

## PRÁXEDES ZANCADA Y RUATA (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista

## PRÁXEDES ZANCADA Y RUATA (1880-1936): The defence of compulsory social insurance from political and legal reformism and arising from the reform party

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada  
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social  
Director de la Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*  
 <https://orcid.org/0000-0002-0230-6615>

Cita sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L., "PRÁXEDES ZANCADA Y RUATA (1880-1936): La defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 26 (2021): 283-315.

*“Verdor nuevos los espinos  
tienen ya por la colina,  
toda de púrpura y nieve  
en el aire estremecida.*

*Cuántos ciclos florecidos  
les has visto; aunque a la cita  
ellos serán siempre fieles,  
tú no lo serás un día.*

*Antes que la sombra caiga,  
aprende cómo es la dicha  
ante los espinos blancos  
y rojos en flor. Vé. Mira”.*

LUIS CERNUDA<sup>1</sup>

### 1.-Elementos de una biografía intelectual

Práxedes Zancada y Ruata (1 de enero de 1880-13 de octubre de 1936)<sup>2</sup> fue un jurista, reformador social, constitucionalista, profesor de Derecho social, periodista, político español y diputado a Cortes durante la Restauración monárquica<sup>3</sup>. De formación krausista y de ideología

<sup>1</sup> LUIS CERNUDA: *Los Espinos*, en *Poesía Completa*, edición a cargo de Derek Harris y Luis Maristany, Barcelona, Barral Editores, 1977, pág. 318.

<sup>2</sup> Ejecutado en Alicante el 13 de octubre de 1936 por motivos políticos durante la Guerra Civil.

<sup>3</sup> Datos al respecto, en CEJADOR y FRAUCA, J.: *Historia de la lengua y literatura castellana*, Madrid, Tip. de la *Rev. de arch., bibli. y museos*, 1920; JIMÉNEZ y JIMÉNEZ-CORONADO, H.: «Yo vi asesinar a Canalejas», *Blanco y Negro* (Madrid), 15 de noviembre de 1958, págs.70-74; OSSORIO y BERNARD, M.: «Zancada y Ruata (Práxedes)», (...)

reformista (corriente del liberalismo social<sup>4</sup>) que conecta visiblemente con el movimiento ideológicamente heterogéneo del regeneracionismo, y muy especialmente de su figura más representativa Joaquín Costa, con su obra más influyente *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*<sup>5</sup>. Como se sabe, la “Restauración borbónica” fue una etapa política de la historia de España dominada bajo sistema monárquico que se extendió entre finales de 1874 (momento del pronunciamiento del general Arsenio Martínez Campos que dio fin al periodo de la Primera República Española) y el 14 de abril de 1931 (fecha de proclamación de la Segunda República). Se recuperó el trono por parte Alfonso XII, un miembro dinástico de la Casa de Borbón, después del paréntesis del Sexenio Democrático. En ella dominó un liberalismo autoritario con fuerte tensiones sociales y una relativa estabilidad política hasta alcanzar la crisis epocal de 1917 y el golpe de Estado militar que implantaría la Dictadura de General Primo de Rivera (1923-1930)<sup>6</sup>. Su vida y obra está marcado por ese largo periodo de vigencia del liberalismo autoritario. Práxedes Zancada haciéndose eco de la denuncia costiana de la constitución real como constitución de la oligarquía frente a la constitución oficial de la Restauración, señalaba, con contundencia, que el gran problema es “que el régimen parlamentario, leal y sinceramente, no ha existido en España, y que las Cortes no han representado la voluntad de la Nación, sino la voluntad de los oligarcas”<sup>7</sup>. Práxedes Zancada viene a asumir la fórmula regeneracionista de Costa de una revolución desde arriba para crear las condiciones de la implantación de un nuevo orden democrático basado en el constitucionalismo social<sup>8</sup>.

Nacido en Madrid en 1880 era hijo de Arturo Zancada y Conchillos, un comandante del Ejército y gobernador de varias provincias. Fue el sucesor de su padre al frente de la dirección de La Ilustración Nacional, siendo además colaborador de otras publicaciones periódicas como La Correspondencia de España, El Imparcial, El Globo, La España Moderna, Vida Marítima o Alma Española, entre otras. Fue autor de diversas obras de carácter sociológico, entre ellas El obrero en España: (notas para su historia política y social) (1902)<sup>3</sup> y El trabajo de la mujer y el niño (1904). Perteneció al Instituto de Reformas Sociales (en adelante, IRS), colaborando en la creación del Instituto Nacional de Previsión (en adelante, INP), publicaría también Canalejas, político y gobernante (1913), una biografía del político liberal José Canalejas, de quien fue secretario y

---

*Ensayo de un catálogo de periodistas españoles del siglo XIX*, Madrid, Imprenta y litografía de J. Palacios, 1903; RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, B.: «Una súbita rebelión epistolar en la república de las letras», Monteagudo, Universidad de Murcia (17), 2012, págs. 97-108; TIANA FERRER, A.: «Educación obligatoria asistencia escolar y trabajo infantil en España en el primer tercio del siglo XX», *Historia de la educación: Revista interuniversitaria* (6), 1987, págs. 43-60.

<sup>4</sup> Para la significación de esta forma evolucionada y democrática de “liberalismo social”, véase HOBHOUSE, L.T.: *Liberalismo*, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los fundamentos del “Liberalismo Social” y sus límites: Leonard Trelawney Hobhouse”, en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 136 (2017), págs. 711-761.

<sup>5</sup> COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo*, en *Obras*, vol. I., Guara, Zaragoza, 1982, y *Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno en España: Urgencia y modo de cambiarla*, 2 vols., Estudio introductorio de Alfonso Ortiz, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

<sup>6</sup> Sobre los orígenes, fundamentos y desarrollo de la Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera, puede consultarse en una perspectiva general VILLARES, R. y MORENO LUZÓN, J.: *Restauración y Dictadura*, vol. 7 de la Historia de España, dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares, Madrid, Marcial Pons, 2009; TUSELL, J. y PORTERO, F. (Eds.): *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998; GONZÁLEZ CUEVAS, P.C.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000; GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria, 1923-1930*, Madrid, Alianza editorial, 2005; BEN-AMI, SH.: *El cirujano de hierro. La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona, RBA Libros, 2012; BEN-AMI, SH.: *Los orígenes de la Segunda República: anatomía de una transición*, Madrid, Alianza editorial, 1990.

<sup>7</sup> Cfr. ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Iberoamericana de publicaciones, 1930, pág. 43.

<sup>8</sup> Sobre el pensamiento de Joaquín Costa, puede consultarse, CHEYNE, G. J. G.: *Joaquín Costa el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972; ORTÍ, A.: *En torno a Costa*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996.

mantuvo una gran influencia afianzando en él un pensamiento incrustado en la ideología del liberalismo social; o El momento político actual, entre otras. Zancada mantuvo amistad con Melquíades Álvarez. Subrayaba en José Canalejas y Méndez su dimensión europeísta y su liberalismo social (que le llevó a apoyar el intervención público en la cuestión social y la defensa de la legislación laboral protectora de los trabajadores), pero también su defensa de un Estado laico independiente del poder de la Iglesia<sup>9</sup>. Para Práxedes Zancada José Canalejas “representó una política equidistante igualmente de las exageraciones demagógicas y de las intransigencias clericales”<sup>10</sup>. En su carrera política, obtuvo escaño de diputado a Cortes en las elecciones de 1910, por el distrito burgalés de Castrojeriz, y de 1918 y 1923, en ambas por el distrito toledano de Quintanar de la Orden<sup>11</sup>. Llegó a ser Secretario de la Comisión Interina de Corporaciones, de la cual formaban parte, entre otros, Alvaro López Núñez, Francisco Largo Caballero, Andrés Saborit, Padre Gafo, Carlos y Mariano González-Rothvoss, Tomás Elorrieta, Alejandro Gallart, Francisco Hostench, Rafael de Buen. Fue también Profesor de Derecho Corporativo en la Escuela Social del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industrial<sup>12</sup>. De la Escuela Social del Ministerio de Trabajo fue Director Leopoldo Palacios Morini<sup>13</sup>.

Falleció en 1936, fusilado en Alicante. La vinculación originaria de Zancada no sólo fue institucional, sino también de amistad personal, siempre se sintió muy unido a él desde el pensamiento krausista en su vertiente de liberalismo social<sup>14</sup>. De algún modo su asesinato el 12 de noviembre de 1912 lo dejaría marcado en toda su vida y es de significar que la afinidad de pensamiento de corte liberal social se mantuvo siempre en todas las fases de su desarrollo vital.

Desde el ideario de reforma jurídico-social presenta un programa que conjugaba el principio de solidaridad y armonía social dentro del “organismo social” con una reforma educativa y una apuesta por la implantación de una “economía social”. Este fue el ideario que le había llevado antes

<sup>9</sup> ZANCADA, PRÁXEDES: *Canalejas, político y gobernante*, Madrid, González y Giménez, 1913, págs.83 y sigs.

<sup>10</sup> ZANCADA, PRÁXEDES: *Canalejas, político y gobernante*, Madrid, González y Giménez, 1913, pág. 9.

<sup>11</sup> «Zancada y Ruata, Práxedes. Elecciones: 46. Elecciones 8.5.1910». Buscador histórico de diputados 1810-1977. Congreso de los Diputados.; «Zancada y Ruata, Práxedes. Elecciones: 49. Elecciones 24.2.1918». Buscador histórico de diputados 1810-1977. Congreso de los Diputados.; «Zancada y Ruata, Práxedes. Elecciones: 35. 52. Elecciones 29.4.1923». Buscador histórico de diputados 1810-1977. Congreso de los Diputados.

<sup>12</sup> El Real Decreto Ley de 17 de agosto de 1925 convirtió en Escuela Social la Sección de Cultura Social del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, a la vez que le encomendaba el servicio bibliográfico, el archivo de estudios sociales y de industria y comercio, y la organización de conferencias, cursos, excursiones, exposiciones, museos, congresos, publicaciones y cualquiera otra obra social que tuviese por objeto la difusión y fomento de la cultura popular sobre materias económicas y sociales. Para realizar dichos objetivos, la Escuela Social organizaría los correspondientes estudios repartidos en tres años, en los que se estudiarían diversas materias de política social, geografía humana, protección de los trabajadores, instituciones de previsión y seguros sociales, etc., previendo una serie de enseñanzas prácticas, para finalizar con un trabajo monográfico de fin de carrera, junto con enseñanzas de un idioma moderno, taquigrafía y mecanografía. El Ministerio de Trabajo expediría un certificado de estudios que se valoraría como mérito para la promoción de Funcionarios dentro del Ministerio.

<sup>13</sup> Sobre su pensamiento social, jurídico y política, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Crítica Social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)”, en *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 134 (2007), págs. 307-358.

<sup>14</sup> Hasta punto es así que cuando fue asesinado José Canalejas el por entonces subsecretario de la Presidencia, Práxedes Zancada, apenas repuesto del síncope sufrido al recibir la noticia del atentado a Canalejas, fue comisionado –en interés institucional y personal– para disponer el ánimo a la viuda del finado para conocer la triste nueva. Desde el Ministerio de la Gobernación Zancada se dirigió inmediatamente al domicilio particular de Canalejas, solicitando ser recibido con urgencia por la viuda. Nuestros afanes informativos se detenían, respetuosos, ante el dolor de la ilustre dama, renunciando a inquirir los detalles de tan trágica escena. Al llegar Zancada a casa de Canalejas, la viuda conocía ya la noticia, aun cuando no toda la gravedad que ella encerraba. Zancada cumplió su penoso deber en los términos de la más absoluta sobriedad, sin que el propio pesar le permitiese mitigar la impresión que habría de experimentar la viuda. El dictamen de los médicos que han reconocido el cadáver de Canalejas manifiesta tener este una herida, mortal de necesidad, en la cabeza, con orificio de entrada en la región mastoidea izquierda y orificio de salida, más reducido que aquél, en la misma región del lado derecho.

a comprometerse activamente en el Instituto de Reformas Sociales, junto con la flor y nata del krausismo reformista de su tiempo: Azcárate, Posada, Buylla, Piernas Hurtado<sup>15</sup>, Zancada y Melquiades Álvarez. Su participación fue especialmente activa dentro del IRS con el diseño de la reforma jurídica e institucional de las relaciones laborales<sup>16</sup>. Zancada había señalado que las consecuencias económicas y sociales de la primera guerra mundial obligaban a precisar la evolución del intervencionismo público tanto en los derechos laborales como en los derechos a los seguros sociales. Es entonces cuando muchas constituciones europeas “con un hondo sentido de solidaridad colectiva, en lo económico y en lo social” están llevando a cabo una obra de profunda renovación en la vida del trabajo y de la protección social del Estado<sup>17</sup>.

## 2. Pensamiento sociopolítico y jurídico general

El IRS desaparecería con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera, siendo desplazado funcionalmente por el “Consejo de Trabajo”<sup>18</sup>, mientras que el INP tendría plena continuidad y se reforzaría a medida que se iba desarrollando el sistema de seguros sociales obligatorios (o, como los llamaría Maluquer, “seguros de utilidad social”). Es lo cierto que el espíritu y forma de articulación del IRS, basado en el diálogo y la cooperación entre las fuerzas sociales y en la pretensión de realizar una política de *negociación legislativa previa* y condicionante de la iniciativa gubernamental no encajaba con el modo de comportamiento autoritario de la Dictadura, que aprovechó la incapacidad del régimen de la Restauración para responder satisfactoriamente al cúmulo de problemas y tensiones acumuladas durante su desarrollo en esas dos primeras décadas del siglo veinte. El IRS (que no pudo alcanzar lo que pretendía por las mismas contracciones

<sup>15</sup> Véase PIERNAS HURTADO, J.: *Principios elementales de la ciencia económica*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1903, con crítica a las doctrinas individualista y con gran influencia de los socialistas de cátedra.

<sup>16</sup> Cfr. *Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo. Información legislativa y bibliográfica*, Madrid, IRS, 1911; *Las regulaciones colectivas del contrato de trabajo. Sumario de legislación comparada. Libertad Sindical y Sindicación obligatoria*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1922; *El contrato colectivo en la reforma social. Unas cuantas notas*, Madrid, 1933, donde se refleja, por cierto, una apuesta sobre el papel del convenio colectivo como instrumento de diálogo y de colaboración entre los actores sociales. Véase ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, espec., págs. 21 y sigs. (“Ideologías y seguros sociales”), en particular, pág. 69.

<sup>17</sup> ZANCADAY RUATA, P.: *Derecho Corporativo español*, Madrid, Juan Ortiz Editor, 1928, pág. 14. Él subraya que la organización corporativa instaurada en el Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926 era incompatible con la libertad sindical: no se basaba en el sindicato único obligatorio, sino en la asociación libre que podía coexistir con ella (*Ibid.*, págs. 17 y 225 y sigs.).

<sup>18</sup> El Real Decreto de 8 de mayo de 1920 (lo firma El Presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Dato) creó el Ministerio de Trabajo. Según su art. 1º. “En virtud de la autorización concedida al Gobierno en la disposición 8ª complementaria de la Ley de Presupuestos vigente, se crea el Ministerio de Trabajo, al que quedan asignados, desde luego, los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión; la Sección de Reformas Sociales de la Gobernación; el Negociado del Trabajo y la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo; el Consejo de Emigración, y el Patronato de Ingenieros y Obreros Pensionados en el Extranjero”. El Real Decreto de 29 de abril de 1924 crea el “Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria”, como órgano consultivo del Gobierno en las materias de la competencia del Ministerio del mismo nombre (art. 1). En el año 1924, una parte cualitativamente importante del IRS se incorporó a la plantilla del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (la relación de personal del IRS que se incorpora a la plantilla del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, se recoge en el Real Orden 16 junio 1924, *Gaceta* del 20). Basta relacionar nombres de la talla de Alvaro López Nuñez, Salvador Crespo y López de Arce, Leopoldo Palacios y Morini, Constancio Bernardo de Quirós, Pedro Sangro y Ros de Olano, *Práxedes Zancada de Ruata*, Federico López Valencia, José Conde y Sé, Juan de Uña Sarthou, José Casais Santaló, León Martín-Granizo, Mariano González-Rothvoss, Antonio Fabra Ribas, Francisco Rivera Pastor, etcétera. Excepción importante fue, desde luego, la de Adolfo G. Posada, el cual rehusó incorporarse a la nueva Administración de la Dictadura. Véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003. Asimismo, MONEREO PÉREZ, J.: “El liberalismo social krausista-institucionalista de Juan Uña Sarthou”, en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 140 (2008), págs. 95-820; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Crítica Social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)”, en *Citas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 134 (2007), págs. 307-358.

internas del régimen conovista, basta reparar en la no aceptación política de los sucesivos proyectos de Ley de contrato de trabajo para dar cuenta de este hecho crítico) fue suprimido con la coherencia propia de una decisión autoritaria que supo ver en todas sus consecuencias previsibles, como tantas cosas, nuestro Adolfo Posada<sup>19</sup>.

Defendía –como José Canalejas (1845-1912), uno de sus referentes ideológicos y de acción en el plano de política del Derecho– un reformismo práctico que se resuelve en el valor de la solidaridad<sup>20</sup>, que en el plano estrictamente político era laico y miraba muy de cerca al reformismo social de Lloyd George en Inglaterra. De ahí su consagración y dedicación a la política y al Derecho social, que estaría llamado a realizar el valor, la idea, de la justicia social. Los hombres más progresistas del IRS y del INP –como Maluquer y Salvador, López Núñez, Leopoldo Palacios Morini, *Zancada*, etcétera– pensaban que la servidumbre social de las personas en la empresa moderna es la que acude a remediar el seguro obligatorio que ha producido una obra de auxilio y justicia social, cuyo fundamento lo hace arrancar del cristianismo: la pensión de vejez de los económicamente débiles. Estas ideas-fuerza permiten entrever que el compromiso con la reforma social de personalidades como Adolfo G. Posada, Adolfo Álvarez Buylla (desde un liberalismo social de inspiración krauso-institucionista)<sup>21</sup>, José Maluquer y Salvador (republicanismo social) y *Zancada* (liberalismo social) no se limitaron a una política defensiva de orden público social (enfoque predominante en el nacimiento del sistema de seguros sociales)<sup>22</sup>, sino que trató de mejorar

<sup>19</sup> Véase POSADA, A.: *Fragmentos de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983. Posada renunciaría a integrarse en las estructuras autoritarias de la Dictadura. Sobre la contribución decisiva de Posada al desarrollo de la reforma social y, en particular de la labor del IRS, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España*. Adolfo Posada, Madrid, MTAS, 2003.

<sup>20</sup> Véase CANALEJAS, y MÉNDEZ, J.: *Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural de 1904-1905, celebrada el 28 de Marzo de 1905, bajo la presidencia de S.M. el Rey D. Alfonso XIII*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1905, pág.9, y realiza la solidaridad en págs.12 y sigs. Asume al respecto la opinión de Schäffle cuando afirma que “la reforma social es el cristianismo práctico convertido en patrimonio de todos”. Precisamente esto le permite defender el seguro obligatorio (el seguro obligatorio jurídicamente impuesto, cuya implantación debe prepararse) si es socialista el seguro obligatorio, también es cristiano (*Ibid.*, pág.53). El deber público impone la asistencia social (Pág.70). Canalejas postulaba la creación de un Estado “corrector” fuerte, en el sentido de que debería ser capaz de concentrar y fomentar todas las fuerzas y todas las energías de la sociedad, que tienen precisamente su encarnación jurídico-política en el Estado. Éste tiene que realizar un intervencionismo positivo en la transformación social, pues veía en el Estado un instrumento del poder para organizar la modernización política y social. Véase CANALEJAS, J.: “Prólogo” a la obra de ZANCADA, P.: *El obrero en España* (notas para su historia política y social), Prólogo de José Canalejas, Barcelona, Casa Editorial Maucci, 1902, págs. 23.

<sup>21</sup> Adolfo González Buylla siempre muy cerca del Partido Socialista y colaboró en su condición de abogado con los sindicatos obreros; y Adolfo G. Posada como krausista positivista e institucionista, el cual militaría –junto con Azcárate, *Zancada*, Palacios, y otros muchos krausistas– en el partido reformista de Melquíades Álvarez, discípulo de Adolfo G. Posada, por otra parte.

<sup>22</sup> Como se refleja, ciertamente, en personalidades tan significativas como Álvaro Nuñez, para el cual “el ingreso de la clase proletaria en la vida política y social”, “ha permitido a los trabajadores apartarse de idealismos utópicos, adaptarse a la realidad evolutiva y colaborar, armonizados con las otras clases sociales, en la magna obra de la restauración del país”. Cfr. LÓPEZ NUÑEZ, Á.: *El Seguro obrero en España*, Madrid, Imprenta de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1908, Prólogo, pág.1. También el propio Maluquer realizaría el objeto de la pacificación social a la cual contribuye decisivamente la política de reformas sociales. Véase MALUQUER Y SALVADOR, J.: “Grandes y recíprocas amnistías sociales pueden evitar estados de guerra civil en cada fábrica, cuando estén necesitadas todas de acudir a la lucha económica en el frente internacional”, artículo de prensa publicado en el periódico *El Liberal*, de Madrid, febrero de 1918, recogido en la recopilación de MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Una campaña en pro del Seguro y de la Previsión Popular (publicaciones y trabajos de don José Maluquer y Salvador)*, vol.I, cit., pág. 290. La idea de política de contención social se vislumbra igualmente en GONZÁLEZ REBOLLAR, H.: *La Ley de accidentes del trabajo*, Salamanca, Imprenta de Calón, 1908, pág. 24, donde señala que la legislación protectora ha logrado que que desaparezcan los caracteres de lucha en medio de los que se producían las reivindicaciones del proletariado; ha hecho innecesaria la continuación de aquella propaganda que, en nombre de las clases desheredadas, venían haciendo las más “disolventes teorías”.

el desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía dentro de un proyecto de construcción de un régimen democrático<sup>23</sup>.

La “revolución desde arriba” de Maura se desplegó rápidamente para llevar a cabo la reforma política, económica y social. Sus propuestas en el campo social buscan la integración desde el paternalismo social, la protección, la educación y la moralización de las clases trabajadoras (las “masas”). Esa revolución desde arriba presenta la regla de juego preestablecida de excluir a los que disienta del ámbito estricto acotado por el régimen de la Restauración. Era hablar en nombre de los trabajadores y de los pobres para evitar que los hablen por sí mismos. Así se legisló en materia sociolaboral y se impulsaría desde una lógica de liberalismo atemperado socialmente la labor reformadora del Instituto de Reformas Sociales. El maurismo, como grupo político diferenciado, supuso el intento de aplicar un programa de modernización de tipo conservador<sup>24</sup> y autoritario en respuesta a las exigencias de gobernar y dirigir política y jurídicamente los procesos sociales y económicos ya sean disruptivos o sean secuenciales o evolutivos. La modernización –y el proceso de racionalización jurídica del mismo– puede ser democrática o de carácter autoritario o totalitario (éste más precisamente en el siglo veinte)<sup>25</sup>.

Después de la destitución de Antonio Maura y Montaner (1853-1925), se da entrada al liberal José Canalejas. Canalejas apostaba en lo social por el intervencionismo en las relaciones sociolaborales, creía necesaria una reforma agraria y una política de modernización económica. Para ello era totalmente indispensable una intervención decidida del Estado. Pero la aventura reformista moderada de Canalejas terminó con su asesinato el 12 de noviembre de 1912. Después del fracaso en 1913 del Gobierno de Romanones, transiciones aparte, Maura asumiría nuevamente la responsabilidad de Gobierno. Para entonces quedaba claro que la revolución desde arriba y sus

<sup>23</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003. Pero siempre se debe subrayar que la apreciación de los factores determinantes de la instauración de una legislación social (y en particular de seguros sociales) obedeciese siempre a razones complejas, y no unidireccionales. Es manifiesto que se produjo una tensión dialéctica entre los enfoques defensivos y los enfoques ofensivos en el proceso de reforma social en España. Entre los defensivos, sin duda está el miedo al hecho revolucionario. Un ejemplo significativo que apunta lo singular: “Los antecedentes del seguro social, antes de entrar en el análisis del Código obrero ruso, los encontramos en la carta magna que el Emperador de Alemania presentó en 1881 al “Reichstag” para las reformas sociales de aquella nación. Pedía el soberano a su Gobierno que cumpliera con el deber de curar las llagas sociales con una legislación adecuada, que aliviase los sufrimientos de las clases obreras y *contrarrestase los métodos revolucionarios de la democracia social*”. En 1883, implantó Alemania el seguro contra enfermedades, en 1884, el seguro contra accidentes y en 1889 el seguro contra la invalidez y vejez. Esta última ley introducía un nuevo principio y sólo después de grandes dificultades durante dos años de discusión, fue aprobada. Reformada en 1891, rigió hasta 1899, en que sufrió nuevas aclaraciones y enmiendas. Cfr. HOSTENCH, F.: *El Código Ruso del Trabajo (Código del Trabajo y de la Previsión Social de Francia, y Legislación Social de Inglaterra y Alemania)*, Madrid, Francisco Beltrán-Librería Española y Extranjera, 1925, cap. XII, pág.195; *Ibid.*, *Un problema de clases medias. Ensayo de derecho social de previsión*, Madrid-Barcelona, Francisco Beltrán, 1922. Se realza que el Estado se convierte, por la evolución del derecho, en órgano de intereses generales, colectivos, a cuya conservación atiene sobre los individuales, legislando de acuerdo con la conciencia popular por sentimientos de *solidaridad social*. (*El Código ruso del trabajo*, cit., págs.7-8).

<sup>24</sup> Sobre el pensamiento de Maura, y su experiencia al frente del Partido Conservador, véase GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>.J.: *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto de Estado*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997; *Ibid.*, *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista, 1907-1923*, Madrid, Siglo XXI, 1990; ROBLES, C.: *Antonio Maura. Un político liberal*, Madrid, 1995, y del propio MAURA Y MONTANER, A.: *Antonio Maura: treinta y cinco años de vida pública. Ideas políticas recopiladas por J. Ruiz-Castillo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1953.

<sup>25</sup> Entre la bibliografía inmensa al respecto, puede consultarse selectivamente, HERF, J.: *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*, México, FCE, 1990; ARENDT, H.: *Los orígenes del totalitarismo*, 2 vols., Barcelona, Planeta-Agostini, 1994; GERMANI, G.: *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1968; GRIFFIN, R.: *Modernismo y fascismo. La sensación de comienzo bajo Mussolini y Hitler*, Madrid, Akal, 2010; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la Teoría Política y Jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013; CARNERO ARBAT, T. (Ed.): *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza editorial, 1992.

supuestos había fracaso, porque no había sido capaz de resolver la doble crisis de legitimidad y la planteada por el proceso de modernización de nuestro país. Por lo demás, el sistema de la Restauración se mostró excluyente de las fuerzas política crítica con el mismo, mostrando los límites intrínsecos de una renovación del régimen tan sólo desde dentro y manteniendo el dominio, y prerrogativas, de los dos partidos turnantes<sup>26</sup>. Maura, el maurismo, trató de implantar un gobierno nacional como el último intento de llevar a la práctica política la esperanza de regeneración conservadora. El regeneracionismo de derechas inspiraba al maurismo, a pesar las muchas incoherencias decisivas del Gobierno de Maura<sup>27</sup>. Aquellos mauristas más vencidos hacia el compromiso social (como fue el caso de José Calvo Sotelo y a menudo el propio Maura) defenderían la legislación social paternalista, entendiendo la legislación social como el conjunto normativo inspirado en el ideal de protección del débil, criticando el liberalismo individualista por propiciar toda suerte de injusticias y desigualdades. El ideario maurista refleja la misma ambigüedad esencial del catolicismo social de toda Europa en su etapa inicial, en el que la actitud reaccionaria que parecía defender la vuelta al antiguo régimen y repudiar el liberalismo se mezclaba con propuestas reformistas precursoras del Estado Social. Aunque trataban de incorporar las nuevas ideas que emergían en la derecha europea, sin embargo quedaba realizada su preocupación de todos los problemas a un problema de orden público. Es lo cierto que “el diario maurista representaba un intento de injertar en el viejo tronco del conservadurismo liberal ciertos elementos de tradición carlista, sobre todo el énfasis en el catolicismo, como las nuevas ideas de democracia conservadora. El injerto fructificó a medias y la ambigüedad nunca superada entre autoritarismo y democracia contribuyó a que, desaparecido Maura, sus seguidores más caracterizados evolucionaran en direcciones divergentes”. El maurismo, aunque nunca fue un partido de masas, sí pretendió realizar una política de acción social a favor de la clase obrera, pero desde una actitud paternalista característica, por otra parte, de cierto catolicismo social. En distintas localidades se crearon centros obreros de instrucción maurista, “que venía a ser la réplica derechista de las casas del pueblo que en diferentes localidades crearon socialistas y radicales. En ello se organizaron escuelas diurnas para niños y nocturnas para adultos, se dieron conferencias y en fechas señaladas había actos culturales o benéficos. Entre estos últimos cabe recordar, por ejemplo, la fiesta infantil que la Juventud maurista madrileña organizó en 1916 con motivo de la onomástica de don Antonio, en la que seiscientos niños de las *escuelas mauristas* fueron obsequiados en el Ideal Retiro con un merienda”. Se crearon también “una mutualidad obrera y una bolsa de trabajo”. Es manifiesto que “cabe dudar de la eficacia de todo ello, pero se trata de una duda que se puede extender al conjunto del catolicismo español del período. Lo cierto es que se ponía así de manifiesto el empeño maurista de no ser un puro aparato electoral”. Se destacaba por el propio Maura la necesidad de dotar de una formación cultural mínima a las clases humildes, para que éstas pudieran ejercer conscientemente sus derechos ciudadanos<sup>28</sup>. No obstante, el maurismo, pese a esa mayor apelación a la participación de las masas populares, con el desengaño de algunos de sus filas (señaladamente, Ángel Ossorio, que defendía una transformación social en sentido reformista, y, por consiguiente, pretendía realizar un verdadero

<sup>26</sup> Véase FORNER MUÑOZ, S.: *Canalejas y el Partido Liberal Demorático (1900-1910)*, Madrid, 1993; GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>.J.: *Ciudadanía y acción. El conservadurismo maurista, 1907-1923*, Madrid, 1990; TUSELL, J.: *Antonio Maura. Una biografía política*, Madrid, 1994; TUSELL, J. y AVILÉS, J.: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo*, Madrid, 1986; ZANCADA, PRÁXEDES: *Canalejas. Político y gobernante*, Madrid, 1913; SEVILLA ANDRÉS, D.: *Canalejas*, Barcelona, editorial aedos, 1956.

<sup>27</sup> Véase TUSELL, J.-AVILÉS, J.: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo*, Madrid, España-Calpe, 1986, que señalar que la crisis previsible del Gobierno Nacional presidido por Maura y formado como consecuencia del desastre de Marruecos tuvo lugar el siete de marzo de 1922 ante el abandono del gabinete por parte de los liberales y, más concretamente, del representante del grupo de Romanones, que inmediatamente arrastró tras de sí a quien tenía la representación de García Prieto. El maurismo acabaría desintegrándose en distintas vías divergentes. En el campo de la política de reforma social, cabe decir que el maurismo tenía un trasfondo de catolicismo social y hacia suyo el concepto tomista de la propiedad como usufructo (*Ibid.*, págs. 257 y sigs., 337 y sigs., y 351 y sigs.).

<sup>28</sup> TUSELL, J.-AVILÉS, J.: *La derecha española contemporánea. Sus orígenes: el maurismo*, Madrid, España-Calpe, 1986, págs. 354-357.

programa social de tipo populista) no fue capaz de superar el tradicional modelo de partido de la Restauración, con la consiguiente presencia del caciquismo y del componente autoritario oligárquico. Todo ello refleja los límites intrínsecos del regeneracionismo maurista que, es por otra parte, el tipo de regeneracionismo que tuvo mayor proyección en la práctica política<sup>29</sup>.

En la primera postguerra mundial, se apreciaba nítidamente que el régimen de la Restauración no podía afrontar los nuevos dilemas de gobierno del país, en una coyuntura política profundamente cambiada. También se recrudecieron los conflictos sociales, mostrando visiblemente la incapacidad del sistema establecido para garantizar la paz social, en una coyuntura económica especialmente crítica; ello hizo inclinar a los sectores empresariales hacia una solución autoritario corporativa. El Estado de la Restauración sucumbiría con el ascenso al poder en 1923 del general Primo de Rivera, con un pretendido programa regeneracionista conservador; sumiendo al sistema en una abierta contradicción entre la modernización económica y los supuestos de una modernidad democrática e ilustrada.

Práxedes Zancada tenía una concepción integral el proceso de transformación social dentro de las coordenadas propias de un regeneracionismo organicista de tradición krausista institucionalista, que se habían defendido originariamente por el partido reformista del cual formó parte desde su misma creación. Un aspecto importante la incardinación de las reformas laborales y de previsión social dentro de un proceso de reforma política y constitucional. Su punto de partida iba más allá de la propuesta planteada por partido reformista de modificación del texto de 1876 en 1918, que diese un paso más garantizando a todos los derechos y libertades sin limitación sustancial alguna, desde la libertad de conciencia a la libertad plena de sindicación<sup>30</sup>.

Superado el “sueño” del corporativismo autoritario de integración selectiva –como pretendida vía intermedia entre liberalismo y socialismo en la gobernabilidad política y en el proceso de modernización– impulsado por Eduardo Aunós, se trataba ahora –en el modo de pensar de Zancada– de establecer las bases de una nueva Constitución democrático social al estilo garantista de las que estaban proliferando en algunos países europeos (señaladamente la Constitución de Weimar de 1919). En tal sentido el desarrollo política muestra “qué camino ha hecho en las legislaciones de los pueblos la idea de que las medidas sociales que garantizan los derechos de las clases más humildes y numerosas de la nación no han de limitarse a aquellas leyes que en cada caso satisfagan necesidades públicas o compromisos internacionales, sino que, además, *han de responder a un ideal permanente inscrito en la ley de las leyes*, en lo que constituye la determinación jurídica de la vida de los pueblos”. Y es que “era lógica que cuando se hace del trabajo una materia de carácter internacional; cuando la Oficina de Ginebra procura unificar la legislación obrera, imprimiéndola un sello de solidaridad humanitaria y de preparación técnica, se sienta la conveniencia de que tales preceptos constituyan una base sólida que no se halle a merced de las constantes fluctuaciones y vaivenes de la vida pública”<sup>31</sup>. Es a través de este nuevo proceso constituyente en que se puede afrontar la crisis del parlamentarismo tradicional, que en nuestro país se agravó con el caciquismo y las limitaciones a los derechos y libertades públicas, incluido un sufragio que efectivamente no acabó siendo plenamente universal y ejercido con igualdad de oportunidades para los individuos de todas las clases sociales. Zancada realza que “la obra de la Dictadura, que durante siete años ejerció el Poder, ha sido en lo político negativa por completo para

<sup>29</sup> Véase SECO SERRANO, C.: *La España de Alfonso XIII. El Estado. La política. Los Movimientos Sociales*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002, espec., cap. 2: “El regeneracionismo maurista y el regeneracionismo canalejista (1907-1912)”, págs.99 y sigs.; GONZÁLEZ CUEVAS, C.: “El pensamiento socioeconómico en la derecha maurista”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, T. CXC, cuaderno III, septiembre-diciembre de 1993.

<sup>30</sup> La propuesta inicial del partido reformista en ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 21-22.

<sup>31</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 40-41.

España<sup>32</sup>. Las nuevas constituciones deben ser constituciones sociales que superasen el criterio individualista que era opuesto a una declaración de derechos que regulase las funciones de la economía y del trabajo. Es a partir de ese momento cuando empieza a defenderse no sólo la intervención del Estado para hacer menos dura la vida de los trabajadores, sino incluso para consagrar sus derechos laborales –individuales y colectivos– y de seguro social (para hacer frente a las consecuencias económicas de la vejez, la invalidez y los accidentes, para la conservación de la salud, la capacidad de trabajo y la protección e la maternidad y protección de la familia) en los propios textos constitucionales<sup>33</sup>. Se muestra partidario del a existencia de que junto con la Cámara parlamentaria representativas general, se coloque un Consejo legislativo y consejos profesionales. Así se combinan el elemento individualista y el orgánico con un cierta reprensencia profesional. El art. 165 de la Constitución de Weimar es la expresión de este sentido político nuevo<sup>34</sup>.

Pero aparte de este constitucionalismo garante de los derechos sociales, la nueva Constitución debe garantizar el derecho a la enseñanza pública, porque como Cambó, afirma que allí donde los ciudadanos no poseen las condiciones de cultura y de civismo necesarias, allí donde la conciencia del interés público no ha penetrado en la masa, los partidos políticos no son la estructura orgánica de la opinión pública, sino que los mueve el estímulo de los intereses o de las pasiones personales y egoístas. Y en este sentido reivindica el pensamiento de Joaquín Costa de cuál había de ser la política debeladora del caciquismo, política de escuela y de despensa, es decir, política de cultural cívica y de independencia económica. Por ello mismo, entendiende, que se debería consignar en la nueva Constitución preceptos análogos a la de Weimar en materia de enseñanza, y que ello sería una exigencia dimanada de la necesidad de afirmar por el desarrollo de la cultura de un modo sólido y definitivo, el progreso político de España<sup>35</sup>.

La Dictadura de Primo de Rivera no pretendió establecer un nuevo régimen constitucional democrático, más bien se inspiró “en ideas y principios incompatibles con la evolución democrática”, aunque no todo lo que el Anteproyecto de la Sección 1ª de la Asamblea “era contrario a los ideales modernos, pero en su esencia y por el predominio de los elementos de extrema derecha, no respondía ni podía responder por su origen a las ansias liberales y renovadoras del pueblo español”. Por ello puede sentenciar con Melquiades Álvarez “que el régimen parlamentario no había podido fracasar en España porque no había sido lealmente ensayado. Y ése era el problema que estaba planteado en 1922, que iba a abordar la concentración de las izquierdas gubernamentales, cuando se produjo el golpe de Estado de 13 de septiembre de 1923 y que se presenta ahora (habla en 1930) más apremiante y urgente, después de seis años de Dictadura<sup>36</sup>.”

<sup>32</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 43 y sigs., 87 y sigs., y 59 y sigs.

<sup>33</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, pág. 109, y págs. 110 y sigs.

<sup>34</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 190-191, y Capítulo XI, págs. 193 y sigs. Para él “La organización profesional debe ser, pues, la base de un sistema de representación contrapeso de la representación política, lo mismo con un Senado corporativo que con un sistema de consejos, cuerpos consultivos obligados de todo Gobierno antes de presentar los proyectos de carácter social y económica a la deliberación del Parlamento” (*Ibid.*, pág. 208).

<sup>35</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, pág. 259-261.

<sup>36</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 263-265. También hace notar que, en su opinión, “Sería injusto negar a la Dictadura dos aciertos: el término de la campaña de Marruecos, que constituía una verdadera pesadilla para el país, y su *política social*, por la que se encauzaron jurídicamente los conflictos del capital y el trabajo. La organización paritaria profesional, desarrollada con acierto por el anterior Ministro de Trabajo D. Eduardo Aunós, obra democrática qu tiene sus antecedentes en la idea de Canalejas, y en el decreto firmado en 15 de Marzo de 1919 por el conde de Romanones, Roselló, Gimeno (don Amalio), Rodríguez (D. Leonardo), Salvatella y el marqués de Cortina ordenando crear en toda España los *consejos paritarios* para entender en las cuestiones entre el capital y trabajo, mantenida con visión clarividente por el actual ministro de Trabajo, Señor de Sangro (Pedro de Sangro y Ros de Olano)..., no sólo es el (...)

## 1. EL PROBLEMA DE LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES

Zancada coincidía en lo principal<sup>37</sup> con Maluquer y López Núñez –con los cuales mantenía una estrecha relación profesional–. El seguro social obligatorio (su finalidad reside en la protección humanitaria y presupone la intervención del Estado) es ante todo un “seguro de utilidad pública”: la denominación de “utilidad pública”, propia de otras esferas jurídicas, indica inmediata y claramente el carácter integral de su eficacia, y explica la protección del Estado, que se extiende hasta bonificarlo pecuniariamente y hacerlo obligatorio<sup>38</sup>. El punto de partida de Maluquer es realzar que la utilidad pública del seguro de vejez hace referencia al mismo tiempo a un doble aspecto: al social y al económico. El seguro está llamado a producir excelentes resultados en la producción (es lo que llama “eficacia de las reformas sociales en la producción”) y más ampliamente en el progreso económico. Entiende que el problema del seguro de vejez constituye *un perfeccionamiento en la organización del trabajo*, que es de utilidad pública y de beneficio directo para los elementos que *colaboran* en la producción. Nuevamente se refleja aquí la visión armnicista de las relaciones laborales en el pensamiento social de Maluquer. En el dilema “libertad u obligación” (libre o facultativo) en el campo del seguro social, se acabó imponiendo el seguro obligatorio, porque la práctica demostró la insuficiencia del seguro libre (en cualquiera de sus formas, incluido el régimen de libertad subsidiada) para cubrir los riesgos inherentes a la condición del trabajador: “Hay que recurrir al seguro obligatorio, extendiendo a las muchedumbres asalariadas los beneficios que hoy son patrimonio de una minoría previsora. La previsión es una disciplina social necesaria para los pueblos. Si por desmayo de la voluntad o por miopía de la inteligencia, los individuos no la cultivan, es *misión del Estado imponerla*, como se impone la higiene o la enseñanza. El excesivo culto a la libertad individual ha llegado en este punto a proclamar como un derecho de la personalidad humana el derecho a la imprevisión”<sup>39</sup>. Según Zancada España necesita, exige la revisión de la Constitución, hecha con un espíritu de verdadero respeto a la voluntad popular, libremente

---

medio único y seguro de prevenir los graves conflictos sociales... Pero el error consistió en creer que esas aspiraciones revisionistas se hallaban inspiradas en su espíritu de desconfianza y hostilidad al régimen parlamentario. Las impurezas de éste no eran fatalmente hijas del propio sistema, sino consecuencia natural de su falseamiento” (Ibid., págs. 264-265). Durante el período se introdujeron menos reformas en materia de previsión social de las esperadas cuando lo que se pretendía era la captación de las masas y crear las condiciones de una paz social en el proceso de modernización autoritaria propio del régimen de la Dictadura. Pero ciertamente se aprobaron normas como el Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929, que estableció el Seguro de Maternidad, el Real Decreto de 29 de enero de 1930, que aprueba el Reglamento del Seguro de Maternidad; el Real Decreto-ley de 21 de junio de 1926, que crea el subsidio a las familias numerosas; el Real Decreto de 19 de febrero de 1926, relativo a la ampliación del retiro obrero; Real Decreto de 22 de octubre de 1926, por el que se aprueba el Estatuto de Clases Pasivas del Estado; Real Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1927, reformando varios artículos del estatuto de clases pasivas del Estado; Real Decreto-ley de 19 de febrero de 1926, que aprueba lallamada Ley de Acrecentamiento de Pensiones en el Régimen de Retiro obrero y de libertad subsidiada; el Real Decreto-ley de 9 de diciembre de 1927, relativo al seguro de amortización de préstamos sociales y su Reglamento de 24 de enero de 1930 [Reglamento provisional para la aplicación del Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1927, creando el Seguro de amortización de préstamos para finalidades sociales. (Aprobado por Decreto de 24 de enero de 1930, “Gaceta” del 26.)]. Se plantearon proyectos que no prosperaron como el previsto en la Orden de 25 de abril de 1928, sobre la posible creación de un subsidio de paro.

En estas aportaciones al régimen de seguros sociales habría una relativa continuidad con el periodo democrático de la II Repúblicas (que procedería a la ampliación con otros seguros). Así, paradigmáticamente, el Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1927 («Gaceta» del 13), modificado por el de 22 de noviembre de 1929 (“Gaceta” del 24) y *confirmado* por Decreto de la República de 24 de junio de 1931 («Gaceta» del 25). Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 175 y sigs., espec., págs. 214 y sigs., y 227 y sigs., y bibliografía allí citada.

<sup>37</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, espec., capítulo VIII (“El problema de los retirados obreros en España”), donde de principio a fin hace una defensa decidida y argumentada de los seguros sociales obligatorios.

<sup>38</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Conferencia de Seguros Sociales. Ponencia del Seguro de Vejez*, Madrid, Sobrinos de la suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917, pág.3.

<sup>39</sup> LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Ideario de previsión social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, págs. 63-64.

expresada en las elecciones generales. En este sentido podría recuperarse algunas propuestas esenciales del “programa de la concentración de las izquierdas gubernamentales de 1922” (impulsada desde las filas del partido reformista), y deberían añadirse otras que completarían la obra revisionista. Así, insertar Consejos profesionales que representen los intereses sociales y económicos del país; se incluiría en el texto constitucional la libertad de conciencia, culminando la separación real entre Iglesia y Estado como habían preconocido Montero Ríos y Canalejas; el derecho al trabajo, la intervención pacificadora del Estado la regulación de los conflictos industriales, el reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de huelga, los seguros sociales, la obligatoriedad de la enseñanza, etcétera. La política no es sólo el arte de las transacciones: “No –afirma–, la política alcanza hoy más alto concepto. Gobernar a los hombres no es sólo satisfacer las clientelas o servir el interés partidista. Gobernar a los hombres es preparar social y económicamente una sociedad mejor por la evolución misma de las ideas”. Pensaba que uno de los principales defectos del anteproyecto de la Sección 1ª de la Asamblea, era que “cerraba la puerta a los avances legítimos de la democracia social”<sup>40</sup>. La solución es la coherente con el liberalismo social, es decir, abrir las puertas a la democracia social e incorporarla al movimiento de las ideas liberales y democráticas de España. Coincide con Santiago Alba, Melquiades Álvarez y José Canalejas, cuando señala que la renovación del liberalismo sólo puede realizarse por el imperio positivo del nuevo liberalismo. Por ello el restablecimiento de los derechos constitucionales enriquecidos por las ideas de democracia social es la condición indispensable para una sociedad democrática pluralista –donde todos pueden participar pacíficamente– y el libre juego de las fuerzas parlamentarias<sup>41</sup>. Y Zancada podría hacer suyas la lúcida reflexión de Joaquín Costa, cuando observó que: “las reformas sociales son fundamento necesario de las libertades políticas y deben precederlas. Para constituir de un modo sólido y ordenado las sociedades humanas –dice Flórez Estrada–, “antes de establecer las reformas políticas es indispensable fijar las bases sociales”: Lo contrario sería empeñarse en levantar el edificio sin pensar en el cimiento”<sup>42</sup>.

Pero retomemos más concretamente el discurso de la reforma social postulada por Práxedes Zancada en la larga duración.

En la Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate que encabeza un clásico libro de Práxedes Zancada<sup>43</sup>, Azcárate todavía defiende (estamos en 1905) la subsidiariedad en la intervención del Estado. Zancada utiliza nuevamente el método de Derecho comparado, con la posible proyección de las experiencias extranjeras en nuestro país (Alemania, Bélgica, Italia, Francia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Austria, Holanda, Suiza, Portugal, Rusia y colonias Inglesas de Victoria y Nueva Zelanda, aparte de España). Defiende una más decidida intervención del Estado para resolver el problema de las pensiones de los obreros en España. Ello viene exigido por el principio de solidaridad social que impone deberes al Estado y no sólo a los patronos. Utiliza en apoyo del aseguramiento obligatorio la opinión de Wagner, socialista de cátedra<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 267 y sigs. Añadía, en este sentido, que “Con una organización política como la que se establecía era imposible que un partido obrero llegar nunca a conquistar el poder por los medios legales de la propaganda y el sufragio. El Poder resultaba, de un modo forzoso, el patrimonio permanente de las clases privilegiadas o de las altas categorías de la Administración pública. El anteproyecto, pues, hacía incompatible el régimen con el desarrollo natural del proletariado” (Ibid., pág. 273).

<sup>41</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 273-276.

<sup>42</sup> COSTA, J.: *Colectivismo agrario en España*, en *Obras*, Vol.7, Zaragoza, Guara, 1981, pág. 98.

<sup>43</sup> Véase ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, con un estudio en profundidad sobre los orígenes y el estado de situación en el Derecho comparado de los seguros sociales de vejez.

<sup>44</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, pág. 10.

Práxedes Zancada reclama el principio de “solidaridad social”<sup>45</sup> incrustado en la legislación para resolver el problema social de los “trabajadores ancianos”<sup>46</sup>. Arguye que “Todo ser humano que forme parte del organismo social tiende derecho, desde su venida al mundo, a la conservación de su existencia. Y asume la doctrina de la “deuda social”: “cada ciudadano, pues, en un organismos social debe cooperar a la conservación y al progreso de este organismo. Si nace con el carácter de deudor, como participante de los beneficios acumulados por las generaciones anteriores, es preciso reconocer que, desde el momento que colabora con su trabajo y su energía a la formación de los beneficios sociales, transforma su deuda en crédito. Lo que debe buscarse en un régimen de verdadera justicia es que esa deuda y ese crédito se encuentren en perfecto equilibrio. La *sociedad se debe a todos sus miembros*, y allí donde los esfuerzos individuales son importantes, debe hacer sentir su eficacia”. En todo esto recoge las opiniones liberales sociales de Dato y Canalejas<sup>47</sup>. Para él –con Wagner, un “socialista de cátedra”– “si el obrero, por imprevisión no se asegura, el Estado debe intervenir, constituyendo la obligación del seguro”<sup>48</sup>. Destaca el Discurso de José Canalejas en la Academia de Jurisprudencia en el curso de 1894-95”, pág. 51, en el que se muestra partidario del intervencionismo público en la obra del seguro contra la vejez, “pero añadiendo que sería occiso exigir al trabajador otra cosas que un concurso mínimo, y que la masa del seguro había de brotar cas integra del sacrificio del Estado y del patrono”. Y ello en contra de la escuela liberal más individualista. Para Zancada se trata de excitar el concurso de todos, la voluntad de todos a una obra útil y provechosa que remedie esa llaga social, haciendo sentir los generosos impulsos de los llamados en primer término a contribuir a una obra que será de *pacificación* de los espíritus y que constituirá, para las generaciones venideras, un depósito de amor y de *fraternidad* entre todas las clases sociales<sup>49</sup>. Asumiendo la experiencia y la doctrina de los socialistas de cátedra entiende que no es sólo la misión del Estado asegurar la prosperidad de la industria y el comercio, sino que es también deber suyo corregir los abusos de la libertad y ejercer su influencia allí donde la espontánea iniciativa de los individuos sea impotente a asegurar el bienestar de las clases populares”. Les leyes de seguro social se basan en el “principio de la obligación” del Estado. Zancada es realista cuando apreciaba en las leyes sociales de Bismaarck no sólo el criterio de protección, sino también político de anular la influencia del socialismo<sup>50</sup>. Esta tendencia intervencionista en la que encuentra en los Estados más lúcidos que apuesta por formas de seguro obligatorio impuesto por el Estado. Para ello

<sup>45</sup> Al respecto, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., págs. 356 y sigs. (“Teoría e ideología del liberalismo social reformista”); MONEREO PÉREZ, J.L., y CALVO GONZÁLEZ, J.: “Léon Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación”, en *ReDCE*, núm. 4 (2005), págs. 483-547; DUGUIT, L.: *Soberanía y libertad*, edición y estudio preliminar, “La soberanía en la Modernidad: León Duguit y la “crisis” de la Soberanía”, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2012; GURVITCH, G.: *Elementos de sociología jurídica*, edición y estudio preliminar, “Pluralismo jurídico y Derecho social: la sociología del Derecho de Guvitch” (pp. XIII-CXLVI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2001; GURVITCH, G.: *La idea del derecho social* (1932), traducción, edición y estudio preliminar, “La idea del derecho social en la teoría general de los derechos: El pensamiento de Gurvitch” (pp. VII-LV), a cargo de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2005.

<sup>46</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, Cap. 1, págs. 1 y sigs.

<sup>47</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, págs. 4-5. La teoría de la deuda y del deber social vienen del solidarismo francés, aunque luego tuvo una importante influencia en diversos países. En la tradición de Leon Duguit, Leon Bourgeois, Gide, etcétera. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 356 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la seguridad social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

<sup>48</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, pág. 9.

<sup>49</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, pág.13.

<sup>50</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, págs. 10-16.

reclama el método comparado (Alemania, Italia, Inglaterra, Francia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Austria, Holanda, Suiza, Portugal, Rusia, Nueva Zelanda, etcétera). El propio Zancada hace suya la conocida expresión de Raoul Jay (profesor de Derecho de la Universidad de París), que formuló la siguiente conclusión al tratar de estas materias: “*El seguro obrero para la vejez será obligatorio o no será*”<sup>51</sup>. Afirmación que haría suya también Carlos González Posada<sup>52</sup>.

Tras el examen detenido del Derecho comparado se detiene en el estudio contextualizado del “Problema de los retiros obreros en *España*”<sup>53</sup>. Se percibe en su discurso su vinculación con el Instituto de Reformas Sociales y su visión de la solidaridad (“el espíritu de solidaridad” que inspiraba a esta institución), compartida en lo fundamental con Maluquer, Posada, e incluso con autores liberales como Dato y José Canalejas. Él estaba más cerca del krausismo progresista de Melquiades Álvarez<sup>54</sup>, y llegaría a formar parte de este partido reformista por el fundador. Deja constancias de que el Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión, aprobado por el Instituto de Reformas Sociales, había sido redactado por los ponentes Maluquer, Azcárate, Dato, Gómez Laborre, Salillas y Serrano, de conformidad con las Conclusiones de la Conferencia previa que tuvo lugar en los días 19 y 20 de octubre de 1904, por iniciativa de Maluquer y Salvador. Para Zancada “Se trata de una gran obra social que realizar. Procuremos todos aportar a ella nuestro concurso, libre de apasionamiento y prevenciones, con la vista puesta únicamente en el alto ideal de la justicia”<sup>55</sup>.

Hace referencia al Proyecto de Eduardo Maluquer, que se basaba en la creación de Cajas regionales de previsión y socorro para la clase obrera. También al Proyecto de José Maluquer y Salvador. En 1900, la Comisión de Reformas Sociales había designado una ponencia que se ocupara en un proyecto de organización de las pensiones de retiro para obreros, examinado al efecto una proposición de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Santander. En 1903, Dato, Ministro de Gracia y Justicia, se dirigía a la Sociedad de Trabajadores de Valencia y les hablaba de la institución de los retiros obreros, como una obligación del Estado hacia los humildes, y los obreros veían en las hermosas palabras del Ministro una halagüeña esperanza. Un vez creado el IRS, bajo la presidencia de Gumersindo de Azcárate, uno de sus más encarecidos vocales, de gran competencia en estos asuntos, José Maluquer y Salvador, acometió, por iniciativa del Moret la tarea de formular un proyecto que procurara resolver, o, por lo menos, preparar la resolución del problema social. De él partieron dos trabajos: *Caja Nacional de Seguro popular*, 1904, *Cajas Nacionales de Seguro Popular*, Información legislativa, 1904. Por iniciativa de Maluquer, el Ministro de la Gobernación convocó a una Conferencia, que sirviese de base al estudio de la Caja, a las distintas Cajas locales de ahorros. Esta Conferencia, a la que asistieron en nombre del IRS los Dato, Salillas, Gómez Laborre, Maluquer y Salvador, Piernas Serrano, Serrano y Puyol, tuvo lugar en los días 19 y 20 de

<sup>51</sup> Chambre des Diputés, Seance du 10 Juin, 1904, pág. 1363, citada por Zancada, pág. 118. Más adelante pudo señalarse expresivamente, entre nosotros, que “los seguros sociales o son obligatorios o no son nada”. Cfr. GONZÁLEZ POSADA, C.: *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, 3ª ed., puesta al día por S. Bernal Martín, Madrid, Edersa, 1943, págs. 7 (y antes en GONZÁLEZ POSADA, C.: *Seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte)*, Madrid, Imp. del Asilo de Huérfanos del S.C. de Jesús, 1926).

<sup>52</sup> Carlos González Posada y Díaz, hijo de Adolfo González Posada, catedrático de la Universidad Central, y de Lucila Díaz y Pedregal. Nació en Oviedo el 1 de junio de 1890 y falleció en 1948. Sobre su pensamiento y aportaciones decisivas al régimen de seguros sociales en España, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “Carlos González Posada (1890-1948): La teoría del seguro social y su institucionalización en España”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 13, págs. 313-334.

<sup>53</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, El Capítulo VII, págs. 135 y sigs.

<sup>54</sup> Para el pensamiento y trayectoria de Melquiades Álvarez en su contexto histórico, puede consultarse SUÁREZ CORTINA, M.: *El reformismo en España. Republicanos y reformistas bajo la Monarquía de Alfonso XIII*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1986; y la biografía de GARCIA VENERO, M.: *Melquiades Álvarez. Historia de un liberal*, Prólogo de Azorín, 2ª edición ampliada, Madrid, Tebas, 1974; IÑIGO FERNÁNDEZ, L.: *Melquiades Álvarez: un liberal en la Segunda República*, Oviedo, IDEA, 2000.

<sup>55</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, pág. 169.

1904<sup>56</sup>. El criterio del digno representante de la clase obrera, Gómez Latorre, fue el de la mayoría estimando como muy laudable la tendencia iniciada, pero haciendo constar al propio tiempo que “recomendar el ahorro en España a los trabajadores resulta una ironía sangrienta, toda vez que, da la cuantía del salario, que sólo basta para vivir al día, el ahorro es en todo caso únicamente posible a un pequeño número de trabajadores privilegiados”<sup>57</sup>.

Es harto significativo que ya en esas fechas se mostrase partidario del seguro social obligatorio, cuando varios eminentes colegas del Instituto de Reformas Sociales seguían defendiendo del seguro de libertad subsidiada<sup>58</sup>: “el problema de los retiros obreros no se resolverá con la sola y espontánea iniciativa de los trabajadores. Por eso decía el insigne Buylla, gloria del profesorado español, que era necesaria la intervención del Estado para lograr que, cuando la enfermedad, la vejez o la muerte privara al obrero y a su familia del jornal, que, dada la organización económica actual, no alcanza siquiera a satisfacer sus necesidades durante el período productivo de su existencia, pudiera contar con recursos para subsistir”. Y añadía que esa intervención no podía ser otra que el seguro obligatorio ya experimentado con favorable éxito en Alemania (*Reformas sociales*, Exposición de algunas compatibles con el estado actual de la cultura española de patronos y obreros, 1901). En esta dirección observaba –con Canalejas– que el seguro –en su último y memorable discurso, manifestación de cultura y de orientación progresiva verdaderamente extraordinaria– no ya el voluntario o espontáneo, cuyo desarrollo estimulan las propagandas de la previsión, sino el “*seguro obligatorio*, jurídicamente impuesto, amplia y progresivamente organizado”, es el régimen que, instaurado ya en algunos Estado, adquirirá en fecha no remota carta de naturaleza en todos los países mínimamente avanzados. Su estudio sobre esta problemática le induce, pues, a preconizar resueltamente el seguro obligatorio, y en este sentido es aconsejable a nuestra previsión de gobernantes *ir preparando* su implantación inmediata en España<sup>59</sup>.

La libertad individual es importante pero no ilimitada, ya que en muchos casos es necesario ha de ser limitada por motivos de conveniencia colectiva. En tal sentido se reclama (lo cual era frecuente en la época) la *doctrina de las funciones sociales, en oposición a la concepción individualista de los derechos del hombre y del ciudadano*. Para ello se reclama la teoría de León Duguit sobre el derecho objetivo y social, frente al concepto puramente individualista y al sistema jurídico que emana de la Revolución francesa. Concepción que la hace enlazar con el pensamiento de Santo Tomás, de manera que en el espíritu cristiano se realza la idea de función social de los que hasta ahora se habían llamado derechos, lo cual satisface plenamente las exigencias de la verdad y facilita el cumplimiento de la justicia; y así como se ha aplicado al derecho de propiedad socializando los fines de la riqueza, del mismo modo queda plenamente justificada cuando se aplica a la enseñanza, a la salud, a la soberanía política y a las otras formas de la actividad humana, absolutamente indispensables para el bienestar de la colectividad<sup>60</sup>. Es así que la *Previsión es una función social*, porque sin ella sería imposible la vida colectiva. Al ser la Previsión una función social, es inevitable su cumplimiento por parte de todos, y la sociedad unificada, es decir, el Estado, ha de procurar, por cuantos medios tenga a su alcance, facilitar este cumplimiento y evitar su abandono. Esta deber público evita que el desorden moral de la sociedad. Este mismo concepto de

<sup>56</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, págs.135 y sigs.

<sup>57</sup> Cfr. IRS.: *Conferencia sobre previsión popular*, celebrada en los días 19 y 20 de octubre de 1904, y convocada por Real Orden del Ministerio de Gobernación de 23 de Julio del mismo año, 1905, pág.35.

<sup>58</sup> ZANCADA, PRAXEDES.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905, págs.167 a 169.

<sup>59</sup> CANALEJAS, J.: *Discurso leído en la Academia de Legislación y Jurisprudencia*, 1905, pág.39; CANALEJAS, J.: *Discurso leído por el Presidente Excmo. Sr. D. José Canalejas y Méndez en la sesión inaugural de 1904-1905*, celebrada el 28 de marzo de 1905, bajo la presidencia de S. M. el Rey D. Alfonso XIII, Imprenta de la Revista de Legislación y Jurisprudencia.

<sup>60</sup> LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Ideario de previsión social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, págs.67-68.

función social, aplicado a la práctica de la previsión, explica la necesidad que se ha sentido de ensanchar los antiguos moldes del Derecho civil para dar cabida en él a las nuevas relaciones jurídicas que la moderna vida social ha creado. Se aplica que las leyes sociales vayan poco a poco modificando la legislación civil de la codificación. Se trata de “cristianizar” la legislación con la doctrina de riesgos profesional, en sustitución de la antigua de la culpa o negligencia, las limitaciones en el abuso de la propiedad, y otras abundantes normas trasplantadas a los Códigos civiles desde las luminosas esferas del Derecho Natural y de la Moral evangélica. En particular, este “en la zona de la Previsión, este injerto del Derecho social en el Derecho civil, para humanizarle y cristianizarle, ha sido más vigoroso, y, por lo tanto, más fecundo”<sup>61</sup>.

Al tratarse de un seguro de utilidad pública, la intervención del Estado es más incisiva que respecto a los seguros de utilidad privada (en éstos se limita básicamente a una reglamentación del contrato, civil o mercantil, de seguros, con restricciones y régimen de inspección). El intervencionismo del Estado en los seguros de utilidad pública es de mayor amplitud e intensidad justificada: 1º Por su finalidad de auxilio a personas económicamente débiles; 2º. Por significar una protección al trabajo nacional, a que motivadamente se aplican diversas modalidades de intervencionismo a su favor, y 3º. Por la necesidad humanitaria de atender directamente la Administración Pública a la vejez de obreros sin pensión asegurada y desamparados, que constituyen las clases pasivas de la imprevisión, en asilos y hospitales, y que se remedian costosa e imperfectamente en las crisis del hambre y en atenciones emigratorias (Este presupuesto oficial de la imprevisión liquida obligaciones de generaciones que no concedieron debida atención a este magno problema social). En cuanto a la función del seguro, interesa recordar que el seguro es una fórmula matemática de la solidaridad humana. Los recursos acumulados (evaluado precisamente el coste anual de la pensión asegurada para el retiro, puede ponderarse la respectiva participación de los elementos contributivos. Merced a este sistema, cada generación asegura la oportuna liquidación de sus obligaciones sociales) con fines a largo plazo (financiar pensiones) pueden estar orientados a fines de política social. Permite, en efecto, además el seguro ordenar sus reservas y sobrantes técnicos, de suerte que pueda destinarse, con exquisita prudencia, una parte a colocación módica de capitales en obras sociales (construcción de casas baratas, sanas y grata habitación, la construcción de sanatorios, favorecida por los seguros de utilidad pública, han sido en varias naciones plena y visible confirmación de esta cualidad característica de tales operaciones aseguradoras, cooperando sistemáticamente a una radical transformación del medio ambiente sanitario<sup>62</sup>. Es nuevamente la idea de “hacienda social”, la cual refleja la decisión política fundamental de que el Estado se erige en instancia de mediación en la organización de las relaciones civiles a través de una legislación económica y social.

Él apuesta por la implantación del nuevo régimen, porque existe una considerable ventaja de constituir una intensificación del régimen legal de previsión popular establecido en España y difundido en todas sus provincias. La idea es que la mecánica social se ponga a punto y que se realice una reforma mediante un riguroso “procedimiento gradual”. Aparte de ello el contexto internacional era especialmente proclive para la instauración del seguro obligatorio de vejez (el retiro obrero), otros países lo habían instaurado ya (el pionero Alemania, después Francia –de gran influencia en nuestro modelo de aseguramiento previsor de la vejez–, Inglaterra, etc.). Las condiciones intrínsecas de toda organización (variedad en la unidad) informan el actual régimen legal de previsión, y son garantía de la solución genuinamente nacional de su proyectada ampliación. Principio de unidad a través de la acción del INP, en el que se reasegura una parte de

<sup>61</sup> LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Ideario de previsión social*, cit., pág. 71, con cita de DUGUIT, L.: *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, París, 1912. Esta obra está traducida e incluida en la edición crítica de DUGUIT, L.: *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*, traductores Adolfo G. Posada y Carlos G. Posada, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez y J. Calvo González, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007.

<sup>62</sup> LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Ideario de previsión social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, pág. 5.

cada operación de seguro comprendida en el régimen legal, y bonificada por el Estado en su totalidad. Principio de variedad. Colaboración de entidades de diversa extensión territorial, siendo muy importantes y significativas las cajas catalanas de pensiones de vejez y guipuzcoana de Retiros. La acción regional ofrece su máximo desenvolvimiento, mediante el ejercicio de funciones autónomas, conjuntas con el INP y delegadas. Pero la acción primordial debe ser una labor de *extensión de la cultura social* más eficaz que la mera imposición. Para lograr los objetivos debería utilizarse una *política de estímulo o incentivación*: estímulos de interés económico (directos e indirectos) de las empresas que debiera constituir un *plan* atentamente estudiado para conseguir una cabal observancia del seguro de utilidad pública. Pone de manifiesto, al respecto, la experiencia de otros países a través del Instituto de Derecho Internacional y especialmente Inglaterra. Nuevamente el Derecho comparado aparece como elemento instrumental y auxiliar al servicio de la elaboración de la propia política nacional de previsión social<sup>63</sup>. Las conclusiones de la ponencia de seguro de vejez (Madrid, septiembre de 1917)<sup>64</sup>, como seguro de utilidad pública, son bien expresivas del ideario de Maluquer sobre esta cuestión<sup>65</sup>.

Tanto el INP como las entidades regionales de previsión social (institutos regionales autónomos de previsión; art.9 de la Ley 27 de febrero de 1908) que colaboran con él carecen de

<sup>63</sup> Esto no sólo aparece en autores tan relevantes como Posada, Uña, Sangro y Ros de Olano, y un largo etcétera, sino también en autores menos conocidos, pero no por ello menos significativos, como es el caso destacado de HOSTENCH, F.: *El Código Rusos del Trabajo (Código del Trabajo y de la Previsión Social de Francia, y Legislación Social de Inglaterra y Alemania)*, Madrid, Francisco Beltrán-Librería Española y Extranjera, 1925. El autor merece una particular atención por la publicación de varias obras de interés publicadas en la Editorial Beltrán (*El control obrero en la industrial*, Conferencia del autor en la Agrupación Socialista de Barcelona; *El problema social de los marinos mercantes ante la crisis económica: lo que piden al Gobierno*, Conferencia pronunciada en el Fomento del Trabajo Nacional, *El problema de clases medias Ensayo de derecho social de previsión* (Madrid-Barcelona, 1922. Es su obra más conocida)), *La política social en el período de transición*. El enfoque del Derecho comparado lo pone también en práctica en otra de sus obras, *El derecho del despido en el contrato de trabajo. El Derecho. La Ley y La Corporación*, Barcelona, Librería Bosch, 1929 (que sitúa sus puntos de vista la consideración de la economía en la organización jurídica del trabajo y en la tendencia hacia la democratización del Derecho público). En general las revistas especializadas como los Anales del INP estaban repletos de ensayos que daban cuenta de la legislación extranjera, y con análisis comparativos. Basta consultar al respecto la relación de los ensayos publicados en *Treinta y ocho años de doctrina de previsión y seguros sociales. Catálogo bibliográfico de los estudios, artículos doctrinales y de información aparecidos en las publicaciones periódicas del Instituto Nacional de Previsión*, recopilado y ordenado por Fernando Gutiérrez Alamillo, Prólogo de Luis Jordana de Pozas, Madrid, Ministerio de Trabajo-Publicaciones del INP, 1947. Para la importancia del método de Derecho comparado en la reforma jurídico-social en España, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España*, Madrid, MTAS, 2003. espec., págs. 471 y sigs. (apartado dedicado a “La recepción del Derecho comparado y extranjero y su utilización “productiva” al servicio de la realización de la política de reforma social en España”).

<sup>64</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Conferencia de seguros sociales. Conclusiones de la Ponencia del Seguro de Vejez*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917, págs.2-3. En 1917 se convocó en Madrid, la Conferencia de Seguros Sociales por el entonces Ministro de Fomento Vizconde de Eza. La Conferencia se convocó por RD de 29 de julio de 1917 y se celebró en Madrid del 24 al 31 de octubre de 1917. De esta Conferencia surgieron, entre otros proyecto, el de Seguro obligatorio, o de intensificación de retiros obreros, aprobado por aclamación mediante Ponencia redactada por José Maluquer y Salvador, y llevado a la realidad legislativa por el Decreto de 11 de marzo de 1919; el del paro involuntario de trabajo; y el de aplicación de la Ley de Accidentes del trabajo a la agricultura. Todo ello se hizo en un clima de tolerancia y de búsqueda del consenso. Es así que el régimen de intensificación de retiros obreros fue implantado en España por el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 (desarrollado por el Real Decreto de 21 de enero de 1921), y en él se establece el seguro obligatorio de vejez para toda la población asalariada comprendida entre las edades de dieciséis y sesenta y cinco años. Véase LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *Ideario de previsión social*, cit., pág. 107. El seguro social obligatorio (el Retiro Obrero Obligatorio) fue realmente el primer seguro social obligatorio que se implantó en España. La importancia de la Conferencia reside en que pretendía introducir un giro importante, un cambio de modelo de aseguramiento, al pasar del régimen de libertad subsidiada a un verdadero sistema de seguro social obligatorio.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, MALUQUER Y SALVADOR, J.: “El país como fuerza organizadora”, en *Anales del INP*, núm. 44, abril-junio, 1920, pág.129; ID.: “Política social de cordialidad nacional y regional”, en *Anales del INP*, núm.39, enero-marzo de 1919.

ánimo de lucro mercantil. Maluquery Salvador (el “padre” fundador de la Seguridad Social en España)<sup>66</sup> formaría parte –a propuesta del IRS– de la “Comisión Gestora” del INP (Real Decreto de 16 de marzo de 1908), y después de primer Consejo del Patronato (Real Decreto de 24 de diciembre de 1908). Su posición reformista se sumaba a la presencia en el nuevo organismo de relevantes figuras de la época (Eduardo Dato, señaladamente, y después Severino Aznar, Rafael García Ormaechea, Ricardo Oyuelos, etcétera), con predominio de los krausistas liberales (Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, José Manuel Piernas Hurtado, Salillas, Moret, Santamaría, Palacios Morini, Uña Sarthou, *Zancada*, y de modo destacado Adolfo G. Posada, Adolfo Álvarez Buylla<sup>67</sup>), que se oponían a la concepción liberal individualista de reducir las funciones esenciales del Estado a la simple garantía de la seguridad interior y exterior, sobre la base de una noción de “orden público” de fuertes connotaciones autoritarias.

Es bien significativo el hecho de que el primer seguro obligatorio en España fue el llamado “retiro obrero”, cuya creación se produce en virtud del Real Decreto de marzo de 1919 (en la conferencia preparatoria de octubre de 1917, reunida en Madrid, estuvo presente Maluquer, el gran inspirador, nuevamente, de la reforma práctica)<sup>68</sup>, superando las evidentes deficiencias protectoras del régimen de libertad subsidiada. No obstante, la vida del INP se sometida a la oposición de las organizaciones empresariales y del sector del seguro, que cuestionaban la opción por el aseguramiento obligatorio<sup>69</sup>. No obstante, a pesar de esa presión interna, el avance sería ya impulsado desde el novísimo Ministerio de Trabajo, creado, a su vez, en 1920. En la década de los veinte se intensifica la construcción del régimen de aseguramiento social de ciertos riesgos (enfermedad, invalidez y maternidad) y la actividad del INP se prolonga durante la Dictadura de Primo de Rivera y la II República. La situación del INP durante la Dictadura, pese a cierta oposición a algunas de sus iniciativas (ya el IRS había sido suprimido), acaba siendo pragmática y posibilista, reafirmando la continuidad de su acción por encima de las constantes mutaciones de orientación política imperante<sup>70</sup>. Ello refleja un planteamiento tecnocrático, posibilista e integrador<sup>71</sup>. En

<sup>66</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 1-19 (“Elementos de biografía intelectual”) y págs. 21 y sigs. (“El pensamiento socio-económico y político-jurídico de Maluquer: El reformismo social”).

<sup>67</sup> Todos ellos acometieron una crítica al orden sociopolítico liberal.

<sup>68</sup> Maluquer realizó que en realidad el Gobierno y las Cortes apenas si discutieron unas bases, en relación con el retiro obrero, y que más bien lo que hicieron fue delegar en el INP y en la Ponencia nacional el trabajo de redactar la ley de seguro obligatorio de vejez. La Ponencia se hizo con el concurso de toda la nación. Su implantación no se debió, pues, a una acción férrea, como la de Bismarck, ni a una organización social del empuje de la que ha evidenciado la República francesa. Existió siempre, es verdad, el apoyo necesario del Gobierno y de las autoridades, y se mostró incansable, junto al Estado, una acción pública autónoma, que permitió una insustituible integración del país para lograr este imperio del derecho social. Cfr. “Aspectos sociales del seguro obrero”, Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid, el 14 de febrero de 1924, *Anales INP*, núm.59 y *Anales INP*, núm.57, pág.120.

<sup>69</sup> Carlos G. Posada constata que los socialistas defendieron el seguro obligatorio de vejez, aunque la masa obrera acogió la reforma con cierta indiferencia: la peseta diaria de pensión parecía insignificante; el riesgo muy lejano. El interés del obrero, sin embargo, aumentó progresivamente y ello es particularmente interesante, porque la eficacia de la implantación del seguro dependía del auxilio de los trabajadores, denunciando al patrono moroso. El interés se ha producido gracias a la propaganda del INP y de los jefes obreros; pero muy principalmente a estas dos medidas: a) al subsidio de maternidad; b) a los repartos de bonificación extraordinaria. La clase trabajadora o parte de ella percibió entonces un beneficio inmediato y se interesó por el retiro. También van contribuyendo a levantar este interés las *inversiones sociales*. De todas maneras ese interés, visto a través del esfuerzo obrero, mejorando su retiro o protegiéndose contra la invalidez, es muy pequeño. La posición de los socialistas era propia del *posibilismo reformista*: Besteiro la manifestó en el Parlamento: “Nosotros creemos que el establecimiento del retiro obrero en las condiciones actuales es un factor muy pequeño para la resolución de los grandes problemas que la experiencia del proletariado plantea. Sin embargo, estamos constantemente advirtiendo que esta reforma, aunque insignificante, tiene su valor y hay que defenderla y nosotros la defendemos” (Sesión del Congreso de los Diputados de 9 de noviembre de 1921). Por el contrario, hubo una campaña en contra del seguro que partió desde ciertos sectores del lado patronal. Al respecto, GONZÁLEZ POSADA, C.: *Seguros Sociales*, cit., págs. 238-239.

<sup>70</sup> Cfr. Maluquer y Salvador, J.: “Curso de seguro obrero”, en *Anales. INP*, núm. 60 (1924), pág. 83.

términos generales, el mantenimiento de un instituto técnico, armónico y basado en una racionalidad instrumental convenía a los objetivos legitimistas de la Dictadura e incluso a su programa de “corporativización” de las estructuras políticas y sociales. En todo ese período de la Dictadura (1923-1930), el INP coexistirá con ella como organismo de política social continuista y orientado hacia una reforma gradual.

El INP, a pesar del cambio de coyuntura (la crisis de 1929<sup>72</sup> y la acusada división entre los partidos políticos, reflejo de la realmente existente en la sociedad) actúa en una dinámica marcada por la integración de puntos de vista ideológico-políticos y en una orientación reformista realizando una expansiva acción social (incluida la extensión del seguro de accidentes de trabajo a los trabajadores del campo). Durante el período republicano se intensifica la preocupación por la eficiencia social real de los seguros existentes y por la necesidad de la unificación o integración del régimen del seguro social, en la línea de una previsión social evolucionada que se estaba imponiendo en los países más desarrollados de Europa. Al final el desarrollo de los seguros sociales supone una negación de la idea del evolucionismo mecánico y lineal, porque su historia está inevitablemente presidida por la contraposición de intereses e ideologías entorno a cómo mejorar las condiciones de existencia (de bienestar, como diría Maluquer y Salvador)<sup>73</sup> de amplias capas de la población, especialmente de aquellas que más lo necesitan por su posición o situación de debilidad o de vulnerabilidad económica y social. Esas contradicciones son las propias y más generalizables de la construcción y el desarrollo contradictorio de esa forma política que se ha dado en llamar “Estado Social” e íntimamente vinculada a ella (aunque no deba confundirse con ella), la historia contextual de la “reforma social” reflejo de una política de intervención pública en la cuestión social. Es, ésta, una característica compartida de los sistemas políticos europeos de la época<sup>74</sup>.

El advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera era reflejo del agotamiento del sistema político de la Restauración. Se tenía la sensación de haber llegado a un límite respecto a las posibilidades reales de adecuación del sistema canovista a los problemas planteados, a las soluciones exigidas por la realidad del país. Ello se hizo evidente en 1923. El Bloque de izquierdas –llegado al poder en 1922– había supuesto inicialmente una última esperanza. La crisis que restó de aquel Gobierno la esencialísima colaboración reformista –el horizonte abierto por el último *posibilismo* de la Restauración, el de Melquíades Álvarez– y la gestión discutible de Santiago Alba –la otra realidad nueva de la izquierda dinástica– crearon, de hecho, una situación sin horizontes.

<sup>71</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Política social de cordialidad nacional y regional. Conferencia dada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, M. Jaime Ratés, 1919.

<sup>72</sup> Sobre la situación de España en ese contexto de la crisis de 1929, véase HERNÁNDEZ ANDREU, J.: *España y la crisis de 1929*, Madrid, Espasa-Calpe, 1986.

<sup>73</sup> Pero también depende de otros factores, a menudo no controlables desde el punto de vista sociopolítica. Se puede decir que la política de Seguridad Social, como afirmara Lord Beveridge (*Informe sobre el trabajo en una sociedad libre*, núm.275), es una *aventura*, porque el Estado nunca domina completamente los acontecimientos (tampoco los hombres), y porque los efectos de las fuerzas que pone en movimiento son difícilmente previsibles. Pero las sociedades contemporáneas han aceptado deliberadamente este riesgo. Toda actitud meramente crítica sería vana. Esa aventura es semejante a un viaje a través de corrientes cambiantes y peligrosas, por lo que corresponder observar atentamente esa evolución, estudiar los problemas que plantea y esforzarse en conducirlos, salvaguardando los valores morales que han constituido el pilar de una civilización. Los poderes del conocimiento y de la acción humana no son dados al placer del reposo y de la certidumbre. Cfr. DURAND, P.: *La política contemporánea de seguridad social* (1953), traducción y estudio preliminar a cargo de J. Vida Soria, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pág.730. Para la concepción de la Seguridad Social en Paul Durand puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Paul Durand (1908-1960): la Seguridad Social como socialización de las necesidades y factor de transformación de la sociedad”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 11 (2017), págs. 293-305.

<sup>74</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

Presidía por entonces la convicción generalizada en la España de 1923 de que no había salida normal para la gravísima coyuntura política<sup>75</sup>.

Es pertinente destacar para una correcta comprensión explicativa del desarrollo de los seguros sociales que las relaciones del INP con la Dictadura de Primo de Rivera acabaron por ser cordiales, dado el interés de la primera en mantenerse y desarrollarse y de la Segunda en disponer de las fuentes de legitimación popular que proporcionaba el desarrollo de la política social. INP y Dictadura pudieron convivir, porque el INP logró convencer al Directorio Militar de legitimación social que podría propiciar el desarrollo de una política social basado no sólo en la ampliación gradual de los seguros sociales, sino también en la cobertura económica de un programa de política social más amplia y diversificada, y si requiere más inmediatamente perceptible, como es el apoyo a la extensión de la enseñanza y las “promesas” de una mejora de la situación socio-económica de las clases trabajadoras. La Dictadura reivindica el corporativismo y reprocha al liberalismo individualista (cuya respuesta frente a la inseguridad y misera económica del proletariado era la autoprevisión) la supresión de las estructuras asociativas y gremiales<sup>76</sup>. Frente a las asociaciones “extremistas, hijuelas de otras extrañas”, se constituyeron Centros católicos de obreros y Avocaciones profesionales mixtas, con las que se pretendió revivir el contenido de los desaparecidos y gloriosos gremios. Las bases de tal movimiento excluían la intromisión sindical en la vida política y preconizaban la organización corporativa<sup>77</sup> como remedio y superación de los males que aquejaban al trabajador<sup>78</sup>. Llama la atención que después de una valoración globalmente positiva de la actuación de la Comisión de Reformas Sociales, se indicara que “en realidad, de la Comisión se sirvió el socialismo como tribuna para adquirir una importancia que sólo podía procurarse al calor de instituciones como ésta que el régimen político ponía a su entera disposición”<sup>79</sup>. Ante la “agonía liberal”, el General Primo de Rivera, “decide el golpe de gracia al Estado liberal”. El General se había atribuido una *misión regeneradora y depurativa*. El Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria se hallaba integrado por representantes de la riqueza nacional, de la industrial y del comercio, juntamente con los elementos oficiales, y tal Consejo fiscalizaba la marcha del Ministerio, exigiendo a sus funcionarios el estricto cumplimiento de su misión, dando orientaciones y desdoblándose en una Junta de Jefes que tenía funciones ejecutivas y continuas. Ese organismo, el Consejo Superior de Trabajo, se creó por RD. De 29 de abril de 1924, y nada más que el 1 del siguiente junio se promulgaba otra disposición de importancia considerable, merced a la cual se refundía en el Ministerio del Trabajo el IRS. Ahí está la justificación de Aunós: Para nadie fue una sorpresa, conociendo nuestro criterio unificador, dispuesto a podar todas las inutilidades burocráticas que entorpecieran o dilataran la recta administración, rápida y segura. La dualidad que suponía esa existencia del IRS aislado, no podía prolongarse, y sus iniciativas, sus trabajos, sus funciones vinieron a fusionarse naturalmente con las desempeñadas en el Ministerio por los organismos que con vida y empuje novísimos actuaban en este Departamento con ahincada eficiencia. Esta disposición supuso uno de los más provechosos esfuerzos coordinados que fueron emprendidos. Y su completo apareció pocos días después, el 29 de junio, mediante otro R.D. en el que reorganizaba el Consejo de Trabajo y su Comisión Permanente. Al igual que en desaparecido Consejo de Dirección del IRS, se daba representación en este Consejo de Trabajo a obreros y patronos, en idéntica proporción, y se le encargaba el estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales, en su más amplio sentido y,

<sup>75</sup> Véase SECO SERRANO, C.: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, págs.305-306.

<sup>76</sup> Véase AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944.

<sup>77</sup> El Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, crea la Organización Corporativa Nacional (Gaceta 27 noviembre).

<sup>78</sup> AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág.26.

<sup>79</sup> AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág.24.

muy especialmente, el ser Cuerpo Consultivo del Gobierno en cuanto afectase a la legislación del Trabajo, a los asuntos relacionados con su ampliación y a la acción social. Los Instituto Regionales y Juntas Locales y provinciales de Reformas Sociales quedaron convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo y su reglamento posterior determinó sus funciones y relaciones con el Servicio de Inspección del Trabajo<sup>80</sup>. Dentro del Ministerio de Trabajo se creó la primera Escuela Social, en que quedó convertida automáticamente la hasta entonces llamada Sección de Cultura Social del Ministerio<sup>81</sup>. El Código del Trabajo se publicó el 23 de agosto de 1926<sup>82</sup>, ordenando las disposiciones dispersas, e incorporaba materias de seguros sociales, señaladamente, en el libro III se regulaba la materia de accidentes del trabajo hasta entonces muy dispersa<sup>83</sup>. El Decreto-Ley de Organización Corporativa de la nación se publicó el 26 de noviembre de 1926. En ese marco se insertaba la Organización Corporativa del Trabajo, con fundamento en el “Sindicato libre en la corporación obligatoria”. La organización corporativa fue la consecuencia de dos principios fundamentales: el de la intervención del Estado en el problema social y el de la necesidad de estructurar el país en su aspecto económico<sup>84</sup>. Desde el punto de vista de la política económica toda la coyuntura se caracterizó por el aceleramiento del proceso de industrialización, en la marco de una intervención constante del Estado, de modo que puede hablarse de *industrialización dirigida y de contención de la competencia, en virtud de una decidida política corporativa*. Su penetración fue tan fuerte que incluso el Estado hizo descansar en ella en buena parte la dirección del aparato productivo<sup>85</sup>. En este sentido estableció un corporativismo productivo. En su instauración influyó notablemente el régimen fascista de Mussolini (pero sin ser identificable con el mismo), el pensamiento social-corporativo católico (condensado en gran medida en el Código Social de Malinas<sup>86</sup>), el enfoque gremialista del Ramiro de Maeztu (que apoyó y se adhirió al Golpe de Estado de Primero de Rivera)<sup>87</sup> y las ideas del Padre Gafo<sup>88</sup>; a lo que habría que añadir las corrientes corporativas y organicistas muy influyentes en la época. Pero estos factores parecen que influyeron más en lo que se podría llamarse “corporativismo social” (es decir, en el basado en la pretendida armonización de capital y trabajo) que en el corporativismo productivo de la época de la dictadura. En la práctica, la Dictadura encontró plantado el problema de la industrialización de España<sup>89</sup>, ligado al del proteccionismo, y, a partir de la Primera Guerra Mundial, unido en todas partes al intervencionismo estatal directo. Por lo demás, en España, se había entrado en una coyuntura visible de baja al llegar la Dictadura (las quiebras bancarias era un fenómeno alarmante). Así, el luchar

<sup>80</sup> Cfr. AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, págs.29 y sigs.

<sup>81</sup> AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág.43.

<sup>82</sup> Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, Código de Trabajo (Gaceta 1,2 y 3 septiembre).

<sup>83</sup> Se refunden en él también las disposiciones reglamentarias generales en materia de accidentes de trabajo. Libro III, “De los accidentes de trabajo”, arts.140 a 426.

<sup>84</sup> AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., págs. 64-65. Aunós realizó un análisis completo de del proceso y de las prácticas corporativas en varios libros: *La Organización Corporativa del Trabajo*, Madrid, Publicaciones del Consejo Superior del Trabajo, Comercio e Industrial, 1928, 104 págs.; *Las Corporaciones del Trabajo en el Estado Moderno*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1930; *Estudios de Derecho Corporativo*, Madrid, Editorial Reus, 1930, 354 págs.; y *La Reforma Corporativa del Estado*, Madrid, M. Aguilar, 1935, 271 págs.

<sup>85</sup> Véase VELARDE FUERTES, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, especialmente págs. 139 y sigs. Y la revisión realizadas por TAMAMES, R.: *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Barcelona, Planeta, 2008.

<sup>86</sup> Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas: *Código Social. Esbozo de una síntesis social católica*, Prólogo de Severino Aznar, Madrid, Editorial Voluntad, 1928. La Unión Internacional de Estudios Sociales fue fundada en Malinas en 1920, bajo la Presidencia del Cardenal Mercier.

<sup>87</sup> Véase MAEZTU, R. DE: *La crisis del humanismo*, Barcelona, Minerva, 1919; ID.: *Liberalismo y socialismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

<sup>88</sup> Cfr. PEMÁN, J. M<sup>º</sup>: *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Madrid, Ediciones de la Junta de Propaganda Patriótica y Ciudadana, 1929, págs.201 a 212.

<sup>89</sup> Sobre ese problema véase TORTELLA, G.: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.

contra la depresión económica resultó obsesivo en la política de la Dictadura. Se buscó en el corporativismo mecanismos reguladores del mercado que impidiesen el excesivo incremento en la oferta al aumentar el grado de monopolio del sistema productivo. Se puede decir, que de la conjunción de intervencionismo, lucha contra la crisis, industrialización y proteccionismo surge el corporativismo social<sup>90</sup>. La política intervencionista de la Dictadura se desplegaría tanto en el sector de la industria como en el de la agricultura, dentro de un programa de expansión económica. En el campo de la producción la Dictadura propició una regulación de las condiciones de trabajo en el cuadro de un régimen corporativo paritario que acogió en lo principal el modelo del movimiento social católico sintetizado en la fórmula: “sindicalismo libre en la corporación obligatoria”<sup>91</sup>. Todo él se enmarcaba en un régimen corporativo general (que se implantó el 26 de noviembre de 1926). Este régimen corporativo se basaba en una determinada concepción del Derecho, y con la emergencia del Derecho social, el cual participa de factores integrantes del Derecho público y del privado, y es una rama jurídica que no encaja exactamente en el derecho individual ni en el del Estado. Lo que parece tenderse es a formular un estatuto de Derecho social, una situación de constante justicia social. La etapa corporativa los trabajadores fueron agrupándose en organizaciones más o menos profesionales, manteniendo contacto estrecho en los oficios comunes, pero sustentando una identidad de principios generales que les permitía llegar a las instituciones de conciliación y arbitraje llevando consigo una sólida base de discusión<sup>92</sup>. Al mismo tiempo se enmarca en la emergencia en esa época del Derecho económico: corresponde a este no sólo regular jurídicamente los procesos industriales y de producción, sino también los de distribución y consumo, por lo que no le es ajena ninguna de las fases de producción. El Estado tiene que asumir la dirección de la Economía. Dirigir la economía quiere decir, con Garrigues, conducir la economía; es decir, que el Estado considera la economía como una actividad política que tiende a asegurar al pueblo su existencia<sup>93</sup>.

Es en gran medida un mérito de José Maluquer y Salvador<sup>94</sup>—en unión con otros reformadores sociales “posibilistas” del INP y algunos de IRF, entre los que se hallaría Adolfo G. Posada<sup>95</sup>, Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre<sup>96</sup>, Práxedes Zancada, Leopoldo Palacios

<sup>90</sup> VELARDE FUERTES, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, pág.141.

<sup>91</sup> Véase AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., pág.64; y para su conexión con la acción obrera de inspiración católica, véase *Bases de organización y programa doctrinal y de acción del sindicalismo obrero católico*, documento publicado en el libro ARTAJA, A.M. y CUERVO, M.: *Doctrina Social Católica de León XIII y Pío XI*, Barcelona, Editorial Labor, 1933, pág.215. (págs. 215 y ss ¿?. Ver.). En octubre de 1929 Aunós fue nombrado por unanimidad Presidente de la XIII Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra. Por otra parte, la Universidad Católica de Lovaina le nombró Doctor *Honoris causa*. Aunque el pensamiento corporativo estaba muy extendido entre diversas corrientes de pensamiento, es evidente que la impronta corporativa tenía en España también una fuerte dimensión católico-social. Lo cual es reconocido expresamente en JORDANA DE POZAS, L.: “El régimen corporativo como sistema de reforma social”, en *Problemas sociales candentes*, Ed. Subirana, 1930, págs.243 y sigs. Sobre el pensamiento sociopolítico y jurídico de Jornada de Pozas, véase MONEREO PÉREZ, J.L. “Luis Jordana de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 7 (2016), págs. 229-247.

<sup>92</sup> AUNÓS, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Saez, 1947, págs. 20 y sigs.

<sup>93</sup> AUNÓS, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Saez, 1947, págs.40-42 y 50-51).

<sup>94</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “José Maluquer y Salvador (1863-1931)”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.1 (2014), págs. 335-355. Un estudio exhaustivo de su pensamiento y aportaciones decisivas en el contexto de su época, en MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*. Granada, Comares, 2007, 352 páginas.

<sup>95</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Adolfo González Posada (1860-1944)”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 2 (2015), págs. 291-301. Un estudio completo como artífice de la política de reforma social en (...)

Morini<sup>97</sup>, Rafael García Ormaechea y Mendoza<sup>98</sup>, Ricardo Oyuelos<sup>99</sup>, Álvaro López Núñez<sup>100</sup>, etcétera— el haber garantizado la continuidad del Instituto durante ese periodo difícil de la Dictadura, incrementando la implicación de los trabajadores y de sus organizaciones y convenciendo a las clases dirigentes de sus efectos positivos en términos de integración y de pacificación social. Sólo así se podría evitar la misma la suerte que había tenido el IRS, el cual fue disuelto en el marco de la reestructuración del Ministerio de Trabajo. Es parte de su idea de que la ciencia sirva para la acción social. El INP aparece como un instrumento de política social y ofrece un programa atractivo para la “governabilidad” política del país (v.gr., INP.: “Fomento de construcción de escuelas nacionales. Instrucciones para la tramitación y concesión de préstamos a los Ayuntamientos”, Madrid, Gráficas Reunidas, 1924; “Seguro para garantizar la amortización de préstamos”, aprobado por Real Decreto-ley de 9 de diciembre de 1927)<sup>101</sup>. Ese programa de política social sólo cristaliza en objetivos concretos y obedece a la atención de situaciones sociales cuya intervención es especialmente apremiante y urgente. De algún modo, se pone de relieve cómo la política del seguro social puede ser funcional no sólo a la política de orden y de contención social, sino también a la “estabilización” del orden económico y del régimen salarial. La política de solidaridad social puede aportar buenos servicios para el funcionamiento dinámico del capitalismo organizado, y los elementos de racionalización y orden que su mantenimiento y desarrollo requieren en sociedades altamente evolucionadas. El capitalismo en un cierto estado de desarrollo necesitó de sus críticos “constructivos” y una reforma social modernizadora, al mismo tiempo útil para el avance social y para la modernización económica, aunque la política social de la Dictadura no fue mucho más lejos de una moderada atenuación de la cuestión social de partida, y de limitada modernización del capitalismo industrial. El papel de las ideologías y la mentalidades, por utilizar la expresión típica de M.Vovelle<sup>102</sup>, incluidas las de carácter crítico pueden ser funcionales a las políticas de “orden”, retroalimentadas por el orden establecido al servicio de su lógica integradora. Las críticas a la desprotección social se consumaron en parte en políticas de protección minimalistas, basadas en una filosofía social de armonía y consenso sociales, que permitieron al mismo tiempo la mejora de la posición social de los trabajadores y la introducción de ciertos elementos de estabilidad social. La búsqueda de una sociedad armónica está presente en el pensamiento de Maluquer y aparece explicitada en las actividades del INP. Ese modo de pensar integrador alcanza en el periodo de la Dictadura a la defensa de ciertos intelectuales y técnicos vinculados al Instituto de una sociedad corporativa: “El *nuevo derecho corporativo* es un paso más en este caminar inacabable hacia la perfección: asentado sobre las bases inmovibles de la

España, en MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, 515 págs.

<sup>96</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): La reforma jurídico-social y el aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el «socialismo de cátedra»”, en *Civitas. Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 24 (2020), págs. 295-330.

<sup>97</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Crítica Social republicana y reformismo político-jurídico: Leopoldo Palacios Morini (1876-1952)”, en *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 134 (2007), págs. 307-358.

<sup>98</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Rafael García Ormaechea (1876-1938): Del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.14 (2018), págs. 283-301.

<sup>99</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ricardo Oyuelos y Pérez” (1865-1943c): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo jurídico”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016), págs. 305-323.

<sup>100</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Álvaro López Núñez (1865-1936)”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 3 (2015), págs. 253-280.

<sup>101</sup> Gaceta del 13. Modificado por el de 22 de noviembre de 1929 (Gaceta del 24) y confirmado por Decreto de la República de 24 de junio de 1931 (Gaceta del 25). Conforme al Real Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1927 y a los arts. 8 y 13 de los Estatutos del INP de 24 de marzo de 1922, el Seguro de amortización de préstamos para finalidades sociales constituye una Caja especial sometida a la dirección general del mismo Instituto, con separación completa entre sus respectivas funciones, bienes y responsabilidades y los correspondientes a los demás seguros encomendados a la gestión y administración del mencionado organismo. Cfr. art.1 del Real Decreto de 24 de enero de 1930, que aprueba el Reglamento provisional para la aplicación del Real Decreto anterior.

<sup>102</sup> *Ideologías y Mentalidades*, Barcelona, Ariel, 1985.

realidad, da a la vida del trabajo un sentido orgánico y colectivo, y establece el concepto democrático de la profesión que se gobierna a sí misma, protegida por el Poder público, como suprema garantía de los derechos de todos”<sup>103</sup>. No es baladí poner de relieve que López Núñez era discípulo y colaborador permanente de Maluquer, y con unas connotaciones cristianas más acentuadas e influyentes en su pensamiento social y jurídico-político. No obstante, la realidad histórica pondría de relieve el que esa pretendida sociedad basada en la armonía y colaboración no podría tener lugar ante la persistencia de desigualdades, que la política de previsión sólo podría paliar, pero no suprimir. En esas reformas sociales interviene también la idea de “contención” social, y a menudo el esquema bismarkiano de contrarrestar las propuestas más radicales o incisivas de transformación del sistema social existente. Es una muestra más de la tensión entre reforma-revolución en los procesos de cambio social, y los límites intrínsecos de las políticas sociales en las formaciones sociales del capitalismo organizado. En los años de la Dictadura la “gestión política de lo social” está marcada por un signo inequívoco: la centralización de lo social con la concentración orgánica y funcional (supresión del IRS, como organismo abierto y pluralista en su conformación, y su absorción en la estructura renovada del Ministerio de Trabajo)<sup>104</sup> y utilización de INP con fines de integración, y, a menudo, de propaganda “social”. La vía de la previsión social podría ser menos conflictiva para la lógica autoritaria de tratamiento de la cuestión social por el régimen del Directorio Militar. Éste decide mantener el INP, pero no realiza un impulso decidido en materia de previsión social hasta los últimos años, hasta los últimos años de decadencia del régimen dictatorial, con las propuestas de nuevos seguros sociales (maternidad, paro<sup>105</sup>, etc.). La propuesta de reforma social centrada en la previsión social tenía el efecto de visibilidad de un desplazamiento “útil” (en términos políticos) de los conflictos sociolaborales hacia el espacio político público; esto es, a través de la mediación del Estado desde su aparato institucional y legislativo. La reforma social conduce coherentemente a esa reconducción, que supone institucionalización de los conflictos sociales. Tampoco se puede ignorar que un sistema de seguro social puede servir al buen funcionamiento del sistema económico. Ello contribuye a la continuidad de la política de previsión social, a pesar de la dirección autoritaria del sistema político. La continuidad de la política de reforma social tiene, pues, factores explicativos complejos. Pero plantear esa funcionalidad no constituye un expediente de explicación simple de los procesos sociales, porque la vida del INP estuvo presidida por numerosos obstáculos y resistencias ofrecidos por agentes empresariales y las entidades financieras<sup>106</sup>; y es que la percepción nítida de esa instrumentalidad al capitalismo organizado no se produce ni automáticamente, ni de modo inmediato, y, por supuesto, sin fuertes tensiones, cuya visibilidad alcanzan todavía a la coyuntura actual de los sistemas integrados de Seguridad Social. El Estado no es mero reflejo de una clase dominante, sino reflejo de una correlación de fuerzas socio-económicas y de factores culturales e ideológicos; por lo demás, las clases sociales y sus organizaciones no perciben ni toman conciencia por igual de la definición de los programas de reforma social, económica y política; ni frecuentemente mantienen una posición “uniforme” u homogénea respecto al tratamiento de “lo social”. Si ello fuera así, la política social sería objeto de una “predicción” y de una “construcción” o “elaboración” mecánica y lineal; el desenvolvimiento histórico se encarga de demostrar precisamente lo contrario, evidenciando la necesidad de efectuar una captación e indagación más compleja del fenómeno.

<sup>103</sup> Es el caso de LÓPEZ NÚÑEZ, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Juan Ortiz Editor, s/f., el cual defendió una organización corporativa nacional de carácter no autoritario (*Ibid.*, págs. 28 y sigs. y 48 y sigs., en particular pág.30).

<sup>104</sup> Véase el Real Decreto de 2 de junio de 1924, relativo a la refundición e inserción del IRS en el Ministerio de Trabajo, Gaceta de Madrid, nº. 155, martes de 3 de junio, págs.1138 y 1139, que lleva la firma de El Presidente del Directorio Militar, Miguel Primo de Rivera y Orbaneja. El Real Decreto Ley de 15 de noviembre de 1928, lleva a cabo la organización interna del Ministerio de Trabajo y Previsión (Gaceta 16 noviembre). La supresión se justifica exclusivamente por razones de racionalización administrativa.

<sup>105</sup> Véase GONZÁLEZ ROJAS, F. y OYUELOS, R.: *Bolsas del Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, Madrid, publicaciones del IRS, 1914.

<sup>106</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Curso de seguro obrero*, en *Anales del INP*, núm.62, octubre-diciembre, 1924.

En la tradición de la corriente del krausismo social-liberal español (en la inscribe autores como el propio Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate y Menéndez, Adolfo G. Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Palacios Morini, Uña y Sarthou, *Zancada*, Piernas Hurtado, etcétera) se suscribe una concepción humanista del liberalismo marcando nítidas diferencias con el liberalismo doctrinario<sup>107</sup>.

En este orden de ideas es como conviene afrontar la problemática concepción de un tema fundamental: el sufragio, la representación política y la representación de intereses profesionales. El sufragio permite formar la representación política general. Pero junto a los individuos existe intereses particulares cuya expresión en el seno del Estado ha de ser también garantizada. Dentro de su concepción organicista se detecta que las sociedades están fragmentadas y que ha de tenderse hacia una "democracia orgánica y jeraquizada" que dé cuenta del pluralismo de los *intereses organizados o corporativos*. En coherencia Posada –al igual que otros personadores de la corriente social-liberal del krausismo– quería completar el sufragio universal o "inorgánico" con el sufragio "orgánico". Posada, aunque con ciertos titubeos propios de la tradición elitista del krausismo, defendió la democracia liberal, y su democracia orgánica no pretendía ser una alternativa encaminada a sustituirla. La jerarquización que postula no es de reserva de la democracia a minorías ilustradas, sino más bien el reconocimiento espontáneo por parte de los más, del mejor criterio de los menos, pero mejores, pero en general la "jerarquización" espontánea queda encomendada más bien a la acción educadora, psicológica, que es para él, como fiel krausista, el único instrumento real del cambio social". La democracia orgánica se conseguiría para él a través de una *reforma institucional del sistema parlamentario*, que estableciera un sistema bicameral: una Cámara de representación política general, donde según él prima el elemento individual, y otra Cámara de representación de intereses organizados, donde se toma en consideración el elemento social, el pluralismo de las agrupaciones en las que se estructura internamente una sociedad compleja. Esta reflexión se realizaba en un período de revisión de los fundamentos de la representación. Dos fundamentos sirven a su construcción en favor de la creación de este sistema bicameral: en primer lugar, su ideario krausista que configura orgánicamente la sociedad vertebrada ésta en personas individuales y personas sociales que se organizan dentro de la sociedad estatalmente organizada y que han de encontrarse adecuadamente representadas como tales en el Estado político; y en segundo lugar, la oportunidad histórica, se diría que coyuntural, de que esta forma de representación de intereses podría contribuir decisivamente en la integración y armonización entre los grupos de intereses organizados que emergen en la sociedades del capitalismo desarrollado<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Para el liberalismo doctrinario, véase la obra clásica de DÍAZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, CEC, 1983.

<sup>108</sup> POSADA, A.: *El régimen constitucional. Esencia y formas. Principios y técnicas*, Madrid, Victoriano Suárez, 1930, págs.104 y sigs., y el "Apendice sobre las "Bases para una Constitución política de España"; POSADA, A.: *La crisis del Estado y el Derecho político*, Madrid, C.Bermejo, 1934, págs.139 a 143; POSADA, A.: *Teoría social y jurídica del Estado: El sindicalismo*, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2018, *passim*. Su propuesta no estaba aislada, entroncaba -y en gran medida obedecía- a un sentir de la época de entreguerras que había venido produciéndose desde diversas corrientes de pensamiento, especialmente el llamado "socialismo fabiano" y el "socialismo gremial", con figuras señeras como los esposos Webb (que había defendido la instauración de un "parlamento social" junto al "parlamento político"), y el primer Laski, que defendiera la creación de una cámara profesional complementaria de la cámara de representación política general. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 477 y sigs., espec., págs. 506 y sigs. ("La función de las organizaciones profesionales y su posición institucional"); MONEREO PÉREZ, J.: "La filosofía política de Harold J. Laski", estudio preliminar a LASKI, H.J.: *A La Gramática de la Política. El Estado moderno* (1925), trad. T. González García, revisión técnica, edición crítica de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2002, págs. XV-CXVIII; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La democracia en crisis: Harold J.Laski*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2004; MONEREO PÉREZ, J.L.: "Democracia social y económica en la metamorfosis del estado moderno: Harold J. Laski", en *Lex Social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 11, núm. 1 (2021), págs. 298-377.

En el pensamiento de Adolfo G. Posada –como en parecidos términos en Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, Práxedes Zancada o Julián Besteiro o Fernando de los Ríos– la *Cámara profesional o parlamento funcional* estaría subordinada a la Cámara de representación política general como expresión de la sociedad total. Su "liberalismo organicista" o "social-liberalismo" (que alcanza al socialismo democrático reformista de Julián Besteiro y Fernando de los Ríos) quiere seguir siendo democrático, ser una solución superadora de la crisis del parlamentarismo. La Cámara corporativa era una proyección de la orientación organicista inherente al krausopositivismo que profesa Posada. De ahí su desaprobación de la régimen unicameral consagrado en la Constitución republicana de 1931, como se refleja en sus obra posteriores a la proclamación de la II República. Posada había entendida, como otras personalidades de su generación, que el sistema bicameral<sup>109</sup>, con cámara profesional o corporativa, permitiría domesticar la luchas de clases (encauzarla política y jurídicamente) en la línea íntimamente sentida de suprimir los conflictos mediante su integración en el nuevo orden institucional postliberal individualista. Permitiría igualmente resolver la crisis del parlamentarismo liberal desde la lógica de un organicismo democrático. Su opción se insertaba en el reformismo político y social, de carácter armónico e integrador. Y es oportuno precisar esto porque la propuesta de una representación de intereses se ha realizado desde distintas posiciones políticas e ideológicas y para fines completamente diferentes<sup>110</sup>; y es harto significativo que a finales de la década de los veinte y en plena "Dictablanda" de Primo de Rivera las organizaciones de intereses económicos empresariales reivindicaran la creación de un "Parlamento del Trabajo"<sup>111</sup> [(La Dictablanda Berenguer-Aznar (28.1. 1930 a 14.4. 1931)]. En el período se constataba un fuerte movimiento de opinión a favor de la instauración de mecanismos de representación profesional. Como se indicó Práxedes Zancada era favorable a la representación de intereses sociales como complemento de los mecanismos de representación política propia del sistema de partidos<sup>112</sup>.

Posada, Álvarez-Buylla, Palacios Morini y Zancada, entre otros krausistas social-liberales, estaban inicialmente más próximos a la inquietud planteada por Melquiades Álvarez respecto a la necesidad de normalizar "lo social" más allá de la perspectiva agotada de pura "cuestión social" excepcional y de orden público. Era necesario integrar a la clase trabajadora y a sus organizaciones

<sup>109</sup> En los años veinte se había producido una extensión del pensamiento organicista, que ya encontrara apoyos en la doctrina. La defensa del organicismo era extensible a distintas corrientes de pensamiento, y encontraba un fuerte arraigo en el krausismo con Giner de los Ríos (especialmente en su obra *La persona social*), Azcárate y Posada, que postulaba con base a ese organicismo social un sistema de representación política orgánica de los intereses. Véase en una perspectiva de conjunto, GARCÍA CANALES, M.: *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Murcia Universidad de Murcia, 1977, págs.25 y sigs., y ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: "El pensamiento sociopolítica y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos (I y II), en *Revista Española de Derecho Comunitario Europeo*. *ReDCE*. Año 8. Núm. 15-16 (2011), págs. 543 y sigs. Este enfoque también presidía al socialismo democrático institucionalista de Fernando de los Ríos, como puede comprobarse en MONEREO PÉREZ, J.L.: "El reformismo socio-liberal de Giner de los Ríos. Organicismo y corporativismo social", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 142 (2009), págs. 279-338; MONEREO PÉREZ, J.L.: "El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación", en CÁMARA VILLAR, G. (ed.), *Fernando de los Ríos y su tiempo*, Granada, Universidad de Granada, 2000, págs. 85-136.

<sup>110</sup> Véase la exposición de ESTEBAN, J.: *La representation des intérêts et son influence en France*, Tesis doctoral inédita, París, 1967; ESTEBAN, J.: "La representación de intereses y su institucionalización", en *REP*, núm. 155 (1967), págs. 51 y sigs; Para la problemática actual, véase PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (Eds.): *El corporativismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988, donde se recoge una importante aportación de LINZ, J.J.: "Política e intereses a lo largo de un siglo en España", 1880-1980", págs.67 y sigs.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*, Valladolid, Lex Nova, 1999, págs. 74 y sigs. ("Orígenes del modelo de "Consejo económico": una aproximación histórico-crítica a la construcción político-jurídica del paradigma "consejista" en la economía nacional").

<sup>111</sup> En este sentido el Escrito de la Cámara Oficial de Industria de Barcelona al Presidente del Directorio Militar el día 25 de septiembre de 1923, A.H.N., Presidencia del Gobierno, Legajo 459. Véase ZANCADAY RUATA, P.: *Derecho Corporativo español*, Madrid, Juan Ortiz Editor, 1928, págs.144 y sigs.; GUAL VILLALBÍ, P.: *El pensamiento de las clases productoras ante el futuro político de España*, Madrid, 1928, págs.408-409.

<sup>112</sup> ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Compañía Ibero-americana de publicaciones, 1930, págs. 190-191, y Capítulo XI, págs. 193 y sigs.

sindicales a través de una política de integración en la dinámica político-institucional del Estado<sup>113</sup>. El intento consistía, pues, en la racionalización jurídica e institucional ("institucionalización") del problema social y en particular de la llamada cuestión social obrera. Lo que para el Partido Reformista y para el propio Posada se produciría más correctamente a través de un modelo corporativo democrático. Combinación entre miedo y convicción política y ética de la necesidad de abordar cambios profundos en el sistema político y jurídico (en la línea de creación de un estatuto jurídico del trabajo que sirviese para asentar un nuevo modelo de racionalización jurídica de la cuestión social). La política de reforma social podría evitar la revolución, a través de la intervención pública y el desarrollo una legislación protectora del trabajo asalariado. Era un coyuntura política caracteriza por el cuestionamiento del orden establecido por el movimiento obrero organizado política y sindicalmente, y donde abundaba de modo muy generalizado exigencias de control obrero sobre la economía y las industrias (los sindicatos presentaron en 1921 en el IRS una propuesta de control sindical en la industrias de interés nacional, siguiendo la estela de las experiencias del Reino Unido y de Alemania). Una coyuntura caracterizada por la resistencia a las reformas más intensas por la clase empresarial y la tentación hacia la "salida autoritaria" que finalmente cobró realidad con el golpe de Estado de Primo de Rivera. Existiendo una presión generalizada desde el movimiento obrero y de los grupos reformistas por una rectificación del orden individualista que por entonces imperaba.

La proximidad de puntos de vista más allá de la afiliación político-ideología es notoria. Así Fernando de los Ríos la propuesta de un "parlamento industrial" era un elemento de una construcción corporativa y orgánica de la sociedad que debe ampliarse hasta alcanzar su órgano supremo en el Consejo Económico instituido por la Constitución alemana (art.165), que sería un esbozo de lo que podría ser en un mañana próximo el "Parlamento Industrial", donde esté representado el "hombre profesional"<sup>114</sup>. Estas reflexiones pueden superponerse, e incluso solaparse, con las realizadas por Posada en obras como *El régimen constitucional*, *La reforma constitucional y Teoría social y jurídica del Estado: El sindicalismo*<sup>115</sup>. Posada coincidiría con la posición crítica adoptada en un momento histórico crítico por Fernando de los Ríos cuando esté rechazaría un nuevo tipo de "Estado corporativo", entendido como una unidad superior con voluntad única, a fin de realizar los fines nacionales, siéndole preciso para ello superar la existencia de partidos y utilizar los sindicatos como órganos indirectos de acción estatal<sup>116</sup>. En Posada, como en Fernando de los Ríos y Julián Besteiro, la representación de los intereses se enmarca en una propuesta de reforma constitucional que no se constituía en alternativa al parlamento liberal, sino como vía para que la

<sup>113</sup> En los debates parlamentarios había observado *Melquiades Álvarez* que "Lo que tiene que hacer el poder público es evitar, como aquí se dijo esta tarde, que esos Sindicatos actúen en la sombra y en la clandestinidad, trayéndolos, por el contrario, a la vida legal: y con la Ley de Asociaciones, Sr. Cambó, o con otras leyes si fuera preciso. Hacer que el poder público, coo el Argos de la fábula, sea vigilante y penetre en todas las decisiones del Sindicato, sin que haya nada que se escape a la mirada oficial, ni cotizaciones, ni acuerdos, ni acto alguno que se quiera realizar. Entonces, por la habilidad del gobernante atraeréis al Sindicato a la esfera legal, convirtiéndolo, de fuera revolucionaria, en fuerza de colaboración eficaz para una obra progresiva". Cfr. Diario de Sesiones de las Cortes, 11 de febrero de 1921. Intervención de Melquiades Álvarez en el debate parlamentario relativo a la gestión del gobernador civil de Barcelona en relación al terrorismo.

<sup>114</sup> RÍOS, F. DE LOS.: *El sentido humanista del socialismo* (1926), ed. de Elías Díaz, Madrid, Castalia, 1976, pág.377. No estaba sólo Fernando de los Ríos, ni en España, ni en el extranjero. En este sentido es importante reparar en la propuesta de Lloyd George de llevar a cabo una vía corporativa como remedio para atenuar los conflictos existente entre el capital y el trabajo, pero respetando el marco de la democracia parlamentaria. Cfr. MIDDLEMAS, K.: *Politics in Industrial Society. The Experience of the British System since, 1911, A.D., 1979*; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La crisis de la socialdemocracia europea. Eduard Bernstein y las premisas del socialismo reformista*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2009; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La democracia en crisis: Harold J. Laski*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2004.

<sup>115</sup> POSADA, A.: *Teoría social y jurídica del Estado: El sindicalismo*, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2018.

<sup>116</sup> RÍOS, F. DE LOS.: "Hacia un Estado corporativo?", en *Levitán*, núm. 2 (junio de 1934), pág.10.

sociedad pluralista realmente existente penetrase en la "constitución oficial" del régimen pseudoliberal en crisis<sup>117</sup>. Trataba de afrontar mediante innovaciones constitucionales la crisis palpable de un régimen parlamentario que en España no se podía considerar plenamente democrático (el régimen de la Restauración era una pseudodemocracia parlamentaria<sup>118</sup>) y el fracaso de ese sistema, precisamente por su falta de autenticidad y su compromiso con las clases más acomodadas, en dar una respuesta adecuada e integradora al "problema social". Él apuesta por un liberalismo social, opuesto al liberalismo abstracto<sup>119</sup> y formal y al economicismo del "laissez faire", y que podría definirse como una filosofía de la libertad, pero de la libertad con contenido ético y de enjundia social. Esa concepción de la libertad obliga a transformar el Estado en un orden jurídico, de acción positiva, que no puede –no debe– permanecer indiferente ante las injusticias sociales. Se trataba de armonizar las exigencias de un régimen liberal –de derechos del hombre, de garantías jurídicas de las libertades– con las de la justicia social que demanda una calculada y eficaz intervención del Estado –que es, para él la sociedad misma jurídicamente organizada al efecto de defender y tutelar al débil en las luchas de la vida y de difundir por la sociedad entera para todos los goces de aquélla, de la vida, haciendo de la igualdad abstracta de la Declaración de derechos de 1789 (art.1.º) la igualdad orgánica espontáneamente jerarquizada por obra de la necesaria diferenciación de las funciones sociales<sup>120</sup>.

Este proyecto fue rechazado por las Cortes Constituyentes de 1931, por entender que no deberían superponerse los intereses corporativos o profesionales a los intereses generales representados a través de los partidos políticos. De mismo modo habían sido rechazados proyectos de contenido en parte similar de Julián Besteiro –que proponía una segunda cámara profesional– y Fernando de los Ríos –que insistía muy matizadamente en ese organicismo corporativista, pero añadía también su preocupación por la tecnificación del trabajo parlamentario, que él creía poder afrontar a través de los "Consejos técnicos"<sup>121</sup>. Una figura que estaba proponiéndose en otros países y que había preocupado a autores, como él, inscritos en el socialismo democrático pluralista,

<sup>117</sup> Véase POSADA, A.: "Reflexiones sobre la crisis del liberalismo", en POSADA, A.: *Actitud ética ante la guerra y la paz*, Madrid, Caro Raggio Editor, 1923, págs.186-187. Por otra parte, recuerda que Giner hablaba de "un Estado "oficial" y de un Estado "no oficial". La virtualidad máxima del Estado entrañaba para él la compenetración social y ética de ambos Estados. Por otra parte, el Estado, el plano Estado ideal, requiere la comprensión, en amplio orden de justicia, de las personas individuales y sociales que en realidad lo constituyen" (*Ibid.*, pág. 192). *Práxedes Zancada* haciéndose eco de la denuncia costiana de la constitución real como constitución de la oligarquía frente a la constitución oficial de la Restauración, señalaba, con contundencia, que el gran problema es "que el régimen parlamentario, leal y sinceramente, no ha existido en España, y que las Cortes no han representado la voluntad de la Nación, sino la voluntad de los oligarcas". Cfr. ZANCADA, P.: *Los problemas constitucionales de España*, cit., pág. 43.

<sup>118</sup> Véase la formulación clásica de COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, vol. I, Zaragoza, Guara editorial, 1982; VARELA ORTEGA, J.: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza, 1977. El propio POSADA, A.: *La reforma constitucional*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1931, págs.153 y sigs. Posada resumía los defectos capitales del régimen constitucional español, en los siguientes términos: "1º, insinceridad y corrupción en la base electoral; 2º, descomposición parlamentaria sin partidos políticos, sustituidos por grupos y clientes; 3º, predominio arbitrario del Ejecutivo, con las Cortes a merced de los Gobiernos; 4º, inclinaciones al poder personal en la Corona, sostenidas, o mejor, excitadas por la continuada ausencia de las Cortes y la adaptación benévola de tantos hombres políticos" (*Ibid.*, págs. 155-156).

<sup>119</sup> Giner hablaba de una reacción contra el liberalismo abstracto en GINER DE LOS RÍOS, F.: *La persona social. Estudios y fragmentos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899, pág.239, nota 1. Reedictada, GINER DE LOS RÍOS, F.: *Persona social. Estudios y fragmentos* (1924), edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2008.

<sup>120</sup> "Prólogo", escrito en Salinas-Avilés (Asturias), 1º de agosto de 1931, al libro de AZCÁRATE, G.D.: *El régimen parlamentario en la práctica* (1ª ed., 1885; 2ª ed., 1931), Prólogos de Adolfo Posada y E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1978, pág.4.

<sup>121</sup> También, siguiendo la estela de Fernando de los Ríos, ROIG IBAÑEZ, *La Constitución que necesita España*, Madrid, E. Javier Morata, 1930, pág.124, que las concibe como medio de simplificación de la actividad parlamentaria e, incluso, como cauce de participación de los ciudadanos especialmente interesados, o conocedores de la materia a legislar.

acompañado de un rechazo sin fisuras de todo régimen totalitario. Es el caso del primer H.J.Laski<sup>122</sup>, con el que el pensamiento organicista de Posada podía encontrar cierta afinidad; y es que la propuesta de Posada (como la de Besteiro y Fernando de los Ríos) de una cámara profesional sintonizaba con las orientaciones organicistas y corporativistas pero era especialmente próxima con el un socialismo gremial, aunque pronto sería abandonada. En este caso el corporativismo democrático subyacente a esas propuestas trataba de reconducir hacia el espacio político y jurídico los conflictos socio-económicos, promoviendo el creciente protagonismo de las organizaciones de intereses en la toma de decisiones políticas, lo que entrañaba una nueva distribución de poderes en el sistema democrático.

Todos ellos querían afrontar el problema de la complejidad de una sociedad fragmentada y dividida con la pretensión de que las dos cámaras permitiría deslindar el ámbito del interés general compartido en el proyecto de sociedad inserto en la idea de ciudadano abstractamente considerado y en la política de partido y el ámbito de los intereses particulares económicos y sociales que se diferenciarían del interés general. Sin embargo, esa idea de una democracia orgánica era poco realista y entrañaba riesgos importantes para la el funcionamiento transparente del sistema democrático<sup>123</sup>; además, la coyuntura social se había venido agravando desde principios de la década de veinte.

El Proyecto que tuvo aceptación el que se elaboraría después por la "Comisión Parlamentaria de Constitución", presidida por Luis Jiménez de Asúa, el cual proponía un sistema unicameral. Rechazada la Cámara profesional o corporativa, si se aceptó parcialmente la propuesta de Fernando de los Ríos de establecer Consejos Técnicos de aseguramiento, dentro la preocupación por la eficiencia de la actividad parlamentaria. En efecto el art. 93 de la Constitución de la II República definitivamente aprobada establecía que "Una ley especial regulará la creación y funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. Entre estos organismos funcionará un Cuerpo Consultivo Supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley".

De ahí la adscripción de los social-liberales del krausismo al liberalismo social progresista y constitucional, y vinculación al Partido Reformista de Melquíades Álvarez, el cual pretendía llevar a cabo una revolución pacífica desde arriba en el marco de un Estado democrático y social de Derecho, a través de una estrategia jurídica y de pactos sociopolíticos entre las distintas fuerzas en presencia. Posada intervino en la estructura directiva interna del partido reformista, el 29 de abril de 1914 la *Junta Nacional* estaba formada, entre otros, por José Fernando González, Jacinto Octavio Picón, Jose Jackson Veyan, *Práxedes Zancada*, Eusebio Corominas, Álvarez Prida, Castellanos, Luis Zulueta, José Ortega y Gasset, Simarro, Teófilo Hernando, Gustavo Pittaluga, Manuel García Morente, Rodríguez Pinilla, Adolfo G.Posada, Leopoldo Palacios Morini, Federico de Onís, el marqués de Palomares del Duero, Rafael Sánchez Ocaña, Manuel Azaña, Augusto Barcia, Miguel Moya Gastón, Fábregas y Flores. Era, pues, dominante la presencia de los reformistas institucionistas. El día 24 de mayo de 1923, Melquiadez Álvarez sería elegido presidente del Congreso, en un momento crítico para la vigencia del parlamentarismo en España; y, en efecto, el 13 de septiembre de 1923, Miguel Primo de Rivera hizo triunfar su golpe de Estado contra el orden

<sup>122</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.: "La filosofía política de Harold J. Laski", estudio preliminar a LASKI, H.J.: *A La Gramática de la Política. El Estado moderno* (1925), trad. T. González García, revisión técnica, edición crítica de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2002, págs. XV-CXVIII.

<sup>123</sup> La derecha y los empresarios, por lo demás, para mayor confusión, habían aceptado con matices, pero aceptado al fin y al cabo la propuesta de un "parlamento industrial" (Congreso de Vigo de 1921). Véase ZANCADA, P.: *Derecho Corporativo Español. Organización del Trabajo*, Madrid, Juan Ortiz editor, s.f., págs. 141 y sigs. Un ejemplo significativo de ello puede encontrarse en la defensa de un sistema de representación corporativa de carácter complementario a la política realizada por el Vizconde de Eza. Véase VIZCONDE DE EZA, EL.: *La nueva democracia social*, Madrid, Imprenta Bernardo Rodríguez, 1918.

constitucional que estaba siendo ya gravemente amenazado desde sectores y fuerzas bien definidas. Su resultado fue la instauración del Directorio Militar en el poder y la suspensión de las garantías constitucionadas decretada el día 15 de septiembre de aquel año.

Por otra parte, Posada, Palacios Morini, Zancada se mantuvieron vinculados al Partido Reformista, liderado por Melquiades Álvarez, contribuyendo a gestar su programa reformista como alternativa al régimen político establecido. Pero Posada, Azcárate, Buylla y Palacios Morini, fueron los inspiradores intelectuales de ese partido<sup>124</sup>. Todos ellos habían percibido la crisis del liberalismo clásico y de la forma del Estado de Derecho liberal, y –con Antón Menger (fundador de la corriente del “socialismo jurídico”), los “socialista de cátedra” y la corriente del solidarismo jurídico– criticó la tendencia individualista pura que rechaza toda intervención positiva del Estado en la satisfacción de las necesidades humanas y en la remoción de las situaciones de desigualdad socio-económica.

Este esfuerzo reformista sólo encontró un fruto indirecto cuando el Gobierno conservador de Francisco Silvela retomó la idea de un Instituto para organizar la operación reformista, creando por Ley de 23 de abril de 1903 el Instituto de Reformas Sociales<sup>125</sup>, el cual aprovecharía la experiencia alcanzada con el Instituto de Trabajo. Este IRS fue mantenido por el Primer Gobierno de Maura, que había sustituido al de Silvela. Este Gobierno es el que encomendó la presidencia del IRS a G. de Azcárate y nombró a Posada y a Buylla en el año 1904 en puestos técnicos de descadadísima responsabilidad. Desde abril de 1904 Posada se mantuvo en el Instituto en su calidad de Jefe de la Sección Segunda (encargada de la Legislación e Información bibliográfica, Jurisprudencia, Redacción y Publicaciones<sup>126</sup>) hasta su desaparición en 1924 (ya muy mermado durante la Dictadura de Primo de Rivera y el progresivo desplazamiento de sus funciones –dentro de la lógica del “Estado totalitario”<sup>127</sup>– hacia órganos creados dentro de la estructura administrativa intervencionista del Ministerio de Trabajo). Desde su marcha a Madrid hasta su muerte ya no volvería a residir en Oviedo. Con una intensidad excepcional Posada mantuvo al máximo nivel su Sección realizando una labor fundamental en la preparación, e incluso redacción directa, de proyectos de legislación social, aproximando nuestra retrasada legislación social en muchos aspectos a de los países más avanzados del período.

## 2. LA SUPRESIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES EN EL PROCESO DE “MODERNIZACIÓN AUTORITARIA” DE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

El 30 de abril de 1903 se publica en “La Gaceta de Madrid” el Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales<sup>128</sup>. Su lógica interna era la propia del “liberalismo avanzado” –que no era otro, en el fondo, que el “liberalismo social” defendido por José Canalejas; ya sabemos que a él estuvo estrechamente vinculado *Zancada*–; un viraje hacia el liberalismo social e intervencionista que sería el resultado de un largo proceso de maduración del pensamiento político

<sup>124</sup> Adolfo Posada había participado en la famosa reunión celebrada el 23 de octubre de 1913 en el Hotel Palace, del Partido Reformista, donde la presidencia estaba ocupada por Melquiades Álvarez, Azcárate, Pérez Galdós, Emilio Junoy, José Zulueta, Lamana, Caballé, Pedregal, Laureano Miró, Tomás Romero y Rafael Rodríguez Méndez. Hubo más de novecientos asistentes, entre ellos figuraban José Ortega y Gasset, Fernando de los Ríos, Adolfo Posada, García Morente, Pablo de Azcárate, Américo Castro, Agustín de Vuñuales, Manuel Azaña, Pittaluga, Camilo Barcia y Antonio Tuñón de Lara. En dicha reunión Melquiades Álvarez expuso el ideario programa del partido reformista, incluida la accidentalidad de las formas de gobierno. Véase *El Liberal*, 24 de octubre de 1913, CARR, R.: *España 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1969, pág. 518.

<sup>125</sup> Gaceta de Madrid, 28 de abril de 1903.

<sup>126</sup> Buylla se encargó de la dirección de la Sección Primera (Estadística e informaciones generales) y el coronel Marvá lo hizo de la Tercera (Inspección y Ejecución de Leyes).

<sup>127</sup> Sobre la dictadura totalitaria y sus supuestos político-ideológicos y jurídicos, véase SCHMITT, C.: *La dictadura* (1927), versión de J. Díaz García, Madrid, Alianza, 1999; NEUMANN, F.: “Notas sobre la teoría de la Dictadura”, en *El Estado democrático y el Estado autoritario* (1957), Buenos Aires, Paidós, 1968, págs.218 y sigs.

<sup>128</sup> “Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales”, Gaceta de Madrid, 28 de abril, 1903, págs. 371-372; y su Reglamento, aprobado el 15 de agosto de 1903, Gaceta de Madrid, 18 de agosto de 1903.

jurídico sobre el apreciable fracaso del liberalismo clásico. Dicho Instituto se inspiraba<sup>129</sup> en el Proyecto de Instituto de Trabajo, pero presentaba importantes diferencias<sup>130</sup>. Por lo pronto su creación suponía la disolución de la CRS, estableciendo que la documentación y los libros de aquella pasarían al Instituto. En abril de 1904, Buylla y Posada recibieron un telegrama firmado por Moret con la invitación de que formaran parte de la estructura directiva del mismo<sup>131</sup>.

Hasta tal punto que, mucho más tarde, en la Dictadura de Primo de Rivera, la patronal y sectores conservadores de la política oficial se "escandalizaron" con el programa de reformas sociales impulsado por la "dictablanda", la cual combina los planteamientos de reforma social con "controladas" y "selectivas" medidas de política represiva. Al mismo tiempo que, en muchos aspectos, las organizaciones de los trabajadores querían ir más lejos del programa reformista. Por lo demás, interesa recordar que la frecuente opinión de que la Dictadura de Primo de Rivera se enfrentó a la "intelectualidad" es un mito que no se acomoda a la realidad histórica. En su *fase inicial* (1923-1924) la Dictadura de Primo de Rivero obtuvo un apoyo importante de un amplio sector de la intelectualidad de nuestro país inserta en la tradición liberal, con el progresivo endurecimiento de la Dictadura se va produciendo un aislamiento respecto a un núcleo significativo de intelectuales que originariamente la habían apoyado, tanto de la derecha como de la izquierda<sup>132</sup>. No puede olvidarse que en la etapa inicial la Dictadura se presentaba ideológicamente bajo ciertos presupuestos regeneracionistas<sup>133</sup> y que en el marco preexistente –que numerosos aspectos prolongó– era el régimen pseudodemocrático de la Restauración. Quizá con la necesaria prudencia se puede decir que la Dictadura de Primo de Rivera, como Estado corporativo autoritario, se aproxima a lo que A.J.Gregor ha calificado de "dictadura del desarrollo", de ahí su inclinación hacia el favorecimiento de la modernización y el desarrollo económico, no obstante su conformación como Estado<sup>134</sup>.

La actividad del IRS fue incesante<sup>135</sup>, encontró dificultades "internas"<sup>136</sup> y "externas", entrando en su recta final y declive con el golpe de Estado de Miguel Primo de Rivera, el 13 de

<sup>129</sup> Así lo reconocía el preámbulo del Dercero creador del Instituto de Reformas Sociales, "Gaceta", del día 30 de 1903. Unos meses después se publicaba, el 15 de agosto del mismo año de 1903, el Reglamento de dicho Instituto con la firma del ministerio de la Gobernación, Antonio García Alix.

<sup>130</sup> El 15 de agosto de 1903 se publicó el Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Véase PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, MTSS, 1988.

<sup>131</sup> Lo recuerda así POSADA, A.: *Fragmentos de mis Memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.305.

<sup>132</sup> Véase GARCÍA QUEIPO, G.: *Los intelectuales y la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1988, págs.423 y sigs. Aunque con cierto, con marcado sesgo ideológizante, resulta de interés el libro de MAURÍN, J.: *Los hombres de la Dictadura*, Madrid, Ed. Cenit, 1980, que valora críticamente el papel desempeñado por intelectuales tan diversos como Sánchez Guerra (págs. 17 y sigs.), Cambó (págs. 73 y sigs.), Pablo Iglesias y sobre todo Largo Caballero (págs. 153 y sigs.), Lerroux y Melquiades Álvarez (págs. 205 y sigs.). En cualquier caso, si es un hecho histórico verificable que desde un socialismo templado y posibilista, la mayoría de los afiliados y dirigentes principales del PSOE y de UGT colaboraron con la Dictadura. Paradigmáticamente, Largo Caballero aceptó ser miembro del Consejo de Estado y también mantuvo una actitud de cooperación con la Dictadura Julián Besteiro; y, por su parte, UGT mantuvo una actitud de "sindicalismo posibilista" integrándose en los "comités paritarios", aunque sin renunciar a la acción sindical reivindicativa.

<sup>133</sup> Véase BEN-AMI, SH.: *La Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, 1984, y con planteamiento crítico respecto a la pervivencia del ideario regeneracionista durante toda la etapa de la Dictadura, GARCÍA QUEIPO, G.: *Los intelectuales y la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1988, págs.424

<sup>134</sup> Véase, con independencia de que aquí no se suscriban algunos de sus puntos de vista, GREGOR, A.J.: *Los rostros de Jano. Marxismo y Fascismo en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-Universidad de Valencia, 2002.

<sup>135</sup> La legislación dictada al amparo de la labor previa del IRS se recoge -lo que en ánimo de brevedad excusa aquí su cita- en el importante libro de MARTÍN VALVERDE, A. y otros.: *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Est. prel., de A. Martín Valverde, Madrid, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. Véase igualmente las referencias al respecto de VILLA, L.E. DE LA: *Los orígenes de la Administración laboral en España*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología*, 5ª ed., Madrid, Tecnos, 1995; MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2009; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada,*

(...)

septiembre de 1923, dando entrada al régimen de la dictadura. Era una manifestación muy singularizada en nuestro país de lo generalizada "bancarrotada de la 'moderación'" reformista y de la emergencia de las fuerzas corporativistas y de la propia forma del Estado corporativo en la Europa del período. Se trata de una fase crítica de *normalización* del cambio social, de la supervivencia del sistema y la adaptación de las élites económicas e intelectuales y del orden capitalista que estas élites habían dominado en el siglo veinte<sup>137</sup>. Es entonces cuando se procede a su disolución y sustitución por el Consejo de Trabajo. Pero vayamos más despacio en el curso histórico. En 1920 se procede a la creación del Ministerio de Trabajo<sup>138</sup> (que –en virtud de lo establecido en por el Real Decreto de 4 de marzo de 1922– en realidad derivó hacia más amplios cometidos: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria). Esta adscripción orgánica refleja la tendencia absorbente de la Administración Central, la cual refleja un problema de fondo: "Frente a la "rebelión de las masas" y la creciente complejidad de los problemas sociales se acaba imponiendo, aun cuando no sea una opción deliberada y consciente, una orientación crecientemente burocrática. En vez de favorecer el desarrollo de un tejido social más rico y pluralista se produce un repliegue institucional". El resultado práctico de esta opción político-institucional es que a medida que se ve consolidando la organización del Ministerio de Trabajo, el IRS progresivamente el IRS va perdiendo de hecho competencias<sup>139</sup>, y la contradicción de lógicas entre el enfoque democrático participativo que presidía el funcionamiento del IRS y la consolidación de una reforma política y social de carácter corporativo autoritario, como la impulsada por Eduardo Aunós<sup>140</sup>, bajo la idea de dirigir hacia el orden el hecho sindical y la conflictividad<sup>141</sup>. El Ministerio de Trabajo trataba de implantar un nuevo tipo de racionalización del intervencionismo público, en una dirección más autoritaria y centralista, lo que suponía la absorción de funciones y de servicios administrativos dispersos en los diversos Ministerios, tal era el caso del IRS que había mantenido su adscripción originaria al Ministerio de la Gobernación.

La Dictadura de Primo de Rivera se apartaría del organicismo social-democrático de inspiración krausista, y defendido por *el republicanismo* y *el liberalismo social krausista*, en el que

Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Madrid, Trotta, 1999.

<sup>136</sup> Uno de los problemas fundamentales que tuvo que sobrellevar el IRS fue la instrumentación caciquil de las Juntas Locales de Reformas Sociales, que dificultaron gravemente el desarrollo de la actividad del IRS que para desplazar su labor de asesoramiento y propuesta de reformas necesitaba de una información fiable y de calidad. Era nuevamente la "interferencia" de la constitución real respecto de la realización de reformas político-sociales. Puede consultarse sobre el tema, RUBIO LÓPEZ DE LA LLAVE, F.: "Las Juntas de Reformas Sociales en la Restauración 1900-1924", en *Espacio, Tiempo y Forma*, núm.1 (1987), págs.57 a 88.

<sup>137</sup> El proceso está descrito magistralmente en MAIER, CH.S.: *La refundación de la Europa Burguesa. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial*, Madrid, MTSS, 1988. Véase también VILLACORTA BAÑOS, F.: *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI eds., 1989.

<sup>138</sup> Real Decreto de 8 de mayo de 1920. Gaceta de Madrid, 9 de mayo de 1920.

<sup>139</sup> PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, MTSS, 1988, pág.107.

<sup>140</sup> Para la lógica interna del corporativismo autoritario de la Dictadura, consúltese AUNÓS, E.: *Estudios de Derecho Corporativo*, Madrid, 1930; ZANCADA, P.: *Derecho corporativo español*, Madrid, Librería Juan Ortiz Editor, s.f. Debe reconocerse que ciertas personalidades significativas del reformismo institucionalista que habían colaborado activamente en el IRS asumieron un papel importante en las instituciones y organismos corporativos (es el caso del propio Zancada y de Leopoldo Palacios -que, siendo director de la Escuela Social, publicó un *Derecho Corporativo del Trabajo. Sus principios y su evolución*, Madrid, Juan Ortiz Editor, s.f.-, Álvaro López Núñez, Mariano González-Rothvoss, León Martín-Granizo, José Gascón y Marín, Largo Caballero, Julián Besteiro, Pedro Sangro y Ros de Olano y de tantos otros), lo que puede comprobarse en la misma obra citada de P. Zancada (v.g., pág. 327), y la simple verificación de los cargos administrativos más significativos del período.

<sup>141</sup> ZANCADA, P.: *Derecho corporativo Español*, cit., pág. 347. Nótese que lo que predomina en los países europeos de la época eran los regímenes de tipo corporativo autoritario; e incluso con la tendencia hacia un desplazamiento de los sistemas democráticos más avanzados de constitucionalismo social hacia regímenes de carácter decididamente autoritario o dictatorial (el ejemplo paradigmático es Alemania, desde la República de Weimar hacia la instauración del régimen nacional-socialista de Hitler).

se incluía la buena parte de los pensadores krausitas (Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate, Adolfo G. Posada, Adolfo Álvarez Buylla, Leopoldo Palacios Morini, Práxedes Zancada, etcétera). Éste sería desplazado en la Dictadura por un corporativismo absorbente de inspiración católica y ciertamente "sui generis"<sup>142</sup>; asumiendo UGT una posición "posibilista" y pragmática de aumentar su poder de influencia, pero sin que su presencia relativa en el orden establecido supusiera una verdadera democratización del sistema de relaciones laborales. Trató, eso sí, de apoyar las mejoras de las condiciones de vida de los trabajadores y de fortalecer su propia organización, para ello adoptó no sólo una posición defensiva, sino también de colaboración en ciertas políticas e instituciones de la Dictadura. En la dirección de colaboración se moverían otras organizaciones sindicales –salvo, señaladamente, la CNT, que padeció la dimensión más represiva de la Dictadura–, como los sindicatos católicos-obreros y las organizaciones patronales<sup>143</sup>. Es evidente que la Dictadura intentó legitimarse ante la opinión pública atrayendo al mayor número de organizaciones políticas y sindicales a su causa, y que en ello representó un papel no ciertamente irrelevante la ingente labor en materia de política social. Una utilización instrumental de la política y del Derecho social-corporativo ("corporativismo social") que es predicable de la mayoría de los regímenes autoritarios en la Europa de entreguerras. No obstante es necesario señalar que existe un fenómeno complejo de continuidades y discontinuidades del régimen de corporativismo social de la Dictadura respecto a cierta institucionalización de la representación de intereses en la II República, a través de la forma de Consejos y organismos arbitrales, aunque es evidente que el marco de un Estado democrático-social de referencia reorienta completamente a dichas formas institucionales de participación de los intereses<sup>144</sup>.

En la política social corporativa de la Dictadura poco tenía que hacer un reformismo social basado en el diálogo social y en la participación activa de asociaciones profesionales libres en un Estado democrático y en un racionalismo armónico como postulaba Posada que partía del máximo respecto a las libertades personales, individuales y colectivas.

### 3. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA DE PRÁXEDES ZANCADA

- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *El obrero en España (notas para su historia política y social)*, Prólogo por José Canalejas, Barcelona, Barcelona, casa Editorial Maucci, 1902. Prólogo de José Canalejas. Dedicatoria a D. José canalejas, 239 págs.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Programa De Derecho Corporativo Español*, Madrid, Publicado Ministerio De Trabajo, Comercio e Industria-*Escuela Social*, 1928,6 páginas.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Derecho corporativo español. Organización del trabajo*, Madrid, Publicado por Ed. Juan Ortiz, 1928.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Instituciones de Conciliación y Arbitraje en Europa*, Publicado por Asoc. Española para el Progreso de las Ciencias (1927). Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, 1927. [Madrid], Asoc. Española para el Progreso de las Ciencias, [ca. 1927], págs. 81-85 (Desglosado del boletín de la "Asociación Española para el Progreso de las Ciencias". Congreso de Cádiz. Sesión del 4 de Mayo de 1927. Tomo VIII. Sección 5ª.).

<sup>142</sup> Se ha hablado de una suerte de *corporativismo incorporante de la Dictadura* con más amplio apoyo de lo que a menudo se ha podido afirmar. Véase, más allá del acierto de sus puntos de vista, GÓMEZ NAVARRO, J.L.: *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Cátedra, 1991, capítulos IX y X; GONZÁLEZ CALBET, M.T.: *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*, Madrid, Eds. El Arquero, 1987. Véase también, MORAL SANDOVAL, E.: "El socialismo y la Dictadura de Primo de Rivera", en JULIÁ, S.: *El socialismo en España. Desde la fundación del PSOE hasta 1975*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1986, págs.191 y sigs.

<sup>143</sup> Respecto al papel de las fuerzas sociales en la política de la Dictadura de Primo de Rivera, véase GÓMEZ NAVARRO, J.L.: *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Cátedra, 1991, págs.433 y sigs.

<sup>144</sup> Puede verse, al respecto, GARCÍA CANALES, M.: *La teoría de la representación en la España del siglo XX*, Murcia (Universidad), 1977; LINZ, J.J.: "Política de intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980", en PÉREZ Y RUELA, M. y GINER, S.: *El corporativismo en España*, Barcelona, 1988.

- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Los problemas constitucionales de España*, Madrid, Publicado por C<sup>a</sup> Iberoamericana de Publ, 1930.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *El trabajo de la mujer y el niño*. Madrid, Mariano Núñez Samper, Editor, 1904. Pról. Eduardo Dato. 17x11 cm. XVI+399 páginas. Dedicatoria del autor a D. José Canalejas.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Los errores germanófilos: Las relaciones de España e Inglaterra*. (Conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid), Madrid, Publicado por V. Rico, 1917.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *La guerra europea en su aspecto político*, Precedida de unas declaraciones de Melquíades ALVAREZ, Madrid, Ed. Calzada y C<sup>a</sup>.,1915, págs. XI más 351 págs.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *El momento político actual*, Madrid, Publicado por Est. Tipográfico de "El Liberal", 1919.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Bodas Reales*, Madrid, Publicado por Administración Martín de los Heros, Madrid, 1906.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Canalejas, político y gobernante*, Madrid, González y Giménez Impresores y Editores, 1913, 239 págs.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Monarquía y democracia*, Madrid, González y Giménez, 1913, 106 págs. Costa su condición de ex-subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *El problema de las pensiones para los obreros en España*, Con Carta-Prólogo de Gumersindo de Azcárate, Madrid, Librería Editorial De Baillo-Bailliere e Hijos, 1905.
- ZANCADA RUATA, Práxedes.: *Las elecciones legislativas en España*, Madrid, González y Giménez, 1914.
- ZANCADA RUATA, Práxedes (con Carlos González Posada<sup>145</sup> y Tomás Elorrieta): *La I Asamblea de la Asociación Internacional del Progreso Social (Montreux, septiembre de 1926)*. Madrid, Imprenta Clásica, 1927?.

---

<sup>145</sup> Carlos González Posada y Díaz, hijo de Adolfo González Posada, Catedrático de la Universidad Central, y de Lucila Díaz y Pedregal. Nació en Oviedo el 1 de Junio de 1890.