

CONSIDERACIONES SOBRE LA INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Ante la realidad de problemas socio-laborales que exceden de los límites de las soberanías nacionales, se ha tendido a la búsqueda de soluciones que desbordan las propias fronteras. España asumió, en materia de Seguridad Social, dos tendencias distintas, de un lado a través de convenios multinacionales, por medio de Organizaciones Internacionales, y de otro por Tratados Bilaterales, en los que se plasman los principios de reciprocidad, igualdad de trato, adquisición y conservación de derechos, recogidos por nuestro derecho positivo y tenidos como pilares básicos en el momento de negociar estos Tratados.

Nos centraremos fundamentalmente en la especial labor realizada por la OIT en esta materia y la actuación de España como Estado miembro, la razón está en el apoyo de la internacionalización como principio (Martí Bufill), la importancia de que las leyes de Seguridad Social no hagan discriminaciones entre nacionales y extranjeros, y el carácter fundamentalmente humano que prestan a las contingencias sociales (1).

El fundamento a tal internacionalización podemos encontrarla, en primer lugar, en el Preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles, totalmente aplicable a la política de Seguridad Social, «La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de tratado realmente humano, pone obstáculos a los esfuerzos de las demás naciones realmente deseosas de mejorar la suerte de los obreros de sus países».

También en la Declaración de Santiago de Chile de 1942: «La salud,

(1) PATRICIO NOUDA FUENZALIDA, *Derecho de la Seguridad Social* (Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1977). pág. 490.

la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones, por lo que se impone una acción concentrada de los Organismos de Seguridad Social...». La Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, en su artículo 12, referente a las obligaciones de los Estados en materia de Seguridad Social, fijó como nivel mínimo el establecido en el convenio núm. 102 de la OIT, cuestión que nos da una idea de la paulatina importancia de este principio de internacionalización (2).

También la propia OIT fundamenta sus principios en la idea (3), de que la paz debe basarse en la justicia social, que esta justicia debe ser universal y que para ello supone un conjunto sistemático de medidas para que todos los hombres, sin discriminación de especie alguna, tengan un nivel de vida adecuado por medio de la obtención de condiciones de trabajo justas y razonables, a la vez que una verdadera protección de sus estados de necesidad.

En esta línea diremos que la Organización Internacional del Trabajo, en sus (4) 60.^a reuniones (1975 inclusive), ha adoptado un total de 148 Recomendaciones y 143 Convenios. España tiene ratificados 95 Convenios, siendo el segundo país de la organización con mayor número de ratificaciones, después de Francia, donde ascienden a 97 (5).

Como dato indicativo, resulta clarividente ver cuál es la relación proporcional en materia de ratificaciones de España con los países de la CEE, si bien estos datos no ponen de manifiesto otra cosa que el afán de ratificar (6) en otro tiempo, ya que a pesar de ser el segundo país en cuanto al número habría de tenerse en cuenta, como dato significativo, que nuestro país permaneció quince años menos que Francia en la Organización, por razones obvias al igual que Alemania e Italia (7). Lo cierto es que con la ma-

(2) J. J. DUPUYROUX, *Le Droit de la Sécurité Sociale dans les Déclarations et Pactes Internationaux (Droit Sociale*, junio 1960), págs. 365 y ss.

(3) HÉCTOR GROS ESPIELL, *Ideología y Universidad en la OIT*, RPS núm. 90, 1971, págs. 7 y ss.

(4) La primera reunión fue la de Washington, en 1919, donde se adoptaron los seis primeros Convenios, y la última, la 60, en Ginebra en 1975, en la que se adoptaron los Convenios números 141, 142 y 143, sin que hasta 1976 hayan podido entrar en vigor por no haber sido ratificados por ninguno de los países miembros.

(5) Convenios Internacionales de Trabajo, cuadro de ratificaciones, enero 1976. OIT.

(6) Véase que Convenios tan importantes en política laboral como los referidos a libertad sindical y negociación colectiva, números 87 y 98, han sido ratificados recientemente.

(7) Alemania ingresó en la Organización en 1919, abandonándola en 1935, volviendo a producirse su ingreso en 1951. Italia, igualmente, ingresó en 1919, cesando

yoría de estos países se han firmado tratados bilaterales, que analizaremos más adelante y con limitaciones bastante significativas sobre todo en materia de Seguridad Social y de derecho y trato de igualdad de emigrantes.

Convenios de la OIT ratificados por los países de la CEE y España a 1975

Estados miembros	Fecha de ingreso	Número convenios ratificados	% sobre total convenios a 1975
Alemania	1919-1935 1951	55	38,46
Bélgica	1919	72	50,35
Francia	1919	97	67,83
Italia	1919-1939 1945	78	54,54
Luxemburgo	1920	51	35,66
Holanda	1919	72	50,35
Dinamarca	1919	43	30,69
Irlanda	1923	51	35,66
Reino Unido	1919	69	48,25
España	1919-1941 1956	95	66,43

Elaboración propia. Fuente: Convenios Internacionales de Trabajo. Cuadro de ratificaciones a enero 1976. OIT. Total Convenios, 143.

Centrando el tema en materia de Seguridad Social, cabe decir que de los 143 Convenios adoptados por la OIT, tan sólo 32 abordan temas relacionados con aquélla y cuyos datos esenciales y contenido pasamos a enumerar:

- Convenio núm. 2 Desempleo.
(1.ª reunión 1919)
- Convenio núm. 3 Protección de la maternidad. Revisado por el
(1.ª reunión 1919) número 103 (1952).
- Convenio núm. 8 Indemnizaciones por desempleo.
(2.ª reunión 1920)

cómo Estado miembro en 1939 y reincorporándose en 1945. España, sufriendo la misma suerte, ingresó en 1919, cesó en 1941, uniéndose de nuevo en 1956.

- Convenio núm. 12 (3.^a reunión 1921) Indemnizaciones por accidentes de trabajo en la agricultura. Revisado por el número 121 (1964).
- Convenio núm. 17 (7.^a reunión 1925) Indemnizaciones por accidentes de trabajo. Revisado por el núm. 121 (1964).
- Convenio núm. 18 (7.^a reunión 1925) Enfermedades Profesionales. Revisado por el número 121 (1964).
- Convenio núm. 19 (7.^a reunión 1925) Igualdad de trato (A. T.).
- Convenio núm. 24 (10.^a reunión 1927) Seguro de enfermedad (Industria). Revisado por el núm. 128 (1967).
- Convenio núm. 25 (10.^a reunión 1927) Seguro de enfermedad (Agricultura). Revisado por el núm. 128 (1967).
- Convenio núm. 35 (17.^a reunión 1933) Seguro de vejez (Industria). Revisado por el número 128 (1967).
- Convenio núm. 36 (17.^a reunión 1933) Seguro de vejez (Agricultura). Revisado por el número 128 (1967).
- Convenio núm. 37 (17.^a reunión 1933) Seguro de invalidez (Industria). Revisado por el núm. 128 (1967).
- Convenio núm. 38 (17.^a reunión 1933) Seguro de invalidez (Agricultura). Revisado por el núm. 128 (1967).
- Convenio núm. 39 (17.^a reunión 1933) Seguro de muerte (Industria). Revisado por el número 128 (1967).
- Convenio núm. 40 (17.^a reunión 1933) Seguro de muerte (Agricultura). Revisado por el número 128 (1967).
- Convenio núm. 42 (18.^a reunión 1934) Enfermedades profesionales. Revisado por el número 121 (1964).
- Convenio núm. 44 (18.^a reunión 1934) Desempleo.
- Convenio núm. 48 (19.^a reunión 1935) Conservación de los derechos de pensión de los emigrantes.
- Convenio núm. 55 (21.^a reunión 1936) Obligaciones del Armador en caso de enfermedad o accidentes de las gentes del mar.
- Convenio núm. 56 (21.^a reunión 1936) Seguro de enfermedad de la gente del mar.
- Convenio núm. 70 (28.^a reunión 1946) Seguridad Social de la gente del mar (8).

(8) Este Convenio no ha entrado en vigor por no recibir el número de ratificaciones precisas.

- Convenio núm. 71 Pensiones de la gente del mar.
(28.^a reunión 1946)
- Convenio núm. 82 Política Social.
(30.^a reunión 1947)
- Convenio núm. 102 Seguridad Social (norma mínima) (9).
(35.^a reunión 1952)
- Convenio núm. 103 Protección de la maternidad.
(35.^a reunión 1952)
- Convenio núm. 117 Política Social (10).
(46.^a reunión 1962)
- Convenio núm. 118 Igualdad de trato (S. S.).
(46.^a reunión 1962)
- Convenio núm. 121 Prestaciones en caso de A. T. y Enfermedad profesional.
(48.^a reunión 1964)
- Convenio núm. 128 Prestaciones de invalidez, vejez y supervivientes.
(51.^a reunión 1967)
- Convenio núm. 130 Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.
(53.^a reunión 1969)
- Convenio núm. 134 Prevención de accidentes (gentes del mar).
(55.^a reunión 1970)
- Convenio núm. 139 Cáncer profesional (11).
(59.^a reunión 1974)

Con la intención de dar una visión más general, creemos de interés realizar un estudio comparativo de España con los países de la CEE, en cuanto al número de convenios ratificados en materia de Seguridad Social, haciendo especial mención de aquellos que no están en vigor real por haber sido objeto de revisión por ulteriores convenios.

(9) Este Convenio, de vital importancia, fue cuidadosamente preparado por la Oficina Internacional de Trabajo, para lo cual realizó una prolija encuesta, en el orden institucional, sobre el coste de la Seguridad Social. Ver: *Análisis Comparado del costo de la Seguridad Social*, RIT, 1952. A pesar de lo cual en 1 de enero de 1976 sólo 26 países de los 135 lo habían ratificado.

(10) Este Convenio, al igual que el número 82, se toman por su afección a los temas de Seguridad Social.

(11) La fuente de que procede la relación que hemos transcrito es el cuadro de ratificaciones de la OIT. También aparecen en *Acción protectora y estructura orgánica de la Seguridad Social*, Presidencia del Gobierno, 1977, pág. 87.

CUADRO 2

NUMERO DE CONVENIOS DE LA O.I.T. DE SEGURIDAD SOCIAL

Países miembros de la OIT	1.ª R	2.ª R	3.ª R	7.ª R			10.ª R			17.ª Reunión				18.ª R	19.ª R	21.ª R	28.ª R	30.ª R	35.ª R	46.ª R	48.ª R	51.ª R	53.ª R	55.ª R	59.ª R							
	1919	1920	1921	1925	1927	1933	1934	1935	1936	1946	1947	1952	1962	1964	1967	1969	1970	1974														
	2*	3	8*	12	17	18	19*	24	25	35	36	37	38	39	40	42	44*	48*	55*	56*	70+	71*	82*	102*	103	117*	118*	121	126	130	134*	139*
Alemania	x	x	x	x	x	x	x	x	x								+			x				x		x	x	x	x	x		
Bélgica	x		x	x	x	x	x										+		x	x			x	x			x					
Francia	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x	x			x					
Italia	x	x	x	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x	x	x						
Luxemburgo	x	x	x	x	x	x	x	x	x								+							x	x			x				
Holanda	x		x	x	x	+	x	x	x								+	x	x			x	x	x			x	x	x			
Dinamarca	x		x	x		x	x									x							x				x					
Irlanda	x		x	x		x	x									x							x				x					
Reino Unido	x		x	x	x	+	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x	x									
España	x	x	x	x	x	x	x	x	x								x	x	x	x	x	x			x	x					x	

Elaboración propia. Fuente: Convenios Internacionales de Trabajo. Cuadro de ratificaciones a enero 1976.

N* = Convenio en vigor a 1 enero 1976.

N+ = Convenio que no entró en vigor por falta de ratificaciones.

R = Reunión de la A. de la OIT y fecha.

X = Convenio ratificado.

+ = Convenio denunciado con anterioridad o posterioridad a la ratificación.

CUADRO 3

PROPORCION DE CONVENIOS RATIFICADOS Y EN VIGOR DE LA C.E.E.
Y ESPAÑA DE LOS 32 CONVENIOS EXISTENTES DE SEGURIDAD SOCIAL
A 1 DE ENERO DE 1976

Estados miembros	Número de Convenios ratificados de S. S.	% de Convenios ratificados	% de Convenios en vigor
Alemania	17	53,13	31,25
Bélgica	11	34,38	25,00
Francia	21	65,63	31,25
Italia	21	65,63	34,38
Luxemburgo	12	37,50	18,75
Holanda	15	46,87	31,25
Dinamarca	8	25,00	15,63
Irlanda	8	25,00	21,88
Reino Unido	19	59,38	21,88
España	18	56,25	31,25

Elaboración propia. Fuente: Convenios Internacionales de Trabajo. Cuadro de ratificaciones a enero 1976. Total de Seguridad Social 32.

Así podemos llegar a la conclusión, que en España, de los 18 Convenios de la OIT ratificados y referentes a Seguridad Social, solamente 10 se encuentran realmente vigentes, éstos son los números: 2, 8, 19, 44, 48, 55, 56, 103, 117 y 134. Ocupando por lo tanto y dentro de los países analizados, un lugar poco prioritario, en razón a la falta injustificada (12) de ratificación de convenios tan importantes como los números 102, 121 y 128, sobre normas mínimas, prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, e invalidez, muerte y supervivencia.

Como afirmábamos al principio, la segunda fórmula utilizada por nuestro país, es el Tratado Bilateral, con la consciencia de las limitaciones que este instrumento depara, primordialmente si pensamos que la materia sustantiva que regula es de una continua evolución tendente a cubrir los po-

(12) Participando de opiniones similares en el texto *Acción protectora...* cit. «Se mantiene la falta de razones para la ratificación de estos Convenios, ya que a nivel externo la OIT no se refleja exactamente el alcance de la Seguridad Social española, tras las modificaciones de 1966 y 1972.»

sibles estados de necesidad a los que pueda verse enfrentado el trabajador (en este caso emigrantes y extranjeros) al devenir el riesgo en siniestro. Para dar una idea de este desfase pasamos a constatar los tratados suscritos por España que están en vigor, proporcionando los datos necesarios que nos demuestran con claridad el largo procedimiento utilizado para su realización.

- Convenio de Seguridad Social con la República Federal de Alemania de 29 de octubre de 1959, instrumento de ratificación de 13 de octubre de 1960, «BOE» de 11/10/61. Modificado por el Convenio de 4 de diciembre de 1973, «BOE» 28/10/77 (sin que de este último caso del acuerdo se publicara el instrumento de ratificación).
- Convenio de Seguridad Social con Bélgica de 28 de noviembre de 1956, instrumento de ratificación de 25 de abril de 1958, «BOE» 13/5/58. El acuerdo administrativo para la aplicación del convenio fue firmado el 10 de septiembre de 1957 y derogado posteriormente por acuerdo de 30/7/69, «BOE» 23/9/69. Modificado en parte por el convenio de 10 de octubre de 1967, instrumento de ratificación 20/5/68, «BOE» 30/8/69.
- Convenio General de Seguridad Social con la República Francesa de 31 de octubre de 1974, instrumento de ratificación de 13 de junio de 1975, «BOE» 24/3/76.
- Convenio de Seguridad Social y Protocolo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 13 de septiembre de 1974, instrumento de ratificación de 31 de diciembre de 1974, «BOE» 31/3/75 (13).
- Convenio de Seguridad Social con la República de Italia de 20 de julio de 1967, instrumento de ratificación de 30 de mayo de 1968, «BOE» 12/8/76. Este sustituye al anterior de 21 de julio de 1956.
- Convenio Especial de Seguridad Social con el Gran Ducado de Luxemburgo de 8 de mayo de 1969, instrumento de ratificación de 27 de febrero de 1970, «BOE» 23/4/73. Modificado en parte por el Convenio de 27 de junio de 1975, instrumento de ratificación de 17 de febrero de 1977, «BOE» 26/5/77.
- Convenio de Seguridad Social con el Reino de los Países Bajos de 5 de febrero de 1974, instrumento de ratificación de 13 de junio de 1974, «BOE» 20/3/75.

(13) Con relación a la afiliación de la Seguridad Social española del personal no diplomático adscrito a la representación del Reino Unido en España, se firmó acuerdo de 19-11-76, *BOE* 10-5-77.

- Convenio de Seguridad Social con la República de Austria de 23 de octubre de 1969, instrumento de ratificación de 10 de junio de 1970, «BOE» 12/11/70 (14).
- Convenio de Seguridad Social con Portugal de 11 de junio de 1969, instrumento de ratificación de 2 de febrero de 1970, «BOE» 28/7/70. Acuerdo adicional de 22 de mayo de 1970, instrumento de ratificación de 27/3/73, «BOE» 31/7/73 (15).
- Convenio de Seguridad Social con Suiza de 13 de octubre de 1969, instrumento de ratificación de 10 de junio de 1970, «BOE» 1/9/70, acuerdo para su aplicación 27/10/71, «BOE» 24/12/71.
- Convenio de la Seguridad Social con la República Argentina de 28 de mayo de 1966, instrumento de ratificación de 12 de mayo de 1967, «BOE» 16/9/67, acuerdo complementario de 21 de abril de 1969, «BOE» 5/7/69.
- Convenio de Seguridad Social con la República Federativa del Brasil de 25 de abril de 1969, instrumento de ratificación de 12 de agosto de 1971, «BOE» 12/8/71.
- Convenio General de Seguridad Social con la República de El Ecuador de 1 de abril de 1960, instrumento de ratificación de 2 de febrero de 1961, «BOE» 23/10/62. Convenio adicional de 8 de mayo de 1974, instrumento de ratificación de 4 de noviembre de 1974, «BOE» 29/7/75.
- Convenio General de Seguridad Social con la República del Paraguay de 25 de junio de 1959, instrumento de ratificación de 7 de enero de 1960, «BOE» 18/4/60. Convenio complementario de 2 de mayo de 1972, instrumento de ratificación de 24 de julio de 1974, «BOE» 4/10/74.
- Convenio de Seguridad Social con Perú de 24 de julio de 1964, instrumento de ratificación de 25 de abril de 1965, «BOE» 2/9/69.

Una vez transcritos los Tratados Bilaterales que en la actualidad tiene suscritos España y puesto de manifiesto el desfase existente entre la fecha del convenio, el acuerdo administrativo para su aplicación y el de su entrada en vigor, con los efectos negativos que ya hemos apuntado, creemos de interés el realizar un análisis conjunto de estos países.

Para dar una idea de la tendencia internacional, en materia de Seguridad Social y por lo que respecta a la OIT, es conveniente ver la pano-

(14) El artículo 10 de este Convenio fue rectificado mediante canje de cartas, y aparecido en el *BOE* el 15 de abril de 1971.

(15) Convenio complementario de 7 de mayo de 1973, instrumento de ratificación de la misma fecha, *BOE* 7-6-78.

rámica general y específica de la materia que nos interesa en los países con los que España tiene suscritos Tratados Bilaterales, pudiendo así adquirir una visión más o menos objetiva de la evolución seguida desde la perspectiva del organismo internacional que estudiamos.

CUADRO 4

PROPORCION DE CONVENIOS RATIFICADOS EN TOTAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL POR LOS PAISES CON QUE ESPAÑA TIENE SUSCRITO CONVENIO BILATERAL

Estados miembros	N.º total Convenios ratificados	% sobre el total Convenios a 1975	N.º Convenios ratificados de S. S.	% de Convenios ratificados sobre el total de S. S.	% de Convenios en vigor de S. S.
Alemania	55	38,46	17	53,13	31,25
Bélgica	72	50,35	11	34,38	25,00
Francia	97	67,83	21	65,63	31,25
Italia	78	54,54	21	65,63	34,38
Luxemburgo.	51	35,66	12	37,50	18,75
Holanda	72	50,35	15	46,87	31,25
Irlanda	51	35,66	8	25,00	21,88
Reino Unido.	59	48,25	19	59,38	21,88
Argentina (1)	57	39,86	11	34,38	12,50
Austria	43	30,07	11	34,38	15,63
Brasil	54	37,76	6	18,75	12,50
Ecuador (2)..	42	29,37	10	31,25	18,75
Paraguay (3).	33	23,07	1	3,12	3,12
Portugal (4).	30	20,98	4	12,50	3,12
Perú (5)	60	41,95	17	53,12	21,87
Suiza	34	23,77	5	15,62	12,50
España	95	66,43	18	56,25	31,25

(1) Ultimo Convenio ratificado a 1 de enero de 1976, en 1958.

(2) Este país, junto con Hungría y Suecia, son los únicos que tienen ratificados el Convenio 139 sobre cáncer profesional.

(3) Ultimo Convenio ratificado a 1 de enero de 1976, en 1965.

(4) Ultimo Convenio ratificado a 1 de enero de 1976, en 1958.

(5) Ultimo Convenio ratificado a 1 de enero de 1976, en 1964.

Elaboración propia. Fuentes: Cuadro de ratificaciones OIT. Enero 1976.

Por último y como conclusiones a los datos expuestos cabría matizar los siguientes extremos:

1. Con relación a los Convenios multinacionales, habría que homogeneizar a nivel internacional, la altura de nuestra Seguridad Social, ratificando los Convenios que estando por debajo de nuestro nivel, fijan condiciones mínimas. Al mismo tiempo mejorar nuestro propio ordenamiento a través de este instrumento, por ser más beneficioso que los Tratados Bilaterales, con otras Organizaciones Internacionales cuyo nivel puedan desarrollar un mejor perfeccionamiento (16).
2. En materia de Tratados Bilaterales, hay una serie de aspectos que se aprecian a *prima facie*, nos referimos a su actualización, véase que una parte importante se suscribieron con anterioridad a la Ley de Financiación y Perfeccionamiento del Régimen General de la Seguridad Social, y en otros casos antes de la propia Ley General de 1966.

A pesar de que tal instrumento no sea todo lo válido que desearíamos, y mientras subsistan las diferencias en cuanto a igualdad de trato y adquisición de derechos de nacionales y extranjeros, entre los países en que existen mayor número de emigrantes españoles, es del todo necesario mantener estas negociaciones, si bien no deben existir más que las necesarias, en función, claro está, del nivel de protección que se obtenga, y que su renovación o no esté en base al movimiento migratorio.

En este mismo orden cabe señalar la falta de Tratados con países en los que el movimiento migratorio es importante, citando *ad exemplum*, Dinamarca, Suecia, Canadá, Australia y Venezuela.

En ningún momento debe olvidarse la falta de agilidad, no ya a la hora de la negociación, sino en el procedimiento de ratificación y entrada en vigor, ya que de otra forma el Tratado en sí pierde gran parte de su vigencia surgiendo a la luz desfasado, así el Convenio Hispano-Alemán de 4/12/73, se publica en el «BOE» en octubre de 1977 y el complementario del Convenio Hispano-Portugués de 7 de mayo de 1973 no se publica en el «BOE» hasta 1978.

JOSÉ LUIS TORTUERO PLAZA

(16) Es de apreciar la falta de ratificación de la Convención del Consejo de Europa sobre igualdad de trato en materia de Seguridad Social entre los trabajadores nacionales y extranjeros. Denuncia que se plasma en *Acción Protectora...*, cit, pág. 96.

