículo 44 se va a examinar en una sesión que pudiéramos calificar como «de transición» y no especialmente importante. Ante todo, porque comienza su estudio con antelación al momento que le corresponde, dado que el artículo 42 (luego 44 de la Constitución) estaba pendiente de una redacción definitiva, dificultada por causa de lo complejo del tema que abordaba: la propiedad privada y sus límites económico-jurídicos.

Por otra parte, y ello es bien significativo, a lo largo del debate el presidente de la Cámara afirma en un momento dado (transcribimos textualmente del *Diario de Sesiones*): «La Presidencia se propone que no haya sesión esta noche para que los señores diputados tengan el debido descanso, pero es preciso que en la sesión de esta tarde queden aprobados los artículos 44 y 45. Para eso, quiere decir que los señores diputados no deberán exceder el tiempo reglamentario en sus intervenciones, abreviándolo si es posible»; ciertamente, este planteamiento, próximo a la figura jurídico-parla-

mentaria de la «guillotina», refleja que la preocupación de los constituyentes estaba, previsiblemente, centrada en otros temas más conflictivos.

Todavía hay otro pequeño dato que puede ser significativo y es el de la ausencia durante parte del debate del presidente de la Cámara, don Julián Besteiro, quedando a cargo de alguno de los vicepresidentes la dirección del mismo.

En rigor, nada de lo señalado significa por sí mismo que el tema tuviera escaso interés, pero en todo caso hay que afirmar concluyentemente que la materia de Seguridad Social no está en la primera línea de las preocupaciones del constituyente. Y ello, repetimos, sin perjuicio de que —como veremos inmediatamente— existan debates al respecto.

A efectos de ordenar sistemáticamente el material vamos a seguir la relación antes referida de enmiendas al artículo 44 del dictamen, tratando aquí mismo las que se resuelven sin mayor dificultad y dejando para el final las que dan lugar a controversias de cierta importancia, que en realidad son solamente dos: la enmienda de Cornide (defendida por él mismo) y la de Pérez de Ayala (que defiende Rico Abello), dando lugar esta última a votación nominal y a interesantes explicaciones de voto; también dejamos para el final otra intervención amplia del diputado Guallar sobre el artículo 44, aunque no se había plasmado su planteamiento en enmienda u otro acto parlamentario alguno.

Sigamos, pues, la relación establecida anteriormente.

1. En cuanto al *voto particular de Castrillo*, de contenido puramente gramatical, no plantea el menor problema, ya que es retirado verbalmente por su autor.

2. *La enmienda de Juarros* (*Diario...*, núm. 30, ap. 5) proponía sustituir el párrafo inicial del artículo 44 por otro con el tenor siguiente: «El trabajo constituye una obligación social, en cualquiera de sus dos formas, físico o psíquico. Ambas serán protegidas por las leyes, en análoga proporción.» La firman, con fecha 1 de septiembre de 1931, los diputados César Juarros, José Sánchez Covisa, Juan Castrillo, Tomás Marcos, Gregorio Arranz y Cirilo del Río, además de otra firma ilegible.

La enmienda, que planteaba un tema de algún interés, el de la análoga consideración como «trabajo» de la actividad manual y la intelectual, no llegó a ser defendida pues Juarros la retira verbalmente, afirmando que «el concepto está ya incluido en la definición del artículo».

3. *La enmienda de Arranz* (*Diario...*, núm. 35, ap. 1) proponía la adición de un nuevo apartado al artículo 44 por el cual la República se comprometía también a asegurar al pequeño propietario campesino una «existencia digna». Firmada, el 4 de septiembre, por Gregorio Arranz, José Cen-

teno, César Juarros, Federico Fernández Castillejo, Juan Castrillo, José Sánchez, Julián Ayesta y Cirilo del Río, no será debatida en el examen del artículo 44, ya que la Comisión la acoge sustancialmente convirtiéndola en un nuevo artículo, que será el 47 del texto final. En el epígrafe V de este trabajo haremos la oportuna referencia a esta cuestión.

4. *La enmienda de Dimas de Madariaga* (*Diario...*, núm. 43, ap. 7), firmada también, el 22 de septiembre, por Ricardo Cortés, Santiago Guallar, Ramón Molina, José María L. de Clairac, Lauro Fernández y Ricardo Gómez Rojí, planteaba un nuevo texto en el que, pese a las notorias discrepancias ideológicas de los firmantes con los principios socialistas que inspiran el artículo 44, no se aprecian grandes divergencias de fondo.

La enmienda propone la redacción siguiente: «El trabajo, en sus diversas formas, es un deber ético que obliga a todos y gozará de la protección de las leyes», con un segundo párrafo que dice: «La legislación española procurará —obsérvese este matiz, que aparecerá también en otros momentos— asegurar al trabajador las condiciones mínimas para una existencia digna. Regulará esa legislación...», y sigue una relación en la que se incluyen los temas habituales (entre ellos, «los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez e invalidez, muerte...», protección de la maternidad») y otros que constituyen alguna novedad, por ejemplo, el derecho a una vivienda sana y económica o la mención de las estaciones de descanso.

Pero no habría defensa de la enmienda ante el Pleno, por ausencia a la hora de hacerlo de los firmantes, ausencia probablemente preconcebida.

5. *La enmienda de Cornide* (*Diario...*, núm. 43, ap. 8) se debate con amplitud, replicando en defensa del dictamen de la Comisión el diputado Trifón Gómez San José. Más adelante estudiaremos el tema en detalle.

6. *La enmienda de Victoria Kent* (*Diario...*, núm. 46, ap. 1) la firma, con fecha 29 de septiembre, la famosa diputada junto con Félix Gordón Ordás, Benito Artigas Arpón, Emilio Baeza Medina, Angel Galarza, Emilio Paloma y José Salmerón García. Se propone incluir, a continuación del primer párrafo, el siguiente texto: «Ante la igualdad en el trabajo, no habrá desigualdad alguna de remuneración entre el sexo femenino y el masculino.»

A la hora del debate, la primera firmante no está presente; en nombre de la Comisión, Trifón Gómez realiza una breve intervención, salpicada (a través de ciertas interrupciones procedentes de diputados demasiado acalorados, no infrecuentes en los debates de las Constituyentes) de alguna «réplica informal», afirmando que la Comisión, no estando disconforme con el principio sustentado en la enmienda, cree que el tema debe regularse en leyes especiales teniendo en cuenta las circunstancias de cada trabajo, pues —añade— «podría resultar que, en vez de proporcionar un beneficio a la

mujer, la perjudicáramos considerablemente»; en este momento, por cierto, interviene un diputado, concretamente Pérez Madrigal, diciendo: «Ya que vota, que cobre.»

Por las razones apuntadas, la Comisión invita a los firmantes a que retiren su enmienda, como efectivamente ocurre.

7. *La enmienda de César Juarros (Diario...*, núm. 46, ap. 7) la firman también, con fecha 29 de septiembre, Cirilo del Río, Antonio Jaén, José Centeno, Gregorio Arranz, Laureano Gómez Paratcha y José María Roldán y propone, justificándolo en razones pedagógicas y psiquiátricas, que se incluya en el precepto la prohibición expresa del trabajo de los niños, de la mujer embarazada y de la madre lactante.

El tema se debate brevemente en el Pleno del Congreso. El doctor Juarros invoca la Constitución mejicana y la polaca en apoyo de su argumentación y se ampara en razones de orden médico y pedagógico. En nombre de la Comisión, el habitual interviniente Trifón Gómez manifiesta que, como es obvio, hay un acuerdo de principio con la enmienda, pero que, en la realidad, las leyes ya vigentes van más allá de lo que propone el enmendante. De nuevo hace uso de la palabra el diputado Juarros solicitando que, al menos, se sustituya la palabra «niños» por «adolescentes». Por último, Jiménez de Asúa afirma que se acepta el espíritu de la enmienda, pero que se buscará en la Comisión de corrección de estilo otra palabra «menos técnica y pedante» que «adolescentes».

Como ya sabemos, el texto final del precepto utilizará el término de «jóvenes»; se trata de una de las escasísimas variaciones que sufre el texto de la Comisión, motivada por la aceptación en parte de la enmienda que acabamos de examinar.

8. *La enmienda de Ramón Franco (Diario...*, núm. 46, ap. 12) tiene un contenido aparentemente ajeno al tema del artículo que nos ocupa, ya que alude a la necesidad de limitar la propiedad de la tierra, sin referirse en ningún caso a cuestiones de Seguridad Social.

En nombre del primer firmante defiende la enmienda el diputado Aragay en términos, por cierto, bastante confusos. Tras brevísima réplica por parte de la Comisión, se rechaza la propuesta.

9. *La enmienda de Marraco (Diario...*, núm. 47, ap. 10) propone que se suprima por completo el párrafo segundo del artículo 44. La firman, con fecha 30 de septiembre, Manuel Marraco, Perfecto Díaz, Ramón Carreras, José Borrajo, Francisco Aranda y Manuel Moreno Mendoza.

La enmienda está, en rigor, relacionada con la que presenta Cornide; por ello, Marraco entiende que no se deben repetir argumentos ya expuestos y, tras breve discurso, la retira.

10. *La enmienda de Pérez de Ayala (Diario...*, núm. 48, ap. 11) es, sin duda, la más original e interesante de todas las presentadas. Más adelante nos ocupamos de ella ampliamente.

11. En cuanto a la *enmienda de Guerra del Río (Diario...*, núm. 48, apéndice 11) su contenido es similar a la anterior, si bien con matices. Dado que, tal y como afirma en el Pleno el propio enmendante, «el porvenir de esta enmienda ya queda prefigurado por la anterior y (...) nosotros no intentamos molestar la atención de la Cámara cuando no vemos una probabilidad de eficacia», es retirada acto seguido.

No obstante, puesto que está muy relacionada con la número 10, es obvio que nos volveremos a ocupar de ella.

12. El interesante *voto particular de Leizaola (Diario...*, núm. 50, ap. 4) alude a la mención expresa de la ayuda que la República debe prestar a los pescadores. Presentado como adición al artículo 44, este voto particular, junto a la enmienda de Arranz, darán lugar a un nuevo artículo, el 45 del dictamen, que será el 47 del texto final. De ello trataremos en el epígrafe V.

13. *La enmienda de Sánchez Prados (Diario...*, núm. 50, ap. 5) firmada por su autor el 6 de octubre, junto con Francisco López de Goicoechea, Jerónimo Gomáriz, Ramón Navarro, José Díaz Fernández, Joaquín Pérez Madrigal y Félix Susaeta, dice textualmente: «Para los efectos del artículo 44 (antiguo) se considerarán como obreros para los beneficios de este artículo a los empleados del Estado, municipio y provincia y todos los demás empleados que se acojan a sus beneficios.»

Esta enmienda de clarificación conceptual, aunque de muy escasa calidad literaria, se defiende brevemente por su autor. En nombre de la Comisión interviene una vez más Gómez San José afirmando que el concepto de trabajador incluye a todos; el enmendante acepta la aclaración, recordando que su actitud se basaba en que «conocemos perfectamente los sufrimientos de la clase media», retirando, en fin, la enmienda. Pero la discusión del artículo siguiente, con su referencia expresa a campesinos y pescadores, despierta los recelos de Sánchez Prados que interviene de nuevo para recordar, sin éxito otra vez, su planteamiento anterior.

Antes de pasar a analizar los tres principales debates que se producen en relación con el artículo objeto de nuestro estudio, conviene —para cerrar esta exposición exhaustiva del tratamiento del tema en el Pleno de la Cámara— hacer referencia a una breve intervención, de interés puramente técnico, de Salvador de Madariaga, quien sostiene con razón que es incorrecto que se afirme la posibilidad de regular «los derechos del obrero español en el extranjero». El tema se deja a la discreción de la Comisión que, en la redacción definitiva, sustituye la palabra «derechos» por «condi-

ciones»; se trata de otra de las escasísimas y limitadas diferencias que se aprecian entre el proyecto y el texto final de la Constitución.

Como ya se apuntó reiteradamente, hay tres debates que conviene referir con algún detalle: el primero se refiere a la enmienda de Cornide; el segundo, a la de Pérez de Ayala (y, en cuanto relacionada con ella, a la de Guerra del Río), y el tercero es el ocasionado por el discurso de Guallar, el primer discurso, al parecer, de este diputado en las Cortes, que se justifica reglamentariamente como una explicación de conjunto acerca de su actitud ante el artículo 44.

A) *La enmienda de Cornide* (*Diario...*, núm. 43, ap. 8) se firma por este diputado junto con José Reino Caamaño, Benito Blanco-Rajoy España, Alfonso Rodríguez Castelao, Leandro Pita Romero, Antonio Villar Ponte, Manuel Portela y Ramón Otero Pedrayo y lleva fecha de 23 de septiembre de 1931.

La enmienda comprende tres puntos:

a) La sustitución de la tajante expresión «la República asegurará» por otra más matizada: «La República procurará (asegurar) a todo trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna». Esto es lo que se desprende del discurso de Cornide en la Cámara porque el texto literal de la enmienda sólo cambia la palabra asegurará por «procurará» (sin añadir a ésta «asegurar») lo cual, como es obvio, no varía en absoluto el sentido de la frase.

b) Se pretende el establecimiento de una «ecuación» entre las cargas financieras que implique la implantación de las leyes sociales y las posibilidades económicas de España.

c) Se solicita que se suprima la referencia a la regulación económico-jurídica de los factores que integran la producción, dejando tan sólo la mención a la justa participación de los obreros en los beneficios.

Afirma en su discurso Luis Cornide, recogiendo un sentir casi general, que «el artículo 44... no puede ser censurado por nadie; en él se encierran (continúa) los plausibles deseos de todos, en especial de cuantos convivimos con la clase obrera». Por eso dedica su aplauso al Partido Socialista Obrero Español que, como apuntábamos, llevó ese precepto al proyecto de Constitución.

Por ello la enmienda, que se presenta como transaccional, no está dirigida en modo alguno contra el fondo del precepto, sino que se limita a plantear «el problema de la posibilidad de llevar a la práctica (el artículo) inmediatamente de aprobada la Constitución». En esta línea de «posibilismo», muy bien acogida por el centro de la Cámara, pregunta polémicamente al Partido Socialista: «¿No veis que al día siguiente de aprobarse la Consti-

tución os van a preguntar los trabajadores... cómo y cuándo van a comenzar a disfrutar del amplio seguro que a su favor extendéis?» y continúa: «¿No es más lógico que todos afirmemos: la República 'procurará', porque éste es un deber moral ineludible para todo el que se encuentre frente a la realidad económica?», citando acto seguido en apoyo de su tesis a Fernando de los Ríos.

Como es lógico, no vamos a seguir paso a paso el largo discurso del diputado Cornide, aunque sí debemos mencionar algún otro aspecto directamente referido al tema que nos concierne. Sobre los seguros sociales, y como fiel reflejo de la opinión del sector que representa, afirma que «yo no desconozco, ni nadie puede desconocer, la necesidad de toda clase de seguros sociales»; recuerda, sin embargo, cómo la propia Sociedad de Naciones (alude sin duda a la OIT) propugna un avance rítmico y acoplado sin que ningún país del mundo se atreva a dar un paso más en sus concesiones, citando el supuesto fracaso de dos países, Uruguay e Inglaterra, en su intento de establecer a la vez todos los seguros sociales, con un criterio de verdadera prodigalidad.

Por último, se centra la intervención en la crítica a la referencia que hace el precepto a las relaciones económico-jurídicas de la producción.

En nombre de la Comisión replica una vez más el socialista gallego don Trifón Gómez San José, afirmando que la expresión «la República asegurará» no es posible entenderla como un compromiso a plazo determinado, de modo que se trate de fomentar entre las clases trabajadoras una ilusión, sino simplemente como «el ferviente deseo de la República de asegurar a los trabajadores las condiciones necesarias para su existencia digna». En turno de réplica, Cornide solicita que se afirme, al menos, que la República asegurará esa existencia digna «dentro de las posibilidades económicas».

Tampoco este planteamiento es admitido y la enmienda se rechaza sin necesidad de votación nominal.

No obstante, la actitud reticente expuesta por el enmendante ante la rotunda afirmación del primer párrafo del artículo 44 es compartida por algún otro miembro de la Cámara. Así, Marraco afirma que «estampar en la Constitución este concepto meramente verbal, sin ninguna trascendencia positiva, en rigor es un modo de descrédito del cuerpo legislativo» y más tarde Guerra del Río expresará a la Cámara un criterio similar, con la misma falta de éxito en cuanto a la eventual modificación del precepto.

B) Posiblemente, el momento culminante del debate se encuentra en la defensa por Rico Abello de la *enmienda* de su compañero en la Agrupación al Servicio de la República, el ilustre escritor don Ramón Pérez de Ayala. Al menos, vamos a encontrar aquí una posición de principio opues-

ta —pese a las palabras utilizadas por unos y otros— a la tendencia socialista dominante en la redacción del precepto.

La enmienda se presenta, con fecha de 1 de octubre de 1931 y con publicación en el *Diario de Sesiones*, número 48, apéndice 11, por Ramón Pérez de Ayala, Mariano Rico Abello, Publio Suárez Uriarte, Vicente Iranzo, Antonio Sacristán, José Moreno Galvache, Bernardo Giner de los Ríos y Gregorio Vilatala y propone el siguiente texto: «El trabajo, en cualquiera de sus formas, es un deber social. La condición de trabajador es para la República española el más preciado título de ciudadanía. La legislación social protegerá el derecho al trabajo, defenderá al trabajador contra los riesgos y daños inherentes a su actividad y asegurará la plenitud de su participación en el producto de su esfuerzo.»

Llama sin duda la atención, aunque no sorprende dada la condición de su autor, la calidad literaria del texto, en el que se aprecia, por otra parte, la desaparición de toda referencia expresa a los seguros sociales, aunque se incluye otra fórmula no tan explícita, pero sí dotada de una alta dosis de excelente técnica jurídica: la defensa del trabajador «contra los riesgos y daños inherentes a su actividad».

Pero vamos a exponer con algún detenimiento el debate que trae causa de la enmienda.

La defensa de la misma corre a cargo no del primer firmante, Pérez de Ayala, sino del segundo, el diputado Rico Abello, que va a pronunciar un discurso brillante en el que presenta la enmienda no como una discrepancia con el espíritu del proyecto sino como una mejora del mismo para evitar el detalle y exagerado casuismo que lo preside. Coincidimos con la Comisión, afirma el diputado, «en querer y en considerar que todo trabajo es sagrado...; que por el trabajo únicamente puede el hombre ser arquitecto de su propia vida..., y que, repitiendo la frase shakespeariana, nada mejor muestra un alma valerosa que una mano endurecida o una mente cultivada por el trabajo», añadiendo una referencia al viejo ideal romanista: *labor, libertas, letitia*.

En cambio, disiente la Agrupación del dictamen en cuanto que éste incluye una regulación y enumeración de los derechos sociales de los trabajadores de una manera casuística y excesivamente detallada. Discrepa también de la consideración del trabajo como «obligación social», afirmando, con base en sólidos argumentos de filosofía jurídica, que debe sustituirse esa expresión por la de «deber social».

Y concluye, en fin, con una dura crítica a la existencia del seguro de paro forzoso; aquí se pone de manifiesto que, como dijimos, existe una notable oposición de fondo entre la enmienda y el proyecto, a pesar de la

presentación formal del debate. Según Rico Abello, este derecho al seguro de paro forzoso implica una perversión del «derecho al rendimiento del trabajo». Afirma que el seguro de paro ha fracasado en todos los países europeos («es un optimismo delirante, señores diputados, el creer que la difusión del seguro y del socorro hayan contribuido a disminuir, hayan contribuido siquiera a remediar, de una manera eficaz, el paro forzoso, porque sucede precisamente lo contrario») y concluye, en pura tesis liberal, que el citado seguro «asienta y fija las masas obreras en una comarca determinada y apaga por completo su espíritu de iniciativa y, siendo esto peor y más grave, constituye el más grande de los obstáculos a una debida distribución racional de la mano de obra».

En un sentido similar interviene Rico López, por la Alianza Republicana, para explicar el voto desfavorable a la enmienda de su «fracción» (por utilizar la terminología germánica que acoge el Reglamento provisional de las Cortes de 18 de julio de 1931 para designar a los que hoy se denominan «grupos parlamentarios»). La exposición de Rico López insiste en la vertiente «formal» del debate, afirmando que la enmienda es «mejor» por su planteamiento y que el dictamen de la Comisión enumera casos de legislación social que ya son una realidad en el Derecho español.

En contra se produce la intervención de Trifón Gómez por la Comisión, argumentando que la parte XIII del Tratado de Versalles es tan casuística como el artículo del proyecto, que no hay en éste propósito alguno de exclusión de clases sociales determinadas y, en fin, defendiendo (con términos que elevan la incipiente tensión polémica del debate) el seguro de paro: «Lo que hace falta para juzgar de la eficacia del subsidio contra el paro forzoso es estar en paro forzoso y no tener qué comer.»

Defendiendo el dictamen interviene también el socialista Cordero, elevando aún más la tensión en el tema del seguro de paro con estas palabras: «Si no queréis que los parados se mueran de hambre o que hagan otras cosas que condenan sus señorías, lo que tenéis que hacer es darle solución al problema.»

Como se observa, surge en torno a este punto un debate de fondo, no exento de algún incidente (así, se pregunta Cordero durante su intervención acerca de quién ha producido el desequilibrio de los Presupuestos en España, a lo que se contesta por un diputado desde los escaños de la izquierda: «Calvo Sotelo», y por otro, desde la derecha: «¿Y lo que pasa en Inglaterra?», a lo que replica el orador afirmando que no fue el subsidio de paro, sino la guerra y sus consecuencias lo que causó el desequilibrio de la Hacienda inglesa).

También interviene brevísimamente el presidente del Gobierno, don Niceto Alcalá-Zamora, manifestando su postura contraria a la enmienda.

Sometida a votación nominal, la enmienda se rechaza por 195 votos en contra frente a 129 a favor, manteniéndose así el texto del proyecto. Como es obvio no vamos a reproducir aquí la relación completa de votantes (que se puede consultar en el *Diario de Sesiones* reiteradamente mencionado); pero sí hay que destacar que, entre los 195 votos contrarios, se incluyen perspectivas políticas tan distintas como las de Juan Negrín, Jiménez de Asúa, Alcalá-Zamora o el propio Gil-Robles, mientras que, como se puede colegir de la referencia anterior a los grupos que la defendieron, el sector que —con todas las salvedades que pueden hacerse— cabe calificar como «intelectual» y «liberal» va a votar a favor: así, Salvador de Madariaga, Azcárate, Giner de los Ríos, Unamuno o Sánchez Albornoz.

Recordemos también que hay una enmienda análoga a la anterior que, a la vista del resultado de ésta, fue retirada; es la presentada, con fecha 1 de octubre, por Rafael Sánchez del Río, Antonio Lara Zárate, Andrés Orozco, Salvador Martínez Moya, Adolfo Chacón, José Templado y Perfecto Ruiz. Se trataba de sustituir el párrafo segundo del proyecto por la fórmula que sigue: «La República procurará asegurar a todo trabajador una existencia digna. La legislación social creará las instituciones necesarias para la protección de los trabajadores y establecerá las garantías precisas para la efectividad de sus derechos.»

C) Por último, vamos a hacer referencia al *discurso* que, como explicación general de la actitud católica sobre el tema, pronuncia el diputado Santiago Guallar, sin defender ninguna modificación concreta del dictamen.

El discurso de Guallar, fuertemente contestado desde los escaños socialistas con denegaciones, rumores e incluso risas (que llevaron a afirmar al orador: «Dos meses he estado yo aquí sin haber pronunciado una sola palabra... y ahora, la primera vez que hablo, acogéis mis palabras no ya con protestas, sino con risas de desprecio», a lo que responden varios diputados con voces de «sí», «sí»), constituye una acérrima defensa del artículo 44 desde el punto de vista de la doctrina social de la Iglesia.

Afirma, en efecto, que acepta con gusto la orientación de las más modernas Constituciones de las que dice, con expresión rigurosa, que ya no son meras Cartas políticas sino que también regulan las relaciones económicas y las sociales, afirmando que ello implica «la bancarrota definitiva del liberalismo». Recuerda que la doctrina de León XIII y Pío XI está perfectamente expuesta en el artículo 44 con la defensa de la dignidad del trabajador frente a la teoría económica del capitalismo y, explícitamente sobre los seguros sociales, afirma lo siguiente: que «todas esas organizaciones que

son una garantía que le ponen (al obrero) a salvo de la miseria a que puede llegar por la vejez, por la impotencia a que le conduce la edad, por las enfermedades, etc.», encajan perfectamente dentro de la doctrina de la Iglesia.

* * *

Queda así expuesto el debate parlamentario sobre el artículo 44 del dictamen de la Comisión, luego artículo 46 en el texto final. Tres actitudes que, con la simplificación que produce toda calificación, podemos denominar socialista, liberal y católica, respectivamente, son las que configuran el tratamiento del tema en las Constituyentes.

En definitiva, las modificaciones que el debate introduce en el proyecto son mínimas: el cambio de la palabra «niños» por «jóvenes» (en base a la toma en consideración parcialmente de la enmienda de Juarros) y el meramente técnico de la expresión «derechos» del obrero español en el extranjero, que se modifica para sustituirla por «condiciones» (en base a la observación realizada *in voce* por Salvador de Madariaga).

Y concluyamos este epígrafe con una constatación negativa: a lo largo de todo el debate no hay ni una sola referencia al modelo weimariano (que, no obstante ello, inspira sin duda la redacción de la norma) y sólo algunas alusiones incidentales al de Querétaro. Obvio es decir que esto nada significa respecto de la real y efectiva existencia de tales influencias, que reconoce el propio Jiménez de Asúa, redactor principalísimo del proyecto (23).

IV. VALOR JURIDICO DEL ARTICULO 46: LA CUESTION DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES PROGRAMATICAS

Hemos examinado ya con detalle el proceso de elaboración del artículo 46 de la Constitución de 1931, así como el Derecho constitucional comparado de la época. Corresponde ahora, enfocando el tema desde la perspectiva propia del método dogmático-jurídico, examinar su valor como norma integrada en el texto constitucional, tema ciertamente complejo, pues no se olvide que ni siquiera hoy la doctrina adopta una postura unitaria con respecto a la consideración de este tipo de disposiciones enmarcadas entre las que se suelen denominar (sin que esta calificación genérica prejuz-

(23) Cf. LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Madrid, 1932.

gue necesariamente el resultado del razonamiento) «normas constitucionales programáticas».

Lo cierto es que, en la época, las posiciones al respecto eran ya muy encontradas; por citar dos trabajos contemporáneos de cierto interés podemos comenzar por reseñar las opiniones radicalmente contrapuestas de Francisco Ayala y de R. Aladar Metall (24).

Mientras que Ayala, previsiblemente influido por la postura, recogida en un epígrafe anterior, de Carl Schmitt (cuya *Teoría de la Constitución* fue traducida al castellano por el propio Ayala), afirma de modo tajante en su trabajo sobre el Derecho social en la Constitución de 1931 que «el artículo 46 no contiene una norma jurídica, sino una mera declaración de programa» y que, por tanto, no da lugar al nacimiento de una pretensión jurídica frente al Estado, Aladar escribe que el artículo 46 está incluido en el capítulo de garantías constitucionales individuales y políticas, que éstas son protegidas y amparadas por el intermedio del Tribunal de Garantías y por ello, concluye, carece de sentido la posición que afirma, según un criterio apriorístico, que el artículo 46 tantas veces mencionado carece de protección y de significado jurídico. Por cierto que hay que matizar estas ideas de Aladar, sin perjuicio de valorar su aportación sobre el fondo de la cuestión, en el sentido de que el precepto no está «en» el capítulo de las garantías constitucionales, sino propiamente hablando en el capítulo II del título III, cuyo epígrafe general («Derechos y deberes de los españoles») incluye en su capítulo I a las «garantías individuales y políticas» tradicionales y en el II a los principios que agrupa bajo el rótulo de «familia, economía y cultura»: esto, desde luego, no obsta para que, a nuestro entender, el principal significado jurídico del artículo 46 está en su protección a través del Tribunal de Garantías por establecer un criterio en base al cual se puede determinar la eventual inconstitucionalidad de las prescripciones del legislador ordinario. Queda, en cambio, el precepto en cuestión fuera del ámbito objetivo del recurso de amparo, tal y como éste se configura en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933, en concreto en su artículo 44.

Continuando con las opiniones doctrinales del período republicano en torno a nuestro objeto, debemos reflejar ahora el autorizado juicio de uno de los grandes protagonistas de la vida política, don Niceto Alcalá-Zamora; en su interesante libro sobre *Los defectos de la Constitución española de*

(24) Cf. FRANCISCO AYALA, *El Derecho social en la Constitución de la República española*, Madrid, 1932, págs. 11 y sigs., y R. ALADAR METALL, «Las constituciones y el seguro social», en *Anales del INP*, 1933, pág. 14.

1931 (25), y sin perjuicio de observar que en él se entrecruzan (como es, sin duda, difícil de evitar) los juicios políticos con las consideraciones puramente jurídicas, el que fuera presidente del Gobierno provisional de la República realiza un estudio relativamente amplio sobre el artículo 46.

El juicio de Alcalá-Zamora no es ciertamente favorable, sino que el precepto forma parte, en su opinión, de esos «defectos» de la Constitución a que se refiere el título de la obra; enmarcado en un conjunto de artículos a los que el autor acusa de reflejar tendencias colectivas y socializantes, considera que desafortunadamente hay una «imposibilidad práctica de dar cumplimiento al círculo de obligaciones, teóricamente asumidas por el Estado, y de esperanzas ilusoriamente prometidas» y dice en otro lugar que este artículo «siembra a voleo (...) esperanzas ilusorias y compromisos imposibles de cumplir»: en fin, concluye, la magnitud de la carga que prometió asumir el Estado es tal que esa misma magnitud le releva de sufrir su peso.

Desde otro punto de vista, Alcalá-Zamora recoge una de las fuentes en que se apoya el constituyente en esta materia, en concreto la Constitución francesa de 1848 que, observa, pesaba mucho «en algunos espíritus próceres, aunque socialistas». Influencia efectivamente existente, como ya examinamos en el epígrafe correspondiente de este trabajo.

Otro destacado comentarista de la Constitución de 1931, el profesor de la Universidad de Madrid y letrado de las Cortes Constituyentes don Nicolás Pérez Serrano, no dedica una particular atención al precepto ni en su monografía sobre la Constitución ni tampoco en su *Tratado de Derecho político*, de reciente publicación (26). Se limita Pérez Serrano a recoger cuidadosamente los antecedentes del artículo 46 y a criticar con dureza el 47, afirmando, al tratar de todos estos principios de la política social, que nuestro texto constitucional está siempre «a la zaga del weimariano» en ésta como en otras cuestiones.

Tampoco hay grandes planteamientos sobre el tema en otras obras bien conocidas de la época, como son las de Adolfo Posada, Royo Villanova o Fernández Ascarza (27), si bien en la de Posada se recuerdan los criterios manifestados por el propio autor en su obra sobre la reforma constitucional

(25) NICETO ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, 1931, esp. págs. 42 a 45.

(26) N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, Madrid, 1932, y *Tratado...* ob. cit.

(27) Cf. ADOLFO POSADA, *La nouvelle Constitution espagnole*, París, 1932, así como FERNÁNDEZ ASCARZA, *Comentarios a la Constitución española de 1931*, Madrid, 1933, y A. ROYO VILLANOVA, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1933, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, 1934.

y se juzga insuficiente el tratamiento del Derecho social en la Constitución, afirmando que se había dejado pasar la oportunidad de establecer una verdadera «Carta del trabajo».

Lo cierto, a nuestro entender, es que el artículo 46 se limita exclusivamente a establecer principios, fijar criterios y marcar límites a la actividad del legislador ordinario, marcándole —en todo caso— un «programa formal», o sea, diciendo «lo» que se debe regular, pero no el «cómo». Pero conviene en este punto un análisis pormenorizado de la norma.

La primera afirmación es la de que «el trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes». Se observa aquí que la Constitución alude únicamente al deber de trabajar, pero no proclama expresamente el derecho al trabajo, tal y como se hace con frecuencia en el constitucionalismo comparado desde Weimar (así, el artículo 35 de la actual Constitución española proclama el deber de trabajar y el derecho al trabajo).

Es verdad que, en parte, ese derecho al trabajo se encuentra reconocido en el párrafo siguiente, cuando se dice que «la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna»; pero hay que considerar que el trabajo es sólo «uno» de los modos por los cuales se puede realizar esa «existencia digna», puesto que precisamente se prevén a continuación como medidas de asistencia aquellas modalidades de actuación (entre ellas, señaladamente, los seguros sociales) a través de las cuales se pueden paliar las consecuencias de la carencia de un puesto de trabajo por las diversas razones, ajenas a la voluntad del trabajador, que pueden motivar esa falta.

Esa alusión a la «existencia digna» es, como es notorio, la proclamación de la teoría que hoy se denomina, como ya se dijo, de la preocupación estatal por la *Daseinvorsorge* del individuo; la concreción de cuáles sean esas condiciones que permiten vivir dignamente no es, desde luego, fácil, ya que parece aludir, por una parte, a lo que entonces solía denominarse «mínimum económico» y, por otra, menos explícitamente, a ciertas condiciones «espirituales» que han de ser puestas en relación con las normas constitucionales dedicadas a la educación y a la cultura, entre otras.

En cuanto a la relación de las cuestiones que debe regular, según el mandato constitucional, la legislación social de la República lo más destacable a nuestros efectos es, sin duda, la referencia a todos los seguros sociales; aunque se ha dicho críticamente que, en este punto, la Constitución se produce *a posteriori* de la práctica y de las leyes ordinarias, esto sólo es cierto en algunos seguros concretos (como el de vejez o el de maternidad), pero no en todos.

Además, es innegable que constitucionalizando estos derechos se les ampara con el mecanismo de la rigidez constitucional y, en definitiva, se les incorpora al acervo de los principios fundamentales de ordenación del Estado que así va transformando su condición de Estado gendarme liberal en Estado social intervencionista y, con el tiempo, regulador decisivo del orden social.

La calificación jurídico-constitucional del reiteradamente mencionado artículo 46 no es tarea fácil. Incluso hoy día, al hilo de preceptos análogos de las modernas Constituciones, la doctrina presenta serias discrepancias. Entre nosotros, la Constitución de 1978 ha originado una polémica —pendiente todavía de aportaciones importantes y necesitada, probablemente, de «terceras vías»— sobre la calificación de los «principios de política económica y social» al hilo del artículo 53, que es el que establece los mecanismos de garantía de los derechos y libertades públicas reconocidas a lo largo de todo el título I.

Aunque lógicamente no es nuestro tema, sí conviene prestar una atención mínima a esta polémica, que ofrece una fuerte luz sobre las posiciones relativas a los artículos correspondientes de la Constitución de 1931. En rigor, simplificando desde luego el *status questionis*, cabe recoger los planteamientos de dos destacados iuspublicistas, los profesores García de Enterría y Garrido Falla, en abierta discrepancia en lo que a esta materia se refiere (28).

Para García de Enterría, la Constitución como norma fundamental que produce para todos los sujetos públicos y privados una *higher obligation* obliga en la totalidad de sus preceptos «sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecían de valor normativo»; de tal modo que, si bien es cierto que no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativas, sí lo es que «todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas».

En cuanto a esos principios de política económica y social, García de Enterría insiste expresamente en que son algo más que meras «normas programáticas» pues los jueces y tribunales deben tenerlos a la vista a la hora de aplicar la Constitución y, mucho más, podrá el Tribunal Constitucional apoyarse en esos principios de los artículos 39 a 52 para declarar inconstitucional una ley. Y ello a pesar de la «desafortunada», para el autor,

(28) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*; FERNANDO GARRIDO FALLA, en el volumen colectivo, dirigido por él mismo, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, comentario al artículo 53.

expresión del artículo 53.3 el cual tras afirmar que esos principios «informarán» la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, concluye: «Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.»

Esto quiere decir, siempre según García de Enterría, que no se trata de verdaderos derechos fundamentales, sino de «principios (constitucionales) propiamente dichos»; pero, en cualquier caso, el juez ordinario ha de hacer también aplicación de los mismos para ejercer verdaderamente la función de aplicación constitucional que la propia Constitución le impone. Y concluye afirmando que la misma eficacia jurídica es predicable de todos y cada uno de los preceptos de las normas de rango constitucional, sin que en ningún caso pueda hablarse de su falta de carácter normativo.

Estos planteamientos son, en buena medida, una novedad entre los iuspublicistas españoles. Más tradicional es la formulación de Garrido Falla con respecto a este mismo tema, cuya breve exposición resulta también de interés para una más clara comprensión de la problemática relacionada con el valor jurídico del artículo 46 de la Constitución de 1931. Entiende Garrido, refiriéndose como sabemos a la Constitución vigente, que el concepto de derecho subjetivo no es unívoco en las distintas partes de su articulado; en concreto, «para que una declaración constitucional tenga naturaleza de norma jurídica no basta con su inclusión en el tal texto legal, sino que resulta necesario además que tenga estructura lógica de norma jurídica»: esto es, que consista en un mandato, una orden, una prohibición o una correlativa delimitación de esferas jurídicas entre sujetos, con establecimiento de recíprocas obligaciones y derechos. En resumen: «Es la estructura lógica de la norma la que, en definitiva, diferencia el Derecho de la retórica.»

Los ejemplos que presenta Garrido son, entre otros, el derecho a la protección de la salud o el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado; en ellos, añade, entramos en el terreno de los buenos y píos deseos de la retórica constitucional.

Lo cierto es que en esta compleja materia la doctrina contemporánea tiende a distinguir efectivamente diversas formulaciones jurídicas en las declaraciones de derechos; así se distingue entre:

a) Normas meramente directivas o programáticas, con la consecuencia de que el legislador ordinario, aun estando jurídicamente obligado a realizar los principios expresados en la norma constitucional, no podrá ser constreñido a proveer en concreto lo necesario para dar cumplimiento estricto al principio; pero su actividad positiva podrá ser controlada mediante el examen de constitucionalidad eventualmente realizado por el Tribunal Constitucional en caso de que se aparte nítidamente de las directrices.

b) Normas obligatorias o preceptivas acompañadas de una reserva de discrecionalidad en favor del legislativo para que éste establezca las modalidades normativas de detalle y ejecución.

c) Normas también obligatorias o preceptivas pero acompañadas de unas orientaciones precisas, positivas o negativas, sobre cuya base debe el legislador desarrollar su ulterior actividad de producción normativa.

d) Por último, hay normas obligatorias y preceptivas y de por sí completas, pues en las mismas se recoge una normativa exacta y detallada sobre el tema que abordan. Se incluyen aquí, dentro de la Constitución de la Segunda República que estudiamos, normas como los artículos 26 y 27 relativos a la libertad religiosa y las relaciones entre la Iglesia y el Estado o el artículo 29 que se refiere en detalle a la detención y otras limitaciones a la libertad personal.

Pero incluso en el capítulo II del título III («Familia, economía y cultura») hay preceptos que pueden encuadrarse en este grupo; así cuando el artículo 43 dice que «no podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres en las actas de inscripción ni en filiación alguna» y otros.

No es ése, ciertamente, el caso del artículo 46; cuando se afirma que la República asegurará (a estos efectos, la expresión tiene el mismo valor que la de «procurará asegurar», con lo que en cierto modo se satisface por vía de interpretación la legítima preocupación de un sector de los diputados durante los debates de las Cortes Constituyentes) a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna estamos ante una proclamación que carece de la estructura de una norma jurídica: falta el supuesto de hecho y falta todavía con más claridad la consecuencia jurídica.

Ahora bien: el artículo 46, cuya calificación jurídica es a nuestro entender, como sin duda se infiere de lo escrito hasta aquí, la de norma directiva o programática tiene, por supuesto, unos determinados efectos, cuya negación por algunos autores viene a partir de la poco aceptable hipótesis conforme a la cual la inclusión o no de este precepto en el texto de la Constitución sería jurídicamente indiferente. Está claro que una cosa es negar que las normas programáticas produzcan el surgimiento de derechos públicos subjetivos concretados en verdaderas pretensiones de obtener del poder público un determinado comportamiento y otra es sostener que sería exactamente lo mismo el que no se hubiese incluido un precepto sobre Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución de 9 de diciembre de 1931.

En resumen: amparándose en el artículo 46 el legislador ordinario no podría ser constreñido a proveer lo necesario para realizar los principios

que contiene, ni tampoco se podría obtener del juez el establecimiento (en alguna medida, sí el reconocimiento) de una situación jurídica subjetiva determinada. En cambio, es claro que la actividad positiva de los poderes públicos competentes en la cuestión podría ser objeto de control de constitucionalidad; más en concreto, el Tribunal de Garantías podría declarar la inconstitucionalidad de una ley apoyándose en el artículo 46. Tal es la consecuencia que nunca falta cuando se incluye una proclamación, por abstracta que sea, en un texto constitucional.

V. OTROS PRECEPTOS DE RANGO CONSTITUCIONAL QUE INCIDEN EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA

Si bien el artículo 46 de la Constitución de 1931 es, por supuesto, el punto de partida del Derecho de la Seguridad Social en nuestra Segunda República hay otros preceptos de la Constitución que afectan en diversa medida a esta rama jurídica y ello justifica que les dediquemos el último epígrafe de nuestro estudio y en este sentido vamos a referirnos a los artículos siguientes:

a) Artículo 15 de la Constitución, incluido en el título I que se dedica al destacado tema de la «Organización nacional»; ese precepto establece la posible existencia de competencias concurrentes entre el Estado y las regiones autónomas en materia de Seguridad Social.

b) Artículos 43 a 50, que se incluyen en el capítulo II del título III de la norma constitucional, bajo el epígrafe «Familia, economía y cultura»; ahí está encuadrado sistemáticamente el artículo 46.

c) Por último, es precisa una especial referencia al artículo 47 por el que se extiende la acción tuitiva del Estado de un modo expreso a los campesinos y a los agricultores.

Como punto de partida habría que mencionar al propio artículo 1.º de la Constitución, cuyo primer párrafo dice textualmente: «España es una República democrática de trabajadores de todas clases que se organiza en régimen de libertad y justicia.»

Ya se dijo que, en rigor, estamos en presencia de una expresión de carácter retórico que nada tiene que ver con una hipotética influencia del constitucionalismo soviético (29); ello se demuestra, además, porque ese artículo 1.º

(29) En ese sentido, entre otros, LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Curso de Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1963.

ha sido modelo para textos posteriores (por ejemplo, el italiano de 1947) claramente enmarcados entre los sistemas democrático-liberales.

Vamos, pues, al análisis de los tres puntos mencionados:

a) Como es bien sabido, la Constitución de 1931 define a la República como «Estado integral», compatible con la existencia de *regiones autónomas*. Dentro del marco de la distribución de competencias entre ambos sectores, el artículo 15 establece: «Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias»; y, en concreto:

— El número 1.º del artículo 15 incluye entre esas materias a la legislación social, aclarando en su último párrafo: «La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.»

— El número 8.º, siempre del artículo 15, se refiere expresamente al «régimen de seguros generales y sociales».

Sin entrar en un examen a fondo del tema, vamos a exponer las líneas generales del Derecho de la Seguridad Social de las regiones autónomas y, concretamente, de *Cataluña*.

Siguiendo a Martín-Granizo y González-Rothvoss (30), podemos distinguir dos grandes sectores:

1. Los fundamentos jurídicos del régimen especial de Cataluña en la aplicación de las disposiciones sobre trabajo, seguros sociales y mutualismo son la primera cuestión que nos ocupa.

Ante todo, y junto con el mencionado artículo 15 de la Constitución de 1931, es preciso acudir al Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932. El artículo 5.6 establece que la Generalidad ejecutará la legislación del Estado en materia del régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección del Estado. Corresponde igualmente a la Generalidad (artículo 6) la organización de todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca. En cualquier caso, la Generalidad queda obligada a subsanar, a requerimiento del Gobierno de la República, las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes, pudiendo la institución autonómica catalana, si estima injustificada la reclamación que se le presenta, someter la divergencia al fallo del Tribunal de Garantías.

(30) L. MARTÍN-GRANIZO y M. GONZÁLEZ-ROTHVOSS, *Derecho social*, Madrid, 1935, págs. 39 y sigs.

Además, según el artículo 12, f), del Estatuto corresponde a la Generalidad la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de Cooperativas, Mutualidades y Pósitos, siempre con la salvedad de las reservas establecidas en el artículo 15 de la Constitución, que ya conocemos.

La transferencia de los servicios correspondientes a seguros sociales se produce por un Decreto de enero de 1933, por el que se encomienda a la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorro de Cataluña el régimen de Patronato Social de Previsión establecido por la legislación vigente en cuanto al funcionamiento del Instituto Nacional de Previsión, encargándose del pago de las aportaciones procedentes del Estado, del que recibe las cantidades entregadas.

A su vez, por otro Decreto de noviembre de 1933 se transfieren los servicios de Mutualidades, poniendo a cargo de la Generalidad la regulación legislativa de estas instituciones y la ejecución de la legislación general en lo referente a Mutualidades para aplicación de seguros sociales.

2. La otra vertiente del tema es la relativa a los órganos y la legislación del propio régimen autonómico catalán.

Los órganos básicos de la Generalidad en materia de seguros sociales y Mutualidades son los Departamentos de Trabajo y Obras Públicas (desde octubre de 1934 se denomina sólo de Trabajo) y el de Agricultura y Economía (luego llamado, invirtiendo el orden de los términos, de Economía y Agricultura).

En concreto, las cuestiones relativas al paro están intervenidas por el Instituto Contra el Paro Forzoso (creado por Ley del Parlamento catalán de 13 de abril de 1933, desarrollada por Reglamento de 4 de septiembre); la condición de presidente de este Instituto recae en el consejero de Trabajo de la Generalidad, estando asistido por un vicepresidente —en calidad de director de los servicios—, cuatro patronos, cuatro obreros y ocho técnicos.

Los seguros sociales corren a cargo de la antigua Caja Colaboradora del INP, convertida en órgano de los seguros sociales de la Generalidad de Cataluña.

Pero sin duda la máxima novedad que nos ofrece el Derecho autonómico en materia de Seguridad Social durante la Segunda República estriba en que mientras que a nivel nacional no existía una legislación general sobre Mutualidades, en cambio en Cataluña se dictó la Ley General de Mutualidades o Sociedades de Socorros Mutuos de 22 de mayo de 1934 (31).

(31). Se publica en el *Butlletí Oficial de la Generalitat* de 27 de mayo de 1934; sobre el tema cf. J. M. GICH, «El mutualismo en Cataluña», en *Anuario del INP*, número 100, págs. 777 y sigs.

Esta Ley, que articula la Ley de Bases de la Cooperación de 17 de febrero de 1934 (a la que hace repetidas remisiones), establece las condiciones que deben cumplir las Mutualidades para poderse constituir; la incompatibilidad de los cargos directivos, que han de ser absolutamente gratuitos, con los puestos retribuidos que sea necesario crear; la exclusión de las tareas directivas de toda persona extraña a la Mutualidad; la prohibición de limitar el ingreso de socios por razones distintas de la edad, salud, profesión o residencia; en fin, la limitación de las actividades mutualistas a los fines específicos de la institución. También regula esta ley la inversión de los fondos de las entidades, la federación de las Mutualidades y las sanciones por incumplimiento de la propia legislación autonómica; en todas esas materias se concede un papel preponderante a una institución peculiar, el Consejo Superior de la Cooperación, organismo consultivo por una parte y controlador por otra de la actividad mutualista de la región catalana (32).

Debe reseñarse también alguna actividad muy concreta de la Generalidad en la materia que nos ocupa; así, la Ley del Parlamento catalán de 3 de julio de 1934, que establece la Caja de Retiro y Pensiones de los Empleados de Gas y Electricidad de las compañías que operan en Cataluña y que cuenta, como una de sus más importantes aportaciones, con una tasa sobre los recibos de consumo de gas y electricidad a cargo del público consumidor.

Como es sabido, la otra región española que alcanzó a obtener Estatuto de Autonomía fue el *País Vasco*, Estatuto aprobado, ya en plena guerra civil, por Ley de 4 de octubre de 1936. También aquí hay una referencia, en el artículo 2.º, a la competencia del País Vasco en materia de instituciones de ahorro, de previsión y de crédito y en lo concerniente a Mutualidades, siempre con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

Para concluir, señalar también que la legislación del Estado sería ejecutada, según el Estatuto, por los órganos autonómicos vascos en materia de seguros sociales, incluida su gestión y administración.

b) *El segundo punto de este epígrafe alude al capítulo II del título III del texto constitucional de 9 de diciembre de 1931, denominado Familia, economía y cultura. Únicamente vamos a recordar aquí la problemática abordada en los artículos que integran este novedoso capítulo, sin precedentes en toda la historia de las Constituciones españolas:*

— En el artículo 43 se proclama que la familia está bajo la salvaguardia

(32) Cf. los comentarios de ALEJANDRO GALLART Y FOLCH, *Derecho español del Trabajo*, Barcelona, 1936, pág. 356.

especial del Estado y que el matrimonio se funda en la igualdad de los sexos, desarrollando estas ideas en términos que no corresponde estudiar aquí. Destacar, ya que está más vinculado a nuestra temática, que el último párrafo establece literalmente: «El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la Declaración de Ginebra o tabla de los derechos del niño.»

— El enormemente polémico artículo 44 alude a la subordinación de toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional y prevé la posible expropiación, incluso eventualmente sin indemnización, y socialización de la propiedad.

— El artículo 45 alude a la riqueza histórica y artística, estableciendo un fuerte intervencionismo estatal para asegurar «su celosa custodia» y «perfecta conservación».

— Los artículos 48, 49 y 50, por último, se refieren a otro tema complejísimo y muy debatido, el de la enseñanza.

c) Habiendo estudiado en detalle el artículo 46, corresponde ahora, para completar este epígrafe, hacer una especial referencia al artículo 47, cuyo tenor literal es el siguiente:

«La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación.

La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores.»

El precepto se basa en la enmienda de Arranz y el voto particular de Leizaola, que lo eran al artículo 44 del dictamen de la Comisión, pero que dieron lugar a que se aprobara un nuevo artículo.

1. La enmienda de Arranz proponía el texto siguiente: «También la República asegura al pequeño propietario campesino una existencia digna; y a ese fin legislará, entre otras materias, el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos; sobre la indemnización por la pérdida de las cosechas; sobre cooperativas de producción y consumo; sobre cajas de vejez; sobre escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias; sobre obras para riego y establecimiento de vías de comunicación entre todos los pueblos.» La firman, con fecha 4 de septiembre de 1931, Gregorio Arranz, José Centeno, César Juarros, Federico Fernández Castillejo, Juan Carrillo, José Sánchez, Julián Ayesta y Cirilo del Río.

Como se aprecia, la enmienda es acogida sin grandes variaciones en el

texto final de la Constitución. Se acepta, además, sin grandes debates ya que Arranz la defiende en el Pleno de las Cortes en una intervención brevísima y se limita a decir que lo mismo que el artículo 44 del proyecto se refiere a una legislación social para los trabajadores asalariados, el nuevo artículo trata de proteger a un «humilde trabajador, digno de todo amparo, que no se puede considerar que es asalariado, que vive exclusivamente de su trabajo, del cultivo de la tierra, ya sea pequeño propietario, ya sea colono, ya sea arrendatario, pero que no puede estar por ningún concepto bajo el amparo de la legislación que rige para los trabajadores asalariados».

2. El voto particular de Jesús M. de Leizaola proponía extender a los pescadores la protección de la República. En rigor, el voto particular no va a necesitar ser defendido, ya que previamente a la sesión del Pleno en que se examinan estas cuestiones se ha incorporado al dictamen de la Comisión.

* * *

Queda así completo el análisis de la materia de rango constitucional en el Derecho de la Seguridad Social de la Segunda República. Sobre estas bases normativas se va a producir una legislación relativamente abundante porque es cierto que en la Segunda República se sintió la preocupación por la Seguridad Social y se mejoraron seguros sociales ya existentes si bien, como se ha observado, tal vez los resultados no llegaron a hacer realidad todas las expectativas despertadas por los preceptos constitucionales aquí analizados (33).

MARÍA GEMMA PRIETO GUTIÉRREZ
BENIGNO PENDÁS GARCÍA

(33) Sin perjuicio de que el estudio individualizado de los diversos seguros sociales durante la Segunda República Española sea objeto de un trabajo futuro, conviene resumir aquí las innovaciones principales producidas en esta materia durante el período comprendido entre el 14 de abril de 1931 y el 18 de julio de 1936. En concreto:

1. *Seguro de Enfermedad*: No se producen innovaciones importantes, si bien por Ley de 8 de abril de 1932 se ratifican dos Convenios y una Recomendación de la OIT, adoptados en 1927; como es bien sabido, el establecimiento de este Seguro, con carácter general, no se produce en España hasta la Ley de 14 de diciembre de 1942.

2. *Seguro de Accidentes de Trabajo*: En esta materia se producen, sin duda, las más interesantes novedades, con un cierto grado de satisfacción de las expectativas abiertas por el artículo 46 de la Constitución de 1931.

Las normas básicas al respecto son las siguientes:

a) Para la agricultura, el Decreto-ley de 12 de junio de 1931, convertido en ley por la de 9 de septiembre del mismo año y desarrollada por Decreto de 25 de agosto.

b) Para la industria, Ley de Bases de 4 de julio de 1932, modificada en algunos aspectos concretos por una Ley de 13 de agosto del mismo año; el texto refundido de la legislación sobre accidentes de trabajo en este ámbito de la industria y el comercio se aprueba por Decreto de 8 de octubre de 1932, texto que viene a sustituir al título correspondiente del Código de trabajo. El Reglamento de la Ley se aprueba por Decreto de 31 de enero de 1933, adicionado y enmendado posteriormente por los Decretos de 30 de abril, 29 de junio, 26 de julio y 13 de diciembre de 1934 y de 17 de enero, 29 de marzo, 25 de junio, 10 de julio y 16 de julio de 1935.

En esta normativa se establece una parcial obligatoriedad del Seguro, con una importante cobertura del riesgo de accidente de trabajo tanto en el sector agrícola como en el industrial, todo ello siguiendo muy directamente la influencia del Derecho convencional de Ginebra.

En materia de enfermedades profesionales, debe destacarse la Ley de Bases de 13 de julio de 1936 que impone (Base V) a los patronos el seguro obligatorio para los riesgos de incapacidad permanente y muerte, seguros que podrían ser concertados con cualquiera de las entidades autorizadas para la práctica del seguro de accidentes.

3. *Seguro de paro forzoso*: Destaca en esta materia el Decreto de 25 de mayo de 1931 del Gobierno provisional, elevado a rango de ley por la de 9 de septiembre de 1931 y desarrollado reglamentariamente por Decreto de 30 de septiembre del mismo año. En virtud de estas disposiciones nace, en el seno del Instituto Nacional de Previsión, la Caja Nacional Contra el Paro Forzoso.

Un segundo bloque normativo en materia de paro forzoso se inicia con la Ley de 7 de julio de 1934, continuando con otra Ley de 25 de junio de 1935, un Decreto de 29 de agosto de ese año y otras disposiciones.

No obstante, el éxito de estas medidas fue muy relativo puesto que, como mínimo, debe calificarse de incompleta la política de fomento de las instituciones espontáneas o libres de previsión contra el paro a través de bonificaciones estatales.

4. *Seguros de vejez e invalidez*: En esta materia el Derecho de la Seguridad Social de la Segunda República ofrece escasas novedades, manteniéndose la normativa existente con anterioridad.

5. *Seguro de muerte*: A pesar de ser mencionado en el artículo 46 de la Constitución, nada específico se hizo en esta materia durante el periodo que nos ocupa.

6. *Seguro de maternidad*: Su implantación constituye una de las grandes novedades establecida por Decreto del Gobierno provisional de 26 de mayo de 1931, también ratificada y convertida en ley por la de 9 de septiembre del mismo año.

Sobre estos temas, cf. MARTÍN-GRANIZO y GONZÁLEZ-ROTHVOSS, *ob. cit.*, así como los restantes manuales de la época en materia de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (GARCÍA OVIEDO, GALLART FOLCH, CARLOS G. POSADA...). Debe destacarse, como uno de los grandes proyectos de la Segunda República en materia de Seguridad Social, el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Previsión, concluido en 1935, que dio lugar a un anteproyecto de Ley de Bases de Unificación de los diversos seguros sociales.

