

## EDUARDO DATO IRADIER (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España

### EDUARDO DATO IRADIER (1856- 1921): Conservative reformism and the birth of social insurance in Spain

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

Cita sugerida: MONEREO PÉREZ, J.J. "EDUARDO DATO IRADIER (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 29 (2021): 311-350.

*“Yo no soy socialista, ni individualista, yo soy intervencionista [...] el Estado tiene, no ya el derecho, sino el deber de intervenir en las cuestiones obreras y el deber de intervenir en la dirección de mejorar, en cuanto sus medios lo consientan, y no más allá del límite de lo necesario y lo posible, la condición de las clases trabajadoras”.*

EDUARDO DATO<sup>1</sup>

#### 1. VIDA Y OBRA: ELEMENTOS DE UNA BIOGRAFÍA INTELECTUAL

Eduardo Dato Iradier (La Coruña, 12 de agosto de 1856-Madrid, 8 de marzo de 1921), fue un gran político, jurista, abogado al frente de un gran bufete de abogados que contó con la presencia de Pedro de Sangro y Ros de Olano -éste último de ideología demócrata cristiano y estrechamente vinculado a Adolfo G. Posada- y de Rafael García Ormaechea, miembro destacado del PSOE hasta 1909<sup>2</sup>. Había estudiado la carrera de Derecho en la Universidad Central y en 1875 se licenció en Derecho Civil y Canónico. Un acontecimiento que influiría en su carrera profesional fue que después de terminada su carrera de Derecho hizo oposiciones a la Judicatura sin obtener la plaza, porque lo suspendieron<sup>3</sup>. Cultivó también el ensayo y se implicó en el mundo de las Academias (Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, agosto de 1906; Electo Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con posición de la Medalla núm. 2, 15 de mayo de 1910).

Obtuvo la condición de diputado en varias legislaturas por el distrito de Murias de Paredes, excepto en las Cortes de 1886. Gran orador -clásico en su retórica-, destacaría en el Congreso por esas dotes oratorias y discurso parlamentario sereno, cordial y respetuoso con las opiniones ajenas. Se afilió al partido conservador, desempeñando el cargo de subsecretario del Ministerio de Gobernación (1892), durante el Gabinete presidido por Práxedes Mateo Sagasta. Eduardo Dato se ocupó de la vigilancia e inspección de cuentas del Ayuntamiento de Madrid, descubriendo una serie de anomalías que fueron llevada a las Cortes, que abrirían el camino para la posterior disidencia,

<sup>1</sup> Palabras pronunciadas por Eduardo Dato en el debate parlamentario sobre Ley de Descanso Dominical, 1904.

<sup>2</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: “GARCÍA ORMAECHEA, R. (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), pp. 283-301. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6306504>

<sup>3</sup> POSADA, A.: *Fragmentos de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo-Cátedra Aledo, 1983, p. 318.

dentro del partido conservador, de Silvela con Cánovas, el cual se vio obligado a presentar su dimisión ante el alcance del escándalo y otras circunstancias concurrentes. El Ministro Villaverde y el Subsecretario dimitirían<sup>4</sup>. Eduardo Dato rompería con Cánovas -sin perjuicio de que siempre valorara su contribución política en la creación del régimen de la Restauración-, siguiendo el camino de Silvela<sup>5</sup>, que lo nombra Ministro de Gobernación el 4 de marzo de 1899. Es durante ese mandato cuando realiza un amplio programa de reformas sociales. Ese Gabinete Silvela será calificado de “Regeneración Nacional”. Posteriormente sería nombrado Ministro de Gracia y Justicia (6 de diciembre de 1902). En 1907 sería nombrado Alcalde de Madrid y Presidente del Congreso de los Diputados. Hecho especialmente sobresaliente en su trayectoria política ser su acceso a la Presidencia del Consejo de Ministros el 27 de octubre de 1913 (por entonces también Jefe del Partido Liberal-Conservador). Esto llevaría una escisión en el partido conservador, entre los afiliados que siguieron a Maura -“mauristas”- y los que unieron a Eduardo Dato -“idóneos”-. Su continuidad en la política activa continuó siendo destacada: sin dejar la Presidencia del Consejo de Ministros asumió la Cartera de Gracia y Justicia, desde el 7 de septiembre de 1914 hasta el 4 de enero de 1915. Las disidencias en el propio partido conservador y la crisis política en el contexto del inicio de la primera guerra mundial -respecto de la cual mantuvo la neutralidad- determinarían su dimisión, con la formación del nuevo gabinete del conde de Romanones (9 de diciembre de 1915). Volvería a ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros el 11 de junio de 1917, en una coyuntura de crisis interna militar y de revolución social, lo que supuso la constitución de un “gobierno de concentración” presidido por Manuel García Prieto: desde el 1 de noviembre de 1917 ha 22 de marzo de 1918, que daría lugar a la formación del “gobierno nacional” presidido por Maura, siendo Ministro de Estado Eduardo Dato. Gobierno, éste, inestable que terminaría con la constitución de un nuevo Gabinete presidido por Manuel García Prieto (9 de noviembre de 1918). Llegamos al 5 de mayo de 1920, fecha en la que Eduardo Dato es llamado para formar gobierno asumiendo al mismo tiempo la cartera de Marina, en una época dominada por el conflicto social abierto en Cataluña dando lugar a una crisis de orden público que fue contrarrestada por la fuerza represiva ejercida por el general Martínez Anido, Gobernador civil de Barcelona<sup>6</sup>. Su labor política quedó ensombrecida, a pesar suyo, por la crisis política y social de Cataluña. Recibió presiones para designar a un “hombre fuerte” al frente del gobierno civil. Ese “hombre fuerte” sería el general Martínez Anido, que utilizar la fuerza con cierta desmesura incluido el uso de la “ley de fugas”, acontecimientos que debilitarían al Jefe del Gobierno.

<sup>4</sup> Real Decreto de 20 de noviembre de 1892, Gaceta de 1 de diciembre.

<sup>5</sup> Sobre el pensamiento de Francisco Silvela, véase PORTERO, F.: “El regeneracionismo conservador: el ideario político de Francisco Silvela”, en TUSSEL, J., MONTERO GARCÍA, F. y MARIN ARCE, J.M. (Eds.): *Las derechas en la España contemporánea*, Madrid, Anthropos-Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997. Su escritos y discursos, en SILVELA Y DE LA VIELLEUZE, F.: *Escritos y Discursos políticos. Entre el liberalismo y el regeneracionismo*, edición, estudio preliminar y notas de L. Arraz Notario, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

<sup>6</sup> Uno de los historiadores más solventes y más reconocidos investigadores de esta época observaría que el nombramiento del general Martínez Anido, fue designado bajo la presión de la patronal barcelonesa cuando presionó al gobierno de Eduardo Dato -que se resistió a adoptar estas medidas de fuerza extrema- para que sustituyera a su considerado “débil” predecesor, Carlos Bas. Sólo una política estricta y decidida de “ley y orden” podría restablecer la confianza de los empresarios en la actuación del Estado liberal. La respuesta de Martínez Anido fue fulminante, pues instauró una “forma oficial de terrorismo blanco” que aumentó considerablemente de conflictividad, los atentados, y también las víctimas de los sindicalistas y víctimas en general a través de la aplicación de la “ley de fugas”, cuando supuestamente trataban de escapar. En este sentido BEN-AMI, SH.: *El cirujano de hierro. La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona, RBA Libros, 2012, p. 28. En una perspectiva análoga, GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La razón de la fuerza: orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*, Madrid, CSIC, 1998; ROMERO SALVADÓ, F.J.: «Crisis, agonía i fi de la monarquia liberal (1914-1923)». *Segle XX: revista catalana d'història* (Fundació Cipriano García) (1): 57-82 (2008); *Ibid.*, «‘Si Vis Pacem Para Bellum’: The Catalan Employers’ Dirty War, 1919-23», en ROMERO SALVADÓ, F.J. y ANGEL SMITH, A (eds.): *The Agony of Spanish Liberalism. From Revolution to Dictatorship 1913-23*. Palgrave Macmillan. 2010, pp. 175-201.

Tras estos acontecimientos dramáticos Eduardo Dato trató de buscar políticas más moderadas y mantener el sistema canovista que ya hacía tiempo que había entrado en una profunda crisis institucional y de legitimidad política. Así, Dato formaría un nuevo gobierno en 1920, y se dispuso a promulgar un conjunto de leyes de carácter social. Se creó el Ministerio de Trabajo, se autorizó de nuevo que actuara legalmente la CNT y se liberó a muchos de sus militantes detenidos. Pero la gravedad estructural de la realidad del conflicto social de Barcelona hizo fracasar la tentativa de Dato de reconducir los conflictos políticos y la cuestión social -que había adquirido en sí una relevancia política directa- por cauces de diálogo y de medidas de carácter jurídico e institucional. Y es que la escalada del conflicto, en todas las direcciones y ámbitos, era de tal índole que no parecía permitir soluciones de reforma superficiales, sino reformas democratizadoras de más ambiciosas y de más largo alcance. Es así que la política bienintencionada de Dato pronto fracasó en esa dimensión de orden público y se impuso la lógica de represión con una deriva de consecuencias fatales.

Una de sus consecuencias más graves y triste de nuestra histórica fue el asesinato de Eduardo Dato, en la plaza de la Independencia madrileña, el 8 de marzo de 1921, por la acción de sindicalistas anarquistas. Antes había recibido amenazas, y se percibía en el ambiente esa posibilidad de atentado contra su persona<sup>7</sup>. Se afirmará que “los esfuerzos de Dato para configurar

<sup>7</sup> GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava-Consejo de Cultura, 1969, Capítulo XXI, pp. 345 y ss. Nota sobre elementos biográficos de Eduardo Dato se localizan en la citada biografía de GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava-Consejo de Cultura, 1969; asimismo, MORENO CALDERÓN, A.: *Significación social y jurídica de Eduardo Dato*, Madrid, Editorial Reus, 1922; MOROTE, L.: *El pulso de España. Confesiones políticas*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1904 (reedición, BiblioBazaar, 2010, 478 pp.), con datos muy relevantes para conocer la vida de Eduardo Dato, incluida la determinante influencia francesa; MARTÍN NOGALES, V.: *Eduardo Dato*, Álava, 1993; PERIS, R.: *Dato y su vida. Notas recopiladas por Ramón Peris*, Madrid, Librería de Fé, 1901 (1ª ed.), 1927 (2ª ed.); MARTÍN-GRANIZO, L.: *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pp.77 y ss. (“Eduardo Dato. Gobernante eminente”); SECO SERRANO, C.: “Eduardo Dato y su catolicismo social”, en VV.AA.: *La cuestión social en la Iglesia española contemporánea*, Madrid, Ediciones Escuarialenses, Real Monasterio de El Escorial, 1981; TUSSEL, J.: *La política y los políticos en tiempos de Alfonso XIII*, Barcelona, 1976; SECO SERRANO, C.: *Historia del conservadurismo español. Una línea política integradora en el siglo XIX*, Madrid, Temas de Hoy, 2000; SECO SERRANO, C.: “Perfil político y humano de un estadista de la Restauración”, Discurso de recepción en la Real Academia de la Historia, Madrid, 1978; SECO SERRANO, C.: “Eduardo Dato y el catolicismo social”, en SECO SERRANO, C. et alri.: *La cuestión social en la Iglesia Española Contemporánea*, Zamora, 1981; consultar HERRERO DE MIÑON, M.: *Eduardo Dato e Iradier (1856-1921)*, en VV.AA.: *Académicos vistos por académicos. Seis políticos españoles*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, pp. 117-155; TUSSEL, J.: *La política y los políticos en tiempos de Alfonso XIII*, Barcelona, 1976; DEL VALLE, J.M.: “Eduardo Dato, aproximación a la vida y obra del promotor de la legislación social española”, en GARCÍA MONCÓ, A. y DEL VALLE, J.M. (Coords.): *Eduardo Dato Iradier, Presidente del Consejo de Ministros de España 1913. La reforma social*, Madrid, Cinca, 2014, pp. 19 y ss.; *Homenaje a D. Eduardo Dato Iradier*, Anales de la Academia, RACMYD, núm. 30, 3º cuad., (1956), pp. 205-271.; SECO SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la Restauración. Eduardo Dato a través de su archivo*, Conferencia de ingreso en la Real Academia de la Historia, Madrid, RAH, 1978, respecto a su pensamiento social, pp.30 a 33; y la investigación más amplia y reciente de COSTA MARTÍNEZ, R.: *El Presidente “Idóneo”. Una biografía de Eduardo Dato*, Tesis Doctoral dirigida por S. Sueiro Seone, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2020, pp. 29 y ss. [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA\\_MARTINEZ\\_Roberto\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA_MARTINEZ_Roberto_Tesis.pdf)  
Para el contexto de la época, véase los completos estudios de conjunto de FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del reinado de Alfonso XIII*, 4ª ed., Barcelona, Montaner y Simón, 1977; SECO SERRANO, C.: *La España de Alfonso XIII. El Estado, La Política, Los Movimientos Sociales*, Madrid, Espasa Calpe, 2002; SUAREZ CORTINA, M.: *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*, Madrid Alianza editorial, 1997; SUAREZ CORTINA, M.: *La España liberal (1868-1917). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2006; VILLARES, R. y MORENO LUZÓN, J.: *Restauración y Dictadura*, Vol. 7 de *Historia de España*, Fontana, J. y Villares, R. (Dirs.), Madrid, Marcial Pons, 2009, con una amplia reseña bibliográfica en pp. 557 y ss., a la cual se remite. Asimismo, LACOMBA, J.A.: *La crisis española de 1917*, Madrid, Ciencia Nueva, 1970; RAMOS VÁZQUEZ, I. (Coord.): *Derecho y Trabajo en el siglo XIX*, Madrid, Dykinson, 2017 (con aportaciones relevantes de I. Ramos Vázquez, O. Paz Torres, M. J. (...))

ideológica y estructuralmente el conservadurismo y restablecer el consenso global entre esta fuerza y las demás, tropezaron con el caudillismo de Maura, la agresividad de la izquierda y la cerrazón de la derecha, cuando menos”<sup>8</sup>.

Estas circunstancias crearon el clima propicio -que no justificación- para el asesinato de Eduardo Dato por varios miembros del sindicalismo anarquista (8 de marzo de 1921). Pero las consecuencias del atentado contra la vida de Dato no fueron sólo las relativas al desarrollo de las reformas sociales, sino también políticas vinculadas a la imposición de la Dictadura de Primo de Rivera y a la crisis del partido liberal-conservador, pues la muerte de Eduardo Dato reveló que era insustituible en la presidencia o jefatura del partido liberal-conservador<sup>9</sup>.

Fue uno de los políticos más relevantes de la Restauración durante el reinado de Alfonso XIII, junto con Antonio Maura y José Canalejas y Méndez. Su ideología es la de un liberal-conservador en el que es destacable su compromiso con la reforma social, que comparte, en el plano de la élite política, con José Canalejas. Preocupación por el problema social que se tradujo el impulso de las primeras grandes leyes sociales y la creación de instituciones administrativas especializadas en material sociolaboral. Entraría en la política activa en el gobierno presidido por Francisco Silvela (1899-1900), en el asumiría la cartera de Gobernación. Desde ese mismo momento acometió una reforma social -que ya tenía proyectada en su conciencia social-, con la promulgación de la Ley de Accidente de Trabajo y Ley de del trabajo de mujeres y niños en las fábricas. Ya cuando asumió el Ministerio de Gracia y Justicia en el segundo Gobierno de Silvela (1902-1904), se aprobó, con su iniciativa, la Ley de Descanso Dominical.

Transcurrido algunos años Eduardo Dato ocuparía la Presidencia del Consejo de Ministros en 1913. El contexto se puede calificar de crítico, teniendo en cuenta la crisis de la “semana trágica” y la caída de Antonio Maura en 1909, el asesinato de José Canalejas y Méndez en 1912 y la negativa de Maura a formar gobierno, resentido contra los liberales, con la consiguiente crisis del “turnismo” entre conservadores y liberales. Este gobierno de Eduardo Dato coincidió con el inicio de la Primer Guerra Mundial, en la que la acertada decisión de aquél de mantener la neutralidad de España, abrió a España a un ciclo económico más favorable, aunque temporal. En 1917 Eduardo Dato volvería al poder al frente de los conservadores, en una coyuntura crítica, pues tuvo que hacer frente al movimiento militar de las Juntas de Defensa y a la huelga general de agosto de ese mismo año<sup>10</sup>. En el Gobierno Nacional de 1918, nueva modalidad política que pretendía superar la fragmentación de los partidos dinásticos, y que el Rey Alfonso XIII determinó que presidiera Maura; Eduardo Dato asumió la cartera de Estado. Todavía en una situación crítica -aggravada- en

Espuny Tomás, D. Vallès Muño, G. García González, E. Cebreiros Álvarez, M. Á. Chamocho Cantudo, Á. Rodríguez González y J. Cañabate Pérez).

<sup>8</sup> HERRERO DE MIÑON, M.: “¿Por qué Dato?”, en VV.AA.: *Eduardo: muñidor de consensos. Conmemoración del centenario de su magnicidio (1921-2021)*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (AEBOE), 2021, pp. 13 y ss., en particular p. 14.

<sup>9</sup> Por espacio de ocho años, difíciles, críticos y tormentosos, había conseguido mantener la unidad y cohesión, y agotar al maurismo como corriente interna del partido liberal-conservador. Prontamente se agudizaron las pasiones sucesorias en la dirección, que se irían haciendo cada vez más acerbos. El intento de Antonio Maura, al recibir tras el asesinato encargo de constituir Gobierno, y procurar una extensa coalición de fuerzas conservadoras, fracasó por la oposición de Sánchez Guerra y de Bugallal, ambos aspirantes a la jefatura liberal-conservadora. El partido estaba herido de muerte. La agonía concluyó el 13 de septiembre de 1923. La persistencia de la unidad liberal-conservadora en 1921, según García Venero, habría permitido una evolución ideológica y táctica del partido liberal-conservador fundado por Cánovas del Castillo. Eduardo Dato había iniciado una reforma metódica y sagaz. Sin embargo, quienes pretendieron reemplazarle, en un contexto profundamente cambiado, consumaron la muerte de un partido que, pese a las tensiones internas, se había mantenido en activo cuarenta y cinco años. Cfr. GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava-Consejo de Cultura, 1969, p. 357.

<sup>10</sup> Su posicionamiento al respecto, DATO IRADIER, E.: *El movimiento revolucionario de agosto de 1917. Discursos pronunciados en el Congreso de los Diputados por los Excmos. Señores D. Eduardo Dato Iradier y D. José Sánchez Guerra*, en las sesiones de los días 19 y 31 de mayo de 1918, Madrid, Imprenta Fortanet, 1918.

1920, por tercera vez, y aunque se resistió a ello, Dato volvió a presidir un gobierno, en momentos de nuevo difíciles, condicionados por la crisis de la primera postguerra mundial. Significativamente, en una coyuntura tan compleja, obtuvo el mayor logro de su última etapa, a saber: la creación del Ministerio de Trabajo en virtud del Real Decreto de 8 de mayo de 1920.

## 2. PENSAMIENTO SOCIO-POLÍTICO Y REALIZACIONES: TEORÍA E IDEOLOGÍA

Lo primero que hay que dejar constancia es del hecho acreditado de que Eduardo Dato era un excelente abogado y un gran jurista, con una amplísima formación en Derecho privado -preferentemente-. Y hay que hacerlo porque para él la cuestión social tenía que ser reconducida jurídicamente a través de la revisión de los esquemas tradicionalmente individualistas que han informado al Derecho privado. De esta condición no sólo da cuenta su prestigio en el ejercicio de la abogacía, sino también algunos trabajos académicos de entre los cuales sobresalen con luz propia una muy extensa y documentada “*Introducción*” a la obra clásica de Jorge Giorgi *Teoría de las Obligaciones en el Derecho Moderno*<sup>11</sup>. Interesa en Dato verificar el lugar del Derecho en el cambio social, pues en última instancia toda reforma social tiene que basarse en principios éticos y materializarse a través de la política del Derecho y cristalizar, finalmente, en leyes de contenido social. Es en esta senda del Derecho donde apreciar la inadecuación e insuficiencias de los Códigos de Derecho privado para afrontar la cuestión social del pauperismo industrial de nuestro tiempo y los límites de la forma jurídica indiferenciada del contrato de servicios.

Eduardo Dato fue uno de los grandes reformadores sociales dentro del conservadurismo de la época de la Restauración. Dato era *conservador pero no reaccionario* en sentido estricto tradicional, en cuanto abierto al cambio y al diálogo pluralista, sin perder por ello la sustancia política inherente a su ideología y mentalidad arraigada en firmes en valores y creencias; firmes convicciones católicas. Para Dato son admisibles las reformas sociales del orden establecido, pero no la revolución que resultaría su antónimo al pretender demoler radicalmente los pilares fundamentales de ese orden imperante<sup>12</sup>. Un aspecto importante es el de la personalidad de Eduardo Dato -más allá de la influencia del contexto histórico en que se inserta inevitablemente-, porque, efectivamente, “Toda investigación que quiera entender la conciencia de los hombres, su *ratio* o sus “ideas” sin considerar al mismo tiempo la estructura de los impulsos, la orientación y la configuración de los sentimientos y de las pasiones sólo conseguirá resultados limitados, puesto que

<sup>11</sup> GIORGI, J.: *Teoría de las Obligaciones en el Derecho Moderno* Expuesta conforme a la doctrina y la jurisprudencia italiana, francesa, alemana, etc., traducción de la séptima edición italiana y anotada con arreglo a las legislaciones española y americanas, por la Redacción de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia y Precedida de una Introducción del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier, Vol. I, 1ª edición, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1909, la Introducción, que es mucho más que una Introducción, sino más bien un estudio jurídico detenido sobre la materia, se despliega en las pp. V-CXXXVI. Dato era, por entonces, Director de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Hacía suya la opinión del anterior Director de la Revista; “todo lo que tienda a facilitar el eficaz desenvolvimiento del derecho ha de cooperar a la *realización de los altos fines de la justicia, porque la ley no es sólo la fuente positiva de los derechos privados, sino la regla suprema de las acciones humanas y de los deberes sociales*, sin cuyo cumplimiento no es posible la vida jurídica de los pueblos” (*Ibid.*, p. CXXXVI).

<sup>12</sup> Aunque muchos tópicos y afirmaciones discutibles, la biografía indispensable que continúa aportando datos muy útiles sobre la vida y quehacer político de Dato continua siendo la de GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava, 1969. Véase también SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la Restauración. Eduardo Dato a través de su archivo*, Conferencia de ingreso en la Real Academia de la Historia, Madrid, RAH, 1978, respecto a su pensamiento social, pp.30 a 33; y la investigación más amplia y reciente de COSTA MARTÍNEZ, R.: *El Presidente “Idóneo”. Una biografía de Eduardo Dato*, Tesis Doctoral dirigida por S. Sueiro Seone, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2020, 693 pp. [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA\\_MARTINEZ\\_Roberto\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA_MARTINEZ_Roberto_Tesis.pdf),

ignoraré necesariamente gran parte de lo que es imprescindible para la comprensión de los seres humanos”<sup>13</sup>.

El conservadurismo español partidario de las reformas sociales tendría diversas direcciones. Modos de pensamiento conservador que van desde el mismo Antonio Cánovas del Castillo - constructor del sistema político de la Restauración y que acabaría por defender la introducción de moderadas reformas defensivas para evitar la desestabilización y la revolución social<sup>14</sup>; predominando aún el enfoque represivo de “defensa social”<sup>15</sup>-, hasta los considerados regeneracionistas conservadores como Eduardo Sanz y Escartín (especialmente conmovido por la Encíclica *Rerum Novarum*<sup>16</sup>, que le llevó a escribir varios libros importantes y a comprometerse con el Instituto de Reformas Sociales, llegando a presidir<sup>17</sup>, Francisco Silvela, Antonio Maura y propio Eduardo Dato<sup>18</sup>. Existía un gran debate sobre el intervencionismo público racionalizador del sistema de mercado y de la cuestión social devenida, cada vez con mayor intensidad y visibilidad, en una cuestión de orden público capaz de desestabilizar el sistema político establecido.

<sup>13</sup> ELIAS, N.: *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1989, p. 494.

<sup>14</sup> Sobre su pensamiento liberal-conservador, véase TUSSEL, J. y PORTERO, FL. (Eds.): *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998 (con aportaciones de J.L. Comellas, P.C. González Cuevas, M. A. Lario González, C. Dardé, M. Sierra, S. Forner Muñoz y R. Zurita Aldeguer, F. Montero, M.D. Elizalde, F. Puell de la Villa, Tedde de Lorca, F. Portero, C. Malamud, J. Tussel, C. Seco Serrano, J.M. García Escudero); DARDÉ, C.: *La aceptación del adversario. Política y políticos de la Restauración, 1875-1900*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 27 y ss.; GÓMEZ OCHOA, F.: “Ideología y cultura política en el pensamiento de Antonio Cánovas del Castillo”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108 (2000); PIQUERAS, J.A.: *Cánovas y la Derecha Española. Del magnicidio a los neocon*, Barcelona, Península, 2008, espec., pp. 145 y ss., que subraya que la ruptura de Cánovas con el silvelismo fue completa y arrastró a la disidencia “neoconservadora” a figuras como Fernández Villaverde y Eduardo Dato. Véase también la semblanza de COMELLAS, J.L.: *Cánovas del Castillo*, Barcelona, Ariel, 2ª ed, 2001, pp. 313 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.

<sup>15</sup> Cánovas pudo afirmar que: “Por eso yo defendería hasta donde mis fuerzas alcance a todo Gobierno, sea quien quiera el que le componga, que diga y proclame que en la medida de sus fuerzas está dispuesto a reñir batallas en defensa del orden social. Porque en la defensa del orden social está hoy sin duda alguna la mayor legitimidad: quien alcance a defender la propiedad, a restablecer el orden social, a dar a estas naciones latinas (y no me fijo ahora sólo en España, sino en todas ellas, y principalmente en Francia), la seguridad y la garantía de los derechos de cada uno y a libertarlas de la invasión bárbara del proletariado ignorante, ese tendrá aquí y en todas partes, aun cuando nosotros nos opusiéramos, una verdadera legitimidad”. Cfr. CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: “Fragmentos de un Discurso parlamentario acerca de La Internacional”, en CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *Obras de D. Antonio Cánovas del Castillo. Problemas sociales*, Tomo I, Madrid, Imprenta de Antonio Pérez Dubrull, 1884, pp. 361 y ss., en particular p. 422.

<sup>16</sup> Encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII, sobre la situación de los obreros, de 15 de mayo de 1891, recogida en MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Comares, 2010, pp. 213-235.

<sup>17</sup> Un estudio completo sobre su pensamiento y bases ideológicas en MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartín*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Cuestión social y catolicismo social conservador: el pensamiento reformista de Sanz y Escartín”, en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 149 (2011), pp. 5-58. Del propio Sanz y Escartín merece la pena la consulta de su importante libro *El Estado y la Reforma Social* (1893), edición y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.

<sup>18</sup> Es manifiesto que la Encíclica *Rerum Novarum*, de León XIII, influyó en el modo de pensar de Dato. Muchos trabajos suyos lo ponen de relieve, por ejemplo, DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a FERNÁNDEZ JIMÉNEZ: *El problema obrero y los partidos españoles*, Granada, Tip.Lit.Paulino Ventura Traveset, sucesor de la Vda. é Hijos de P.V.Sabate, 1904, pp. XI-XXIII; DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a ZANCADA, P.: *El trabajo de la mujer y el niño*, Madrid, 1904; DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a BURGOS Y MAZO, M.: *La democracia cristiana y el problema social*, 4 volúmenes, Luis Gili, Barcelona, 1914-1921 (Libro que sería recensionado en su volumen I por Gumersindo de Azcárate en el *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, 26 de Enero de 1917). En Burgos y Mazo resulta expresiva su evolución, BURGOS Y MAZO, M.: *La socialización del Derecho*, Discurso de apertura de los Tribunales, en *RGLJ*, núm. 127 (1915), pp. 193 y ss.

El contexto de la época venía marcado por la crisis del Estado de Derecho Liberal, y el fracaso en términos de garantía de orden y paz social del llamado liberalismo individualista<sup>19</sup>. Y con particular presencia la llamada crisis de fin de siglo con las múltiples e intrincadas dimensiones de la compleja crisis política, social y cultural de ese periodo<sup>20</sup>. Al respecto proliferaban distintas corrientes de pensamiento reformista en todos los países europeos desarrollados, como el “socialismo de cátedra”, el “socialismo jurídico”, el “solidarismo social”, el “catolicismo social”, “el krausismo social” (o “republicanismo social krausista”), “el reformismo social autoritario” (cuyo exponente más significativo fue la política social y de seguros sociales llevada a cabo en Alemania por Otto Von Bismarck), etcétera, como elaborados intentos-de sentido divergente-de refundar el sistema político y jurídico y, con ello, revisar la constitución jurídica de las clases trabajadoras<sup>21</sup>. No era un influjo particular en Dato era un ambiente, una atmósfera de época que irradiaba en todos los países europeos comparables, en un contexto donde ya se había internacionalizado política y sindicalmente la llamada cuestión social obrera. Hay que tener en cuenta que el “socialismo de cátedra” o el llamado “socialismo de Estado”, realmente ni eran socialismo revolucionario marxista, ni socialismo evolucionista de la socialdemocracia de la época<sup>22</sup>, no siquiera el “socialismo jurídico” de Anton Menger (entendido como corriente de pensamiento jurídico). Estas corrientes (“socialismo de cátedra”; “socialismo de Estado”) defendían el intervencionismo del Estado en la organización de la economía y en la cuestión social para garantizar un cierto equilibrio reformista entre la supervivencia-mantenimiento del orden establecido y la justicia social, tanto por razones

<sup>19</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., pp. 133 y ss. (Cap. II. “Crisis del Estado de Derecho Liberal y Reforma constitucional: el reformismo social como alternativa a la crisis del Estado de Derecho Liberal”).

<sup>20</sup> Puede consultarse, SALOM, J.: *España en la Europa de Bismarck. La política exterior de Cánovas (1871-1881)*, Madrid, Escuela de Historia Moderna, CSIC, 1967, con referencia a la *Realpolitik* bismarckiana y su incidencia en nuestro país; BALFOUR, S.: *El fin del imperio español (1898-1923)*, Barcelona, Crítica, 1997; SALAVERT, V. y SUÁREZ CORTINA, M. (ed.): *El regeneracionismo en España. Política, educación, ciencia y sociedad*, Valencia, Prensas Universitarias de Valencia, 2007; CACHO VIU, V.: *Repensar el 98*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.

<sup>21</sup> Sobre estas corrientes de pensamiento y su influencia en “solución” de la llamada cuestión social en su dimensión integral, es decir, en el terreno de las relaciones laborales y de la protección social pública, véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., pp. 356 y sigs. MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, espec., pp. 21 y ss., y 143 y sigs. (“1. Ideologías jurídicas y seguros sociales.”; “2. El significado político-jurídico de la solidaridad social en el contexto del reformismo europeo y español”). MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, espec., Cap. 1 (“Los fundamentos doctrinales del Derecho social: la contribución del socialismo jurídico”), pp. 21 y ss., y Cap. 4 (“Derecho social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajador”), pp. 191 y ss. Véase Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La ‘Escuela Histórica Nueva’ en economía y la política de reforma social*, estudio preliminar a SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política*, trad. Lorenzo Benito, revisión, edición a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007, pp. V-XXXVI; 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 la cátedra””, en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (24), (2020), pp. 295-330. Recuperado a partir de <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427>; MONEREO PÉREZ, J. L.: “Catolicismo social y previsión social”, en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 152 (2011), pp. 907-1944; MONEREO PÉREZ, J. L.: “SEVERINO AZNAR Y EMBID (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social”, en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, núm. 5 (2015), pp. 261-283. Recuperado a partir de <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76>; MONEREO PÉREZ, J. L.: “EDUARDO AUNÓS PÉREZ (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social”, en *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, (27) (2021), pp. 257-300. Recuperado a partir de <http://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471>; MONEREO PÉREZ, J. L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; MONEREO PÉREZ, J. L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, etcétera.

<sup>22</sup> Véase BERNSTEIN, E.: *El socialismo evolucionista*, trad. E. Diaz-Retg, revisión técnica, edición y estudio preliminar, “Fundamentos doctrinales del socialismo reformista: Eduard Bernstein” (pp. VII-XC), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2011.

éticas como de racionalización política y jurídica de organizar el capitalismo (“capitalismo organizado”)<sup>23</sup>.

Para Eduardo Dato, de lo que se trata es de conservar el orden establecido manteniendo sus pilares fundamentales, pero mejorando las condiciones de vida y trabajo de las clases trabajadoras. Se trata de introducir reformas graduales, sin destruir los cimientos del orden social existente, siendo así que las medidas de justicia social (materializadas leyes de reformas sociales), cumplen la doble misión de conservar ese orden en sus estructuras e institucionales fundamentales y de contener el avance de las corrientes que, en su opinión, tenderían a subvertir ese orden, sea a través del socialismo revolucionario o del socialismo evolucionista, o sea a través del triunfo del movimiento anarquista. Es en este sentido y orientación es cómo se ha de entender el *deber del Estado de intervenir* en la cuestión social obrera avanzado en la idea de que el progreso social acompañe al progreso económico manteniendo el orden de paz, el Estado de Derecho y las instituciones fundamentales del Derecho privado, sin perjuicio de la creación paralela de una legislación especial del Trabajo, esto es, una legislación social gradual que conduciría más adelante un Código del Trabajo expresión formalizada de un Derecho nuevo, el Derecho del Trabajo<sup>24</sup>. No deja de ser impresionante el conjunto de la legislación social impulsada por Eduardo Dato, a pesar de que su vida se truncó al ser asesinado en 1921<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Véase, al respecto, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, espec., pp. 21 y ss., 87 y ss., y 191 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Reformismo social y socialismo jurídico: Anton Menger y el socialismo jurídico en España*, estudio preliminar a MENERG, A.: *El Derecho Civil y los Pobres*, trad. Adolfo G. Posada, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, pp. 7-112.

<sup>24</sup> Este éste el ideario y el *proyecto político social* que se infiere de su producción más destacable en esta materia, DATO IRADIER, E.: “Significado y representación de las leyes protectoras del trabajo”, en *Revista General de legislación y Jurisprudencia*, Tomo 114, 190 (Reproduce el *Discurso leído por el Presidente Excmo. Sr. D. Eduardo Dato en la sesión inaugural del curso 1908-1909 celebrada el 18 de febrero de 1909, bajo la presidencia del S. M. el Rey D. Alfonso XIII*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1909; DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a BURGOS Y MAZO, M.: *El problema social y la democracia cristiana*, Tomo I, Madrid, Luis Gili, 1914, pp. V-XV; DATO IRADIER, E.: *Justicia social. Discursos de recepción del Excmo. Sr. D. Eduardo Iradier y de contestación del Excmo. Sr. D. Amós Salvador y Rodríguez*. Leídos en la Junta Pública de 15 de mayo de 1910, Madrid, 1914; DATO IRADIER, E.: *Discurso inaugural del Congreso por el Presidente de la Asociación para el Progreso de las Ciencias Sr. D. Eduardo Dato Iradier. El fundamento de toda orientación social*. Asociación para el Progreso de las Ciencias, Madrid, Asociación para el Progreso de las Ciencias, 1917; DATO IRADIER, E.: *Armonía entre el capital y el trabajo. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier en la sociedad “El Sitio”, en Bilbao el día 26 de marzo de 1904*, Madrid, Tipo. Lit. de F. Rodríguez Ojeda, 1904; DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M.: *El problema obrero y los partidos políticos*, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, sucesor de Vda. E Hijos de P.V. Sabatel, 1904. Ese ideario es también el que queda corroborad en las opiniones de Dato recogida en MOROTE, L.: *El pulso de España. Confesiones políticas*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fè, 1904 (reedición, BiblioBazaar, 2010, 478 pp.).

<sup>25</sup> Así, su exhaustividad: *Instrucción para el ejercicio del Protectorado del Gobierno en la beneficencia particular*, Gaceta núm. 99, 9 de abril de 1899; *Real Orden, dando conocimiento a S.M. de la terminación de las bases para la nueva Ley de Sanidad*, Gaceta núm. 125, 5 de mayo de 1899; *Real Decreto del Proyecto de Ley de bases para la formación de la Ley de Sanidad*, Gaceta núm. 178, 27 de junio de 1899, Gaceta núm. 178, 17 de junio de 1899; *Real Decreto autorización al Ministerio de la Gobernación para que presente a las Cortes un Proyecto de Ley regulando el trabajo de las mujeres y los niños en los establecimientos industriales y mercantiles*, Gaceta, núm. 339, 5 de diciembre de 1899; *Real Decreto autorizando al Ministro de la Gobernación para que presente a las Cortes un proyecto de ley estableciendo el descanso dominical*, Gaceta núm. 339; *Ley relativa a prevenir los accidentes de trabajo y la forma de indemnizar a los obreros que sean víctimas de dichos accidentes*, Gaceta núm. 31, 31 de enero de 1900; *Ley dictando disposiciones para que los menores de ambos sexos que no hayan cumplido diez años no sean admitidos en ninguna clase de trabajos*, Gaceta núm. 73, 14 de marzo de 1900; *Ley sobre Accidentes de Trabajo*, Gaceta 119, 29 de marzo de 1900; *Real Orden sobre creación de Juntas Locales y Provinciales, relativas al trabajo de las mujeres y los niños*, Gaceta núm. 161, 10 de junio de 1900; *Real Decreto aprobatorio del Reglamento para la aplicación de la Ley 30-1-1900 acerca de los accidentes de trabajo*, Gaceta núm. 211, 30 de junio de 1900; *Real Orden aprobatoria del Catálogo de mercanismos para prevenir los accidentes de trabajo*, Gaceta núm. 216, 4 de agosto de 1900; *Real Decreto sobre aplicación de las leyes del trabajo*, Gaceta 242, 30 de agosto de 1900; *Ley de 27 de Febrero de 1908, crea el Instituto Nacional de Previsión*, (...)

En el fondo en el conservadurismo reformista ejerció una gran influencia el “solidarismo social” francés (en breve, una forma renovada de liberalismo social), que fue directamente asumido por Eduardo Dato y la personalidad singularmente lúcida de José Canalejas, que puso en práctica el liberalismo social antes de que lo hiciera su propio partido de pertenencia. Se puede comprender fácilmente que estas dos grandes personalidades se entendieran y colaboraran en la tarea del reformismo social: ambos eran partidarios del intervencionismo público para resolver política y jurídicamente las causas subyacentes a la cuestión social. También se puede tener una comprensión explicativa de ambos se rodearán de los intelectuales krausistas defensores de un liberalismo social coherente, integrador y conciliador (una ideología social-liberal que ya presidía nitidamente el pensamiento de Francisco Giner de los Ríos), como Gumersindo de Azcárate, Adolfo G. Posada y Adolfo Álvarez Buylla (que desde el liberalismo social acaba por asumir las tesis fundamentales del llamado “socialismo de cátedra”<sup>26</sup>). El Instituto de Reformas Sociales aglutinó a estas personalidades, abarcando a otras ideologías (socialistas, demócrata-cristianos, Krausistas, republicanos sociales, regeneracionistas democráticos como Luis Morote<sup>27</sup>), con el propósito preparar la legislación social y vigilar su aplicación efectiva.

Gaceta, 29 de febrero, con rectificación de erratas en la del siguiente día (Más allá de que consta la firma de esta importante Ley es la del Ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva y Peñafiel, como es pertinente, cabe destacar que la creación del INP y la elaboración de propia Ley se realizó con el impulso interno al IRS por José Maluquer y Salvador en el plano técnico y por Eduardo Dato en el plano político); *Real Decreto sobre sociedades de seguros contra accidentes de trabajo*, Gaceta núm. 336, 2 de diciembre de 1913; *Real orden encomendando al Instituto de Reformas Sociales la redacción de un proyecto de Ley acerca de las condiciones de trabajo en la industria textil*, Gaceta núm. 114, 24 de abril de 1914; *Real Decreto, proyecto de ley reformando la de accidentes de trabajo*, Gaceta, núm. 161, 10 de junio de 1914; *Real Decreto, Proyecto de Ley regulando la jornada de trabajo en la dependencia mercantil*, Gaceta, núm. 165, 14 de junio de 1914; *Real Decreto autorizando al Ministro de Gobernación para presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre “contrato de trabajo”*, Gaceta, Gaceta núm. 171, 20 de junio de 1914; *Real Decreto, Proyecto de Ley prohibiendo el trabajo nocturno en la industria de la panificación*; Gaceta núm. 312, 8 de noviembre de 1914; *Real Orden circular a los gobernadores civiles para que los alcaldes contesten o pidan al Instituto de Reformas Sociales los interrogatorios necesarios para que dicho Centro pueda realizar la investigación de las huelgas en 1913*, Gaceta núm. 342, 8 de diciembre de 1914; *Real Decreto, “no se podrá exigir a los obreros cantidad alguna por reconocimiento médico impuesto por los patronos antes o después de la admisión de aquellos al trabajo”*, Gaceta núm. 16, 16 de enero de 1914; *Real Orden, régimen y funcionamiento de las Juntas de Protección a la infancia y represión de mendicidad*, Gaceta, núm. 28, 28 de enero de 1915; *Real Decreto sobre conferencia técnico-social para el estudio de la implantación de los seguros sociales*, Gaceta núm. 212, de 31 de julio de 1917; *Real Decreto de 8 de mayo sobre creación del Ministerio de Trabajo*, Gaceta núm. 130, de 9 de mayo de 1920; *Real Decreto de 24 de mayo sobre competencias y personal del Ministerio de Trabajo*, Gaceta núm. 146, de 25 de mayo de 1920; *Real Decreto de 11 de diciembre sobre seguro del emigrante*, Gaceta núm. 349, de 14 de diciembre de 1920. Véase CALLEJA PASCUAL, T.: “Breve estudio bibliográfico sobre Eduardo Dato Iradier”, en VV.AA.; *Eduardo Dato Iradier, Presidente del Consejo de Ministros de España 1913. La reforma social*, GARCÍA MONCÓ, A. y DEL VALLE, J.M. (Coords.), Madrid, Cinca, 2014, pp. 254-255.

<sup>26</sup> Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La ‘Escuela Histórica Nueva’ en economía y la política de reforma social*, estudio preliminar a SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política*, trad. Lorenzo Benito, revisión, edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2007, pp.V-XXXVI; MONEREO PÉREZ, J.L.: “El ‘Socialismo de cátedra’ de Gustav Schmoller en la construcción de la Política social moderna”, en *Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas*, 2017, issue 11, pp. 33-120. <http://www.eumed.net/rev/rehipip/11/jose-monereo.html> (text/html).

<sup>27</sup> Los vemos en el proyecto de creación del Instituto de Trabajo, antecedente del Instituto de Reformas Sociales, y en la defensa de un republicanismo social regeneracionista. No puede desconocerse que un “regeneracionismo de izquierda”, de carácter republicano y sinceramente comprometido con la reforma social. El caso más significativo es seguramente el de Luis Morote que, aparte de escribir su conocida obra *La moral de la derrota*, Madrid, Impr. G. Juste, Fundación Banco Exterior, 1900; reeditada, *La moral de la derrota*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997) se ocupó directamente de implicarse en la reforma social, señaladamente a través de su participación en el Proyecto de creación del “Instituto del Trabajo”. Véase BUYLLA, A., POSADA, A. y MOROTE, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España (1902)*, “Discurso preliminar” de José Canalejas y Méndez, “Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero”, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la reedición por Santiago Castillo, Madrid, MTSS, 1986. En todo caso, el republicanismo había incluido toda la problemática de la cuestión social como centro de gravedad de su ideario político ideológico. Luis Morote se comprometería con el IRS, y en la elaboración (...)

El propio Antonio Cánovas del Castillo había defendido un moderado intervencionismo estatal para afrontar el problema social y sus consecuencias para la estabilidad del sistema político emulando la determinación de su admirado Otto von Bismarck en Alemania, cuyo intervencionismo estatal sería llamado impropriadamente “socialismo de Estado”. Admiración, ésta, que no le llevaría a impulsar el establecimiento de un sistema de seguros sociales obligatorios como el instaurado por el Canciller alemán, pero sí para propiciar el inicio de intervención reguladora de problemas sociales superadora de la simple estrategia meramente represiva. Liberales -del ala del liberalismo social- como José Canalejas asumirían prontamente un ideario decididamente intervencionista desde una perspectiva de justicia social y armónica entre las clases sociales<sup>28</sup>. Pero también desde el liberalismo-conservador de Eduardo Dato el enfoque no resultaba muy distinto<sup>29</sup>.

En el regeneracionismo conservador de Eduardo Dato<sup>30</sup> se percibía la influencia de los postulados de varias de estas corrientes (más allá de la exclusión de la propiamente socialista en el campo de la política social y de Derecho), dando lugar a un vacilante equilibrio entre la motivación moral y su determinación en favor de la justicia social (dentro de la defensa de un intervencionismo débil del Estado en la promulgación de las leyes sociales, pues para él la justicia social era el principio de unidad del cuerpo social que encarnaba el Estado), por un lado, y por otro, la motivación defensiva del orden establecido y su revisión como estrategia de “contención social” de las fuerzas políticas y sindicales que pretendían acometer un cambio más radical o, incluso, de carácter revolucionario. Esta última era la lógica de la reforma social “desde arriba”<sup>31</sup> para evitar la revolución “desde abajo” a través de la emancipación de las clases trabajadoras por sus propios medios de acción política<sup>32</sup>. Esto conduciría a Eduardo Dato -al igual que a otros regeneracionistas conservadores como Eduardo Sanz y Escarpín y el político Francisco Silvela- a defender la intervención del Estado en la cuestión social, creando tanto una legislación sociolaboral como unas nuevas estructuras administrativas que la organización, preparación, gestión y control en todo lo relacionado con dicha legislación. Como se verá, después, esto le llevará a comprometerse activamente en la creación, primero del fracaso intento de creación de Instituto de Trabajo (a

---

del Proyecto del Instituto del Trabajo pondría ya de relieve que los problemas sociales que se trataban de atajar no eran sólo cuestiones de orden público, sino también de justicia social. De ahí su crítica al principio de no intervención pública y su apuesta por una decidida intervención legislativa e institucional del Estado en las cuestiones sociales. Respecto al pensamiento de Luis Morote continúa siendo útil el estudio de PÉREZ GARZÓN, J.S.: *Luis Morote. La problemática de un republicano (1862-1923)*, Madrid, Editorial Castalia, 1976.

<sup>28</sup> CANALEJAS Y MÉNDEZ, J.: *Discurso leído en la Sesión Inaugural del Curso 1894-1895 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, celebrado el 10 de diciembre de 1894*, Madrid, Tipografía de los Hijos de M.G. Hernández, 1894, p. 19.

<sup>29</sup> DATO IRADIER, E.: *Justicia Social*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés, 2010; DATO IRADIER, E.: *El Partido Conservador y las clases obreras*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, 1911; orientación reformista mantenida y reforzada años después en DATO IRADIER, E.: *El fundamento de toda orientación social*, Madrid, Asociación para el Progreso de las Ciencias, 1917. Puede consultarse al respecto, HERRERO DE MIÑÓN, M.: “Eduardo Dato e Iradier (1856-1921)”, en VV.AA.: *Académicos vistos por Académicos. Seis políticos españoles*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1996.

<sup>30</sup> Se ha advertido recientemente que Eduardo Dato fue un regeneracionista que siempre consideró que el auténtico conservadurismo requería insuflar nueva vida a las instituciones que merecen ser mantenidas. Y lo hizo inclinándose por establecer una política pública de fomento. Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M.: “¿Por qué Dato?”, en VV.AA.: *Eduardo: muñidor de consensos. Conmemoración del centenario de su magnicidio (1921-2021)*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (AEBOE), 2021, pp. 24-25.

<sup>31</sup> SEVILLA ANDRÉS, D.: *Antonio Maura. La revolución desde arriba*, Prólogo de Melchor Fernández Almagro, Barcelona, AEBOS, 1954, pp. 157 y ss., y 287 y ss.

<sup>32</sup> Antonio Maura era un conservador reformista y regeneracionista, véase GONZÁLEZ, M<sup>a</sup>.J.: *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto de Estado*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, espec., pp. 89 y ss., y pp. 177 y sigs. (Cap. IV, sobre la política social del “Gobierno Largo”) y pp. 380 y ss. (sobre la reforma social y la reforma política en la crisis entre 1909 y 1913). Una perspectiva de conjunto, en el marco de la crisis de la Restauración y la reinvención de la derecha autoritaria (1914-1923) con la génesis radicalizada del maurismo, en GONZÁLEZ CUEVAS, P.: *Historia de las derechas española. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, espec., pp. 221 y ss.

impulso de José Canalejas y Méndez), y en la ya exitosa constitución y actividades posterior del Instituto de Reformas Sociales (en adelante, IRS). También su papel será determinante en la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908<sup>33</sup> (a impulso y materialización de José Maluquer y Salvador, republicano social regeneracionista, influido por el regeneracionismo de Joaquín Costa y el solidarismo social; y apoyo político de Eduardo Dato)<sup>34</sup>; como lo será también en la creación del Ministerio de Trabajo (creado el 8 de mayo de 1920), en el que se insertarían el Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión, lo cual permitiría una mayor racionalización gestora, pero también un mayor control gubernamental. Eduardo Dato fue el principal impulsor de la creación del nuevo Ministerio, percatándose de que lo estatuido en la Parte XIII del Tratado de Versalles señalaba una nueva era de intervencionismo del Estado en las llamadas cuestiones sociales, al cual quedaron adscritos los de Reformas Sociales y de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado del Trabajo del Ministerio de Fomento, el Consejo de Emigración y el Patronato de ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero, incorporándose poco después la Asesoría General de Seguros de Accidentes, la Junta de Colonización y la Comisaría de Seguros. Más adelante, 1922, se cambiaría el título que hasta entonces tenía por el de Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, comenzando desde este momento una serie de reorganizaciones administrativas. Creado en 1924 el Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria, incorporadas al Ministerio las Escuelas de Artes y Oficios, y refundido en él Instituto de Reformas Sociales, se verifica una nueva reorganización por la que se forman una Inspección General de Trabajo y una Dirección General de Trabajo y Acción Social, con elementos del IRS (Secciones de Trabajo, Previsión Social y Casas Baratas y Económicas). El Ministerio tenía, además, como Cuerpos consultivos el Consejo Superior del Trabajo, Comercio e Industria, el Consejo de Trabajo y otros muchos, dependiendo de las Jefaturas Superiores de Comercio e Industrias, y las Secciones autónomas de Estadística, Cultura, etcétera. A partir de 1925 sufre el Ministerio nuevas y constantes reorganizaciones<sup>35</sup>.

Creía en el diálogo entre las fuerzas políticas y entre los representantes de los trabajadores y empresarios, y así lo defendió e impulso desde el proyecto del Instituto del Trabajo<sup>36</sup>, antecedente inmediato del IRS (éste se crearía en virtud del Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales, firmado por Francisco Silvela, Presidente del Consejo de Ministros; *Gaceta de Madrid*, 30-IV-1903, pp. 371-372)<sup>37</sup>. Eduardo Dato había dejado nítidamente su compromiso con la reforma social cuando apoyó decididamente el Proyecto de Ley de creación del Instituto del Trabajo (y después el mismo IRS, tras el fracaso intento de materializarlo) impulsado por José Canalejas y que escribieron Adolfo Álvarez Buylla, Adolfo G. Posada (republicanismo social krausista) y Luis Morote (republicanismo regeneracionista y progresista). Su actividad política estuvo en sí misma marcada por inquietudes sociales que determinarían el desarrollo de la política social de la Restauración Canovista.

<sup>33</sup> Ley de 27 de febrero de 1908, Organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión, *Gaceta* de 29 de febrero de 1908. Firmado por el Ministro de la Gobernación Juan de la Cierva Peñafiel. Su artículo 1 delimitaba los fines del I.N.P.: “Se organiza por el Estado un Instituto Nacional de Previsión para los siguientes fines: primero, difundir o inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; segundo, administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituya bajo este patronato, en las condiciones más benéficas para los mismos; tercero, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación de carácter general o especial, por entidades oficiales o particulares”.

<sup>34</sup> El primer Presidente del INP fue Eduardo Dato.

<sup>35</sup> MARTÍN-GRANIZO, L. y GONZÁLEZ-ROTHVOSS, M.: *Derecho Social*, 1ª ed., Madrid, Ed. Reus, 1932, pp. 25 y ss. (“El Ministerio de Trabajo y Previsión. Causas de su creación. Idea de su organización y de los servicios que le están encomendados. Organismos dependientes o afectos a este Ministerio”).

<sup>36</sup> DATO, E.: “El Instituto del Trabajo”, en *El Heraldo de Madrid*, 1.XII.1912.

<sup>37</sup> Asimismo, se aprobaría el Real Decreto de nombramientos de Presidente y Vocales del Instituto de Reformas Sociales, publicado en *Gaceta* de Madrid, 15.V.1903, p. 585 (El Presidente sería Gumersindo de Azcárate; y, entre los Vocales, Segismundo Moret, José Maluquer y Salvador, Eduardo Sanz y Escartín, Melquiades Álvarez, etc.). Por su parte, se daría aprobación al Reglamento del Instituto de Reformas Sociales, publicado en *Gaceta* de Madrid, 18.VIII.1903, pp. 1970-1973.

Es manifiesto que se rodeó del extraordinario grupo de intelectuales krausistas que había construido una teoría sociológica y jurídica capaz de articular una reforma social legislativa coherente y de viable realización en la práctica. Estos autores habían forjado una cultura jurídica del trabajo que precedió al nacimiento propiamente dicho del Derecho del Trabajo como sector diferenciado del ordenamiento jurídico general<sup>38</sup>. Es mérito suyo el saber rodearse de personas de singular valía, a pesar de que su actitud doctrinal estaba en el regeneracionismo conservador y con la influencia de la doctrina social de la Iglesia a partir de la Encíclica *Rerum novarum* de León XIII, muy influyente en nuestro país. Dato no era un liberal *social* como fue José Canalejas y Méndez, al que prestó, por lo demás, su confianza el impulsar la reforma social en España, pero se mostraba contrario con los postulados dogmáticos del liberalismo de mercado y el individualismo insolidario en la contratación. Era un liberal conservador partidario de la intervención moderada del Estado en la economía y en la cuestión social. En este sentido fue más allá de la ideología canovista -que él también asumía como propia-, que era menos decidida respecto a la intensidad de las reformas que deberían ser acometidas. Para él la paz social y la armonía deberían alcanzarse a través de un conjunto de reformas sin grandes cambios radicales de las estructuras económicas existentes. La estrategia de contención social (propia de ese “gatopardismo” metafórico y paradójico al que aludía Giuseppe Tomasi di Lampedusa: «Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie»)<sup>39</sup> en él estaba atemperado por un espíritu realmente sentido de mejora de las condiciones de vida y trabajo de las clases trabajadoras. De ahí su defensa del intervencionismo público en materias sociolaborales. Cuestión distinta, como aludirá aquí, el distanciamiento entre sus proyectos de reforma y su eficacia en la realidad social de su tiempo. Por lo demás, su asesinato en 1921 impediría definitivamente cualquier posibilidad de aplicar una reforma social más ambiciosa que él siempre defendió y que se refleja con el impulso para la creación del Ministerio de Trabajo.

Eduardo Dato postulaba la creación paulatina de un nuevo Derecho tuitivo de los más débiles con referencia al pauperismo industrial (fuerza de los hechos que mueve a la organización de la sociedad)<sup>40</sup>, con lo que se obtendrá una paz social basada en la justicia social<sup>41</sup>. Y lo hizo bajo la influencia de las distintas corrientes de pensamiento iusreformista de la época<sup>42</sup>. El Estado es el medio más adecuado para dilucidar y apaciguar las agudas cuestiones que se suscitan entre el capital y el trabajo: es la suprema concreción de todas las fuerzas sociales, y en tal condición tiene el inexcusable deber de propulsar los principios de armonía que eviten la posibilidad de la lucha<sup>43</sup>. El intervencionismo estatal desempeña para él una doble misión conservadora y de reforma, pues se acude al intervencionismo para mejorar la condición de las clases trabajadoras<sup>44</sup>. Y es que el Estado no es ni podrá ser otra cosa que el órgano del Derecho, es decir, el lazo último y supremo de unión

<sup>38</sup> Véase, al respecto, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Caracterización técnico-jurídica del Derecho del Trabajo*, Madrid, Civitas, 1996; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996; MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007.

<sup>39</sup> LAMPEDUSA: *El gatopardo* (1958), trad. Fernando Gutiérrez, Barcelona, Argos Vergara, 1980, p. 20.

<sup>40</sup> HATZFELD, H.: *Du pauperisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, París, 1971. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Pobreza, trabajo y exclusión social en la larga duración: una reflexión crítica a partir de Henry George”, en *Documentación laboral*, núm. 83 (2008), pp. 11-109.

<sup>41</sup> DATO, E.: *Significado y representación de las Leyes Protectoras del Trabajo*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia de inauguración del curso 1908-1909”, Madrid, RAJ, 1909; VELARDE FUERTES, J.: “El nacimiento de la Seguridad Social con Dato en 1900: Panorama político, social y económico que lo rodeó en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 24 (2000), pp. 13-19; SECO SERRANO, C.: “El último Gobierno de Eduardo Dato”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CLXXXVIII-II (1991), pp. 351 y sigs.

<sup>42</sup> DATO, E.: *Justicia Social. Discursos de recepción del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier y contestación del Excmo. Sr. D. Amós y Rodríguez. Leídos en la Junta Pública de 15 de mayo de 1910*, Madrid, 1914.

<sup>43</sup> DATO, E.: *Armonía entre el capital y el trabajo. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier en la Sociedad “El Sitio”, en Bilbao el día 26 de marzo de 1904*, Madrid, Tip. Lit. de F. Rodríguez Ojeda, 1904.

<sup>44</sup> DATO, E.: *Significado y representación*, pp. 27-28.

entre los hombres, al cual no pueden sustraerse. El Estado es la instancia que está en las condiciones más idóneas para organizar el principio de solidaridad social, porque la iniciativa privada y el mercado se han mostrado incapaces para garantizar un mínimo de justicia social y un orden de paz. Su política fue determinante para la emergencia de las leyes protectoras de los trabajadores<sup>45</sup>. Las iniciativas que impulsó en materia de reforma laboral y de aseguramiento y protección social pública constituye una expresión de esa concepción político-jurídica de un Estado más directamente comprometido con la justicia social y con la “paz social” alcanzada a través de aquélla. Pero sin desconocer que la legislación de contenido social suponía también una contención del socialismo y de posibles revoluciones sociales. Desde la óptica conservadora el intervencionismo estatal tiene un visible componente defensivo respecto al intercambio político e ideológico (explícito o implícito) de mejora de las condiciones de vida y trabajo por neutralización de la emancipación de las clases trabajadoras por sus propios medios. Ello está presente la “idea de justicia social” y en la estrategia política “ordenancista” de Eduardo Dato como político liberal-conservador del régimen de la Restauración canovista; sin un espíritu de socialización, sino más exactamente de justicia social y de solidaridad organizada por el poder público. Es conservadurismo reformista propio de la vertiente reformista de la derecha moderada bajo el impacto del catolicismo social emergente con la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII<sup>46</sup>.

Su planteamiento práctico estaría reflejado en el aforismo: “a nuevos tiempos, nuevas leyes”; y la legislación protectora del trabajo no es “el triunfo de una clase sobre otra”, sin el impulso de un conjunto de acciones positivas para el mejor y más justo desarrollo de las sociedades modernas. Las ideas de justicia social y de solidaridad humana deben según Dato superar los esquemas excesivamente individualistas que han informado el Derecho privado, haciendo nacer un nuevo Derecho de carácter social<sup>47</sup>. Este impulso a una legislación defensiva -y bien intencionada en la ideología de Dato- se debatía entre el retraso por oposición de los empresarios y el rechazo en el parlamento de los proyectos de leyes sociales<sup>48</sup>. A ello se añadía también la ineficacia de las primeras leyes sociolaborales<sup>49</sup>.

Eduardo Dato observó que él no tuvo tiempo ni disponibilidad de los recursos indispensables para dotarlo, pero que procuró establecer el embrión de algunas de las funciones que tendría la nueva institución: a las leyes y reglamento de accidentes de trabajo de 1900<sup>50</sup> y de trabajo de mujeres

<sup>45</sup> Puede consultarse HERRERO DE MIÑÓN, M.: *Eduardo Dato e Iradier (1856-1921)*, en VV.AA.: *Académicos vistos por académicos. Seis políticos españoles*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, pp. 117-155.

<sup>46</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Comares, 2010, pp. 3 y sigs., y 116 y ss.

<sup>47</sup> Véase las referencias de síntesis del pensamiento de Dato en MORENO CALDERÓN, A.: *Significación social y jurídica de Eduardo Dato*, Madrid, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Editorial Reus, 1922, pp. 42 y ss. Asimismo, insistiendo en ese rasgo del pensamiento de Dato, DEL VALLE, J.M.: “Eduardo Dato, aproximación a la vida y obra del promotor de la legislación social española”, en VV.AA.: *Eduardo Dato Iradier, Presidente del Consejo de Ministros de España 1913. La reforma social*, GARCÍA MONCÓ, A. y DEL VALLE, J.M. (Coords.), Madrid, Cinca, 2014, p. 29.

<sup>48</sup> DATO, E.: *Significado y representación*, cit., pp. 11-12 y 23, y LÓPEZ PENA, I.: “Los orígenes del intervencionismo laboral en España”, en *Revista de Trabajo*, núm. 25 (1969), pp. 30-32. Véase MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Civitas /Thomson/Aranzadi, 2009, p. 88; ESPUNY TOMÁS, M.J.: “Eduardo Dato y la legislación obrera”, en *Historia Social*, núm. 43 (2002), pp. 3-14; GARCÍA GONZÁLEZ, G.: *Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Albacete, Bomarzo, 2008, pp. 105 y ss., y 185 y ss.

<sup>49</sup> MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Civitas /Thomson/Aranzadi, 2009, pp. 88-92, con cita de DE LA VILLA, L.E.: *Nacimiento del Derecho obrero en España*, I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970, p. 567; DE LA VILLA, L.E.: *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2002.

<sup>50</sup> Reflexionaba Eduardo Dato -Ministro del Gobierno conservador de Silvela- que “No era posible cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrolable de las máquinas o el poder expansivo y deletéreo de sustancias aún más potentes y peligrosas, sin la esperanza siquiera de que serán curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre, y amparada, durante su triste y (...)

y niños (Ley de 13 de marzo de 1900, reguladora de las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños, la cual garantizó, entre otras cosas, el descanso dominical)<sup>51</sup> le siguió el Real Decreto de 31 de agosto de 1900, encargando a la Comisión de Reformas Sociales<sup>52</sup> la formación de las Estadísticas del Trabajo, limitada por el momento a la industria fabril, sin perjuicio de extenderla oportunamente a la industria agrícola. Entendía -y no sin falta de razón- que una rigurosa estadística del trabajo era la base de toda reforma social, porque permite conocer la realidad social en cada momento; y ello mismo convierte en indispensable la constitución de una “Dirección o Instituto del Trabajo”, porque la Comisión de Reformas Sociales carece de los medios precisos para llevarla a cabo con la exhaustividad y el rigor necesario. El nuevo Instituto del Trabajo asumiría la formación de la estadística del trabajo, la inspección del trabajo, el estudio de la legislación extranjera, la preparación de la labor legislativa, el conocimiento por observación directa de la vida industrial fabril y agrícola en todas sus manifestaciones y la publicación de un “Boletín” encargado de divulgar los estudios sociales. En tal sentido asume como propias las reflexiones de Canalejas desarrolladas en el Discurso preliminar al libro “El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España” (1902)<sup>53</sup>, dejando a salvo algunos puntos de radical discrepancia, especialmente por la acusada intervención del Estado. No considera que la coyuntura sea la adecuada elaborar un “Código industrial”, a semejanza de lo que acontecía ya en Alemania o en Austria. Por ello apuesta por “reformas modestas, pequeñas, acometidas con tino, como ensayo de empresas mayores”. Pero lo innegable es la necesidad de la intervención del Estado en la solución de los conflictos entre el capital y el trabajo. Ha de tratarse de una intervención legislativa respetuosa con la libertad individual de trabajadores y empresarios; una legislación que responda, en cada momento, a las necesidades de la vida industrial en los tiempos modernos y a los intereses industriales de la nación. En tal sentido esta intervención legislativa, con apoyo en el parlamento y de los gobiernos y servidora de los intereses industriales generales de la nación, “harán disminuir rápidamente el socialismo revolucionario”. Precisando su ideario, recoge las palabras de Antonio Cánovas del Castillo cuando afirmó que “el Estado no puede permanecer estúpidamente sordo a los

---

forzada ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia la existencia de sus familias” (Exposición de Motivos de la Ley de Accidentes de Trabajo de 20 de enero de 1900).

<sup>51</sup> Véase GARCÍA NINET, I.: “Elementos para el estudio de la evolución histórica del Derecho español del Trabajo: regulación de la jornada de trabajo desde 1855 a 1931”, en *Revista de Trabajo*, núm. 51 (1975); PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “Orígenes de la regulación del trabajo femenino en España: La Ley de 13 de marzo de 1900”, en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, núm. 1-2 (1975-1976); LÓPEZ AHUMANDA, J.E.: “La regulación del trabajo en las mujeres en los inicios de la legislación laboral: La Ley sobre el Trabajo de las Mujeres y Niños de 1900”, en GARCÍA MONCÓ, A. y DEL VALLE, J.M. (Coords.): *Eduardo Dato Iradier, Presidente del Consejo de Ministros de España 1913. La reforma social*, Madrid, Cinca, 2014, pp.157 y ss.

<sup>52</sup> Imprescindible la consulta directa COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES: *Reformas sociales. Información oral y escrita, 1889-1893*, edición facsímil, con un estudio introductorio de Santiago Castillo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985, 5 volúmenes. Sobre el proceso de reforma social en España en su dimensión institucional y normativa en la secuencia diacrónica Comisión de Reformas Social-Proyecto del Instituto del Trabajo-Instituto de Reformas Sociales, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., Capítulo II.2.2, pp.231-515; PALACIO MORENA, J.L.: *La Institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; GIL PLANA, J.: *El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Administración Laboral*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004. En una perspectiva más general, las obras clásicas de PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, Akal, 1980; MONTOYA MELGAR, A.: *Ideologías jurídicas y lenguaje en las primeras leyes laborales (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Thomson/Civitas, 2009.

<sup>53</sup> BUYLLA, A., POSADA, A. y MOROTE, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España* (1902, Madrid, Establecimiento Tipográfico Ricardo Fé), Discurso preliminar de José Canalejas y Méndez, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero, por J. UÑA Y SARTHOU, Prólogo a la edición facsimilar por Santiago Castillo, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986. El trabajo de J. Uña y Sarthou fue fundamental, a pesar de que a menudo quedara prácticamente en la sombra en las elaboraciones doctrinales. Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J.L.: “El liberalismo social krausista-institucionista de Juan Uña Sarthou”, en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 140 (2008), pp. 795-820.

ayes de los vencidos en la lucha por la vida”. De ahí que el partido conservador, conducido por un espíritu liberal y progresivo emprendió por iniciativa de Silvela una labor legislativa encaminada a satisfacer hasta donde el Estado pueda y deba hacerlo y en lo que tengan de legítimas las aspiraciones de las clases trabajadoras<sup>54</sup>. José Canalejas y Méndez (por entonces Exministro de Agricultura) defendió -desde su liberalismo social- que la implantación de las reformas sociales no podría producirse de manera inmediata y simultánea, tiene que ser una reforma gradualista, siendo indispensable diseñar un “*programa mínimo*”, que constituye límite constante y progresivamente ampliable para la expansión de las nuevas tendencias. Este *mínimum* debe incorporar la organización “fuera del Parlamento representaciones electivas de obreros y patronos en Consejos o Cámaras especiales, para que el poder público ejercite sus funciones moderadoras actuando conscientemente como fuerza específica de la sociedad, según la hermosa y feliz frase de Cimbali” [un socialista jurídico, con enfoques de reforma del derecho privado “social” similares a Anton Menger, E. Lévy, G. Solari, G. Salvioli, F. Consentini, etcétera]<sup>55</sup>. Canalejas también trata de fundamentar la legitimidad y oportunidad de una reforma social en dos motivos que deben ser equilibrados y ponderados: la necesidad de justicia social y la reforma social como elusivas -en cuanto neutralizadora y anestésica- del peligro de que el agravamiento de la cuestión social suponga en revolución social: “Una promesa incumplida, una esperanza defraudada, pueden constituir estímulos a la rebeldía o engendrar mortales desalientos”<sup>56</sup>.

Por si esto no fuera suficiente cabe afirmar que su papel fue simétricamente determinante en la promulgación de normas sociolaborales. Destaca con luz propia la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, que no era un seguro social puro obligatorio al estilo del modelo alemán de referencia, sino un aseguramiento en régimen de libertad subsidiada (técnica de aseguramiento diferente a la del seguro obligatorio del modelo alemán<sup>57</sup>. Esta Ley reconocía el principio de riesgo profesional y la

<sup>54</sup> DATO, E.: “El Instituto del Trabajo”, en *El Heraldo de Madrid*, 1.XII.1912.

<sup>55</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “AntonMenger”, en *Juristas Universales. Justas del S. XIX*, Domingo, R. (ed.), Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 487-494; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Reformismo social y socialismo jurídico: AntonMenger y el socialismo jurídico en España*, estudio preliminar a MENER, A.: *El Derecho Civil y los Pobres*, trad. Adolfo G. Posada, revisión, edición y estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, pp. 7-112; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, espec., Capítulo I (“Los fundamentos doctrinales del derecho social: la contribución del socialismo jurídico”), pp. 21 y ss., Capítulo 2 (“La influencia del socialismo jurídico en la cultura jurídica europea entre las dos guerras mundiales”), pps. 79 y ss., cap. 3 (“La formación del derecho social y el socialismo jurídico en España”), pp. 87 y ss., Capítulo 4 (“Derecho social, socialismo democrático y constitución jurídica de la clase trabajadora”), pp. 191 y ss.

<sup>56</sup> CANALEJAS Y MÉNDEZ, J.: *Discurso preliminar* (20 Octubre 1902) ABUYLLA, A., POSADA, A. y MOROTE, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España* (1902, Madrid, Establecimiento Tipográfico Ricardo Fé), Discurso preliminar de José Canalejas y Méndez, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la edición facsimilar por Santiago Castillo, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986, p. CLXVI.

<sup>57</sup> En todo el proceso de reforma social con la introducción de innovadoras medidas de aseguramiento social tuvo un papel relevante Eduardo Dato, como así lo reconocería el “padre” de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador. Véase, al respecto, MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Caja Nacional de Seguro Popular*, 2ª ed., 1904, pp. 8 a 10, Apéndice Información Legislativa, nota 2, p. 25. Asimismo, POSADA, A.: *Fragments de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo-Cátedra Aledo, 1983, pp. 317-318. Véase, al respecto, MALUQUER Y SALVADOR, J.: *Caja Nacional de Seguro Popular*, 2ª ed., 1904, pp. 8 a 10, Apéndice Información Legislativa, nota 2, p. 25. Asimismo, POSADA, A.: *Fragments de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo-Cátedra Aledo, 1983, pp. 317-318.

Sobre el aseguramiento de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales, es de referencia la obra colectiva ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria*, IV Congreso Internacional y XVII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Celebrado en Madrid, 2 Tomos, Murcia, Laborum. 2020. Se dispone en nuestra doctrina científica y un arsenal importante de estudios sobre la materia de todos conocidos.

responsabilidad del empresario. La Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900<sup>58</sup>, viene firmada por el Ministro de la Gobernación Eduardo Dato; y lo mismo cabe decir del Real Decreto 7/1900, de 28 de julio de 1900, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes de trabajo<sup>59</sup>, que viene firmado por el Ministro de la Gobernación Eduardo Dato. Se trata de un aseguramiento voluntario en régimen de libertad subsidiada<sup>60</sup>, pero ahí está ya el origen incipiente de los que sería los seguros sociales obligatorios y después de la Seguridad Social tras la larga fase intermedia de consolidación de aquellos y su unificación como sistema de previsión social. Entre los años 1900 y 1910 se probaron numerosas disposiciones legislativas de carácter social, pero el problema práctico continuaba siendo la falta de efectividad por el boicot de los empresarios, pero también la falta de recursos presupuestarios para llevarlas a la práctica<sup>61</sup>. Todo ello a pesar de que la creación de la Inspección de Trabajo (Real Decreto de 1 de marzo de 1906). Desde su creación se le encomienda la vigilancia y el control del cumplimiento de la legislación social de la época (Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, Ley sobre trabajo y mujeres de menores y niños de 13 de marzo de 1900, Ley de descanso dominical de 3 de marzo de 1904, y otras muchas que fueron aprobándose en una línea constante). Desde el año de su misma creación se publicarían las Memorias Anuales de la Inspección de Trabajo publicadas a través del Instituto de Reformas Sociales.

Sería Eduardo Dato el político que convertiría el intervencionismo en programa definido de gobierno en los ámbitos económico y social. Al llegar al poder, como Ministro de la Gobernación en el Gabinete regeneracionista de Silvela (1899-1900), inauguraría la legislación social en España con dos leyes importantes (la que establecía mecanismos preventivos y compensaciones económicas por los accidentes de trabajo, y que establecía una regulación del trabajo de las mujeres y niños en las fábricas). Estas dos leyes constituyeron un paso importante para la época. Coetáneamente José Canalejas impondría reformas sociales limitativas del dogma de la autonomía privada contractual y la necesidad de establecer mecanismos de protección social públicas. Eduardo Dato crearía el Ministerio de Trabajo, pero sería asesinado el 8 de marzo de 1921, como represalia frente a la solución de fuerza frente a la cuestión social planteada en los conflictos de Barcelona en 1920, utilizando los servicios de Martínez Anido<sup>62</sup>. Una vez que Eduardo Dato accedió a la cartera de

<sup>58</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 31, de 31 de enero de 1900. La preocupación los accidentes de trabajo y sus gravísimas consecuencias era general en los países europeos. En este marco se producción influencias y interconexiones entre las distintas legislaciones. La legislación francesa ejerció un gran influjo. Véase PIC, P.: *Estudio crítico de la Ley de Accidentes de Trabajo de 9 de abril de 1898*, estudio preliminar y traducción de IciarAlzaga Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, pp. 15 y ss., y 63 y ss. ESPUNY TOMÁS, M. J.: «Eduardo Dato y la legislación obrera», en *Historia Social* (43), (2002), pp. 3-14, en el cual se reflexiona sobre la primera legislación obrera a través de los artículos de Dato publicados en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia -de la que fue director. Asimismo, MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La Ley española de Accidentes de Trabajo de 1900. Orígenes, tramitación y nombres opios asociados a ella”, en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL: *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Experiencias y desafíos de una protección social centenaria*, IV Congreso Internacional y XVII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Celebrado en Madrid, 2 Tomos, Murcia, Laborum, 2020, pp. 27-38.

<sup>59</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 211, de 30 de julio de 1900, rectificación de errores en la *Gaceta de Madrid*, núm. 212, de 31 de julio de 1900.

<sup>60</sup> Conforme al art. 12 de Ley de Accidentes de Trabajo: “Los patronos podrán sustituir las obligaciones definidas en los artículos 4º, 5º 10, o cualquiera de ellas por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate, de los riesgos a que se refiere cada uno de estos artículos respectivamente o todos ellos, en una Sociedad de seguros debidamente constituida, que sea de las aceptadas para este efecto por el Ministerio de la Gobernación, pero siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que correspondiera con arreglo a esta ley”.

<sup>61</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “La intervención normativa del Estado en la “cuestión social”, en *Ayer*, núm. 25 (1997), pp. 126.

<sup>62</sup> SECO SERRANO, C.: *Historia del conservadurismo español. Una línea política integradora en el siglo XIX*, Madrid, Temas de Hoy, 2000, pp. 289-291. Seco Serrano constata “el fracaso del regeneracionismo conservador” (Capítulo VI, pp. 281 y ss.); SECO SERRANO, C.: “Perfil político y humano de un estadista de la Restauración”, Discurso de recepción en la Real Academia de la Historia, Madrid, 19784; SECO SERRANO, C.: “Eduardo Dato y (...)”

Gracia y Justicia en el nuevo Gobierno conservador, que presidiera Silvela, reafirmaría su apoyo a la creación del Instituto del Trabajo y a las reformas sociales impulsadas por José Canalejas, Adolfo Álvarez Buylla, Adolfo G. Posada y Luis Morote. Este Proyecto de Ley no pudo aprobarse en dicha legislatura, pues las Cortes fueron disueltas por decreto de 23 de marzo de 1903, convocándose elecciones a diputados. Terminado el proceso electoral, el 30 de abril se publicaría en *La Gaceta* el Decreto de constitución de un llamado “Instituto de Reformas Sociales”, cuya firma tenía por fecha el 23 de abril, es decir, tres días antes de las elecciones generales. Este IRS estaba adscrito al Ministerio de la Gobernación y su Real Decreto de constitución (*Gaceta de Madrid*, 30-IV-1903, pp. 371-372) establecía la supresión de la Comisión de Reformas Sociales. La Exposición de Motivos de este Real Decreto dejaba nítidamente el objetivo de programa una legislación social española más completa: “Para perfilar estas y otras materias esbozadas, desarrollar gradual y sistemáticamente nuestra legislación social y conseguir incorporar a la vida nacional lo que en ella se disponga, se hace ya indispensable un organismo adecuado, y considera el Gobierno, después de estudiado este asunto con atención merecida, que se lograría por medio de una reorganización de nuestros actuales servicios en la orientación significada por ambas Cámaras al examinar el proyecto de ley, que no llegó a votación definitiva, sobre el Instituto del Trabajo”. El nuevo IRS asumirá las funciones y competencias de la Comisión de Reformas Sociales. Entiende, al efecto, que es, en suma, la adaptación de la Oficina del Trabajo de Bélgica, con toda su extensión y virtualidad, a la organización de nuestro país, en que no existía ahora un organismo centralizado en un Ministerio especial cuanto afecta a la Industrial y al Trabajo en sus múltiples facetas. Se subraya la representación tripartita “en su deseo de mantener apartada de las pasiones políticas la delicada tarea a que se refiere el siguiente proyecto de decreto” (*Madrid* 23 de abril de 1903, firmado Francisco Silvela). El artículo 1 del Real Decreto constitutivo establece las funciones esenciales del IRS, a saber: “Se establecen un IRS en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”. El IRS asume la competencia de organización de sus trabajos: 1º. En las funciones de *carácter consultivo*. Secciones generales y de Secciones. 2º. En las propias de la *Administrativa activa*. Consejo de Dirección. Comisiones. Delegados (Artículo 6)<sup>63</sup>. Pero es de significar que el IRS era un organismo que dependía institucionalmente del Ministerio de la Gobernación, lo que evidencia la política de “orden” (en el sentido estricto de “orden público de seguridad”) que subyacía a la captación política de la cuestión social -como lucha de clases que pueda suponer una alteración en el orden público de la “paz” imperante en el sistema establecido-<sup>64</sup>.

Con todo, la creación del IRS en 1903 iniciaría una nueva fase de expansión de la legislación social en nuestro país, pues precisamente la misión de este Instituto de Derecho público era la de preparar leyes del trabajo y facilitar las iniciativas legislativa de los Gobiernos de turno en esta materia. Un paso más (fundamental para el desarrollo de las medidas de aseguramiento social que conducirían desde los seguros sociales obligatorios a la Seguridad Social pasando por el sistema unificado de Seguros Sociales o previsión social evolucionada) se daría con la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908 se trata de preparar los nuevos seguros sociales, que estaban por hacer, y fomentar asimismo la previsión popular. El proceso de institucionalización jurídica del

---

el catolicismo social”, en SECO SERRANO, C. *et alrri.*: *La cuestión social en la Iglesia Española Contemporánea*, Zamora, 1981, pp. 75-93; YLLAN CALDERON, E.: *Cánovas del Castillo y la política*, Prólogo de J.M. Jover, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 199 y ss.

<sup>63</sup> El Real Decreto de nombramiento de Presidente y Vocales del IRS, Firmado por el Presidente del Consejo de Ministros, Francisco Silvela, se publicó en la *Gaceta de Madrid*, 15-V.1903, p. 585. Por otra parte, el importante Reglamento del IRS, firmado por el Ministro de la Gobernación, Antonio García Alix, se publicaría en la *Gaceta de Madrid*, 18-VIII-1903- pp. 1970-1973.

<sup>64</sup> Se ha podido hablar del “lenguaje del miedo” y de “la cuestión social como cuestión de orden público”. Cfr. MONTROYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, 2ª ed., Madrid, Civitas /Thomson/Aranzadi, 2009, pp. 65 y ss.

reformismo social tendría un giro decisivo con la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 por la acción de Eduardo Dato, este ministerio absorbería al IRS (que desaparecería) y el Instituto Nacional de Previsión Social fue adscrito al mismo. De este modo la gubernamentalización cerraría el círculo de la política y del Derecho social y de sus mecanismos de control político institucional.

### 3. EDUARDO DATO Y LOS “INSTITUTOS” DE LA REFORMA SOCIAL EN ESPAÑA

Los Institutos (IRS; INP) no sería la obra de un hombre, ni de un partido, ni de una ideología concreta, respondiendo a un principio de gobierno integrador, con base a un criterio amplio de colaboración de hombres y de ideas<sup>65</sup>. Tuvo que organizarse en las condiciones propias de su época, es decir, sobre la base de una separación de clases y que respondía entonces a una realidad de la cual no se podía prescindir, era imposible que adoptara otra forma que la adoptada. Se ha advertido, en esta línea de pensamiento, que el IRS fue vivero de leyes, formador de espíritu, bandera de paz, instrumento eficaz de gobierno, representación educadora de la virtud de la tolerancia, de contención y resolución de conflictos, contribuyó a resolver graves dificultades para la vida pública, divulgador de la cultura general y social. En él presidió un espíritu de colaboración entre hombres de todas las ideas<sup>66</sup>. Se basaba en una coexistencia entre distintas fuerzas sociales. El IRS desaparecería con el advenimiento de la dictadura de Primo de Rivera, siendo desplazado funcionalmente por el “Consejo de Trabajo”<sup>67</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”)<sup>68</sup>. 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

<sup>65</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, Capítulo II.2.2. (sobre la revisión de la “constitución liberal del trabajo” y el reformismo social jurídico e institucional como antídoto y encauzamiento de la “cuestión social” devenida en cuestión política), pp. 231-515; MONEREO PÉREZ, J.L.: “El Instituto Nacional de Previsión: Ubicación histórica, social y político-jurídica”, y MONTROYA MELGAR, A.: “El Instituto Nacional de Previsión, fundamento de la protección social española”, en TORTUERO PLAZA, J.L. (Dir.): *Cien Años de Protección Social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007, pp. 43-154, y pp.155-178, respectivamente.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, espec., Capítulo III (“El nacimiento del INP y del Sistema de Seguros Sociales”), pp. 175-293. Consúltese también PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

<sup>66</sup> Véase SANGRO Y ROS DE OLANO, P.: *Crónica del Movimiento de Reforma Social en España*, Conferencia dada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 13 de febrero de 1925, Madrid, 1925; *Ibid.*, *La reforma social en España*, presentada al Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias celebrado en Zaragoza en 1908 (en colaboración con Adolfo Posada), Madrid, E. Arias, 1909.

<sup>67</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*”. 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 Álvaro 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 CasaisSantaló, León Martín-Granizo, Mariano González-Rothvoss, Antonio Fabra Ribas, Francisco Rivera Pastor, etcétera. Excepción importante fue, desde luego, la de Adolfo Posada, el cual rehusó incorporarse a la nueva administración de la Dictadura. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTSS, 2003.

<sup>68</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, espec., pp. 235 y ss., y 255 y ss.

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 internas del régimen canovista, 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>69</sup>.

La dirección de pensamiento de *Eduardo Dato* está próxima pero es más partidaria del intervencionismo público (seguros sociales obligatorios) que la posición defendida por Eduardo Sanz Escartín<sup>70</sup>, partidario de una reforma social de inspiración católica y conservadora, y de un intervencionismo moderado<sup>71</sup>.

Por el contrario, el pensamiento económico-social de Maluquer no queda muy distante de ese enfoque de “orden” e “integración” social, especialmente ante la grave tensión social de la época<sup>72</sup>. Desde ella defendería la noción “solidarista” (el solidarismo) como principio inspirador de la organización social y jurídica. Desde ese punto de vista fomentó y difundió el cooperativismo en combinación con la intervención estatal. El solidarismo se contraponía a las tendencias socialistas de Estado, tendía hacia la armonía social y la solidaridad universal entre todas las clases sociales y naciones, pero, además, defendía el intervencionismo “científico” del Estado basándose en un criterio científico de observación de los hechos sociales. En cierta medida el solidarismo (movimiento secularizado, laico) postulaba una *tercera vía* reformista situada entre dos polos opuestos: el socialismo e individualismo liberal. Apostaba por una transformación gradual de las instituciones a través de medios legales. Suponía la búsqueda y fundamentación de un nuevo contrato social bajo la Tercera República; hasta tal punto es así que el solidarismo jurídico-social se oficializa, esto es, se convierte en el concepto central de la primera filosofía de Estado que se da a sí misma la Tercer República. Se convirtió en una doctrina utilitaria capaz de ser aglutinante del radical-socialismo, republicanos, católicos sociales y socialistas. Esa tendencia social del

<sup>69</sup> Véase POSADA, A.: *Fragments 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>70</sup> Véase la trilogía sobre la cuestión social de SANZ ESCARTÍN, E.: *La cuestión económica*, Madrid, Pérez Dubrull, 1890; SANZ ESCARTÍN, E.: *El Estado y la reforma social*, Madrid, Imprenta de la Sociedad Editora de San Francisco de Sales, 1893; SANZ ESCARTÍN, E.: *El Estado y la reforma social*, edición y estudio preliminar, “Cuestión social y catolicismo social conservador: el pensamiento reformista de Sanz y Escartín” (pp. XV-LXIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho, 2010); SANZ ESCARTÍN, E.: *El individuo y la reforma social*, Madrid, Hijos de J.A. García, 1896.

<sup>71</sup> Próxima inicialmente a la Escuela de Reforma Social de Le Play, y sus continuadores. Pero más adelante apuesta más decididamente por un intervencionismo moderado, comprometiéndose con la labor del Instituto de Reformas Sociales, que llegó a presidir. (comprobar). En muchos aspectos su posición estaba muy próxima a la de *Eduardo Dato*, que llegó a dentro de un esquema ideológico de reforma social de inspiración católica y conservadora, impulsaría las reformas legales y de previsión social. Reténgase que la mayor parte de la actividad de Maluquer se realizó bajo el régimen de La Restauración, incluidos los gobiernos de Dato.

<sup>72</sup> Eduardo Dato, en 1904, lo había expresado nítidamente, al señalar que “las leyes sociales nacieron como obra nacional, sin oposición de nadie, con el concurso de todos. El partido socialista, que me ha combatido, el partido socialista que ninguna relación tiene conmigo, separándose a ambos abismos insondables de creencias, de opiniones, de procedimientos; el partido socialista ausente aún de nuestro Parlamento colaboró, sin advertirlo, en aquella obra de reivindicación iniciada por un partido conservador. Sus discursos, sus programas, sus propagandas, influyen indudablemente en el espíritu del legislador, contribuyendo a incorporar en las costumbres y en las leyes principios de justicia y de razón que tienden a mejorar la condición de los obreros”. Cfr. DATO, E.: “Prólogo” a la obra de FERNÁNDEZ JIMENEZ, M.: *El problema obrero y los partidos españoles*, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, sucesor de Vda. E Hijos de P.V. Sabatel, 1904, p. XVIII.

solidarismo centra su atención en los sistemas de protección social y en las políticas de bienestar a través de los seguros sociales<sup>73</sup>. La solidaridad es social porque obedece a la misma naturaleza constitutiva de la sociedad humana; la reforma social debería realizarse a través de la asociación libre y de la intervención del Estado en cuanto representante institucionalizado de los intereses generales, en un doble sentido: garantizando derechos sociales y removiendo los obstáculos al desarrollo libre de las agrupaciones profesionales. Las ideas de solidaridad y previsión social aparecen como elementos indispensables para preparar el terreno sobre el cual más tarde se extenderá la cooperación libre. El Estado tiene el deber de intervenir para garantizar estos objetivos. De ahí que se le asigne la doble misión de tutela (función garantista) y una misión de fomento de los espacios de libertad y asociación (C. Gide; L. Bourgeois)<sup>74</sup>. Parte de la idea básica de la libertad de elección como rasgo inherente a la condición humana. Pero también cada individuo (cada ciudadano de la República) contrae una “deuda” resultante de un “cuasi contrato” social.

Es bien conocida la influencia del catolicismo social en pensadores y políticos como Eduardo Dato<sup>75</sup>, Severino Aznar, Pedro de Sangro y Ros de Olano, Álvaro López Nuñez, Luis Jordana de Pozas, etcétera. Todos ellos especialmente vinculados al INP. Eduardo Dato publicaría en la “*Revista Social*” (surgida tras el impacto de la *Rerum Novarum*). En ella escribieron una larga lista de pensadores católicos, situados o no al margen de los partidos de turno (el propio Dato, Vázquez de Mella, Torrás o y Bagés, Prat de la Riba, etcétera). Dato ya estuvo vinculado con el primer catolicismo social español y su vinculación con la creación de la “Asociación General para el Estudio y Defensa de los Intereses de la Clase Obrera. Esta Asociación propuso varias medidas de carácter social (sobre crédito agrícola, emigración, jornada de trabajo, etcétera, algunas de las cuales

<sup>73</sup> Véase DONZELOT, J.: *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* (1984), París, Fayard, 1994; BEC, C.: *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la Troisième République*, París, 1994.

<sup>74</sup> También desde el catolicismo social más próximo a la corriente del solidarismo. Cfr. GOYAU, G.: *Aspectos del catolicismo social*, versión española de Cristóbal de Reyna, Madrid, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández (Fundada en 1876), Colección Ciencia y Acción. Estudios Sociales (Director: Severino Aznar), s/f., pp.16 y ss. El deber social de intervenir supone que es necesario reformar el organismo del Estado para adaptarlo a las nuevas exigencias sociales. Gayau enlaza solidarismo y cristianismo. Ello refleja la fuerza unificadora del solidarismo (de la idea solidarista) como elemento aglutinante de diversas corrientes de reforma social. Cada individuo de pagar su deuda a la sociedad, dicen los solidaristas. Pero Gayau es crítico respecto a algunos postulados de la corriente. En su opinión los solidaristas incurre en equívocos respecto al sentido de la palabra “solidaridad” (*Ibid.*, pp.113 y ss.). El error del “solidarismo” consiste en saltar sin transición alguna de la solidaridad natural a la solidaridad voluntaria. Su crítica se centra en la pretensión de concebir un principio solidario secularizado respecto de la fraternidad y apartado de la caridad del Cristianismo (se pretende reemplazar la caridad del Cristianismo por la solidaridad humana). Además, el solidarismo es incapaz de dar los elementos de una moral que rijan las relaciones personales entre los individuos y afirma la originalidad histórica de la idea cristiana de fraternidad (*Ibid.*, pp.121 y 125 y ss.). Existe una diferencia fundamental entre el solidarismo y el cristianismo, a saber: el cristianismo afirma que el deber social es un imperativo moral, y los solidaristas, por el contrario, llegan, cuando más, a hacer de él un imperativo legal. A pesar de las críticas hace notar la “convergencia entre el solidarismo y el catolicismo” (*Ibid.*, pp.133 y ss.). Se insiste en la idea de “deber social” que impone el principio de solidaridad, en PIERNAS HURTADO, J.M.: *Consideraciones acerca del principio de la solidaridad y de sus consecuencias en el orden económico*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1905; SALES Y FERRÉ, M.: *Nuevos fundamentos de la moral*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas el 28 de abril de 1907, Madrid, Est.Tip. de la Viuda e Hijos de Tello,1907; SALES Y FERRÉ, M.: “Función del socialismo en la transformación actual de las naciones”, en *Revista Contemporánea*, núm. 628, 15 de agosto de 1902; SALES Y FERRÉ, M.: *Problemas sociales*, Madrid, Librería General de Victoriano Suarez, 1910 (donde se recoge también, por cierto el último ensayo citado. Por entonces Sales y Ferré ostentaba la condición de Catedrático de Sociología de la Universidad Central); y de modo harto significativo en POSADA, A.: “La noción de deber social”, en *La Lectura*, núm.1 (1901), idea fuerza del deber social que impone la solidaridad humana y su proyección a los deberes de intervención de los poderes públicos que está presente en todo el pensamiento jurídico-reformista de Adolfo Posada, como puede comprobarse en el estudio de MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003, *passim*.

<sup>75</sup> SECO SERRANO, C.: “Eduardo Dato y su catolicismo social”, en VV.AA.: *La cuestión social en la Iglesia española contemporánea*, Madrid, Ediciones Escorialenses, Real Monasterio de El Escorial, 1981, pp.75 a 91.

fueron adoptadas en España y constituyeron los inicios de la legislación en nuestro país. No se debe olvidar que las primeras medidas de esta índole fueron llevadas a cabo por Eduardo Dato y Silvela, y que ambos estaban muy vinculados, política e ideológicamente, con los medios católicos de los que había surgido la iniciativa de la “Asociación General”<sup>76</sup>. El contacto de esta revista con el catolicismo europeo parece evidente en los hechos. Dato prologó algunas obras enfocadas desde el prisma ideológico de la democracia cristiana<sup>77</sup>. Aunque Eduardo Dato no se insertó en el movimiento del catolicismo social ni en su plasmación política como sería la democracia cristiana<sup>78</sup>, pero fue influido por la Encíclica *Rerum Novarum* y por la corriente del catolicismo social impulsada por dicha Encíclica. Era un regeneracionista liberal-conservador, reformista social y católico en una etapa de grandes cambios económicos y político con una elevada conflictividad derivada de la pauperización del proletariado industrial y la pobreza de los trabajadores del campo<sup>79</sup>.

Esta idea-fuerza de una reforma social progresiva y no antagonica con el modo de producción del capitalismo está en la base de la CRS, primero, y después en el IRS y en la Sección Española de la Asociación para la Protección Legal de los Trabajadores (1906)<sup>80</sup>, siendo de

<sup>76</sup> Véase TUSSEL GOMEZ, J.: *Historia de la democracia cristiana en España*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo (EDICUSA), 1974, pp. 32 y ss., y 62 y ss.; PALACIOS MORINI, L.: “Dato, como político social”, en *RGLJ*, Tomo 138 (1921). Es harto significativa orientación ideológica Leopoldo Palacios Morini para apreciar el consenso general la valía de Eduardo Dato, 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), pp. 307-358.

<sup>77</sup> Por ejemplo, BURGOS Y MAZO, M.: *El problema social y la democracia cristiana*, Prólogo del Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier, Barcelona, Luis Gili, 1914.

<sup>78</sup> En la democracia cristiana -como partido político- se insertarían personalidades clave de la reforma de los seguros sociales en España: Severino Aznar, Álvaro López Nuñez, Eduardo Sanz y Escartin, Inocencio Jiménez, Pedro de Sangro y Ros de Olano, Jordana de Pozas, etcétera. Véanse en una perspectiva de conjunto sobre todo ellos, MONEREO PÉREZ, J.J.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, espec., Capítulo II (1. Ideologías jurídicas y seguros sociales. 2. El significado político-jurídico de la solidaridad en el contexto del reformismo europeo y español); MONEREO PÉREZ, J.J.: *El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010, pp. 3 y ss. (“El ambiente de la época. Emergencia del Catolicismo social con la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII”), y pp. 116 y sigs. (“Los límites del reformismo social conservador. La justicia y la caridad en la doctrina social de la Iglesia”), y “La ideología jurídica del catolicismo social y la construcción del Estado social”).

<sup>79</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Comares, 2010., p. 45, con cita al Prólogo de DATO, E.: “Prólogo”, a la obra de FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M.: *El problema obrero y los partidos españoles*, Prólogo de Eduardo Dato, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, Sucesor de la Vda. E. Hijos de P. V. Sabatel, 1904, pp. XI-XXIII.

<sup>80</sup> Por otra parte, realizó varias publicaciones en la Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores. Así, sin pretensión de exhaustividad: Número 3.-Maluquer y Salvador (José). *Seguros obreros*; y Número 21. Maluquer y Salvador (José). *Notas sobre el seguro obrero internacional*. Pero, significativamente, en esas publicaciones predominaba la corriente del catolicismo social (con Sangro y Ros de Olano; Vizconde de Eza, Eduardo Dato, López Nuñez, Jordana de Pozas, aunque también otras corrientes como el krausismo evolucionado hacia el liberalismo social (Adolfo Posada), socialismo jurídico (Adolfo A. Buylla, entre liberalismo social y socialista jurídico, Ricardo Oyuelos), etcétera. La Sección España fue constituida oficialmente en Madrid el 28 de enero de 1907. A la altura de 1916 su cuadro directivo era el siguiente: Presidente: Excmo Sr. D. Eduardo Dato.- Vicepresidente: D. Adolfo A. Buylla.- Secretario: Sr. D. Pedro Sangro y Ros de Olano. -Vicesecretario: Sr. D. Miguel Figueras.- Tesorero: Sr. D. Ricardo Oyuelos. Consejo Directivo formado por: Sres. D. Gumersindo de Azcárate, D. José M.de Bayo, D. Adolfo A. Buylla, D. Salvador Crespo, D. Eduardo Dato, Vizconde de Eza, D. Miguel Figueras, D. Alvaro López Nuñez, D. José Malquer y Salvador, D. José Marva y Mayer, D. J. Francisco Morán, D. Ricardo Oyuelos, D. Leopoldo Palacios, D. Adolfo Posada (en representación del Grupo Regional catalán), D. Mateo Puyol Lalaguna y D. Pedro Sangro y Ros de Olano. Grupo Regional Catalán (constituido, a su vez, en julio de 1911). Presidente: D. Francisco de A. Bartrina.- Vicepresidente: D. Francisco Layret. -Secretarios: D. Ramón Moguer y Comet y D. José M. Tallada.-Tesorero: D. Miguel Sastre y Sanna. -Vocales: D. Santiago Valentí Camp, D. Ramón Albo y Martí, D. Gabriel Borrel y D. José Ruiz Castella). La Sección proclamaba que se finalidad es proponer la cooperación a la obra de la Asociación Internacional, y particularmente tiene por objeto facilitar los progresos y la aplicación de la legislación protectora del trabajo en España. Para cumplir sus fines, procura: Estimular a la opinión pública en factor de la legislación del trabajo por medio de conferencias, publicaciones, etc.; fortificar la autoridad moral de la Inspección del (...)

significar que la implicación de las personalidades (Moret, Azcárate, Posada, Buylla, Salillas, Morote, Maluquer, Marv, Sangro, Aznar, López Nuñez, etc.) representativas de las grandes corrientes reformistas (krausismo institucionista, catolicismo social, solidarismo y socialismo jurídico). El IRS se convertirá en una instancia mediadora en los conflictos sociales, y en un organismo público de diálogo y concertación social. El efecto integrador se producía no sólo por la seguridad y paz social<sup>81</sup> que proporcionaban las garantías sociales, sino también porque, en particular, el establecimiento de un régimen público o legal de seguros sociales permitía contrarrestar la proliferación<sup>82</sup> de Mutualidades de trabajadores, como sociedades de autoprotección social (previsión colectiva), cuando no de auténticas sociedades de resistencia. *Lo que corresponde realizar es una nueva constitución del trabajo: la constitución jurídico-social del trabajo, conformadora de un estatuto tutelar (y por consiguiente externo) de las clases trabajadoras*<sup>83</sup>.

El intervencionismo del Estado no es la solución a todos los problemas (entre otras consideraciones la “Rerum Novarum” niega el derecho del Estado a prohibir que existan sociedades privadas, de socorros mutuos, de obreros, etc.), pero a él incumbe la defensa de los derechos de todos, y especialmente de las clases más desfavorecidas. Sin embargo, el Estado en su intervención debe limitarse a lo estrictamente necesario, según las circunstancias requieran, sin absorber la esfera de acción del individuo ni de la familia. Debe tenderse a hacer innecesaria la intervención del Estado (De ahí Maluquer extrae el principio de subsidiariedad; cómo también lo hicieron los primeros autores vinculados a la corriente del catolicismo social). Su misión principal es la protección de los derechos y la represión de los abusos, que dañan al bien general. La misión más concreta es proteger a los débiles y dirigir a los fuertes, templando la crueldad de las leyes económicas. A la realización de todo programa social ha de concurrir con la ley, sin embargo, la organización profesional. Aunque pone en la Religión el fundamento de las leyes sociales como supuesto-base de las Sociedades (Un presupuesto no explicitado por Maluquer, que mantendra un equilibrio entre sus concepciones católico-sociales y un enfoque laico para el tratamiento de las cuestiones sociales).

---

Trabajo, ayudando a los funcionarios en el cumplimiento de su misión; informa a los que lo soliciten (obreros, patronos, Asociaciones profesionales, etc.) sobre la citada legislación, creando Consultorios jurídicos; estudiar las reformas y proyectos de que es susceptible la legislación del trabajo, y proponer y apoyar cerca de los Poderes públicos las modificaciones legislativas de utilidad demostrada; la creación de grupos regionales o locales, con el fin de hacer más eficaz la acción de la Sección en todo el país.

<sup>81</sup> Véase DATO, E.: “Prólogo” a la obra de FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M.: *El problema obrero y los partidos españoles (Estudio de política contemporánea)*, Granada, 1904. Dorado Montero har notar que toda amenaza de ataque que se conjura es una ganancia para el orden vigente, siendo la tarea del nuevo Derecho integrador la de ganar para nuestra causa y nuestra banda al que tiene su voluntad encaminada en otra dirección. Cfr. DORADO MONTERO, P.: “Comentario a la obra de Camilo Cavagnari, “Nuoviorizzonti del dirittocivile in rapporto colle istituzionipopullari” (Milán, 1891), en *Revista de Derecho y Sociología*, vol. I, 15 de enero de 1895, p.135.

<sup>82</sup> Sobre esa proliferación y tendencia al incremento, véase LÓPEZ NUÑEZ, .: *El seguro obrero en España*, Madrid, 1908; *Lecciones elementales de previsión*, Madrid, 1913. Esas ideas se filtran en el discurso del reformismo católico-social, como puede apreciarse, por ejemplo, HINOJOSA, J. DE.: “Sobre el Instituto Nacional de Previsión”, en *La Paz Social*, vol. II, núm.15 de mayo de 1908, pp.228 y ss., y en el criterio sustentado en las Cortes por la Liga Católica de Zaragoza (1904), “Vivero de Socialistas”, en *La Paz Social*, núm.16, junio de 1908, p.288 (el “vivero de socialistas” no eran sino las mutualidades de previsión colectiva de los trabajadores). Sobre el pensamiento social, ubicación y aportaciones de López Nuñez, véase, ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: “Catolicismo social y Previsión Social: lvaro López Nuñez”, en *Revista española de Derecho del Trabajo*, núm. 152 (2011), pp. 907-943; *Ibid.*, “Álvaro López Nuñez”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm.3 (2015), pp. 253-280.

Para un estudio de las Sociedad de Socorros Mutuos y su funcionalidad social, véase CASTILLO, S. (ed.): *Solidaridad desde abajo. Trabajadores y Socorros Mutuos en la España Contemporánea*, Madrid, UGT Centro de Estudios Históricos, 1994.

<sup>83</sup> Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, especialmente, pp.100 y ss., y 206 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L.: “Los (pre)supuestos histórico-institucionales de la Seguridad Social en la constitución social del trabajo”, en ROJAS RIVERO, G. (Coord.): *Orígenes del contrato de trabajo y nacimiento del Sistema de Protección Social*, Albacete, Bomarzo, 2012, pp. 203-328.

La previsión pública se inscribiría en un proceso de racionalización jurídico-social: la regulación de las cuestiones sociales y políticas por el Derecho es hacer llamamiento a la más elevada suma posible de razón<sup>84</sup>. Los seguros libres subsidiarios se mostraron insuficientes desde el principio, con una cobertura muy limitada de sujetos; lo dificultaban los bajos salarios y la propia cultura previsora. Pero en una perspectiva de ciclo medio en el marco de la defensa del seguro voluntario subsidiado como transición hacia del seguro social obligatorio. Prueba de ello fue el ser el constructor del INP, su propaganda y defensa del retiro obrero (1919) y de la realización de un programa de acción completo de implantación de seguros sociales obligatorios para atender a la protección pública de las necesidades sociales. Hay que hacer notar que en la base de la creación y evolución del INP está presente junto al catolicismo social (especialmente patente aquí, y de modo más destacado que en el IRS) y el krausismo institucionista<sup>85</sup>.

El proceso de institucionalización de la reforma social en España fue ciertamente complejo y estuvo enmarcado en un más amplio fenómeno de respuesta internacional a la cuestión social en su dimensión laboral y de Seguridad Social<sup>86</sup>. En su surgimiento se producía una combinación del proceso de modernización<sup>87</sup> y de las presiones políticas por la mejora de las condiciones de existencia de las clases trabajadoras<sup>88</sup>. Los programas públicos de aseguramiento social (en conjunción con las políticas laborales) están en el germen del Estado social en España<sup>89</sup>. En la

<sup>84</sup> Cfr. NOVICOW, J.: *La crítica del darwinismo social*, Madrid, Daniel Jorro, 1914, pp.362-363. Significativamente la traducción y el Prólogo de esta obra partidaria del reformismo social de “contención social” fue traducida por el krausista del “ala izquierda” Nicolás Salmerón y García (1864-1933) fue un político, periodista y traductor español, diputado durante la Segunda República e hijo de Nicolás Salmerón. Dirigió la revista “Germinal”. En el plano político fue promotor en 1899 de la formación de la Asociación Republicano-Socialista Germinal y uno de los pioneros del radical-socialismo español. Sería diputado a Cortes (formando parte del Partido Republicano Radical Socialista) por la provincia de Almería en las elecciones generales de 1931 en una candidatura conjunta de radicales, radical-socialistas y federales.

<sup>85</sup> Aunque también hay personas destacadas del socialismo jurídico español, como Ricardo Oyuelos. Oyuelos fue un destacado jurista y un especialista en la investigación de los accidentes de trabajo. Véase, por ejemplo, OYUELOS Y PÉREZ, R.: *Tratado de legislación y jurisprudencia de Accidentes de Trabajo*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de Ricardo Rojas, 1906. Sobre su pensamiento y contribución al desarrollo del Derecho Social en España, Véase MONEREO PÉREZ, J.L. y CALVO GONZÁLEZ, J.: “Ricardo Oyuelos Pérez: del reformismo democrático y social a la utopía social Corporativa”, en *Civitas. Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 121 (2004); MONEREO PÉREZ, J.L.: “Ricardo Oyuelos Pérez (1865-1943 c.): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016).

<sup>86</sup> En prácticamente todos los grandes países europeos proliferaron Comisiones, Organismos o Institutos orientados a planificar el intervencionismo público en materia sociolaboral. Véase la “Memoria acerca de los institutos de trabajo en el extranjero por J. UÑA Y SARTHOU”, incluida como uno de los pilares de la investigación, en ÁLVAREZ BUYLLA, A., GONZÁLEZ POSADA, A. y MOROTE, L.: *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Discurso Preliminar por J. Canalejas y Méndez, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

<sup>87</sup> Véase WAGNER, P.: *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*, Barcelona, Herder, 1997.

<sup>88</sup> Véase ASHFORD, D.E.: *La aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, MTSS, 1989; RITTER, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

<sup>89</sup> El Real Decreto de 20 de noviembre de 1919, establece el “Plan de seguros de INP” (Gaceta 23 noviembre). El plan de seguros concreta la amplia acción autónoma del INP para difundir y practicar en las mejores condiciones posibles la previsión popular que le está encomendada. “Los seguros a que se refiere la Ley de 27 de febrero de 1908, propios del INP y de los organismos similares, declarados legalmente colaboradores del mismo, con arreglo a lo estatuido en la citada Ley, son los siguientes: a) Seguros de retiros obreros y pensiones para la vejez. b) Pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad). c) Seguro popular de vida y de renta y su aplicación al régimen legal sobre construcción de casas baratas y otros fines sociales. d) Seguros infantiles diferidos. e) Seguro contra el paro forzoso. f) Seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad y funciones oficiales relacionadas con los mismos. g) Toda otra operación de previsión social basada en el ahorro, que tenga por base la vida humana, su duración o cualesquiera de sus incidencias” (art.1). Por otra parte, “Las operaciones precedentes de Seguro y Reaseguro podrán realizarse individual o colectivamente, tomando por base en el segundo caso las Agrupaciones o Mutualidades locales, gremiales, profesionales, etc., como Montepíos de funcionarios o de clases sociales, Cotos sociales de previsión, Mutualidades escolares, y cualesquiera otras de análoga naturaleza y de carácter benéfico- (...)”

perspectiva legislativa se opera un proceso de diferenciación jurídica y dogmática que conduce a la creación del Derecho Social. Desde el punto de vista institucional, se creó la Comisión de Reformas Sociales en 1883<sup>90</sup> (y las Juntas de Reformas Sociales como instituciones descentralizadoras

social” (art.2). Por último, se indicaba que estas “operaciones de previsión social son aplicables a todas las clases trabajadoras, ya sean industriales, agrícolas, mercantiles, etc., y los funcionarios del Estado y profesionales de todo orden” (art.3). En realidad estas formas de aseguramiento de los riesgos sociales atendían al régimen preferente de libertad subsidiada; la gran excepción viene constituida en este campo por la creación del seguro obligatorio de vejez para la población asalariada en virtud del Real Decreto de 11 de marzo de 1919, instituyente del Régimen de intensificación del retiro obrero (Gaceta 12 marzo), y Real Decreto de 21 de enero, Reglamento General del Régimen obligatorio de retiro obrero (Gaceta 23 enero).

<sup>90</sup> El Seguro social en España se inicia con los estudios que en la antigua Comisión de Reformas Sociales, predecesora del IRS, llevó a cabo José Maluquer, los cuales cuajaron en diversas ponencias y proyectos presentado, más tarde, por el mencionado Instituto, como base de disposiciones legislativas. Maluquer representaba en aquella Comisión la escuela que se ha llamado de la libertad subsidiada, régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio, y hubo de mantener allí discusiones al respecto con personalidades que procedían del antiguo liberalismo ortodoxo, como Moret, Piernas, Azcárate (primera época), R.M. de Labra, Federico Rubio, Echegaray, Moreno Rodríguez, Manresa y otros, que entonces estaban influenciados por el economismo clásico manchesteriano, para pasarse luego al campo del intervencionismo. Cfr. LÓPEZ NÚÑEZ, A.; *Idario de Previsión Social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, pp.94-95. También fue Maluquer quien en el nuevo organismo preparó con tenacidad indomable los estudios de las nuevas organizaciones, asimismo dentro de la doctrina de la libertad subsidiada, que en Bélgica habían propugnado Bégault, Hankar, Lépreux y otros eminentes sociólogos y técnicos del seguro, y que en su Caja Nacional había dado resultado satisfactorio. Pero el IRS quería realizar una labor sólida y objetiva y, por lo tanto, fundamentada en la realidad. Por ello convocó una Conferencia Nacional de Cajas de Ahorros, que se reunió en Madrid, en 1904, y puso la primera piedra de la Ley de Retiros obreros. Presidió la Conferencia Gumersindo de Azcárate, alcanzándose el acuerdo unánime de fundar una Caja Nacional de Previsión, con el primero y principal objetivo de realizar operaciones de renta vitalicia a favor de las personas de las clases trabajadoras, sujetándose a las condiciones técnicas del seguro (cfr. *Conferencia sobre Previsión popular*, Madrid, 1905). Una vez recogida la iniciativa de la Conferencia, y convenientemente elaborada en el IRS, se convirtió en el Proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión, presentado al Parlamento, primero, por el Ministro Sr. Dávila, y más tarde por el Sr. La Cierva, y promulgado como Ley en 27 de febrero de 1908. Con ello se inicia la etapa más importante en la era del seguro social. Nótese que la finalidad de esta Ley no fue exclusivamente económica y técnica, sino también *educadora y social*, es decir, que su eficacia no se limitó sólo a practicar el seguro, sino a difundirlo, vulgarizando sus enseñanzas entre las muchedumbres populares. A esta finalidad docente responde el nombre de “Instituto” que se ha dado a la entidad a que se encomienda el régimen legal de Previsión, en lugar del de “Caja”, con que en la mayoría de los países se designaba a las entidades que tenía a su cargo el seguro social. Como hace notar López Núñez, con igual propósito se recalca en la ley el carácter técnico de la institución, a fin de ponerla frente al empirismo rutinario, de funesta experiencia en todas partes y completamente incompatible con el prestigio del Poder público y el decoro de los estudios sociales (*Ibid.*, p.98). Es lo cierto que la Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada Madrid los días 19 y 20 de octubre de 1904 (convocada por Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 23 de julio de 1904), puso las bases iniciales del régimen de los seguros sociales en nuestro país. El texto de la Real Orden convocando la Conferencia, con su Reglamento y Cuestionario, más las Actas de las sesiones y transcripciones de los interesantes debates suscitados se recogen en IRS.: *Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada en los días 19 y 20 de Octubre de 1904*, Madrid, Est. Tip. de la Viuda é Hijos de M. Tello, Impresor de Cámara de S.M., 1905. En la Real Orden del Ministerio de la Gobernación, de 23 de julio de 1904, se indicaba que “El IRS ha requerido el concurso de este Ministerio para el mejor éxito de la Conferencia sobre Previsión Popular, que se reunirá en Madrid el 17 (sic.) de Octubre próximo, con representación del Instituto y de las Cajas locales de Ahorros que actualmente funcionan en España bajo el patronato de este Ministerio, y otras similares que por consideraciones justificadas deban ser oídas. Dicha Conferencia servirá de base para el estudio de una Caja Nacional de Seguro popular, que el IRS ha de proponer al Gobierno, y de un nuevo régimen entre las Cajas locales de Ahorros que permita establecer con las debidas garantías un servicio interprovincial de transferencia de sus respectivas imposiciones...”. En el Reglamento incorporado en dicho Real Decreto se hacía nota que entre los grupos de cuestiones que deberían ser objeto de las tareas de la Conferencia estaría el “examen de un proyecto de Instituto Nacional de Previsión, administrado por las Cajas de Ahorros que al efecto se concierten, sin menoscabo de su actual autonomía, para la práctica del seguro popular, y, en primer término, de las pensiones vitalicias obreras” (art. 2º.B). Por otra parte, se precisaba que “el IRS estará representado en la Conferencia por su Presidente, dos Vocales designados por el Consejo de Dirección, un Vocal elegido por la Sección primera, otro por la Sección segunda y dos por la Sección tercera, correspondiendo de estos últimos uno a la representación de la clase patronal y otro a la de la clase obrera” (art. 5º). Es de señalar que conforme a lo dispuesto en el art. 5º del Reglamento referido, las Secciones (...)

adscritas primero a aquélla y después al IRS<sup>91</sup>), se propondría después la constitución de un “Instituto de Trabajo” (que no prosperó ante la oposición a las reformas de orientación del liberalismo social<sup>92</sup>), y que, con el impulso político de *Eduardo Dato*, se traduciría en la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903-1904)<sup>93</sup>. El proceso de Institucionalización de la reforma

corporativas del IRS nombraron sus representantes en la Conferencia a los Sres. *Maluquer*, por la Sección de *Policía y Orden Público*; *Piernas*, por la Jurídica; *Dato* y *Serrano*, por la de Relaciones Económico-Sociales; y por el Consejo de Dirección, los Sres. *Salillas* y *Gómez Latorre*.

En la Sesión del día 19 de diciembre de la Conferencia, como se refleja en las “Actas de las Sesiones”, respondiendo a la invitación y designando el Delegado correspondiente, por la *Caja de Ahorros “de Lugo, Don José Maluquer y Salvador”*. Debe hacerse notar que en el desarrollo de toda la Conferencia se refleja la omnipresencia de *Maluquer* en la construcción del INP y el régimen del aseguramiento social. En la conferencia se mantuvieron posiciones distintas, pero dominaba la idea de que el Estado debería crear la Caja de Previsión bajo su garantía (v.gr., *Salillas, Ibid.*, p.23). La omnipresencia de *Maluquer* en la elaboración de propuestas y el debate es también especialmente perceptible en la Segunda Conferencia sobre Previsión Popular de enero de 1914, pues en ella *Maluquer* marcó los problemas fundamentales y sus soluciones. Véase IRS.: *Segunda Conferencia sobre Previsión Popular, celebrada en Madrid por los Delegados de las Cajas de Ahorro y del Banco Hipotecario de España, en los días 24, 26, 27 y 28 de Enero de 1914*, Madrid, Imp. de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1914. Por cierto, y de modo harto significativo, se pudo decir contemporáneamente que: “Es evidente que no hay obra sin hombre y en la que nos ocupa es justicia y honor de los católico-sociales consignar que la elaboración del proyecto de crear en España el Instituto de Previsión se debe a la iniciativa del Sr. *Maluquer* y *Salvador*, gran especialista en cuestiones económicas, principalmente en el seguro, el cual, trabajando desde hace años en esta materia, y como individuo del IRS, redactó la ponencia, sentando las bases para la creación del Instituto”. Cfr. *SANGRO Y ROS DE OLANO, P.: La intervención del Estado y del Municipio en las cuestiones obreras según los principios católico-sociales*, Lecciones dadas en la V Semana Social de España Barcelona 1910, Barcelona, Imprenta de Pedro Ortega, 1912, p.62. En 1904, el Ministerio de la Gobernación encomendó al IRS un proyecto de ley sobre la materia, y el Instituto, deseando que su propuesta estuviera asistida por la experiencia de las instituciones de ahorro arraigadas ya en España, promovió la celebración de la Conferencia sobre Previsión popular, que se reunió en Madrid en Octubre de 1904, bajo la presidencia de *Azcárate*, y a la cual concurrieron representantes de 24 Cajas de Ahorros, entre ellas la de la capital de España, y se adhirieron varias otras de estas entidades. Partiendo de las conclusiones de la Conferencia y de los antecedentes que la habían precedido, el IRS presentó al Gobierno el proyecto de creación del IRS, proyecto cuya redacción fue encomendada a una ponencia formada por *Azcárate*, *Dato*, *Gómez Latorre*, *Maluquer* y *Salvador*, *Salillas* y *Serrano*. Este proyecto fue presentado al Parlamento siendo Ministro de la Gobernación el Sr. *Dávila*. En 1908 lo reprodujo el Ministro *La Cierva*, y, tras breve tramitación parlamentaria, fue aprobado en febrero de 1908. El INP no procede empíricamente, sino con sujeción a las reglas técnicas del seguro. Significa un complejo problema de política social contemporánea, reducido a una concisa operación algebraica (la fórmula de la renta vitalicia diferida). En operaciones como las de pensiones de retiro, y, en general, todas las de seguro, se necesita una exactitud absoluta, que sólo pueden ofrecer las reglas matemáticas. Todas las operaciones del INP están sometidas al cálculo matemático, y esto le permite determinar con seguridad completa la pensión o renta que corresponde a cada imposición. No hay, pues, en sus operaciones nada fiado al azar ni a estimaciones empíricas.

<sup>91</sup> Véase *RUBIO, F.:* “Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924”, en *Espacio, Tiempo y Forma, I, Historia Contemporánea*, Madrid, 1988. En una perspectiva más general puede consultarse *DE LA CALLE VELASCO, M.ª.D.:* *La Comisión de Reformas Sociales. 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, MTSS, 1989; *PALACIO MORENA, J.I.:* *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, Madrid, MTSS, 1988; *MONEREO PÉREZ, J.L.:* *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

<sup>92</sup> Véase *ÁLVAREZ BUYLLA, A., GONZÁLEZ POSADA, A. y MOROTE, L.:* *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Discurso Preliminar por *J. Canalejas* y *Méndez*, memoria acerca de los institutos de trabajo en el extranjero por *JUAN UÑA Y SARTHOU*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

<sup>93</sup> El IRS “estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”. Cfr. art.1 del Real Decreto de 23 de abril de 1903, Creación del IRS (Gaceta 30 abril). El Real Decreto de 15 de agosto de 1903, establece el Reglamento del IRS (Gaceta 18 agosto). Por su parte, el Real Decreto de 14 de octubre de 1919, procede a reorganizar el IRS (Gaceta 15 octubre); una reordenación ciertamente importante. “El IRS es el órgano oficial encargado del estudio, proposición, ejecución y difusión de las disposiciones leales referentes a los problemas económico-sociales en su más amplio sentido, y muy especialmente el Cuerpo consultivo del Gobierno en cuanto afecta a la legislación del

encontraría después algunos pilares esenciales: el Instituto Nacional de Previsión (1908; creado por Ley de 27 de febrero de 1908; el Real Decreto de 24 de diciembre de 1908, aprobó sus estatutos, y el Real Decreto de 10 de diciembre de 1908, aprobaría el Reglamento de las entidades similares al INP) y el Ministerio de Trabajo (1920), en el cual se integran los dos Institutos (el IRS desapareciendo como organismo público diferenciado y el INP, insertándose en la estructura institucional del nuevo Ministerio, pero conservando su personalidad jurídica y su autonomía organizativa -institución autónoma-). Estos Institutos mantuvieron a lo largo de existencia una íntima vinculación, orgánica, funcional y de equipo de personas; lo que llevó a que desaparecido el IRS, una parte importante de sus efectivos pasara a formar parte del INP (aparte, lógicamente, de otras instancias del Ministerio de Trabajo). Se da nacimiento a una nueva organización administrativa, vinculada especialmente la administración técnica de los seguros sociales y a la administración laboral y a las formas institucionales de solución de los conflictos. Se trata de un intervencionismo administrativo encaminado a resolver la cuestión predisponiendo no sólo medidas jurídicas de protección, sino también estableciendo una *racionalidad administrativa específica* para atender al ámbito singular de “lo social”. Es de señalar que esa racionalización administrativa de la política social adquiere un rasgo harto significativo y diferenciador respecto a situaciones precedentes, a saber: la tendencia a incorporar a las representaciones de los distintos intereses sociales en las estructuras y organizaciones administrativas, conformado, de algún modo, una organización corporativo (-administrativa) de los intereses sociales. En no poco ello es exponente de la creciente incorporación e integración del movimiento obrero en la dinámica interna del sistema político-institucional. La representación “administrativa” de los intereses (representación funcional) permite reconducir hacia el Estado los conflictos redistributivos. Para lograrle el propio sistema estatal se redefine a sí mismo hacia la forma Estado social, la cual permite afrontar -cuando no resolver- la crisis del Estado y de la doctrina positivista del mismo y de su Derecho. Se intenta integrar los conflictos sociales en el interior de la organización administrativa de la nueva forma Estado emergente. De este modo, la racionalidad administrativa se articula y corresponde con una racionalización jurídico-material imperante en el Derecho social del trabajo.

En ellas domina la lógica del intervencionismo “corrector” y el “armonicismo social”, el cual puede ser considerado como *una característica de época del proceso reformista*, aunque en ellos predominaban los institucionalistas krausistas, los católico-sociales y los socialistas, por este orden de mayor a menor presencia. No es de extrañar que la práctica totalidad de los partidos de la Restauración se inclinase por la realización de una política de reforma social, aunque en el bloque de la crítica política al régimen de la Restauración existiera un rechazo al carácter limitado de las reformas (los socialistas<sup>94</sup>) o a la reforma estatal en sí (los anarquistas<sup>95</sup>). La respuesta tuvo carácter eminentemente defensivo y neutralizador, aunque no faltaron posiciones ideológicas de sincera sensibilización por las dramáticas condiciones de vida y trabajo de las clases desposeídas<sup>96</sup>. Es la crisis socio-política del último tercio del siglo XIX, la que anima a realizar una reforma del orden social liberal, y en ese propósito reformador confluyen distintas orientaciones ideológicas (krausismo liberal, catolicismo social, liberalismo y conservadurismo reformista, socialismo

---

trabajo y a la acción social” (art.1). “El IRS dependerá del Ministerio de la Gobernación, actuando permanentemente como Cuerpo consultivo de los diversos Ministerios” (art.3).

<sup>94</sup> Respecto de la posición de participación crítica de las corrientes socialistas, véase PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, Akal, 1980, pp.76 y ss.; MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 87 y ss.

<sup>95</sup> Véase ÁLVAREZ JUNCO, J.: *La ideología política del anarquismo español (1868-1910)*, Madrid, Siglo XXI, 1976, pp. 473 y ss.

<sup>96</sup> Véase PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, Tecnos, 1998; MONTOYA MELGAR, A.: *Ideologías jurídicas y lenguaje en las primeras leyes laborales*, Madrid, Civitas, 1992; MONEREO PEREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999; MONEREO PEREZ, J.L.: *La reforma social en España*. Adolfo Posada, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

jurídico<sup>97</sup> y el regeneracionismo). En ellas prevalece un elemento común, como es la búsqueda de la armonía social y la concepción organicista de la sociedad. Ambos son los dos elementos dominantes más generalizadamente compartidos por las distintas ideologías reformistas en el período.

Resolver la cuestión social exigía una política de concesiones para lograr la contención y la pacificación social (no se olvide que la previsión social proporciona a los trabajadores la “seguridad” de su existencia y su amparo en el infortunio). Se subrayaba el hecho de que “precisamente, en haber sido la reforma social de España obra de muchos está su más alta calificación. Porque esta obra no es de este ni del otro régimen, ni de uno u otro partido, ni de esta o de aquella escuela: la reforma social ha sido el denominador común de todos los programas de gobierno”. Esto explica el principio de continuidad histórico-institucional; es decir, “en esa continuidad está la eficacia de la política social de nuestro país, y esto nos lo envidian en el extranjero”<sup>98</sup>. El otro elemento explicativo de su éxito estaría en su carácter científico: “Es también nota característica de nuestra legislación su arreo científico, que la aparta de los males del empirismo” (*Ibid.*, p.48). El “espíritu” del INP se situaba en la estela del que inspiró al IRS, el cual se reflejaba tanto en su organización como en su actividad; es decir, a) su “neutralidad” respecto a la política, la llamada política de partido, la que divide; b) la “autonomía” en el funcionamiento de la Institución, y que, en el fondo, es la condición previa de la neutralidad real y efectiva. Ello le podía permitir actuar con serenidad ante el “problema social”. Se trataba de sustraer la dinámica del Instituto a las luchas partidistas; buscaba por ello la armonía de los distintos elementos implicados (estructura representativa de grupos con ideologías diversas y de instancias asociativas) y de otorgarle un carácter técnico, esto es, atendiendo a las exigencias técnicas de organización de un servicio público<sup>99</sup>. Precisamente Adolfo Posada se lamentaba de la supresión del IRS, renunciando a incorporarse al Ministerio del Trabajo, y hacía notar que: “Y al alejarme de él me consolaba pensando que algún día se haría justicia a su obra y que alguna vez se intentaría, si no restaurarlo como institución, cosa acaso imposible, al menos *restaurar su espíritu*” (*Ibid.*, pp.24-25)<sup>100</sup>. Es

<sup>97</sup> Inicialmente las corrientes del socialismo eran bastante reticentes a aceptar el reformismo social que se ofrecía desde la limitada CRS. Sobre la posición reformista social del socialismo democrático, puede consultarse MONEREO PÉREZ, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999. En general en las fases iniciales predominaba, en realidad, el pensamiento del “guesdismo” de corte revolucionario y refractario al compromiso del socialismo en el marco institucional. Puede verse al respecto también, ARRANZ, L.: “El guesdismo de Pablo Iglesias en los informes a la Comisión de Reformas Sociales”, en *Estudios de Historia Social*, núms. 8 y 9 (1979). Pero este criterio fue muy pronto rechazado como se comprueba en el compromiso con la reforma social de destacadas personalidades del socialismo democrático en nuestro país.

<sup>98</sup> LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Veinte años de legislación social*, Prólogo de M. González Rothvoss, Madrid, Biblioteca Marvà, Juan Ortiz Editor, s/f (1928), p. 45.

<sup>99</sup> Así se expresaba respecto al IRS, POSADA, A.: “Recordando al Instituto de Reformas Sociales”, en *Revista Internacional de Trabajo (Informaciones Sociales)*, vol. II, núm. 2, 1930; recogido en fecha más reciente en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, número extraordinario, 1998, pp.17 ss., por la que se cita.

<sup>100</sup> También POSADA, A.: *Fragmenos de mis memorias*, cit., pp.311-312, sobre las causas de la desaparición del IRS. Es manifiesto que el modelo de diálogo y concertación social institucionalizado que pretendía el IRS no encajaba bien con las pretensiones de la Dictadura de Primo de Rivera de establecer un Derecho autoritario de corte corporativo, destinado a imponerse a los actores sociales. Aquí la ideología armnicista y organicista del reformismo social de inspiración krausoinstitucionista fue desplazada por un corporativismo autoritario y dirigista. La lógica del pluralismo armnicista (de fuerte influente krausista y del catolicismo social) es sustituida por la lógica del corporativismo social autoritario (con influencia predominante de las ideologías autoritarias de los años veinte, sin ser un régimen fascista), con la prevelencia de una racionalidad pública sustitutiva del diálogo social. Es cierto ciertas desavenencias entre los actores sociales (un ejemplo es el reiterado debate sobre el Proyecto de Ley de regulación del contrato de trabajo) en el seno del IRS pudo facilitar su supresión y absorción en el esquema administrativo autoritario del nuevo régimen de la Dictadura primorriverista, pero es lo cierto que en el marco de la Dictadura una institución democrático-pluralista de funcionamiento y formación de las decisiones de política legislativas tenía los días contados, por su posición de contraste abierto con la dinámica de la propia Dictadura. Esa crítica se realizaría también por un autor tan significativo como Pérez Botija. Véase PÉREZ BOTIJA, E.: “Los antecedentes de los Consejos de economía y trabajo en España”, en *RT*, núm.1 (1960), p.11, donde califica la desaparición del IRS como un acontecimiento “negativo y demodelor”. Abundando en ello, véanse las (...)

evidente que su labor de diálogo y concertación social no tuvo continuidad con los órganos corporativos de la Dictadura<sup>101</sup>. 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, núm. 155, martes 3 de junio, pp.1138 y 1139), estableció en su artículo 1º que “A partir de la publicación de este Decreto, quedará refundido el IRS en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria”. Por otra parte, en su art.2º se dispone que “El pleno del IRS y el Consejo de Dirección del mismo, que se convertirá en Comisión permanente de aquél, formará el *Consejo de Trabajo*, con facultades y composición que se señalarán en el Reglamento que para la reorganización de sus servicios propondrá el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria”. En los arts. 3º a 7º se actúa en consecuencia, integrando estructuras (los Instituto regionales y las Juntas Locales de Reformas Sociales quedarían convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo; art. 6º), facultades administrativas y persona correspondiente.

No cabe la menor de que *Eduardo Dato* fue el artífice político<sup>102</sup> de la creación del INP<sup>103</sup>, pero la “idea” fue, sin duda, de Maluquer y Salvador, que veía necesaria la creación de un

---

consideraciones críticas en MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, espec., pp. 329-341,

<sup>101</sup> La visión del corporativismo-autoritario ya estaba insinuada en AUNÓS, E.: *La reorganización del Ministerio de Trabajo*, Conferencia pronunciada en la Real Academia de El Escorial el 29 de marzo de 1924, Madrid, El Escorial, 1926, y AUNÓS, E.: *La reforma corporativa del Estado*, Madrid, 1935. El corporativismo autoritario es propuesto como una suerte de tercera vía en el orden político-social entre liberalismo y socialismo. El Estado corporativo de la Dictadura rechazaría tanto la democracia parlamentaria y el sistema de partidos como el régimen colectivista. En el plano social trataba de establecer mecanismos supuestamente encaminados a garantizar la integración y la armonía de los intereses entre los distintos agentes de la producción. En realidad cabe decir que el pretendido regeneracionismo de la Dictadura de Primo de Rivera -que reclamaba de modo oportunista el pensamiento de Joaquín Costa, con la idea del “cirujano de hierro”- presentaba ella misma una disociación entre la España oficial y la España real. El dictador había sido víctima del mito regeneracionista de una *España real*, popular, enterrada bajo una clase política artificial. Semejante reserva no existía. Por más que se hiciera, el único grupo de hombres lo bastante capacitado para dirigir la nueva España era la vieja casta política que había predominado en el régimen de la Restauración. Cuando el dictador colómbro su error era demasiado tarde para desandar lo andado y ganarse a los políticos ultrajados y repudiados. Cfr. CARR, R.: *España, 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1966, pp. 553-554. También BEN-AMI, SH.: *El cirujano de hierro. La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona, RBA Libros, 2012, pps. 329 y ss.; GONZÁLEZ CALBET, Mª.T.: *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*, Madrid, 1987. El modelo de corporativismo autoritario en la esfera de las relaciones laborales es objeto de análisis en MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: La Dictadura de Primo de Rivera*, Discurso leído en la Solemne apertura del curso académico 1980-1981, Murcia, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980; MONEREO PÉREZ, J. L.: “EDUARDO AUNÓS PÉREZ (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social”, en *Revista De Derecho De La Seguridad Social Laborum*, (27) (2021), pp. 257-300. Recuperado a partir de <http://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471>.

<sup>102</sup> Su ideario socio-jurídico lo hacía posible. Véase DATO IRADIER, E.: *Justicia social. Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y contestación de D. Amós Salvador y Rodríguez*, Madrid, RACMP, 1910-14; DATO IRADIER, E.: *Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo. Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, RAJL, 1909.

<sup>103</sup> En la amplia labor de preparación y gestión del INP se habían realizado estudios actuariales, especialmente a través de la Caja de Ahorros de Santander, “al proponer la extensión de los beneficios económicos de esas instituciones benéficas a todas las clases sociales, nombrándose una comisión presidida por el señor Maluquer, quien formuló las bases de la ponencia para la creación de una Caja Nacional del Seguro Popular, la cual se remitió al IRS. A su vista, el pleno del mismo, asistido por la experiencia de las instituciones de ahorro existentes, redactó un proyecto discutido en la Conferencia de Previsión Popular, reunida en Madrid en octubre de 1904, dando lugar a la creación definitiva del nuevo organismo, cuya creación, por dificultades parlamentarias, no pudo ser discutida ni aprobada hasta 1908, no obstante e interés de Dato”. Cfr. MARTÍN-GRANIZO, L.: “Eduardo Dato”, en *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, p.96. Una vez creado el INP Dato sería su Presidente indiscutible. Junto a Dato figuraban, como Consejeros, personalidades importantes de la época: el duque de Alba, el conde de los Andés, Gumersindo de Azcárate, el Vizconde de Eza, Abilio Calderón, Bernabé Dávila, José Maluquer y Salvador, Segismundo Moret y Prendergast, Julio Puyol y Alonso, Rafael Salillas y Ponzano, Vicente Santamaría de Paredes, y como Vicepresidente, Elías Tormo y el marqués de Zafrá.

organismo que organizase el aseguramiento con sujeción a las reglas de la ciencia y práctica en la técnica del seguro. Venía defendiendo su creación al menos desde el año 1904<sup>104</sup>, dentro de una perspectiva de reformas graduales que atendiera a las particulares circunstancias políticas y socio-económicas de nuestro país. De ahí la moderación en los discursos y programas (“tranquilizadores”), la opción por la vía de la libertad subsidiada como cauce intermedio entre el seguro libre y el seguro social obligatorio, la elección del régimen técnico-financiero de capitalización. Su enfoque era “liberal-conservador” pero de marcada orientación social, de pacificación y protección de las clases más desfavorecidas<sup>105</sup>; es una Institución pública basada en la colaboración social en el problema de la previsión popular. Desde el punto de vista político, *Eduardo Dato* encarna uno de los aspectos más significativos del regeneracionismo<sup>106</sup>. Para él, el Estado desempeña una doble misión conservadora y de reforma: El intervencionismo es el instrumento más adecuado para mejorar la condición de las clases trabajadoras<sup>107</sup>. El INP, es una entidad que trata de realizar los fines de la mutualidad social obrera; obedece a una ley humana de solidaridad universal. Trata de inculcar el espíritu de previsión social en las clases trabajadoras, asumiendo, así, una función educativa, de pedagogía social institucionalizada. Esa labor formativa creó las bases “culturales” para la posterior creación de los seguros obligatorios, superadores del régimen de libertad subsidiada<sup>108</sup>. En esa tarea social se rodeará de cooperadores, entre ellos, Maluquer y Salvador y Marvá<sup>109</sup>. Maluquer era el alma del INP, cuya misión era considerada como tutelar de paz y concordia, por medio de la cual incorporaba el ideario solidarista<sup>110</sup>. Ya había

<sup>104</sup> Esto no resta mérito alguno a Dato, como impulsor político activo de la creación del INP. De esa implicación *activa* es un exponente significativo el hecho de que *Dato formó parte de la Ponencia que elaboró el Proyecto de INP en el marco del IRS en el año 1905* (aprobado por el IRS el 2 de noviembre de 1905), junto con el mismo Maluquer, Salillas, Gómez Latorre y Serrano. Véase INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: *Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión. El Instituto Nacional de Previsión y sus relaciones con entidades similares*, Madrid, Publicaciones del IRS, 1906, pp.211 y ss, donde se inserta como apéndice el Informe de José Maluquer, “Tecnicismo del Proyecto” de Ley presentado, encargado directamente por la Ponencia del IRS (*Ibid.*, pp.236 a 270), lo cual reflejaba en sí el reconocimiento como artífice técnico y espiritual del Proyecto en cuestión. En general, GUTIÉRREZ, F.: *Treinta y ocho años de doctrina de previsión y seguros sociales*, Prólogo de Luis Jordana de Pozas, Madrid, Ministerio de Trabajo-Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1947, que informa sobre los distintos ensayos publicados en la Revista “Anales del Instituto Nacional de Previsión”, publicada por el INP entre 1909 y 1936. [http://bvingsesa.mspsi.es/bvingsesa/es/catalogo\\_imagenes/grupo.cmd?path=1002007&responsabilidad\\_civil=on](http://bvingsesa.mspsi.es/bvingsesa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1002007&responsabilidad_civil=on)

<sup>105</sup> Véase SECO SERRANO, C.: “La legislación social de Dato: El desglose de la ‘*RerumNovarum*’”, en *Viñetas históricas*, Introducción de Javier Tusell, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pp.335 y ss. Dato será uno de los grandes artífices del reformismo social conservador durante la Restauración. Cfr. Véase SECO SERRANO, C.: “La inflexión social de la Restauración: Dato y Canalejas”, en GORTAZAR, C.: *Nación y Estado en la España liberal*, Noésis, 1994, pp.195 a 238.

<sup>106</sup> SECO SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la Restauración: Eduardo Dato a través de su archivo*, Discurso leído en el acto de su recepción pública y contestación por el Excmo Sr. Diego Angulo Iníguez el día 5 de febrero de 1978, Madrid, MCMLXXVIII, p.29, que hace notar que su trayectoria pública, a partir de 1892, se vincula a la afirmación ética de Francisco Silvela, contra la corrupción generalizada que a los modos políticos había traído la reimplantación del sufragio universal, por obra de Sagasti, en 1890. También GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava, 1969. Defendía *Dato* una suerte de regeneracionismo moderado, donde la exaltación tan característica del período se encuentra desplazada por la prudencia basada en el conocimiento exacto de la realidad y la cordura.

<sup>107</sup> Véase MORENO CALDERÓN, A.: *Significación social y jurídica de Eduardo Dato*, Madrid, Editorial Reus, 1922, pp. 32. También, JIMENEZ, I.: “El I.N.P. Notas sobre su desarrollo”, Madrid, Publicaciones del INP, núm. 242 (1930).

<sup>108</sup> Véase, por todos, JORDANA DE POZAS, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros*, Madrid, 1925, p.29. Consúltense 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), pp. 229-247.

<sup>109</sup> MORENO CALDERÓN, A.: *Significación social y jurídica de Eduardo Dato*, Madrid, Editorial Reus, 1922, pp.76 y ss.

<sup>110</sup> En este sentido de realización de la idea solidarista de previsión social la vinculación entre Maluquer y *Dato* fue particularmente intensa. Véase MALUQUER Y SALVADOR, J.: “La labor de don Eduardo Dato en el Instituto Nacional de Previsión”, en *Revista de Legislación*, CXXXVIII, p.236, atribuyendo a Dato el mérito de la independencia y neutralidad en la actuación del INP. Pero no se olvide que a ambos le influía la “noción de deber

tratado de impulsar la constitución de cajas autónomas para proveer a las pensiones de vejez. Existían algunas constituidas por empresas industriales, con un régimen privado y muy diversificado. Era necesario implantarlas en el ámbito nacional, contando con la cooperación activa del Estado. En este sentido el cauce para las tareas de elaboración lo constituyó el IRS. Toda la tramitación fue larga y compleja. Una ponencia (integrada por parlamentarios y técnicos) redactaría el Proyecto de Ley para elevarlo al Gobierno. En concreto, la formaron el mismo Dato, Azcárate (república de ideario krausista y Presidente del IRS), Matías Gómez Latorre (tipógrafo socialista de la U.G.T (vocal del IRS), José Maluquer y Salvador (por entonces técnico de Seguros y colaborador activo del IRS), Rafael Salillas (catedrático de la Facultad de Derecho y de ideario republicano). El Proyecto de Ley fue remitido y aceptado por Bernabé Dávila (Ministro de la Gobernación y liberal). Se aprobó en las Cámaras parlamentarias cuando Dato era Presidente del Congreso de los Diputados. El INP se crea el 29 de febrero de 1908. *Eduardo Dato* sería Presidente del INP hasta su dimisión en 1913<sup>111</sup>, pues iba a ocupar la Presidencia del Gobierno; fue sustituido por Marva<sup>112</sup>, nombrado por Decreto de 7 de noviembre de 1913. Es de destacar que todos los gastos de la primera oficina situada en la calle de Génova, los sufragaron (precisa y significativamente) personalmente *Eduardo Dato* y José Maluquer<sup>113</sup> (adviertase que Maluquer estuvo estrechamente vinculado con Eduardo Dato, de quien llegó a recibir la propuesta de su implicación directa en la vida política; propuesta que rehusó). *Eduardo Dato* no abandonara las propuestas de reforma social incluso en la situación crítica en la que presidió el Gobierno (mayo 1920 hasta marzo 1921).

Es lo cierto que la crisis de 1917 (que fue una crisis europea)<sup>114</sup> animó la convicción de que era preciso intensificar la reforma social y en particular perfeccionar el sistema de aseguramiento social<sup>115</sup>. La aceleración a partir del 1917 no está desprovista de la doble influencia relacionada de la

---

social”, en el cuadro de una muy influyente concepción del reformismo social solidarista. Véase, y en un sentido concluyente en este aspecto, POSADA, A.: *Socialismo y reforma social*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1904, pp.113 y ss., y precisamente con referencia a solidaristas franceses como Emilio Boutroux y C. Gide; y de ahí la importancia que en los tiempos actuales va adquiriendo la mutualidad, el auxilio mutuo y todas las formas de cooperación, que imponen una conducta personal determinada, y exigen servicios que, muchas veces, no se reducen al pago de una cuota, sino que se traducen en positivas prestaciones personales (*Ibid.*, p. 117). Ciertamente, para los solidaristas la previsión social no era un elemento tangencial de su programa de reforma, sino un elemento nuclear del mismo. En el pensamiento de León Bourgeois el objetivo era conseguir una “sociedad mutualista” en un régimen democrático. Aunque los solidaristas acentuaban más la autodefensa colectiva de la sociedad con base a la cooperación y la mutualidad, se prestaron fácilmente a propiciar el establecimiento de los seguros sociales obligatorios. Sobre esa presencia del aseguramiento social, con base a las nociones de riesgo y de deber social en el programa político radical-socialista, véase, en general, la exposición de su pensamiento recogida en HAMBURGER, M.: *León Bourgeois 1851-1925*, París, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1932, cap. III, pp.67 y ss.

<sup>111</sup> Intervención de *Eduardo Dato* en *Archivo INSALUD, Actas del Consejo de Patronato del I.N.P.*, 17 de noviembre de 1913, p. 154.

<sup>112</sup> Sobre José Marva y Mayer era tenía una ideología afín al catolicismo social, véase LÓPEZ NUÑEZ, A.: *Marva: Biografía y bibliografía*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1926; MARTÍN-GRANIZO, L.: *Biografías de sociólogos espanolos*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pp. 123 y ss.; BORDONADO BERMEJO, M.J.: *El General de Ingenieros Don José Marva y Mayer, creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo*, Prólogo de J. Velarde Fuertes, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

<sup>113</sup> Véase MARTÍN-GRANIZO, L.: *Biografías de sociólogos Espanolos*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, p. 95. También recoge este hecho significativo, GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante Conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava (Consejo de Cultura), 1969, p.145, nota (1).

<sup>114</sup> La crisis de 1917 hiere de muerte al régimen canovista, y propicia la intervención del ejército, con la entrada en la escena política del general Primo de Rivera, el cual tratara de asumir, desde el perfil autoritario conservador, la fórmula regeneracionista de la “revolución desde arriba”. Véase LACOMBA, J.A.: *La crisis española de 1917*, Madrid, Ciencia Nueva, 1970, p.345.

<sup>115</sup> Es ya significativo la aprobación del Real Decreto de 11 de marzo de 1919, sobre retiro obrero obligatorio. Sobre esa influencia de la crisis de 1917 en el desarrollo expansivo de los seguros sociales entorno al INP, véase CUESTA BUSTILLO, J.: *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*, Madrid, MTSS, 1988, pp.67 y ss. Maluquer había percibido la necesidad de operar una inflexión social hacia el seguro obligatorio como (...)

nueva idea de constitución del trabajo con la creación de la OIT y con el recrudecimiento de la cuestión social en España después de esa fecha. Tampoco se produjeron grandes rupturas, sino una aceleración e intensificación del proceso de acción social en el campo del seguro. El desarrollo de los seguros sociales, con la excepción de Alemania, es análogo al de otros países europeos, donde se produce una construcción paulatina del régimen de previsión social vinculada a exigencias de integración social de las clases desposeídas. El régimen de libertad subsidiada no había conseguido afrontar el grave problema de la desprotección e inseguridad social. A ello se prestó la “intelectualidad orgánica” del INP. Era el momento de demostrar su capacidad de elaborar un sistema protector coherente y generalizable; de conseguir más seguridad, paz social e integración sistémica. La expansión de la política de solidaridad social (como la misma legislación laboral de la época) no quedaba desligada de la exigencia política de conseguir una opinión pública favorable. El proceso de redefinición (en un sentido expansivo) de la política de protección social se inicia con el Congreso de Economía Nacional (Madrid, mayo de 1917), en el cual se recomendaría introducir el principio de obligatoriedad del seguro. El segundo paso determinante viene representado por el Real Decreto de 29 de julio, el cual estaba firmado por el Vizconde de Eza (ver sus ensayos), Ministro de Fomento del Gobierno Conservador de *Eduardo Dato* e implicado en el INP. En dicho Real Decreto se convocó una Conferencia científico-técnica sobre seguros, con la finalidad de asesorar al Gobierno sobre las medidas necesarias para la implantación de seguros sociales *obligatorios* de accidentes de trabajo, vejez, invalidez permanente o temporal (incluyendo la enfermedad<sup>116</sup>, la maternidad y el paro). Se apostaba incluso por establecer un sistema de previsión completo que tendiera hacia la unidad del seguro y hacia la posterior creación de un sistema de Seguridad Social que abarcara la protección de todos los ciudadanos<sup>117</sup>. Una superación del régimen insuficiente de seguros sociales y el atisbo de una exigencia tecnificación y sistematización del régimen de los seguros. En ella tuvo un papel central la figura de Maluquer, cuya determinación y talante conciliador permitió que la Conferencia pudiese aprobar unas conclusiones que conducirían a la implantación gradualista del régimen de seguros sociales obligatorios bajo el impulso del INP. El proceso reformista se estaba llevando a cabo en otros países especialmente tras la experiencia de la Revolución Rusa de 1917<sup>118</sup> y la postguerra mundial. En la Parte XIII del Tratado de Versalles se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), llamada a impulsar la legislación laboral y de Seguridad Social, ejerciendo una influencia determinante en todos los países incorporados a ella, incluido el nuestro que se insertó en dinámica constituyente de dicho organismo internacional. En España se crea el Ministerio de Trabajo en 1920<sup>119</sup>, en 1924 se crea el Consejo Superior de Trabajo,

---

maduración de la etapa de construcción en una época caracteriza por las fracturas sociales. Véase la reflexión de MALUQUER Y SALVADOR en *ANP*, núm.42, octubre-diciembre de 1919, pp.223 y 264. Esta inflexión hacia la obligatoriedad fue percibida por todos los sujetos implicados en la labor del INP, pertenecientes a diversas corrientes de pensamiento (reformistas institucionistas y católicos sociales, señaladamente). Alrededor del INP se localiza un conjunto heterogéneo de personalidades como *Eduardo Dato*, Maluquer, Marvá, Posada, López Nuñez, Aznar, Jiménez, entre otras figuras destacadas del reformismo social proyectado al campo de la previsión social. Sobre coexistencia de estas corrientes y personalidades, véase SAMANIEGO BONEU, M.: *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión. Un equipo pluriideológico durante la II República*, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 1984; SAMANIEGO BONEU, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*, Madrid, MTSS, 1988, cap. II, pp.71 y ss. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, especialmente pp. 143 y ss., y Capítulo III (“El nacimiento del INP y del sistema de seguro sociales”), pp. 175 y ss.

<sup>116</sup> En virtud de la Ley de 8 de abril de 1932, España ratificó el Convenio número 18, relativo a la reparación de las enfermedades profesionales aprobado en la VII reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el año 1925. Véase UCELAY REPOLLÉS, M.: *Previsión y seguros sociales*, cit., pp.232 y ss.

<sup>117</sup> Puede consultarse el material preparatorio de la conferencia recogido en *Conferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid los días 24-31 de octubre de 1917*, Madrid, Sobrinos de los sucesores de M. Minuesa de los Ríos, 1917.

<sup>118</sup> FERRO, M.: *La revolución de 1917. La caída del zarismo y los orígenes de octubre*, Barcelona, Laia, 1975.

<sup>119</sup> Eduardo Dato había defendido su creación ya en 1903, a propósito de la creación del Instituto de Reformas Sociales (en cuya creación tuvo un papel determinante). Cfr. GARCÍA VENERO, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Alava, 1969, p. 136.

que absorbería al IRS. Desaparece este organismo de diálogo y concertación social y se sustituye por un reformismo social intervencionista de tipo autoritario que se inspira en el corporativismo católico, en el regeneracionismo y al tiempo en el corporativismo de la Italia fascista<sup>120</sup>, el cual tuvo un fuerte influjo pero con una violencia más atenuada y menos radical. El régimen de Primo de Rivera fue un régimen autoritario pero no fascista, que pretendía una modernización y pacificación autoritaria. La Dictadura mantuvo un carácter liquidacionista, más que regeneracionista, aportando un modelo de autoritarismo, en la línea de un sistema político de pluralismo político limitado<sup>121</sup> y de disidencia controlada. Aunque no fuese comparable con el fascismo si fue comparable con las soluciones autoritarias de corte más o menos conservador dadas a la crisis de la democracia en la Europa de entreguerras, pero con una impregnación inequívoca de los principios autoritarios y antiliberales<sup>122</sup>. La Dictadura aparece como una alternativa autoritaria a la crisis del sistema político conservador de la Restauración; una alternativa realizada desde una orientación regeneracionista autoritaria, de lejana inspiración en el pensamiento de Costa y su formulación como “cirujano de hierro”<sup>123</sup>. Se aproximaba a algunos regímenes autoritarios de entreguerras, que trata de neutralizar

<sup>120</sup> Véase GÓMEZ NAVARRO, J.L.: *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Tecnos, 1991, Cap.X. Pero sobre todo del mismo AUNÓS, E.: *La política social de la Dictadura*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1944, y MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: La Dictadura de Primo de Rivera*, Murcia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980.

<sup>121</sup> Véase GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

<sup>122</sup> GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp.389 y ss., con apoyo en el pensamiento de Juan J. Linz. Véase LINZ, J.J.: “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España”, en PAYNE, S.G. (ed.): *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal, 1978, pp. 205 a 263; LINZ, J.J.: “La crisis de las democracias”, en *Europa en crisis. 1919-1929*, cit., pp.232 y ss. Para Linz la crisis de la democracia está ligada íntimamente al problema de la crisis de legitimidad y de una manera mucho menos directa, a la crisis de eficacia y efectividad de los gobiernos democráticos. Sin una crisis del Estado y del sistema democrático que se extiende a sectores más amplios que los antisistema que llegan al poder con la quiebra de la democracia, ésta no se habría producido en la mayoría de los países. La crisis de legitimidad de los Estados y de las instituciones democráticas tenía raíces ideológicas, pero también era resultado de la evolución histórica y sobre todo de la Primera Guerra Mundial y de su impacto en el sistema político europeo. Cfr. LINZ, J.J.: *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp.36 a 52. Para el ambiente intelectual de la época de entreguerras como época de decadencia, véase FUSI AIZPÚRUA, J.P.: “La crisis de la conciencia europea”, en *Europa en crisis. 1919-1929*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1991, pp. 327 y ss., y la monografía de referencia de HUGUES, H.S.: *Conciencia y sociedad: la reorientación del pensamiento social europeo, 1890-1930*, Madrid, Aguilar, Madrid, 1972. También GONZÁLEZ CALBET, M.T.: “La destrucción del sistema político de la Restauración: el golpe de septiembre de 1923”, en GARCÍA DELGADO, J.L. (ed.): *La crisis de la Restauración: España entre la I Guerra Mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1986; GONZÁLEZ CALBET, M.T.: *La Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1994; TUSELL, J.: *Radiografía de un golpe de Estado. El ascenso al poder del general Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1987; BEN-AMI, S.: *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona, Planeta, 1984; TUSELL, J.: *La crisis del caciquismo andaluz 1923-1930*, Madrid, Cursa, 1977; VARELA ORTEGA, J.: *El poder de la influencia: geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2001.

Por cierto, fue sorprendente la actitud pasiva del Partido Reformista de Melquíades Álvarez, no se formuló declaración oficial alguna ante la supresión de la democracia parlamentaria, modo de proceder inaceptable respecto quienes había manifestado una adhesión plena al ideario democrático. No es suficiente la justificación en la creencia de Melquíades de que el Rey no estaba implicado en el golpe. En este sentido SUÁREZ CORTINA, M.: *El reformismo en España*, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp.282-283, que apunta que desde entonces, la evolución del Partido Reformista se orientó ya de una forma definitiva hacia una posición abiertamente conservadora, inclinándose al lado de las viejas fuerzas dinásticas y en abierto distanciamiento de la izquierda (*Ibid.*, p.284).

<sup>123</sup> COSTA, J.: *Política Quirúrgica*, vol. VIII de “Biblioteca económica”, Madrid, 1914; *Oligarquía y caciquismo como la fórmula actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Madrid, 1902, p.79.; COSTA, J.: *¿Quiénes deben gobernar después de la catástrofe?*, Madrid, Imp.de los Hijos de M.G. Hernández, 1900, p.32. Sobre su propuesta de Estado fuerte, véase PÉREZ DE LA DEHESA, R.: *El pensamiento de Costa y su influencia en el 98*, Madrid, 1966, pp. 69 y ss.; DÍAZ, E.: *La filosofía social del krausismo*, Madrid, Cuadernos para el dialogo, 1973, pp.189 y ss. No obstante, se ha advertido que su propuesta de “cirujano de hierro” es de problemática interpretación, porque Costa no parece proponer la sustitución del régimen parlamentario. Se piensa que Costa concebía al “cirujano de hierro” como un expediente provisional tan sólo dotado de la clase de poderes que detenta

(...)

los conflictos y de modernizar la economía. Era una “revolución desde arriba” de tipo conservador. No era asimilable al fascismo de su época, porque no pretendió un control totalitario de la sociedad (un “Estado totalitario”), buscaba una legitimación social con la realización de una política de masas y con la extensión del corporativismo. Pero su instauración y mantenimiento fue dependiente del apoyo del ejército y de la Monarquía, sin verdadero apoyo de masas (que sí fue una característica de los regímenes fascistas de Italia y Alemania). En efecto, la Dictadura primorriverista fue un ensayo de métodos políticos autoritarios y empleados en otras partes de modo más decisivo. Pero a diferencia del fascismo y del nazismo, que aspiraban a un control totalitario de la sociedad sobre la base de una ideología que lo abarcara todo, otras dictaduras autoritarias de la época (como la de nuestro país) eran ideológicamente sincréticas, y nunca intentaron controlar totalitariamente la sociedad, o siquiera el sistema político<sup>124</sup>. Tampoco alcanzó el poder mediante la movilización de las masas, sino por los medios tradicionales, como es el golpe de Estado. La de Primo de Rivera no fue una dictadura totalitaria, aunque no fue tampoco un régimen autoritario elemental, pues con apoyo en un discurso tradicional, respondía más a la necesidad del orden establecido de controlar el cambio que a la de construir una sociedad enteramente nueva; en cierto modo era una reacción defensiva contra la politización incontrolada<sup>125</sup>. Sintonizaba también con un medio ambiente caracterizado por la crisis del parlamentarismo y de los valores que este representaba<sup>126</sup>.

Por lo demás, es más que cuestionable la eficiencia económica y modernizadora de la Dictadura, pues la modernización conservadora no hizo posible una transformación real y significativa de las estructuras económicas, y supuso al tiempo la instauración de un régimen de excepción. Este régimen pretendía liquidar el orden democrático-parlamentario<sup>127</sup>. Fue un régimen autoritario que intentó conciliar modelos arcaicos (tradicionalismo, antiparlamentarismo de base reaccionaria, corporativismo católico, maurismo) y modernos (desarrollismo económico tutelado por el Estado, nacionalismo de carácter fascizante, pero sin serlo propiamente) con la finalidad de consolidar y perpetuar el régimen. Incluso se puede decir que el régimen de la dictadura gozó de una muy generalizada posición benevolente de muchos intelectuales de diversas tendencias ideológicas, aunque otros vieron y denunciaron el carácter represivo de la misma. En general casi todos los inicialmente benevolentes (la dictadura como una posible regeneración por vía de estado de excepción), resignados o dubitativos acabaron apartándose del régimen autoritario de derechas<sup>128</sup>.

---

el presidente de Estados Unidos; tendría más que ver con el liberalismo pretoriano decimonónico que con las dictaduras autoritarias del siglo XX, más que ver con Rousseau que con Mussolini. Cfr. BALFOUR, S.: *El fin del imperio español (1898-1923)*, Barcelona, Crítica, 1997, p.93. En todo caso, como antecedente de una solución fuerte autoritaria hay que retener la del regeneracionista MALLADA, L.: *Los males de la patria*, Madrid, Tip. de Manuel Ginés Hernández, 1890.

<sup>124</sup> BEN AMI, S.: “Las dictaduras de los años veinte”, en CABRERA, M., JULIÁ, S. y MARTÍN ACEÑA, P. (Comps.): *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1991, pp.47 y ss.

<sup>125</sup> BEN AMI, S.: “Las dictaduras de los años veinte”, en CABRERA, M., JULIÁ, S. y MARTÍN ACEÑA, P. (Comps.): *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1991, p.56. La misma Unión Patriótica de Primo de Rivera, a diferencia del fascismo y el nazismo, fue una formación política que no se utilizó para la toma del poder, sino que se concibió esencialmente como *medio de conservarlo*. La negativa del Dictador de apoyarse en sindicatos libres, convirtiéndose en una base de poder político y social, no debe causar en este contexto sorpresa alguna. Primo de Rivera construyó un régimen autoritario con accesorios de tipo fascista al mismo tiempo que se preocupaba por evitar el que no se diera una verdadera radicalización o se desarrollaran movilizaciones populares que no se encontraran bajo su control directo (*Ibid.*, p.58).

<sup>126</sup> Véase BURROW, J.W.: *La crisis de la razón. El pensamiento europeo, 1848-1914*, Barcelona, Crítica, 2001; HUGUES, H.S.: *Conciencia y sociedad. La reorientación del pensamiento social europeo, 1890-1930*, Madrid, Aguilar, 1972.

<sup>127</sup> Véase BEN-AMI, SH.: *La Dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930*, Barcelona, Planeta, 1984, pp. 255 y ss., LUEBBERT, G.M.: *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia. Clases sociales y orígenes políticos de los regímenes de la Europa de entreguerras*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1997, pp.423 y sigs.; GÓMEZ-NAVARRO NAVARRETE, J.L.: *El régimen de Primo de Rivera: reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, Cátedra, 1991, pp.13 y ss.

<sup>128</sup> Véase al respecto GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: *Los intelectuales y la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, pp.17 y ss., y *passim*. Será a partir de 1928 cuando se produce un definitivo giro de la (...)

Pero este ensayo de modernización autoritaria fracasó, y lejos de sus supuestos aspectos positivos y estabilizadores dejaría una huella intensamente negativa, por la degradación de las grandes instituciones y la cultura política del país<sup>129</sup>.

La dictadura necesita de una legitimación social y pretendía una regeneración nacional. Se prosiguió con la política de reforma social y se creó un sistema corporativista de representación de carácter selectivo (Comités Paritarios de constitución y decisión obligatorias, Comisiones Mixta, Consejos de Corporaciones, Comisión delegada de Consejos, el Ministerio de Trabajo; integrados en la Organización Corporativa Nacional creada en 1926)<sup>130</sup>. Esta visión integradora y corporativista permite comprender y explicar la continuidad de la política de reformas “desde arriba” con el Consejo de Trabajo de la Dictadura y la permanencia de un grupo muy significativo de miembros del IRS (Pedro de Sangro y Ros de Olano, Álvaro López Nuñez, Severino Aznar, Ricardo Ayuelos; Juan Uña, etcétera; con la excepción cualitativa de Adolfo Posada). Es significativo que Sanz y Escartín (ex Ministro de Trabajo y ex Presidente del IRS) fuese precisamente el primer Presidente del Consejo de Trabajo. Recuérdese que Sanz y Escartín se insertaba en la línea del catolicismo social conservador. Recuérdese el talante pragmático de Maluquer en el sentido de orientar la acción previsorista continuista del INP más allá de las constantes mutaciones de orientación política<sup>131</sup>, acentuando, si fuere preciso, un enfoque tecnocrático. Ese pragmatismo le permite apostar por la subsistencia del INP durante el régimen de la Dictadura de Primo de Rivera, realizando un esfuerzo de propaganda en la cual Maluquer se implicó tan directamente como para minar seriamente su salud. Exponente de ello es la Conferencia impartida en la Casa del Pueblo de Madrid, “Aspectos sociales del retiro obrero” y el “Primer Curso del Retiro Obrero”, a las que siguen numerosas intervenciones de difusión y propaganda para consolidar y expandir la labor previsorista del INP en condiciones, en principio, adversas de la Dictadura de Primo de Rivera<sup>132</sup>. Hay que tener en cuenta que ese pragmatismo se insertaba un contexto internacional fuertemente proclive a la política social. No sólo la actuación de la OIT, sino también la continuada actuación de la Asociación Internacional

---

mayoría del mundo intelectual en contra de la Dictadura. El régimen encontró la oposición del mundo de la cultura, por mucho que dispusiera también de algunos escritores como Maeztu y D’Ors, cuya posición consistía en defender una dictadura no sólo temporal sino también permanente (*Ibid.*, Cap. IV y pp.535 y ss.).

<sup>129</sup> Véase GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p.405. Véase también la excelente obra de GONZÁLEZ CUEVAS, P.C.: *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*, Madrid, Tecnos, 1998; GONZÁLEZ CUEVAS, P.C.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

<sup>130</sup> Pero también en ese mismo año (1926) España se retira de la Sociedad de Naciones, aunque, son sin fisuras y titubeos, mantiene su presencia en la OIT. Es una decisión política que refleja el posicionamiento de la Dictadura en orden internacional. Es una manifestación más de las tensiones internas existentes entre la pluralidad de fuerzas políticas e ideologías sociopolíticas que sustentaban a la Dictadura de un modo u otro. Puede verse GÓMEZ NAVARRO, J.L.: *El Régimen de Primo de Rivera*, cit., pp. 322 y *passim*. Con el agotamiento y crisis de la Dictadura en 1929 se instaura un periodo incierto y de transición -conocido como “Dictablanda”-, con el nombramiento de Pedro Sangro y Ros de Olano como Ministro de Trabajo. Ello facilita un mayor contacto con la OIT, acelera los procesos de ratificación de varios instrumentos y garantiza la difusión de las informaciones y publicaciones de la OIT. Se traduce significativamente el libro de THOMAS, A.: *Historia anecdótica del Trabajo*, cuyo título original es “Lectureshistoriques”, trad. Rodolfo Llopis, Madrid, Juan Ortiz, 1930. Hay que tener en cuenta la depresión europea de la década de 1930. Los orígenes de la Gran Depresión se encuentran principalmente en las perturbaciones ocasionada por la Primera Guerra Mundial. Su extensión se debió en gran medida a las hostilidades y a los conflictos permanentes generados por la guerra y por el Tratado de Versalles, y sus efectos -especialmente en Alemania- se prolongaron manifiestamente hasta la Segunda Guerra Mundial. Cfr. TEMIN, P.: “La Gran Depresión en Europa”, en CABRERA, M., JULÍA, S. y MARTÍN ACEÑA, P. (Comps.): *Europa en crisis, 1919-1939*, cit., pp.77 y ss.

<sup>131</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.: “Curso de seguro obrero”, *INP*, núm.60, abril-junio de 1924, pg.83.

<sup>132</sup> Esa labor de propaganda se refleja en toda la actividad de INP y de sus hombres, y muy especialmente en Maluquer. Cfr. MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, pp. 175 y ss., y 295 y ss.

para la lucha contra el paro y la Asociación Internacional de Política Social (resultante de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores)<sup>133</sup>.

Por lo demás, la Dictadura de Primo de Rivera deseaba mantener la vinculación con la OIT, de ahí que ofreciera cauces de participación a ciertas organizaciones sindicales (UGT aceptó una intervención crítica en las organizaciones corporativas)<sup>134</sup>. El agotamiento de la Dictadura se produciría a finales de la década de los veinte pero parte de su obra en política social (señaladamente en materia de legislación laboral, seguros sociales e instituciones de solución de conflictos laborales) y en representación institucional tendría una cierta influencia en el período republicano<sup>135</sup>. Al tiempo se pone de manifiesto el carácter evolutivo de la construcción e institucionalización del sistema de previsión social. Existía una programación político-jurídica de la política de previsión pero su desarrollo no fue ni unilateral (se pensaba inicialmente en un régimen de libertad subsidiada, después en la transición hacia el seguro obligatorio, y finalmente el establecimiento del seguro obligatorio) ni sincrónico (su desarrollo fue diacrónico y sometido a las variables de la coyuntura política y social de la época). La política de reforma social interactuaba con el proceso de modernización y con el clima político marcado por una fuerte desestabilización del orden.

Para entonces el INP ya se había constituido en el eje de la política de previsión social. El intervencionismo reformista se imponía como la solución más adecuada para buscar la cohesión y la integración socio-política de las masas trabajadoras. A impulsos de la legislación social internacional se abre una etapa fundamental en la formación del régimen legal de seguros sociales en España<sup>136</sup>. El debate se centra en la dialéctica entre obligatoriedad y voluntaria del seguro y en relación al retiro obrero, que fue el primer seguro social obligatorio en nuestro país. A pesar de que el debate sobre la implantación de los seguros obligatorios fue de más largo alcance, ha de esperarse

<sup>133</sup> Véase POSADA, A.: *La sociedad de Naciones y el derecho político. Superliberalismo*, Madrid, Caro Raggio, 1925; MALUQUER Y SALVADOR, J.: “La Conferencia de Ginebra”, en *AINP*, núm.64, abril-junio, 1925, pp.202 y sigs., e “Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo”, en *AINP*, núm. 67, enero-marzo de 1926, pp.16 a 47, y “Cuestiones sociales”, en *ABC*, 25 junio de 1925, p.17.

<sup>134</sup> La Dictadura, surgida precisamente de una rebelión militar, rompió abruptamente con el consenso tácito a favor del legalismo que había sido aceptado -ciertamente, no sin ambigüedades- por la gran mayoría de las fuerzas políticas en los años precedentes. Véase GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, Cap. 6, pp. 317 y ss. Se impuso un régimen autoritario que encontró importantes núcleos de oposición en sectores demócratas. Es más, desde 1925, los intentos de Primo de Rivera por prolongar la Dictadura provocaron los primeros conatos de disidencia antimonárquica organizada. Ahora bien, debe reconocer una cierta ambigüedad del socialismo, porque durante gran parte de la Dictadura, el socialismo mantuvo una neutralidad benevolente, obsesionado por la salvaguardia del derecho social que permitía al proletariado desenvolverse como clase, y por el mantenimiento de la propia organización participando en las instituciones que las que venían desempeñando cargos de representación, como -significativamente- la vocalía del Consejo de Trabajo (organismo del régimen autoritario-corporativo) que ostentaba Largo Caballero. Es así que, a pesar de la presencia en el Parlamento y en los ayuntamientos, el socialismo fue arrastrado hacia la *colaboración activa* en una estructura corporativa de inspiración católica, a cambio de ostentar el cuasi monopolio de la representación obrera, descartando a los sindicalismos católicos y “libre”. Con todo, el régimen autoritario fue tolerante con ellos, pero utilizó la represión sin paliativos con los anarcosindicalistas y comunistas. En realidad, la actitud condescendiente del socialismo tuvo que ver con la mayor influencia de Julián Besteiro y de los sindicalistas más pragmáticos en el seno de UGT. Por otra parte, el cambio de actitud desde el distanciamiento expectante inicial a la colaboración se produjo entre noviembre de 1923 y junio de 1924, al parecer bajo la influencia de la OIT, cuyo presidente Albert Thomas visitó Madrid, en la primera de 1924 recomendando al parecer a los líderes socialistas esta nueva estrategia. Todo ello acentuó la concepción sindical de la política. A finales de la década, se producen las desavenencias del Directorio con los socialistas. Sobre la evolución posterior del catolicismo social en su dimensión política. Véase MONTERO, J.R.: *La CEDA. El catolicismo social y político en la II República*, 2 vols., Madrid, Eds. de la Revista de Trabajo, 1977.

<sup>135</sup> Véase LINZ, J.J.: “Política de intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980”, en PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S. (ed.): *El corporativismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988.

<sup>136</sup> Véase GONZALEZ POSADA, C.: “Formación del régimen legal, p.1692; GONZÁLEZ POSADA, C.: *El régimen de los seguros sociales. Doctrina. Legislación*, Madrid, Librería Victoriano Suárez, 1929.

a la Segunda República para la creación de nuevos seguros sociales obligatorios. Ello en sí es un reflejo de la disociación entre la decisión política y las demandas sociales de protección social.

El IRS actúa como una asesor eficaz y dinámico en los distintos gobierno de la Restauración, aunque muchas de sus propuesta de legislación social no pudieron ser aprobadas por las reticencias de los grupos parlamentarios y las presiones política "externas" de la "constitución *real*" de la oligarquía y de la gran patronal. En los primeros años, al menos, el marco político e institucional de referencia era altamente favorable para el desarrollo de su actividad. Existía una convicción bastante generalizada de que debería regularse jurídicamente el problema social en un sentido no sólo "paliativo" de los conflictos declarados, sino también "preventivo" e "integrador" de los mismos. Un dato muy importante (por lo que tiene de significativo) a retener es que con la participación de toda la plana intelectual del reformismo (progresista y conservador) en 1907 se constituyó la *Sección Española de la Asociación para la protección legal de los Trabajadores*, siendo significativamente presidente *Eduardo Dato*. Esta Sección Española publicaba una revista propia *España Social*, y disponía de un gabinete jurídico y de asesoramiento a los emigrantes. Incorporaba a intelectuales y a agentes sociales y económicos, e influyó en la opinión pública creando el clima más favorable para la introducción de las políticas reformistas<sup>137</sup>. La misma actitud más allá de la simple intervención estatal de mejora de condiciones de trabajo en la estricta regulación de las relaciones individuales de trabajo se reflejó durante la elaboración de numerosas leyes labores y, en general, de contenido social, dentro de los primeros años del siglo veinte; y sobre todo fue el espíritu que animó a la creación del INP<sup>138</sup> y la legislación conciliadora y de encauzamiento de los conflictos (Ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje, Ley de Tribunales Industriales<sup>139</sup>, ambas de 1908, y la Ley de Huelgas de 1909).

No se puede ignorar ingenuamente que el IRS nace, en el plano de la política gubernamental, como una medida defensiva ante el recrudecimiento de los conflictos sociales. Ello se refleja con suficiente nitidez cuando se comprueba su adscripción al *Ministerio de Gobernación*, demostrándose que la solución de la "cuestión social" -tarea a que estaba llamado a colaborar el IRS- era percibida, ante todo, como una cuestión de "orden público". Cuestión distinta era la percepción subjetiva de su tarea por parte de los "hombres" del IRS, implicados, muchos de ellos, en la labor de reforma social con un objetivo más ambicioso de transformación intensa del orden establecido, aunque a través de reformas lentas y graduales. También la de la innegable importancia para el desarrollo del Derecho social y del trabajo en España, a pesar de los fallidos intentos de aprobar una Ley de Contrato de Trabajo, desde el Proyecto de G. de Azcárate (1905)<sup>140</sup> hasta alcanzar el Anteproyecto de 1924. Es, sin duda, el caso de Posada, Buylla y de tantos otros sinceros reformadores<sup>141</sup>. Ya se ha señalado en la creación del Instituto influye un clima cultural, un cambio de las *mentalidades*, donde confluyen el socialismo de cátedra, el socialismo jurídico, el socialismo

<sup>137</sup> Véase SANGRO Y ROS DE OLANO, P.: *La intervención del Estado y el Municipio en las cuestiones obreras según los principios católicos sociales*, Lecciones dadas en la V Semana Social de España, Barcelona, 1910.

<sup>138</sup> Véase MONTERO, F. y MARTÍNEZ QUINTERO, E.: "La fundación del INP. Las primeras experiencias de previsión social", en MONTERO, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, MTSS, 1982.

<sup>139</sup> Véase MONTERO AROCA, J.: *Los Tribunales de Trabajo 1808-1936. Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*, Valencia, Servicio de Publicaciones, 1976.

<sup>140</sup> Véase el texto en IRS: *Información legislativa española y extranjera sobre contrato de trabajo, leyes, proyectos, proposiciones y otros documentos para el estudio de la materia*, Madrid, 1921. En estos Proyectos y en los debates y enmiendas que generaron se gestaron los elementos fundamentales del Derecho del Trabajo moderno antes de su plena consolidación con el triunfo del constitucionalismo social reflejado en la Constitución república de 1931.

<sup>141</sup> Véase POSADA, A.: "Recuerdo del Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol.II, núm.2 (1930); POSADA, A.: *Fragments de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983; y, en otra perspectiva más amplia, MARTÍN GRANIZO, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres*, Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947.

científico-jurídico<sup>142</sup>, la catolicismo social (agregado entorno a la *Rerum Novarum*<sup>143</sup>), el solidarismo social francés, y, general, distintas corrientes de pensamiento, progresistas y conservadoras que por distintos motivos creían llegado el momento de organización jurídicamente el intervencionismo público de orientación reformista social. Los conservadores tenían motivos para ello, algunos como *Eduardo Dato*<sup>144</sup> (que había sido vocal del IRS, como se indicó) -vinculado a la ideología del catolicismo social<sup>145</sup>- tendría un papel extraordinario en la creación de un marco normativo laboral. A él se debe la importante Ley de Accidentes de Trabajo de 1900<sup>146</sup>. También Maluquer -jurista, profesor universitario de adscripción conservadora<sup>147</sup>- fue el impulsor de la creación del INP (1908)<sup>148</sup>, cuya misión es incitar a la previsión popular, inicialmente con bajo el modelo de seguros voluntarios y subsidiados por el Estado. El informe de José Maluquer, hecho en

<sup>142</sup> En esta dirección cabe situar a Pedro Pérez Díaz, Letrado del Consejo de Estado, miembro del Partido Socialista, y vinculado a la Institución Libre de Enseñanza y al Ateneo de Madrid. Es significativo que el centro de su producción intelectual -sus obras más importantes y significativas- se sitúe en el problema social y del trabajo desde el punto de vista del socialismo. Así, *El Socialismo. Fundamentos del sistema Marxista: Trabajo y Valor* (1910), *El problema social y El Socialismo. Una solución* (con Prólogo de Adolfo Álvarez Buylla, por entonces Catedrático. Jefe de Sección del Instituto de Reformas Sociales), Imp. Renacimiento, 1915; y, la que puede tenerse como su obra más acabada e influyente, *El contrato de trabajo y la cuestión social*, Madrid, Hijos de Reus, Editores-Impresores-Libreros, 1917, con Prólogo de Gumersindo de Azcárate, y con dedicatoria "al maestro D. Adolfo A. Buylla", el cual estuvo muy cercado a los planteamientos del llamado "socialismo de cátedra", siendo, en cualquier caso, uno de sus introductores en España. La posición de Pérez Díaz, parece ir más allá de los postulados, del maestro (que contribuyó, como se acaba de decir, a impulsar en nuestro país en "socialismo de cátedra") y se constituye en defensor del socialismo de Marx, tratando de extraer los principios para la transformación en sentido socialista de la sociedad y para llevar a cabo un proceso de reformas socio-jurídicas que mejorasen la posición de las clases trabajadoras. Él intentó propagar la doctrina de Marx en España, mérito que le reconoce Azcárate, "porque la obra de quien señala de un modo tan acentuada una dirección en el orden económico y social, debe ser conocida de todo el mundo" (Prólogo de Gumersindo de Azcárate a PÉREZ DÍAZ, P.: *El contrato de trabajo y la cuestión social*, Prólogo de Gumersindo de Azcárate, y dedicatoria al Maestro D. Adolfo A. Buylla, Madrid, Hijos de Reus, Editores-Impresores-Libreros, 1917, p.XV). En la materia del Derecho Social del Trabajo, es de realzar también su ensayo "El derecho de huelga y el derecho de despido", en *Revista Nacional de Economía*, núm.14, Madrid, 1918, donde defendía la inmunidad de los trabajadores frente al poder de despido del empresario durante el ejercicio legítimo de las "facultades de huelga". Otro centro de atención preferente en su producción intelectual fue la problemática de la Administración regional y municipal, ámbito de interés científico-jurídico en el que destacan tres monografías: "La cuestión regional y la autonomía", "El problema canario" y, en fin, la "Suspensión de Ayuntamientos. Interpretación del art.189 de la Ley Municipal". Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; MONEREO PÉREZ, J.L.: "Adolfo Álvarez Buylla y González Alegre (1850-1927): La reforma jurídico-social y del aseguramiento público en España desde el republicanismo social y el (socialismo de cátedras)", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 24 (2020), pp. 295-330. Recuperado a partir de <https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/427>.

<sup>143</sup> Véase MONTERO, F.: *El primer catolicismo social y la RerumNovarum en España, 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983; MONEREO PÉREZ, J.L.: *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartin*, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2010.

<sup>144</sup> Como se indicó, su pensamiento jurídico-social está bien reflejado, condensado, en *Discurso leído por el presidente Excmo. Sr.D. Eduardo Dato, en la Sesión Inaugural del curso de 1908-1909*, celebrada el 18 de febrero de 1909, bajo la presidencia del S.M. el Rey D. Alfonso XIII, Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1909. Vid. supra, apartado 2.

<sup>145</sup> Véase GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, M.J.: "Los conservadores y la obra de modernizar España", en JULIA, S.: "Regenerarse o morir: el discurso de los intelectuales", en *Regeneración y Reforma. España a comienzos del siglo XX*, Madrid-Bilbao, Ministerio de Educación-Fundación BBVA, 2002, pp.141 y ss.

<sup>146</sup> Para el pensamiento de Eduardo Dato, véase SECO SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la Restauración. Eduardo Dato a través de su archivo*, Conferencia de ingreso en la Real Academia de la Historia, Madrid, RAH, 1978, respecto a su pensamiento social, pp.30 a 33; y la investigación más amplia de COSTA MARTÍNEZ, R.: *El Presidente "Idóneo". Una biografía de Eduardo Dato*, Tesis Doctoral dirigida por S. SueiroSeone, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2020, pp. 276 y ss., y 612 y ss. [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA\\_MARTINEZ\\_Roberto\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-HHAT-Rcosta/COSTA_MARTINEZ_Roberto_Tesis.pdf),

<sup>147</sup> Véase LÓPEZ NUÑEZ, A.: *La ideología de Maluquer*, Madrid, INP, 1932.

<sup>148</sup> Véase MARTÍN-GRANIZO, L. y GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, M.: *Derecho social*, 1ª ed., Madrid, Ed. Reus, 1932, pp.137 y ss.; y, en general, MONTERO, F.: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la Previsión Social*, Madrid, MTSS, 1988.

1903 a petición del IRS<sup>149</sup>, puede considerarse propiamente como la *Carta Magna de la Seguridad Social* en España<sup>150</sup>. En el plano instrumental la gestión correspondería a un organismo especializado en materia de previsión social. Este organismo previsor sería el INP, creado por el 27 de febrero de 1908.

En ellos se mezclaba típicamente el reformismo y el paternalismo, su convicción del agotamiento del individualismo disgregador y de que la reforma social acabaría por prevenir la revolución conduciendo a una *pacificación social*<sup>151</sup>. Esto no significaba que no existieran encendidas polémicas respecto a las distintas posiciones en torno a las leyes de reforma social<sup>152</sup>; y es que no existía unidad en el sector conservador respecto a la necesidad inmediata de una reforma social intensa, y que una cosa era la propuesta de los gobiernos y otra distinta las posibilidades de consenso en las Cortes para aprobar leyes sociales que eran vistas como una intromisión en los asuntos de la patronal o del libre mercado<sup>153</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 dictadura, 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 Rivera 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>154</sup>. No puede olvidarse que en la etapa inicial la Dictadura se presentaba ideológicamente bajo ciertos presupuestos regeneracionistas<sup>155</sup> y que el marco preexistente -que en números 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

<sup>149</sup> MALUQUER Y SALVADOR, J.M.: *Caja de Pensiones para obreros*, Madrid, Imp.de los Hijos de M.G. Hernández, 1903.

<sup>150</sup> Cfr. GONZÁLEZ POSADA, C.: *Los Seguros Sociales Obligatorios en España*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1957, p.194. Ampliamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Comares, 2007.

<sup>151</sup> Eduardo Dato, como se observó anteriormente, hombre honesto y reformista de orientación católica, había expresado perfectamente toda esa orientación compleja de la reforma social. Después de expresar su simpatía a la orientación social de la Encíclica *Rerum Novarum*, de 14 de mayo de 1891, del Pontífice León XIII, subraya que "la obra de reforma social que es económica, pero también idealista, de amor al prójimo, humanitaria, cristiana, no ha triunfado hasta que los partidos conservadores la han patrocinado, aceptando el intervencionismo del Estado". El Estado no puede permanecer sordo al clamor de los vencidos en la lucha por la vida. "Ahí está, magistralmente condensado, el fundamento social, jurídico, y ético de las nuevas instituciones de derecho que se llaman *legislación obrera*". "Cómo ha de ser indiferente el Estado a las jornadas de doce ó catorce horas de la mujer y del niño, no dejan espacio a la instrucción, destruyen la vida de la familia é imposibilitan la práctica de ejercicios religiosos?". Por otra parte, razones humanitarias aparte, señala que "la intervención del Estado discreta y oportunamente ejercitada, es un *resorte indispensable para consolidar la paz social, suavizando las relaciones entre el capital y el trabajo*", aunque, matiza, que "no debe, sin embargo, confiarse exclusivamente a la acción de la ley esa obra pacificadora". Cfr. DATO, E.: "Prólogo" (junio, 1904) a la obra de FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M.: *El problema obrero y los partidos españoles*, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, sucesor de la Vda. é Hijos de P.V. Sabate, 1904, pp. XI a XXIII. Véase MONEREO PÉREZ, J.L.: *La reforma social en España*. Adolfo Posada, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

<sup>152</sup> Puede comprobarse en MONTERO, F.: "La polémica sobre el intervencionismo y el reformismo en la España de la Restauración 1890-1900", en *Revista de Trabajo*, núms. 59-60 y 60-61, 1980 y 1981.

<sup>153</sup> Objeción que era bastante común en otros países, incluso Francia, siempre tan influyente en esa época en nuestro país (legislación y doctrina jurídica incluida). Véanse las atinadas observaciones de STONE, J.F.: *The search for Social Peace. Reform Legislation in France 1890-1914*, N. York, State University of New York Press, 1985.

<sup>154</sup> Véase GARCÍA QUEIPO, G.: *Los intelectuales y la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1988, pp.423 y ss.

<sup>155</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, pp.424 y ss.

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>156</sup>.

#### 4. OBRAS DE EDUARDO DATO IRADIER (SELECCIÓN)

- DATO IRADIER, E.: *Discurso pronunciado por Eduardo Dato Iradier el 23 de febrero de 1900 en el congreso de los diputados* (diario de sesiones del congreso de los diputados, número 137) (incluye el «estudio preliminar», de Carlos Seco Serrano, extraído del libro *Eduardo Dato. Discursos parlamentarios*), *Revista de las Cortes Generales*. ISSN: 0213-0130. ISSNc: 2659-9678 N° 110, Primer semestre (2021): pp. 19-62 <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1581>
- DATO IRADIER, E.: “El descanso dominical”, en *La Lectura, revista de ciencias y arte*, Año III, Tomo I, Madrid, Imprenta de Viuda e Hijos de M. Tello, 1903.
- DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a FERNÁNDEZ JIMÉNEZ: *El problema obrero y los partidos españoles*, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, sucesor de la Vda. e Hijos de P.V.Sabate, 1904, pp. XI-XXIII.
- DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a ZANCADA, P.: *El trabajo de la mujer y el niño*, Madrid, 1904.
- DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a BURGOS Y MAZO: *La democracia cristiana y el problema social*, 4 volúmenes, Barcelona, Luis Gili, 1914-1921 (Libro que sería recensionado en su volumen I por Gumersindo de Azcárate en el *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, 26 de enero de 1917).
- DATO IRADIER, E.: “Significado y representación de las leyes protectoras del trabajo”, en *Revista General de legislación y Jurisprudencia*, Tomo 114, 190 (Reproduce el *Discurso leído por el Presidente Excmo. Sr. D. Eduardo Dato en la sesión inaugural del curso 1908-1909 celebrada el 18 de febrero de 1909, bajo la presidencia del S. M. el Rey D. Alfonso XIII*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M. G. Hernández, 1909).
- DATO IRADIER, E.: “Conferencia sobre la orientación técnica del seguro en Valencia en julio de 1910”, en *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, Publicaciones del INP, Oficina Tipográfica del INP, 1910.
- DATO IRADIER, E.: “El Instituto del Trabajo”, en *El Heraldo de Madrid*, 1.XII.1912.
- DATO IRADIER, E.: *El Partido Conservador y las clases obreras, Conferencia de Eduardo Dato a la Juventud conservadora de Madrid, el 12 de diciembre de 1911*, Madrid, 1912.
- DATO IRADIER, E.: “Las reformas sociales en España”, en *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, Año V, vol. 17.3º trimestre, julio-septiembre, 1913.
- DATO IRADIER, E.: “Prólogo” a BURGOS Y MAZO, M.: *El problema social y la democracia cristiana*, Tomo I, Madrid, Luis Gili, 1914, pp. V-XV.
- DATO IRADIER, E.: *Justicia social. Discursos de recepción del Excmo. Sr. D. Eduardo Iradier y de contestación del Excmo. Sr. D. Amós Salvador y Rodríguez*. Leídos en la Junta Pública de 15 de mayo de 1910, Madrid, 1914.
- DATO IRADIER, E.: *Discurso inaugural del Congreso por el Presidente de la Asociación para el Progreso de las Ciencias Sr. D. Eduardo Dato Iradier. El fundamento de toda orientación social*. Asociación para el Progreso de las Ciencias, Madrid, Asociación para el Progreso de las Ciencias, 1917.

<sup>156</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. Puede consultarse, MONEREO PÉREZ, J. L.: “EDUARDO AUNÓS PÉREZ (1894-1967): Corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social”, en *Revista De Derecho De La Seguridad Social Laborum*, (27) (2021), pp. 257-300. Recuperado a partir de <http://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471>.

- DATO IRADIER, E.: *Armonía entre el capital y el trabajo. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. D. Eduardo Dato Iradier en la sociedad "El Sitio", en Bilbao el día 26 de marzo de 1904*, Madrid, Tipo. Lit. de F. Rodríguez Ojeda, 1904;
- DATO IRADIER, E.: "Prólogo" a FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, M.: *El problema obrero y los partidos políticos*, Granada, Tip. Lit. Paulino Ventura Traveset, sucesor de Vda. E Hijos de P.V. Sabatel, 1904.
- DATO IRADIER, E.: "Prólogo" a ZANCADA, P.: *El trabajo de la mujer y el niño*, Madrid, Mariano Nuñez Editor, 1904.
- DATO IRADIER, E.: *Discurso leído por el Presidente Excmo. Sr. D. Eduardo Dato en la sesión inaugural del curso de 1908-1909 celebrado el 18 de febrero de 1909 bajo la presidencia de S.M. el Rey D. Alfonso XIII*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1909.
- DATO IRADIER, E.: *El movimiento revolucionario de agosto de 1917. Discursos pronunciados en el Congreso de los Diputados por los Excmos. Señores D. Eduardo Dato Iradier y D. José Sánchez Guerra*, en las sesiones de los días 19 y 31 de mayo de 1918, Madrid, Imprenta Fortanet, 1918.
- DATO IRADIER, E.: *El gobierno y la cuestión económica. Discursos pronunciados por... en el Senado*. Madrid, 1915.
- DATO IRADIER, E.: *Las Reformas Militares en el Congreso. Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. D. .... Presidente del Consejo de Ministros en el Congreso de los Diputados el 24 de noviembre de 1915*. Madrid, Fortanet, 2015.
- DATO IRADIER, E.: Opiniones de Eduardo Dato recogidas en MOROTE, L.: *El pulso de España. Confesiones políticas*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1904 (reedición, Biblio Bazaar, 2010, 478 pp.).