Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Clásicos de la Seguridad Social
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 205-280

La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937)

The institutional organisation of public interventionism in labour and social protection matters: José Marvá y Mayer (1846-1937)

José Luis Monereo Pérez

Catedrático y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social.
Director de las Revistas de Derecho de la Seguridad Social y Crítica de las Relaciones de Trabajo, Laborum
https://orcid.org/0000-0002-0230-6615

Sumario

1. Vida, pensamiento y acción social en José Marvá y Mayer: Administración del Trabajo e Inspección
2. Marvá en su contexto de época: El Instituto de Reformas Sociales y el Instituto Nacional de Previsión
3. Bibliografía
   A) Principal de José Marvá y Mayer
   B) Secundaría sobre el autor, su época y la organización de la previsión social en España

> *La ciencia del Derecho […] ha de ocuparse de la realidad histórica que llamamos Derecho. Sin embargo, ésta no puede adquirir un profundo conocimiento de la ciencia y desenvolvimiento del Derecho sin que investigue el fin que denomina, consciente o inconscientemente, como modelador del Derecho […]. El curso de la historia camina deprisa hacia adelante, y trae consigo modificaciones en el Derecho que muestran su camino al porvenir […]. La ciencia del Derecho se condenaría ella misma a la impotencia si callase en los momentos supremos y decisivos de la vida jurídica: puede poner límites y asistir al legislador, y no debe renunciar a ello.*
>
> OTTO VON GIERKE[1]

[1] Gierke, O.V.: *La función social del Derecho privado y otros estudios*, trad. J. M. Navarro de Palencia, revisión, edición y estudio preliminar, "La teoría jurídica y social de Otto von Gierke: teoría del Derecho social y de las personas colectivas" (pp. IX-LXI), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Crítica del Derecho), 2015, págs.7-8.

Cita Sugerida: MONEREO PÉREZ, J.L..: «La organización institucional del intervencionismo público en materia laboral y de protección social: José Marvá y Mayer (1846-1937)». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 205-280.

1. VIDA, PENSAMIENTO Y ACCIÓN SOCIAL EN JOSÉ MARVÁ Y MAYER: ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO E INSPECCIÓN

José Marvá y Mayer (Alicante 1846-Madrid 1937) tuvo un papel muy relevante en la reforma social en España. Ingeniero y militar español, fue fundador la Inspección de Trabajo en España (1906)[2]. También fue fundador del Laboratorio de Material de Ingenieros, una importante institución en el desarrollo industrial del país, que presidió durante una década, desde su fundación en 1897 hasta 1907. En 1904 ingresó como académico de número en la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Asimismo, trabajó en el Instituto Nacional de Previsión, del que sería Presidente. Los cargos que asumen serían suficientes para constatar su importancia histórica en la construcción de Administración Laboral, en la legislación del trabajo (señaladamente en materia de seguridad y salud de los trabajadores) y de los seguros sociales: Académico de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (1904-1937); Vocal de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones científicas (desde 1907); Vocal de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones científicas (desde 1907); Presidente del Instituto Nacional de Previsión (1913-1934); Miembro de la Asamblea Nacional Consultiva (1927-1930).

Aparte de su importante actividad como ingeniero militar, se dedicó a la labor científica, siendo académico de Ciencias y creador de la Asociación Española para el Progreso, así como vocal fundador de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE)[3], máximo exponente institucional de los postulados del liberalismo y del Regeneracionismo durante la conocida como Edad de Plata[4], fundada en el periodo de la Restauración, con Santiago Ramón y Cajal como Presidente. Su creación reflejaba la necesidad de que España entrase más en contacto

[2] Para los aspectos de la biografía vital de José Marvá y Mayer, puede consultarse Bordonado Bermejo, M.J.: *El General de Ingenieros D. José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, Capítulo II ("Elementos biográficos del General Marvá: Especial referencia a sus vicisitudes militares"), págs. 27-44. En la bibliografía clásica, López Nuñez, A.: *Biografía y Bibliografía del General Marvá*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1926; Martín Granizo, L.: *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963; Ibid. Instituto de Reformas Sociales y sus hombres, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947.

[3] Ampliamente, VV. AA: *1907-1987. La Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después*. Simposio Internacional. Madrid, 15-17 de diciembre-José Manuel Sánchez Ron (coord.), 2 volúmenes, Madrid, C.S.I.C., 1989; Trillas, E., Laporta, F., Ruíz Miguel, A., Zapatero, V., Solana, J., y Rodríguez De Lecea, T.: "Los orígenes culturales de la Junta Para Ampliación de Estudios", en *Árbor*, número 493 (enero de 1987) y números 499-500 (julio -agosto de 1987); Moreno, A. y Sánchez Ron, J.M.: "La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. La vida breve de una fundación ahora octogenaria", en *Mundo Científico*, núm. 65, enero de 1987; Castillo Martos, M. y Rubio Mayoral, J. L.: Enseñanza, ciencia e ideología en España (1890-1950), Sevilla, Vitela Gestión Cultural, 2015; Sánchez Sánchez, I. (coord). *Educación, Ciencia y Cultura en España: Auge y colapso (1907-1940)*. Pensionados de la JAE. Ciudad Real: Ediciones de Castilla-La Mancha, 2012. Una reflexión crítica sobre la evolución esta institución puede encontrarse en García Sierra, P.: "La evolución filosófica e ideológica de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias (1908-1879)", en *Basilisco*, núm. 15 (1993), págs. 49-81. https://www.filosofia.org/rev/bas/bas21504.htm
El Real Decreto por el que se crea la Junta fue firmado por Alfonso XIII el 11 de enero de 1907 (Gaceta de Madrid (Madrid) (15): 165-167. 15 de enero de 1907). El 15 de enero fueron nombrados, por real decreto, como vocales: Santiago Ramón y Cajal, José Echegaray, Marcelino Menéndez Pelayo, Joaquín Sorolla, Joaquín Costa, Vicente Santamaría de Paredes, Alejandro San Martín y Satrústegui, Julián Calleja Sánchez, Eduardo Vincenti, Gumersindo de Azcárate, Luis Simarro, Ignacio Bolívar (segundo y último presidente de la Junta), Ramón Menéndez Pidal, José Casares Gil, Adolfo Álvarez-Buylla y González-Alegre, José Rodríguez Carracido, Julián Ribera y Tarragó, Leonardo Torres Quevedo, José Marvá y Mayer, José Fernández Jiménez y Victoriano Fernández Ascarza (Gaceta de Madrid (Madrid) (15): 167. 15 de enero de 1907).

[4] Aunque con referencia principal a la cultura literaria resulta de interés la obra de Mainer, J-C.: *La edad de planta (1902-1939). Ensayo de interpretación de un proceso cultural*, 3ª ed., Madrid, Cátedra, 1983; Mainer, J-C. y Pontón, G.: *Historia de la literatura española*, 1ª ed., Barcelona, Crítica, 2010-2013; y en una perspectiva más amplia, Laín Entralgo, P.: *La edad de plata de la cultura española, 1898-1936*, Barcelona, Espasa-Calpe, 1993-1994; Shaw, D.L.: *La generación del 98*. Madrid, Ediciones Cátedra, 1977; Menéndez Alzamora, M.: *La Generación del 14. Una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI Editores, 2006, y un largo etcétera.

cultural e investigador con el mundo exterior y se aprovechara de los avances de su cultura; era lo que se conoce, desde el siglo XIX, con la expresión de *europeizar* nuestro país. Los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza fueron los paladines de este movimiento, pero no los iniciadores. A ellos les habían precedido pensadores de mediados del siglo diecinueve que enviaron al extranjero a algunos de los profesores universitarios españoles, para que importaran creativamente a nuestro país los conocimientos científicos y técnicos de los que se carecían aquí. El contacto con la ciencia francesa no había faltado nunca, por la proximidad de este país y la facilidad del idioma. Pero, en esos años fundacionales y de iniciación, el profesor científico de referencia se ubicaba en la "casi mítica Alemania". Y allí fueron algunos de nuestros profesores. En años posteriores no faltaría la asistencia de profesores españoles a los Congresos Internacionales[5].

José Marvá y Mayer colaboró con el Instituto de Reformas Sociales a partir de 1903, siempre inspirado por los principios de caridad y solidaridad cristiana según sus estudiosos, visitó fábricas y talleres, frecuentó las reuniones obreras y patronales, realizó viajes nada cómodos, como los de las minas de Río Tinto y Almadén y las de la cuenca asturiana, o a las ruinas del tercer Depósito del Canal de Isabel II después de la catástrofe de su hundimiento, a los establecimientos de la industria panadera de Madrid, los centros siderúrgicos y metalúrgicos de Vizcaya, y los textiles de Cataluña y Béjar, etc. Desempeñó con la mejor voluntad las comisiones para poner paz en los conflictos del trabajo, apreciar condiciones de seguridad, reconocer obras peligrosas, etc. A partir de 1913 y hasta 1934 se vinculó al Instituto Nacional de Previsión, en el que posibilitó la aplicación de las Leyes Sociales creando el cuerpo de inspectores de trabajo, del que fue nombrado director en 1919. Luchó por la protección de los trabajadores y llegó a ser presidente de dicha entidad. Fue académico de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, electo el 4 de marzo de 1903, tomó posesión el 5 de junio de 1904. Miembro de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. Jefe de la Sección de Industria en el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Correspondiente de la Academia de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales de Zaragoza y de la Asociación de Ingenieros Civiles Portugueses.

Medalla de Plata en la Exposición de París de 1878 y de Oro en la de Barcelona de 1888. Gran Cruz de la Orden del Mérito Militar, Gran Cruz y Placa de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, comendador de la Orden de Dannebrog (Dinamarca), comendador de número de la Orden Civil de Alfonso XII y Cruz de 1.ª Clase de la Corona de Prusia. Se constituyó, tras su fallecimiento (Madrid, 15 de agosto de 1937), una Fundación Premio Marvá para asuntos sociales y previsión del trabajador, que fallaba el Ministerio de Trabajo. Marvá, además de tener como objetivo estar a la vanguardia de la ciencia y la tecnología, fue un reformador social en la España de principios del siglo XX. Su inteligencia, extensa cultura y vocación de servicio fueron ingredientes necesarios para que dejase una huella que ha perdurado hasta nuestros días[6].

Con inquietudes de reformador social convencido, Marvá ocuparía un puesto relevante en el Instituto de reformas sociales (creado en 1903). El IRS tenía por misión la obtención de información y la planificación del intervencionismo público en materia laboral y de seguros sociales. Significativamente, Marvá se ocupó de la sección de Inspección dentro del IRS. De sus secciones,

[5] Véase Jiménez-Landi Martínez, A.: *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*. Tomo IV. Periodo de expansión influyente, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, editado por Editorial Complutense, 1996, Capítulo II ("La Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas", págs. 25 y sigs.

[6] Véase "José Marvá y Mayer". Real Academia de la Historia. https://historia-hispanica.rah.es/biografias/29362-jose-marva-y-mayer.
Sobre los ingenieros militares, véase VV.A.: *Los ingenieros militares en la historia de España III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros*. Ciclo de Conferencias «III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros», celebrado en la Academia de Ingenieros y en el Instituto de Historia y Cultura Militar durante los meses de abril y mayo de 2011. Revista de Historia Militar, Año LVI 2012, Núm. Extraordinario (Editada por el Instituto de Historia y Cultura Militar).
https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/R/E/REVISTAS_PDF719.pdf

Marvá dirigió la de Inspección. Se trataba de la garantía del cumplimiento de las leyes sociales (poco abundantes en este periodo) que se iban aprobando dentro del marco político de la Restauración. Con esa experiencia pudo impulsar la creación del Cuerpo de Inspección Técnica de Trabajo, llamado a tener una relevancia extraordinaria para el control y vigilancia en el cumplimiento de la legislación social.

Continuaría su labor, en el Instituto Nacional de Previsión (creado en 1908), que continuaría hasta la reforma de 1978[7]. Marvá asumiría la Presidencia del INP en 1911, y continúo con ese cargo hasta 1934. Durante la Dictadura de Miguel Primo de Rivera continuaría, pues, en esa función. Se crea el Ministerio de Trabajo y la Dictadura suprime el IRS. Al frente del Ministerio de Trabajo designa a Eduardo Aunós[8], y esté nombra a *Marvá* como Director General de Trabajo y Jefe de la Inspección de Trabajo. En 1926 se crearía por el Ministro Eduardo Aunós, el Premio Marvá, como homenaje a su contribución y trayectoria profesional al frente de los organismos públicos. Su implicación en los organismos de reforma social alcanza hasta el año 1934, durante la Segunda República Española, siendo Presidente-Honorario del Instituto Nacional de Previsión, falleciendo poco después durante la Guerra Civil (agosto de 1937).

No sólo fue un gran impulsor institucional en la acción social (institucionalismo administrativo), sino que también participaría en el proceso de elaboración de las leyes sociales. Paradigmáticamente, siendo Presidente de la Comisión que redactó en 1911 el Proyecto de retiro de los trabajadores civiles que trabajan para las obras, talleres y fábricas del Ministerio de la Guerra.

Su ideario era eminentemente conservador en el marco de la Restauración monárquica, pero partidario de alcanzar una armonía entre los intereses de los trabajadores y empresarios y de la intervención del Estado en la cuestión social. También potenció la enseñanza y la extensión universitaria en provecho de la cultura de las clases sociales desfavorecidas. Fue miembro destacado de la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas[9] de sus inicios hasta 1923. Defendió una función no sólo técnica ("ingenieril" y meramente técnica) de los ingenieros: una formación que implicaba un conocimiento de la situación de los trabajadores y de la legislación sociolaboral y en

[7] Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

[8] 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*, núm. 27 (2021). https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/471/510

[9] Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), fue una institución creada el 11 de enero de 1907, en el marco de la Institución Libre de Enseñanza (de orienta krausoinstitucionista), para promover la investigación y la educación científica en España. Presidida por Santiago Ramón y Cajal desde su fundación hasta su muerte en 1934, fue desmantelada en 1939 por el régimen de la dictadura franquista y, a partir de su estructura, se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). El Real Decreto por el que se crea la Junta fue firmado por Alfonso XIII el 11 de enero de 1907. El gobierno de Burgos del bando golpista decretó su disolución (19 de mayo de 1938), transfiriendo sus funciones a un recién fundado Instituto de España, aunque la Junta siguió funcionando en la zona republicana hasta el final de la guerra. Terminada la Guerra Civil, el 24 de noviembre de 1939, bajo la Dictara del General Franco se promulgó la ley por la que se creaba el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Véase Jiménez-Landi, A.(1987). *La Institución Libre de Enseñanza* (4 volúmenes) (Edición en línea de la Universidad de Barcelona edición). Editorial Taurus. Castillo Martos, Manuel y Rubio Mayoral, Juan Luis. Enseñanza, ciencia e ideología en España (1890-1950). Sevilla. Vitela Gestión Cultural, 2015. Formentín Ibáñez, Justo y José María Villegas Sanz. Relaciones Culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios. Madrid. Mapfre, 1992. Laporta, F. J., Miguel A Ruiz, Zapatero, V. y J. Solana. Los orígenes culturales de la Junta para Ampliación de Estudios. Arbor, CXXVI/493 (Madrid, enero de 1987). Sánchez Ron, José María (coordinador). 1907-1987. *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después*. 2 vols. Madrid. CSIC. 1988. Vol. I Vol. II. Caballero Garrido Ernesto (coordinador). *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: historia de sus centros y protagonistas (1907-1939),* Madrid, Trea y Asociación Nacional de Estudiantes e Investigadores SIGLO XXI, 2010.

sí un cierto compromiso social, con la elevación educativa y social de las clases trabajadoras y un asesoramiento a empresas y trabajadores[10].

Tanto en lo que se refiere al aspecto militar como en lo relativo a las cuestiones relacionadas con relaciones laborales (incluida la importante materia de la seguridad y salud de los trabajadores en los ambientes de trabajo), el General Marvá tuvo una gran influencia de la experiencia alemana, con la cual estuvo especialmente en contacto a través de las comisiones para analizar las innovaciones tecnológicas vinculadas con la ingeniería militar: la comisión de 1890, vinculada al estudio de las innovaciones de las ciencia en sus aplicaciones al arte militar, visitando al efecto Francia, Alemania y Dinamarca; la comisión de 1898, para analizar los adelantos en los laboratorios de ensayos de materiales, visitando Zurich, Munich, Stuttgart, Berlin-Charlottemburgo, París y Malinas donde se perfilaban ya con rasgos propios de "museos de seguridad e higiene del trabajó"; y la Comisión de 1906, ya en su condición de miembro del Instituto de Reformas Sociales (IRS), con la visita a los principales museos de seguridad y salud en el trabajo y los laboratorios de ensayo de materiales de Charlottenburgo y Stuttgart y los de explosivos de Colonia y Dusseldorf. De esta experiencia daría cuenta en su obra sobre los *Museos de Seguridad e Higiene: descripción de los más importantes de Europa*[11]. Pero no quedó sólo en la experiencia vital y de aprendizaje, porque esas visitas le permitieron, además, conocer los avances que se estaban produciendo en los países europeos más desarrollados del momento en materia de protección laboral y de aseguramiento social público. Así pudo admirar la legislación de seguros sociales de Alemania, desarrollada a partir de la creación pionera de Bismarck (por mucho que en ello concurriese la decisión sustancialmente política de integrar a la clase trabajadora y limitar el poder influencia del partido socialdemócrata alemán, al cual había que "quitarle la hierba bajo los pies", como él mismo vendría a afirmar)[12], las medidas de prevención y reparación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en el mundo industrial, la protección de las personas más vulnerables de mujeres y niños (en una situación de crueldad y desprotección manifiesta en toda la época en que lo tocó vivir)[13], la protección de la vejez, etcétera. En suma, el avance de la prevención y el crecimiento de los seguros sociales obligatorios. Marvá constataba la realidad de nuestro atraso respecto a las legislaciones sociales europeas más avanzadas que él había podido conocer directamente e "in situ". Estas medidas de protección social eran beneficiosas tanto para los trabajadores como para las empresas[14]. Y afirmaba esto en un contexto donde los empresarios -y pensadores conservadores- mostraban su resistencia a adoptar incluso las más obvias medidas de seguridad y salud laboral. Su premisa es que la producción lejos de resentirse se vería beneficiada con la adopción de estas medidas preventivas; aparte del drama humano se evitaría que los siniestros en el trabajo implicaran responsabilidades para los empresarios en términos

[10] Marvá y Mayer, J.: "Función técnico-social del Ingeniero". Conferencia leída ante la 6ª sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Ser. D. José Marvá, General de Brigada, de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909. Véase el papel de los ingenieros, véase más adelante.

[11] Bordonado Bermejo, M.J.: *El General de Ingenieros D. José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, Capítulo IV ("El modelo alemán: los museos de seguridad e higiene"), págs. 65 y sigs.

[12] Mommsen, W.J.: *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*, trad. Genoveva y Antón Dietrich, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1971, 54 y sigs., 85 y sigs., y 157 y sigs.; Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991, págs. 81 y sigs., y 129 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996. El conjunto de factores determinantes del surgimiento de la forma de Estado social es amplio (factores económicos, conflictos sociales, culturales, y el conflicto bélico con la consecuencia de un fortalecimiento de la solidaridad nacional e interclasista y el deseo de una mejora de la distribución de bienes para alcanzar una paz social duradera).

[13] Aparte de la pionera Ley Benot, promulgada el 24 de julio de 1873 durante la Primera República Española, se abordó este problema social en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y en el Real Decreto de 25 de enero de 1908, sobre trabajos peligros e insalubres estableciendo limitaciones para los menores de 16 años.

[14] Marvá y Mayer, J.: "Museos de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Descripción de los más importantes", Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1907, pág. 7.

de imputación de costes de los accidentes de los accidentes y enfermedades profesionales. Aquí el papel de los ingenieros -según *Marvá*- es orientar sus conocimientos no sólo a la productividad en el marco de una organización científica del trabajo, sino, al propio tiempo, persiguiendo la finalidad eminentemente social de protección a los trabajadores garantizando una ambiente seguro y productivo[15]. Y hay que tener en cuenta que Marvá asumiría el cargo de Jefe de la Sección Segunda del Instituto de Reformas Sociales, lo que le permitiría influir en esta importante materia tanto en las propuestas de reformas como en la impartición de conferencias en la "Casa del Pueblo" y en el "Ateneo Literario de Madrid". En toda esa actividad sería un defensor del intervencionismo estatal en la regulación de las condiciones de trabajo y vida de las clases trabajadores. Un intervencionismo científico y humanista como el postulador en términos de conjunto por los reformadores sociales españoles de su tiempo. Con ello se unía a lo que estaba defendiendo toda la corriente del krausismo institucionista (Gumersindo de Azcárate[16]; Adolfo Posada[17]; el "Grupo de Oviedo"[18]; Leopoldo Palacios Morini[19]) y otras direcciones de pensamiento como la democracia cristiana (Severino Aznar[20]; Maximiliano Arboleya Martínez[21], Álvaro López Núñez; Pedro de Sangro y Ros de Olano[22], Luis Jordana de Pozas[23], Inocencio Jiménez[24], etcétera), republicanos independientes (como José Maluquer

[15] Marvá Y Mayer, J.: "Función Técnico Social del Ingeniero". Conferencia leída ante la 6ª Sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias, 1909, pág.7.

[16] Monereo Pérez, J. L. (2023). "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 13(2), 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006, y la bibliografía allí citada.

[17] Un estudio exhaustivo sobre su pensamiento social, político y jurídico y papel en la reforma social en nuestro país, en Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2003; Monereo Pérez, J. L. (2022). "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[18] Monereo Pérez, J.L.: La reforma social en España. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid., El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos, Barcelona, Atelier, 2023, págs. 33 y sigs., y 159 y sigs.; 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. Del propio Adolfo Posada (la figura más destacada del Grupo de Oviedo): Posada, A.: Fragmentos de mis memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983; Posada, A.: Teoría social y jurídica del Estado. El sindicalismo, revisión, edición y estudio preliminar, "Sindicalismo reformista integrado y Estado democrático en el republicanismo social de Adolfo Posada" (pp. IX-LXIV), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2018; Ibid., Breve Historia del Krausismo español, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1981; Buylla, A.,Posada, A. y Morote, L.: El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la reedición de S. Castillo, Madrid, MTSS, 1986. Asimismo, VV.AA.: El Grupo de Oviedo. Discursos de Apertura de Curso (1862-1903), 2 Tomos, estudio preliminar y edición de Santos M. Coronas González, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 2002.

[19] 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).

[20] Monereo Pérez, J. L.: "Severino Aznar y Embid (1870-1959): Política y Seguridad Social desde el Catolicismo Social". (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 5. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/76

[21] Monereo Pérez, J. L.: "Maximiliano Arboleya Martínez (1870-1951): El catolicismo social avanzado: la política de reforma social desde la democracia cristiana. (2022). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 31, 289-312. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/584

[22] Monereo Pérez, J.L: "Pedro de Sangro y Ros de Olano (1878-1959)", en *Diccionario crítico de juristas españoles, portugueses y latinoamericanos*, Peláez, M.J. (Dir.), Parte II, Vol. 1, págs. 498-503, No. 1,0009

[23] Monereo Pérez, J.L: "Luis Jornada de Pozas (1890-1983): La construcción y consolidación del sistema de previsión social en España. (2016). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 7. Pp. 229-247 https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/107

[24] Monereo Pérez, J.L: "Inocencio Jiménez Vicente (9 de noviembre de 1876-27 de abril de 1941): artífice del desarrollo del instituto nacional de previsión y de la previsión social durante la dictadura de Primo de Rivera y la

y Salvador[25] y Práxedes Zancada[26]), los socialistas democráticos (como Pedro Pérez Díaz, Ricardo Oyuelos[27], Rafael García Ormaechea[28], etcétera), conservadores lúcidos (como la figura destacadísima Eduardo Sanz y Escartín[29] y el mismo Eduardo Dato[30]), liberales sociales (José de Canalejas y Méndez[31]). Todos ellos implicados en la labor realizada por el Instituto de Reformas Sociales (1903), el Instituto Nacional de Previsión (1908), la creación de la Inspección de Trabajo (1906), y después, en el periodo de entreguerras, la creación del Ministerio de Trabajo (1920) y las estructuras corporativas autoritarias de la Dictadura del General Primo de Rivera (el caso más significativo es el de Eduardo Aunós[32], y el periodo corporativista del segundo Práxedes Zancada). Pues bien, Marvá se implicaría intensamente en esa labor de reflexión y de acción social colaborando estrechamente con ese grupo, especialmente resulta harto significativa la estrecha -aunque a menudo tensa- colaboración llevada a cabo junto con Adolfo Posada en la elaboración de propuestas, dictámenes y proyectos legislativos relativos a la reforma social en España[33]. Ambos sabían, por experiencia propia, que toda legislación

Segunda República", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 20 (2019), pp. 267-301. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7187441

[25] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[26] Monereo Pérez, J.L: "Práxedes Zancada y Ruata (1880-1936): la defensa de los seguros sociales obligatorios desde el reformismo político y jurídico y en la deriva del partido reformista", *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 26 (2021), págs. 283-315. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7848295

[27] Monereo Pérez, J.L: "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943c): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016).

[28] Monereo Pérez, J.L: "Rafael García Ormaechea (1876-1938): del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 14 (2018), págs. 283-301.

[29] Monereo Pérez, J.L.: El catolicismo social conservador: Eduardo Sanz y Escartín, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010; Monereo Pérez,J.L.: "Cuestión social y catolicismo conservador: el pensamiento reformista de Sanz y Escartín", en Civitas. *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 149 (2011), pp. 5-58.

[30] Monereo Pérez, J. L.: "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): Reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España", en *Revista De Derecho de La Seguridad Social, Laborum*, (29), (2022), pp.311-350. Recuperado a partir de https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/543

[31] Monereo Pérez, J.L.: "José Canalejas y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 30 (2022), págs. 295-324. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/570

[32] 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*, núm. 27 (2021), págs. 257-300. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7918334

[33] Como se ha puesto de manifiesto en el marco de un estudio exhaustivo sobre la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, donde desempeñó un papel central y determinante Adoldo Posada, por Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España*. Adolfo Posada, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 231 y sigs., recordando las memorias incompletas de Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983, apartado "Adaptación al Instituto. Julio Puyol y el coronel Marvá" ["y más tarde general"], págs. 312-315, aunque Adolfo Posaba se mostraba crítico respecto al temperamento algo autoritario del General Marvá. Son fricciones propias de la coexistencia de caracteres personales fuertes muy distintos, aunque unidos en la colaboración de los fines del IRS. Una vez que se impuso el diálogo entre ambos constata Posada: "Y ya desde entonces los anteproyectos de leyes y de reglamentos y las tramitaciones de conflictos se prepararon alrededor de una mesita de pintando pino, en mi despacho, en la más cordial colaboración entre Marvá y yo…" (Ibid., pág. 315). La mayoría de los escritos de las Memorias de Adolfo Posada lamentablemente se perdieron en el contexto crítico de la Guerra Civil provocada por el golpe militar del General Franco. Adolfo Posada, casi de memoria, ordenó sus recuerdos y por eso se hacía referencia a "Fragmentos de mis Memorias". La colaboración era necesaria entre un Jefe de Sección Jurídica (Adolfo Posada) y un Jefe de Sección de Inspección (José Marvá y Mayer). La obra cumbre de Adolfo Posada: Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" (pp. VII a CLXIII.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003. Sobre su pensamiento, asimismo, Monereo Pérez, J. L. (2022). "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

laboral y de aseguramiento social conllevaba obligaciones y cargas económicas para los empresarios y que, sin un cuerpo de Inspección del Trabajo, que controlara y vigilara su cumplimiento efectivo, no sería observada por los empleadores reacción a su aplicación de partida en aquella época del Derecho social de los orígenes. Por otra parte, la inobservancia de las medidas de seguridad y salud laboral y otros incumplimientos de la legislación sociolaboral era un factor sobreañadido de conflictividad laboral. Marvá y Mayer subrayaría, en ese orden de ideas, la función de mediadora y de aseguramiento del cuerpo de inspectores de trabajo. Contribuyendo a la prevención y solución de los conflictos de trabajo. Pero llegado el caso la acción inspectora se materializa en una función sancionadora propositiva de incumplimiento de las normas laborales y de aseguramiento social. La proyección de esta concepción de las tareas de la Inspección de Trabajo influiría, como cabía esperar, en la regulación establecida en el Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo[34]. Conforme al art. 1 "Será objeto de inspección el cumplimiento de las leyes siguientes: 1º. La Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, en lo que hace relación a la previsión de estos accidentes. 2º. La ley que regula las condiciones de trabajo de mujeres y niños, de 13 de marzo de 1900. 3º. La ley de descanso en domingo, de 3 de marzo de 1904. 4º. Las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo". Asimismo, el art. 16 dispone que "para cumplimentar lo dispuesto en el art. 2º [que detalla lo que se debe comprobar] estarán obligados a ejercer su misión por iniciativa propia, indicación de las autoridades, denuncias de los particulares, de obrero o Sociedades de éstos, autorizadas o por orden del Instituto, en todas las industrias objeto de la inspección del trabajo, en lo relativo a previsión de accidentes, procediendo en la forma ordenada por las leyes y reglamentos vigentes". Por su parte, el art. 15 establece que, "los inspectores se considerarán como funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales, con funciones propias determinadas en este reglamento"[35]. Por último, el art. 21 hace referencia a las tareas que les incumben: "La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja o indispensable al cumplimiento de sus deberes. En sus visitas escucharán las quejas y reclamaciones que por todos se les hagan, haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y reglamentos".

José Marvá y Mayer hasta el momento de su jubilación estuvo vinculado con el proceso complejo -con continuidades y rupturas- de reforma social y modernización en nuestro país. Incluso cuando se procedió a la disolución forzosa del IRS y la integración de su estructura y funciones en el Ministerio de Trabajo (por decisión de la Dictadura de Primo de Rivera, Real Decreto de 2 de

[34] Gaceta de 4 de marzo. A este Real Decreto se seguirá un conjunto de normas en sucesivas oleadas: Ley 21 de diciembre de 1907, de Emigración (Gaceta de 22 de diciembre); Real Decreto de 24 de julio de 1921, por el que se aprueba la Reglamentación provisional de la Inspección del Régimen Obligatorio de Retiro Obrero (Gaceta de 27 de julio); Real Decreto de 21 de abril de 1922, por el que se aprueba la Reglamentación provisional para el Servicio de Inspección de las leyes de carácter social (Gaceta de 22 de abril); Decreto de 9 de marzo de 1931, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo (Gaceta de 12 de mayo); Decreto de 9 de mayo); Decreto de 23 de junio de 1932, por el que aprueba el Reglamento para las Delegaciones Provinciales de Trabajo (Gaceta 24 de junio); Decreto de 9 de febrero de 1934, por el que se crea la Inspección de Trabajo en las minas (Gaceta de 10 de febrero); Decreto de 28 de junio de 1935, sobre inspección de los seguros sociales (Gaceta de 30 de junio), etcétera.

[35] El Preámbulo del Decreto de 9 de mayo de 1931 (por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo; Gaceta de 12 de mayo) resulta especialmente significativo de la relevancia de la Inspección del Trabajo, al señalar que "la eficacia de las leyes sociales tiene su principal fundamento en la Inspección del Trabajo, encargada de realizar, en nombre del Estado, la función de vigilancia del cumplimiento de aquellas leyes y servir de verdadera garantía de los derechos de los trabajadores. Desde que en nuestro país se inicia la legislación social esta Inspección viene funcionando al amparo del Reglamento de 1º de marzo de 1906 preparado por el Instituto de Reformas Sociales…".

junio de 1924[36]), Marvá asumiría los cargos de Inspector General del Trabajo y de Director General de Trabajo y Acción Social. Más adelante sería nombrado Vicepresidente del Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria, en el marco de la Dictadura, la cual postulaba una suerte de "regeneracionismo autoritario" aplicado también a las relaciones laborales individuales y colectivas/sindicales. 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[37].

La labor desempeñada por Marvá en el Instituto Nacional de Previsión fue también relevante. El INP nace por impulso del IRS, al igual que lo fue de la Inspección de Trabajo, y sin duda es obra principal, en este caso, de José Maluquer y Salvador: "José Maluquer y Salvador fue uno de los grandes fundadores de los seguros sociales en España. En particular, es el fundador director del Instituto Nacional de Previsión (INP), columna vertebral de todo el sistema de previsión social en nuestro país desde su aparición, y que en el año 1978 se transformaría en el Instituto Nacional de la Seguridad Social"[38]. Aunque en el INP Marvá no tuvo ese papel central que sí alcanzó con la Inspección de Trabajo dependiente del IRS, sí mantuvo una presencia continua en el INP. Por lo pronto, Marvá sería Presidente del INP, del Consejo del Patronato y de la Junta de Gobierno del INP desde 1913 (sucediendo en la tarea de dirección tras el periodo inicial de Eduardo Dato, quien lo fue de 1908 a 1913)[39]. Continuaría estando vinculado al INP, incluso tras el asesinato de Eduardo Dato, el 8 de marzo de 1921, por entonces Presidente del Consejo de Ministros, y durante la etapa de la Dictadura del General Primo de Rivera. Bajo su presidencia se gestó la implantación del Retiro Obrero Obligatorio en 1919. Ejerció el cargo de Presidente del Instituto Nacional de Previsión (INP) hasta el

[36] El Real Decreto del 2 de junio de 1924, dictado por el Directorio Militar de Primo de Rivera en España, oficializó la refundición e inserción del Instituto de Reformas Sociales (IRS) en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Este decreto centralizó organismos sociales y supuso la supresión de la autonomía del IRS, convirtiendo sus Juntas Locales en Delegaciones del Consejo de Trabajo.

[37] Véase González Calleja, E.: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial,2005, pág.405. Véase también la excelente obra de González Cuevas, P.C.: *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*, Madrid, 1998; ID.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, 2000. Asimismo, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, especialmente, págs. 284-293.

[38] Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, pág. 1; Capítulo III ("El nacimiento del INP y del sistema de Seguros Sociales"), págs. 175-293; Ibid., Monereo Pérez, J.L.: El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica, en VV.AA.: *Cien años de protección social en España*. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión, Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007, págs. 43-154.

[39] Marvá asumió la presidencia tanto del Consejo de Patronato como de la Junta de Gobierno en los años iniciales tras la fundación de la institución. Hay que tener en cuenta que el INP se estructuraba con un Consejo de Patronato (supervisión general) y una Administración Central. Marvá dirigió el Consejo encargado de la gobernación política. Ley referente a la organización por el Estado de un Instituto Nacional de Previsión («Gaceta de Madrid» núm. 60, de 29 de febrero de 1908, Departamento: Ministerio de la Gobernación. BOE-A-1908-1676):
Art. 4. ° "Habrá al frente del Instituto Nacional de Previsión un Consejo de Patronato, que formulará los estatutos y Reglamentos y sus modificaciones; determinará las tarifas y condiciones de los contratos de pensiones; organizará libremente el personal; formará los presupuestos anuales; acordará las reglas de distribución de bonificaciones; examinará la gestión de la Junta de gobierno, y tendrá, en suma, las facultades de dirección y representación general del Instituto".
Art. 5.° Dicho Consejo de Patronato se compondrá de un Presidente y de catorce Consejeros, verificando los primeros nombramientos el Ministro de la Gobernación, por medio de Real decreto, en la siguiente forma: el Presidente y siete Consejeros, por su libre designación, y los siete restantes, a propuesta del Instituto de Reformas Sociales, debiendo figurar necesariamente en el Consejo uno de los Vocales elegidos para representar en el referido Instituto a la clase patronal, y otro de los delegados para la clase obrera […].
Art. 6 Las funciones ejecutivas corresponderán a una Junta da gobierno, que no podrá exceder de cinco Vocales, elegidos por el Consejo de Patronato".

año 1934. En mayo de 1934 cesa (es relevado, en sentido estricto) del cargo de Presidente -después de más de dos décadas al frente de la institución- permaneciendo como Presidente Honorario del INP. El 16 de mayo de 1934 se nombró a Juan Usabiaga Lasquivar como su sucesor en la presidencia del INP. Marvá falleció en Madrid en 1937 en plena Guerra Civil[40].

Por el decreto de 19 de noviembre ha sido nombrado D. Adolfo Posada presidente del Instituto Nacional de Previsión, en la vacante producida por la exaltación de D. Juan Usabiaga al ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. El Sr. Posada es uno de los hombres más conocidos en el campo de la ciencia *y* de las reformas sociales de España, a las que hace muchos años viene consagrando las luces de su gran inteligencia y las fuerzas de su bien disciplinada voluntad. Con ocasión del nombramiento de Adolfo Posada, José Marvá y Mayer pronunció el siguiente discurso, que resulta significado en varios aspectos que después se subrayarán: "Y he de empezar por felicitar al Sr. Ministro de Trabajo por el acierto que ha tenido en la sustitución de mi querido amigo el Sr. Usabiaga. He de demostrar mi aserto, aunque sea brevemente, citando fechas y hechos. Treinta y un años hace que, con mi querido amigo el Sr. Álvarez Buylla y mi presente amigo el Sr. Posada, inauguramos el Instituto de Reformas Sociales, en el que seguimos laborando en los problemas sociales de previsión durante muchos años. Y veintidós hace precisamente hoy que *mi llorado e insigne maestro D. Gumersindo Azcárate* me dió posesión del cargo de presidente del Instituto Nacional de Previsión, cargo que he ocupado hasta hace muy poco. Al cesar en él, sustituyéndome mi querido amigo el Sr. Usabiaga, fuí designado por el Consejo de Patronato, en virtud de la ley orgánica del Instituto y disposiciones legales, presidente honorario, designación tanto más honrosa y agradecida por mí cuanto más inmerecida. Durante todo el largo tiempo de mi vida activa en este Instituto, mi espíritu ha vivido constantemente en contacto y sin fatiga alguna con los temas de Previsión social. El ministro ha tenido el feliz acuerdo de nombrar presidente al Sr. Posada, designación digna de todo aplauso, y consté que no inspira mis palabras la lisonja, que nunca cultivé. Porque entendemos todos que el Sr. Posada ha de continuar con feliz éxito la gran obra hasta ahora desarrollada por el Instituto, porque su gran cultura social, sus extensos conocimientos, su labor ininterrumpida, demuestran que el Sr. Posada no es una esperanza, sino una realidad. Así lo han entendido los ilustres jefes de esta casa, desde el consejero delegado, D. lnocencio Jiménez, al que califico de "rueda catalina" de la máquina, como significación figurada de la gran importancia funcional de su persona, hasta el último funcionario de los diversos servicios, y seguro estoy de que éste es el pensamiento de todos y el mío con ellos"[41].

En primer lugar, debe destacarse que Marvá reconoce el magisterio de Gumersindo de Azcárate; y no lo hace por mera cortesía como se infiere literalmente de sus palabras ("Y veintidós hace precisamente hoy que *mi llorado e insigne maestro D. Gumersindo Azcárate* me dió posesión del cargo de presidente del Instituto Nacional de Previsión…"). En segundo lugar, muestra que las

[40] Véase Aznar, S.: "Marvá y la política social", *Homenaje a la memoria del General Marvá celebrado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 2 de marzo*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

[41] Anales del Instituto Nacional de Previsión, Año XXVII.-Núm. 129, Noviembre 1935, Madrid, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora del M. Minuesa de los Ríos, 1935, págs. 1158-1159.
Adolfo Posada también tuvo palabras de amabilidad respecto a Marvá: "Por tanto, yo saludo en la persona del ministro de Trabajo al gobierno de la República; saludo a mi querido amigo-y le agradezco las frases que me ha dedicado- al Sr. Usabiaga, a quien he abrazado antes de entrar y abrazaré al salir, y quiero dirigir un saludo al señor vizconde de Eza, porque ha intervenido muchísimo en las cuestiones sociales y fue uno de los hombres que dio mayor impulso al Instituto de Reformas Sociales, en que yo trabajé durante veinte años, y un abrazo cariñosísimo al general Marvá, a mi querido amigo y compañero, que hemos colaborado en una intimidad constante durante veinte años, formando o preparando la labor social de todo ese tiempo, que yo estimo como un timbre de gloria para los dos. Mil veces, reunidos en aquella salita del Instituto de Reformas Sociales, hemos trabajado juntos, colaborando en una armonía, en una cordialidad, que yo pongo como ejemplo de cómo se puede trabajar por su país por encima del carácter, por encima de la representación y por encima de las ideas políticas que cada cual tiene. Tengo la creencia de que en ningún país hay más motivos para unirse, por muchísimos que haya para creerse separado, y yo, en mi posición y en mi vejez, quiero tener siempre una representación de imparcialidad, de objetividad, en los problemas más graves, más trágicos, que pueda tener España" (Ibid., pág. 1158).

relaciones entre Adolfo Posada y José Marvá, efectivamente acabaron por ser cordiales y mutuamente satisfactorias para alcanzar el buen fin de previsión social perseguido por el INP.

2. MARVÁ EN SU CONTEXTO DE ÉPOCA: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES Y EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

Existe un hito histórico en la reforma social en España. El 30 de abril de 1903 se publica en *La Gaceta de Madrid* el Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales[42]. Su lógica interna era la propia del "liberalismo avanzado" (que no era otro, en el fondo, que el "liberalismo social" defendido por José Canalejas Méndez, Ferrol, 31 de julio de 1854-Madrid, 12 de noviembre de 1912); un viraje hacia el liberalismo social e intervencionista que sería el resultado de un largo proceso de maduración del pensamiento político jurídico y social sobre el apreciable fracaso del liberalismo clásico de los orígenes. Dicho Instituto se inspiraba[43] en el Proyecto de Instituto de Trabajo[44], pero presentaba importantes diferencias[45]. Por lo pronto su creación suponía la disolución de la Comisión de Reformas Sociales (en adelante, CRS)[46], estableciendo que la documentación y los libros de aquélla pasarían al Instituto. En abril de 1904, Buylla[47] y Posada recibieron un telegrama firmado por Moret con la invitación de que formaran parte de la estructura directiva del mismo[48]. Posada aceptó -con sus dudas internas[49]- fue nombrado, en su calidad de sociólogo y profesor de Derecho político, jefe de la Sección Primera, encargada de los servicios de biblioteca, de información bibliográfica, de jurisprudencia, y de redacción y publicaciones. Desde este ámbito -y en permanente contacto con la realidad social y con los actores implicados- pudo continuar ejerciendo su compromiso intelectual respecto al problema social y su reforma, buscando la armonía social desde la mejora de la condición de los trabajadores con el pleno disfrute de sus derechos de ciudadanía y frente al liberalismo doctrinario[50]. Ello desemboca en la

[42] "Real Decreto de constitución del Instituto de Reformas Sociales", Gaceta de Madrid, 28 de abril, 1903, págs.371-372; y su Reglamento, aprobado el 15 de agosto de 1903, Gaceta de Madrid, 18 de agosto de 1903.

[43] Así lo reconocía el preámbulo del Decreto creador del Instituto de Reformas Sociales, "Gaceta", del día 30 de 1903. Unos meses después se publicaba, el 15 de agosto del mismo año de 1903, el Reglamento de dicho Instituto con la firma del ministro de la Gobernación, Antonio García Alix.

[44] Monereo Pérez, J.L: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones, 2003, Capítulo II. 2.2., págs. 282 y sigs. ("El Proyecto del Instituto del Trabajo. Los ejes fundamentales del Proyecto Posada-Buylla-Morote y sus diferencias con el posterior Instituto de Reformas Sociales"), y págs. 308 y sigs. ("El Instituto de reformas sociales y la elaboración de proyectos de legislación social").

[45] El 15 de agosto de 1903 se publicó el Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Véase Palacio Morena, J.I.: La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, Madrid, MTSS, 1988.

[46] Sobre la CRS, véase De La Calle Velasco, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, MTSS, 1989; Monereo Pérez, J.L: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Subdirección General de Publicaciones, 2003, Capítulo II. 2.2., págs. 282 y sigs.

[47] 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

[48] Lo recuerda así Posada,A.: Fragmentos de mis Memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.305.

[49] "Me distraía tan a mi placer escribiendo mis artículos ... casi uno a diario algunas temporadas...Pero Clarín había muerto y yo me sentía muy sólo allá en mis adentros. Seguro estoy de que, de vivir Leopoldo, no me hubiese movido de Oviedo... Y, en efecto, el 8 o el 10 de abril, en un departamento de segunda clase, tomamos, sin despedirnos de nadie más que del rector Aramburu, el tren para la Corte y, contra lo que esperábamos, no volvimos a nuestras cátedras de Oviedo. Y aquí termino los recuerdos de estos mis años de trabajos. "Veinte años de cátedra!". Cfr. Posada, A.: *Fragmentos de mis Memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.306.

[50] El compromiso intelectual se reflejaría en autores vinculados fuertemente al reformismo, inicialmente desde el "socialismo jurídico". Es el caso de Ricardo Oyuelos, que mantuvo una enconada defensa del orden democrático y de la justicia social en el ejercicio de una abogacía comprometida (hecho que ya había mantenido Adolfo Buylla

consagración constitucional de un verdadero *Estatuto de los derechos de la ciudadanía*, configurador de un *status positivus* de los pertenecientes a la clase trabajadora, en los planos civil, socioeconómico, y político-jurídico. Lo cual supondría la superación del individualismo liberal. El IRS fue presidido por Gumersindo de Azcárate[51], liberal republicano (de cuyo ideario no se apartó nunca, a pesar de que admitiera -junto con su maestro Azcárate- la "accidentalidad" de las formas de gobierno[52]) vinculado a la Institución Libre de Enseñanza[53]. Republicano independiente fue también Alejandro Gallart Folch[54].

La creación del IRS no fue precisamente el resultado de la improvisación. Su constitución como una *organismo estable* para preparar la legislación social (en una visión integral del "problema social") y el intervencionismo público había madurado en la transformación de las mentalidades de la doctrina reformista, y en la experiencia acumulada por la tarea de la CRS, en el cambio de actitud

desde las filas del krausismo institucionista). Oyuelos realza la importancia de las políticas de reformas y la necesidad de realizar una revolución pacífica y "jurídica" como mecanismo de instauración de un régimen socialista. Cree posible mejorar la condición social, moral e intelectual de la clase obrera partiendo del mismo del régimen capitalista. No obstante, a partir de la década de los veinte se produce en su pensamiento -al igual que en Salvioli y en Consentini; pero también entre las filas del krausismo como el caso de ciertos planteamientos de Posada- un cierto desplazamiento del socialismo jurídico hacia el corporativismo, tan frecuente, por otra parte, en la intelectualidad española de la época. En este sentido puede incluirse el ensayo Oyuelos, R.: "Psicología de la Legislación Social", en *RPS*, núm.6 (1928), págs. 42 a 47.

[51] Monereo Pérez, J. L. (2023). "El republicanismo democrático español y la política reforma social: Gumersindo de Azcárate" *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1-126. https://doi.org/10.46661/lexsocial.8006, y la bibliografía allí citada.

[52] La accidentalidad de las formas de gobierno y la defensa de la democratización de la Monarquía oligárquica implantada con la Restauración había sido afirmada por el propio Adolfo Posada, perteneciente al Partido Reformista, y posibilista en este sentido.

[53] De él decía Posada -que reconoció reiteradamente su magisterio- que "Sólo teniendo presente el influjo de Azcárate y su rara, única posición en la política, podrá explicarse, hecho capital, que siendo el maestro un republicano militante, jefe en ocasiones de la minoría republicana del Congreso de los Diputados, haya, sin embargo, sido constantemente respetado como personalidad casi sagrada para todos, salvo para algún desdichado, por todos los Gobiernos conservadores y liberales, en la presidencia del Instituto". Cfr. Posada, A.: "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional de Trabajo (Informaciones Sociales), OIT*, vol. II, núm.2 (1930), pág.121. Véase el ensayo de Posada, A.: "La forma de gobierno ¿Es Accidental?" (1917), en *España en crisis*, Madrid, Editorial Caro Raggio, 1923, págs.92 y sigs. Es significativa la reflexión confluyente, y coincidente, de Posada, cuando indica que la existencia y persistencia de una "Monarquía parlamentaria, de las ventajas que suponga el hecho de sustraer a la lucha pasional de los partidos una magistratura que, merced a la aplicación del principio hereditario, puede dar la impresión de la continuidad del sentir nacional. Mas para que esta impresión no se desvanezca, es preciso que el monarca marche con su tiempo y sepa mantenerse imparcial ante las divisiones partidistas y la oposición de las tendencias que en la vida social se produzcan. De otro modo, la ventaja, circunstancial, del principio hereditario se convierte en el más grave de los inconvenientes" (Ibid., pág.97). A mayor abundancia: "La fórmula de la Monarquía representativa, obra esencial del gran espíritu político inglés, ha destruido o suavizado las distinciones rígidas entre Monarquía -absoluta, habría que añadir- y República -democrática, sería preciso agregar-" (Ibid., pág.99). Su conclusión no se hace esperar: "En los días en que este movimiento político empezaba a diferenciarse, estaba todo lo que se indica antes tan en la atmósfera, tanto y tanto se respiraban en el ambiente las ideas generadoras, que hasta desde lo más alto de la jerarquía del Estado se creyó oportuno hacer un gesto. Y el venerable Azcárate, encarnación lo más mínimo su conciencia de viejo republicano, ni rectificar en una línea la significación de su historia, pudo ir a Palacio, departir con el Monarca y pronunciar luego aquella frase ya famosa, histórica de: -Han desaparecido los obstáculos tradicionales" (Ibid., pág.103). Véase Monereo Pérez, J.L.: "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada", estudio preliminar a Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII; Ibid., La reforma social en España: Adolfo Posada, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003; Ibid., "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada. Lex Social: Revista De Derechos Sociales, 12(1), (2022) 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

[54] Monereo Pérez, J.L.: "Alejandro Gallart Folch (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 37 (2023), págs. 263-304.

que supuso la Encíclica *Rerum novarum*[55], el ensayo fundamental del frustrado Instituto del Trabajo, y la más extendida convicción de la élite política interna e internacional (la institucionalización de la reforma social fue de hecho promovida en sedes internacionales, conferencias, congresos, encuentros, aun partiendo del respeto a los modelos nacionales de organización política y jurídica del cambio a llevar a cabo) de que era necesario afrontar de modo *sistemático y permanente* la revisión del sistema liberal individualista ante su agotamiento y manifiesto fracaso para conseguir la finalidad esencial de mantener la paz y la estabilidad en la sociedad. Su configuración administrativa era bien significativa: el nuevo organismo ostentaba autonomía económico-administrativa, y realizaba una forma muy interesante -e innovadora- de lo que entonces o más tarde se llamó *descentralización por servicios*, lo que le permitía apartarse al Instituto de los vaivenes de la política y de la acción perturbadora de los gobiernos inestables[56].

El IRS tenía una estructura consolidada, que, las revisiones operadas, en noviembre de 1922, constaba de un Pleno integrado por Vocales gubernamentales, por Vocales de representación patronal y por Vocales de representación obrera. Estaba integrado por hombres de mentalidad reformista y conocedores de los problemas obreros. La organización administrativa del IRS estaba estructurada a través de una Secretaría General, una Vicesecretaría y tres grandes Secciones técnicas, a cargo de Adolfo Posada y Adolfo Álvarez-Buylla. Con el aumento de los cometidos se procede a una reorganización de servicios, por lo que las tres antiguas Secciones técnicas se transformaban en dos Direcciones Generales. Tras la reorganización, Posada dirigió la Dirección General de Legislación y Acción Social, articulada en cinco Secciones: la de Legislación y Publicidad, a cargo de Pedro Sangro; la de Cultura y Acción Social, encabezada por Leopoldo Palacios, y en la cual nacieron las Escuelas Sociales que más tarde organizaría Eduardo Aunós y después perfeccionó Sangro; la de Jurisprudencia, por el que bajo la firma de *Mucius Scevola ocultaba su verdadero nombre, Ricardo Oyuelos, un grandísimo civilista*; otra de Asociaciones, a cargo de Juan Uña, y, finalmente, la Agrosocial, dirigida por Constancio Bernaldo de Quirós, aunque en ella trabajaba también el malogrado profesor Franciso Rivera Pastor (neokantiano). Por lo que se refiere a la otra Dirección General, la dirigiría férreamente el general *Marvá y Mayer,* que -como se indicó- impulsó decisivamente la creación de la Inspección de Trabajo. Esta Dirección tenía encomendada la estadística permanente de la producción y el trabajo, cuyo jefe era José Gacón y Marín; la inspección y experiencia social, estaba encomendada a Alvaro López Núñez; una Asesoría Jurídica, a cargo del malogrado Práxedes Zancada, y en la cual figuran, entre otros, González-Rothvos y Martín Granizo. Después, terminada la guerra de 1914, se reorganiza una Sección especial que ya existía en 1908, la cual, ante la misma necesidad de hogares que comenzó a sentirse, se transformó en un Servicio denominado de Casas Baratas. El Servicio estaba integrado por varias Secciones: Económica, Jurídica, de Construcciones, de Publicidad y Estadística, y otra de Anormalidades de la Vida del Trabajo. A todo ello debe añadirse la misma Inspección del Trabajo, que dividía a España en ocho regiones, contribuyendo a la efectiva implantación de la reforma social. En ella se estructuraron las Delegaciones de Estadística, un servicio de Contaduría, Habilitación, y un comienzo de Biblioteca que iría ampliándose progresivamente[57].

El INP estuvo vinculado con el Instituto de Reformas Sociales[58], del cual aquél no fue sino una prolongación especializada, pero dotado de autonomía jurídica. La idea de la fundación del INP

[55] Véase Montero, F.: *El primer catolicismo social y la "Rerum Novarum" en España. 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983.

[56] Cfr. Posada, A.: *Fragmentos de mis Memorias*, Oviedo, Universidad de Oviedo, Cátedra Aledo, 1983, pág.305.

[57] Véase la exposición Martín-Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus Hombres (Conferencia en la Escuela Social),* Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947, págs.12 a 13.

[58] Como consta en el RD de 13 de mayo de 1903, publicado en la Gaceta de Madrid nº 134, jueves 14 de mayo (republicado en corrección de errores en la Gaceta de Madrid, nº. 135, vierte de 15 de mayo, se nombraron a los miembros del Instituto de Reformas Sociales. Presidente: Gumersindo de Azcárate; y vocales Segismundo Moret, Vicente Santamaría de Paredes, Pedro J. Moreno Rodríguez, Fermín Hernández Iglesias, Rafael Salillas, Rogelio Inchaurrandieta, José Maluquer y Salvador, José Piernas Hurtado, Eduardo Sainz Escarpín, José María Manresa y Navarro, Francisco Javier Ugarte, Raimundo Fernández Villaverde, Manuel Mariategui y Vinyals, el Conde de San

está en una carta de José Maluquer, de 1890, y la concreción de su proyecto, en una moción al IRS, en 1903. Esas son las raíces de la obra[59]. Desde su implicación en la reforma social él estaba muy influenciado por la doctrina de la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (él se distinguió siempre por su espíritu social cristiano) y la labor de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, que tenía un significativa Sección española[60]. Actividad que sería continuada por la sociedad para el Progreso Social[61]. El INP muy pronto dejó de ser un organismo consultivo puramente técnico, de estudio y preparación de leyes, para transformarse en un organismo ejecutivo en contacto directo con los problemas más apremiantes de la actualidad de su tiempo. Precisamente como "filial" del mismo se creó el INP. La iniciativa e impulso correspondió a Maluquer, ayudado por *José Marvá y Mayer* (Alicante 8 de enero de 1846-15 de agosto de 1937) y López Núñez[62], primero, y por Inocencio Jiménez y Severino Aznar. Más tarde se incorporaron Jordana de Pozas, Ayats, Álvarez Ude, Aniceto Sela y otros muchos, lo cuales contribuyeron a su estabilidad y desarrollo[63]. Los Institutos (IRS; INP) no serían 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. 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

Bernardo, Melquíades Álvarez, Rafael Conve y Luque, Emilio Sánchez Pastor y José Echegaray. Este nombramiento (como personalidad caracterizada integrada en la representación técnica, de libre elección del Gobierno) refleja ya la presencia acreditada de José Maluquer en lo concerniente a la reforma social; una presencia que ya era anterior en el marco de las actividades desarrolladas por la Comisión de Reformas Sociales. Interesa realzar en este compromiso anterior.

[59] Véase Obras, vol. I.; Pulido Fernández, A.: *Biografía del Excmo. Sr. D. José Maluquer y Salvador, Consejero-Delegado del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1924; , y las semblanzas de su vida y obra recogidas en Anales del Instituto Nacional de Previsión, Año XXIII, núm. 91, Mayo-Junio, Madrid, 1931, Imprenta y Encuadernación de los Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos. Creado el INP, en él y en su amplia actividad encerró su vida José Maluquer. La creación del INP fue debida al "apostolado del señor Maluquer" (Ibid., pág. 404); "apóstol de los seguros sociales" (Ibid., pág. 407, 437, 453). "Con él desaparece el patriarca de la Previsión organizada en España" (Ibid.,pág.421). Era una "idealista práctico" que viviría siempre en su obra (pág.427). Cfr. Monereo Pérez, J.L.: Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[60] En la doctrina de la época se destacaba el influjo de la acción internacional encaminada a lograr establecer de forma generalizada un sistema de seguros sociales. Se hizo público un Manifiesto de las tres grandes asociaciones internacionales de política social, publicado en español por la Sección Española de Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, Madrid, 1915. Por iniciativa surgida en el Congreso de Política Social de Praga, la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, el Comité Permanente de Seguros y la Asociación de lucha contra el paro, se fundieron en un solo organismo llamado Asociación Internacional para el progreso de la legislación del trabajo. Véase González Posada, C.: *Seguros sociales (Enfermedad, invalidez, vejez, muerte),* obra premiada por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en el concurso libre del "Premio Cortina", Madrid, Imp. del Asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús, 1926, págs.8-9. En esa fecha el autor era Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, Oficial Letrado del INP y Jefe de Negociado en la Secretaría del Congreso de los Diputados.

[61] Ya se puede intuir en esa misma denominación la influencia positivista del progreso. Puede verse, en general, Bury, J.: La idea de progreso, Madrid, Alianza, 1971.

[62] Monereo Pérez, J.L.: "Catolicismo Social y Previsión Social: Álvaro López Núñez", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 152 (2011), págs. 907-944: Ibid., "Álvaro López Núñez (1865-1936)", en Revista de derecho de la seguridad social, Laborum, núm. 3 (2015), págs. 253-280.

[63] Véase Martín-Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres, Patronato de la Escuela Social de Madrid*, Madrid, 1947, pág.22. Por cierto, el Real Decreto de 17 de agosto de 1925, crea dentro del Ministerio de Trabajo de la Dictadura de Primo de Rivera la primera Escuela Social propiamente dicha: la Escuela Social de Madrid. Después se dictaría la Real Orden de 12 de agosto de 1926, relativa a la ordenación de los estudios sociales y certificado de estudios de la Escuela Social. Véase Gómez, G.: "Origen y desenvolvimiento de las Escuelas Sociales", en *Revista de Trabajo*, números 28-29 (1942).

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. 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"[64], mientras que el INP tendría plena continuidad y se reforzaría a medida que se iba desarrollando el sistema de seguros sociales obligatorios (o, como los llamaría Maluquer, "seguros de utilidad social"). Es lo cierto que el espíritu y forma de articulación del IRS, basado en el diálogo y la cooperación entre las fuerzas sociales y en la pretensión de realizar una política de *negociación legislativa previa* y condicionante de la iniciativa gubernamental no encajaba con el modo de comportamiento autoritario de la Dictadura, que aprovechó la incapacidad del régimen de la Restauración para responder satisfactoriamente al cúmulo de problemas y tensiones acumuladas durante su desarrollo en esas dos primeras décadas del siglo veinte. El IRS (que no pudo alcanzar lo que pretendía por las mismas contracciones internas del régimen conovista, basta reparar en la no aceptación política de los sucesivos proyectos de Ley de contrato de trabajo para dar cuenta de este hecho crítico) fue suprimido con la coherencia propia de una decisión autoritaria que supo ver en todas sus consecuencias previsibles, como tantas cosas, nuestro Adolfo Posada[65].

Ningún pensador ni actor social consciente y responsable puede ser indiferente a las exigencias de su tiempo. Era una coyuntura (entre dos siglos) fuertemente marcada por la emergencia de la "cuestión social" en sus más intensas manifestaciones[66] y por el debate[67] respecto a la oportunidad y, en su caso modos de realizarse, de la reforma social a través de la intervención estatal. Entre los partidarios del intervencionismo reformista en lo social se sumarán personas y grupos de distintas ideologías políticas y jurídicas. Las reformas sociales no sólo obedecen a las presiones del movimiento obrero y a las iniciativas de control y de pacificación social de los gobiernos dentro de

[64] 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*, en la serie de las organizadas por la Sociedad para el Progreso de la Legislación del Trabajo, en Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1925.
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 Núñez, Salvador Crespo y López de Arce, Leopoldo Palacios y Morini, Constancio Bernardo de Quirós, Pedro Sangro y Ros de Olano, Práxedes Zancada de Ruata, Federico López Valencia, José Conde y Sé, Juan de Uña Sarthou, José Casais Santaló, León Martín-Granizo, Mariano González-Rothvoss, Antonio Fabra Ribas, Franciso 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.

[65] Véase Posada, A.: Fragmentos de mis memorias, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983. Posada renunciaría a integrarse en las estructuras autoritarias de la Dictadura. Sobre la contribución decisiva de Posada al desarrollo de la reforma social y, en particular de la labor del IRS, véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003.

[66] Se pensó que la cuestión social no debe quedar limitada la cuestión obrera, pues junto a la política de protección y defensa obrera ha de admitirse una política social en sentido amplio que abarca muchas e importantísimas cuestiones. Cfr. Castroviejo, A.: "Catolicismo, intervencionismo y acción social", en La Paz Social, 1911, págs.288 a 294, y antes que él Posada, A.: Est. prel., "El Derecho y la cuestión social", en Menger, A.: *El derecho civil y los pobres*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1898.

[67] En esto ha sido muy importante la aportación de Montero, F.: "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. Primera parte: El debate académico", en *Revista de Trabajo*, números 59-60 (1980), págs.119 a 165; Ibid., "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. Segunda parte: El debate político-parlamentario", en *Revista de Trabajo*, núms.61-62, págs. 36 a 91.

un Estado autorreferente, sino también, complejamente, a los impulsos e inquietudes ideológicas de los propios reformadores sociales[68]. Entre los liberales y republicanos sociales era frecuente que se defendiera, como Canalejas (1845-1912), un *cristianismo práctico que se resuelve en el valor de la solidaridad*[69], aunque reformadores sociales como Maluquer y Salvador en el plano estrictamente político su planteamiento era laico y miraba muy de cerca al reformismo social de Lloyd George en Inglaterra. De ahí su consagración y dedicación a la política y al Derecho social, que estaría llamado a realizar el valor, la idea, de la justicia social[70]) no se limitó a una política defensiva de orden público social (enfoque predominante en el nacimiento del sistema de seguros sociales)[71], sino que trató de mejorar el desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía dentro de un proyecto de construcción

[68] Parte de esa complejidad derivada de la multicausalidad de la cuestión social ha sido puesta de relieve entre nosotros por Cabrera, M. y Del Rey Reguillo, F.: *El poder de los empresarios: política y economía en la España contemporánea (1875-2000),* Madrid, Taurus, 2002, págs.142 y sigs., Montero,F.: "Conservadurismo y cuestión social", en Tusell, J, Montero, F. y Marín, J.M.(eds.).: *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Anthropos, 1997, quien observa que la reforma social es el resultado de la convergencia de un conjunto de factores entre los que no se puede descuidar el ideológico o mental. Aparte del hecho de que la reforma social en España se planteaba en el marco del reformismo social europeo (Alemania, Francia, Bélgica, etc.) (Ibid., págs. 59 a 61. Véase sobre la influencia comparada Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, págs. 471 y sigs.; González Cuevas, P.C.: *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, págs. 51 y sigs., 221 y sigs., 293 y sigs., y 359 y sigs.

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

[70] La idea de justicia social y su materialización marca un punto de inflexión en la ideología liberal desde el liberalismo individualista clásico hacia el liberalismo social, el cual precisamente defendería la instauración de un Estado social y democrático de Derecho y la consiguiente garantía de los derechos sociales de ciudadanía. Un punto de inflexión en esa transición lo constituye L.T. Hobhouse, el cual defendió la legitimidad del Estado intervencionista para la garantía de los derechos sociales (tales como las pensiones para la vejez, los accidentes de trabajo, el desempleo, la tutela de la salud, etc.). Véase, Hobhouse, L.T.: El liberalismo, edición y Estudio preliminar, "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007, passim, y la referencia a los derechos sociales de la ciudadanía, pág. 89. Para el liberalismo de los orígenes y su configuración como liberalismo doctrinario, véase Díez Del Corral, L.: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973.

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

de un régimen democrático[72]. En la misma fundación del INP participaron personalidades de distintas tendencias, krausismo, catolicismo social, conservadores y socialistas. El dilema del reformismo era cómo conciliar el bienestar de los miembros de la sociedad (bienestar público) con la consolidación y acrecentamiento del poder del Estado. No se trata de una ruptura final con el Sistema establecido, sino de la aparición cuantitativa de *nuevas reglas de juego.* El derecho a la protección económica aparece naturalmente como una prolongación de los derechos civiles, en la misma dirección que marcara el art. 21 de la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano ("Los socorros públicos son un deber sagrado. La sociedad debe la subsistencia a sus ciudadanos menos afortunados, sea procurándoles trabajo, sea asegurando medios de existencia a quienes no tienen edad para trabajar"). Pensaba, con optimismo nada oculto, que el avance de la previsión social crearía el ambiente de seguridad propicio para el desarrollo cualitativo del sistema social en su conjunto. Con todo el sistema protector asumiría la doble funcionalidad de contención social (evitando una desestabilización del orden establecido) y de promoción a través de la cobertura de las necesidades sociales legalmente

[72] Véase Monereo Pérez, J.L.: *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, MTAS, 2003. Pero siempre se debe subrayar que la apreciación de los factores determinantes de la instauración de una legislación social (y en particular de seguros sociales) obedece siempre a razones complejas, y no unidireccionales. Es manifiesto que se produjo una tensión dialéctica entre los enfoques defensivos y los enfoques ofensivos en el proceso de reforma social en España. Entre los defensivos, sin duda está el miedo al hecho revolucionario. Un ejemplo significativo que apunta lo siguiente: "Los antecedentes del seguro social, antes de entrar en el análisis del Código obrero rusos, los encontramos en la carta magna que el Emperador de Alemania presentó en 1881 al "Reichstag" para las reformas sociales de aquella nación. Pedía el soberano a su Gobierno que cumpliera con el deber de curar las llagas sociales con una legislación adecuada, que aliviase los sufrimientos de las clases obreras y contrarrestase los métodos revolucionarios de la democracia social". En 1883, implantó Alemania el seguro contra enfermedades, en 1884, el seguro contra accidentes y en 1889 el seguro contra la invalidez y vejez. Esta última ley introducía un nuevo principio y sólo después de grandes dificultades durante dos años de discusión, fue aprobada. Reformada en 1891, rigió hasta 1899, en que sufrió nuevas aclaraciones y enmiendas. Cfr. Hostench, F.: El Código Rusos del Trabajo (Código del Trabajo y de la Previsión Social de Francia, y Legislación Social de Inglaterra y Alemania), Madrid, Francisco Beltrán-Librería Española y Extranjera, 1925, cap. XII, pág.195; Ibid., Un problema de clases medias. Ensayo de derecho social de previsión, Madrid-Barcelona, Francisco Beltrán, 1922. Se realza que el Estado se convierte, por la evolución del derecho, en órgano de intereses generales, colectivos, a cuya conservación atiende sobre los individuales, legislando de acuerdo con la conciencia popular por sentimientos de solidaridad social. En 1875. Y se recoge las elaboraciones en este sentido del Socialismo de Cátedra. En 1875 escribía Schmoller que el sistema de los seguros sociales había de dar a la vejez un consuelo y sentaba la conclusión de que tenía por destino el seguro reemplazar en el porvenir la asistencia pública de aquel entonces, con sus bárbaras disposiciones y sus resultados morales (con expresa de Schmoller, G.: Política social y Economía política, trad. de Lorenzo de Benito, 1905). Es así, que el principio de beneficencia de que es un principio alardea la ley se convierte en afirmación del derecho por las garantías que merece el trabajo respecto de la protección de la salud física y moral y la capacidad de desarrollo, así como a la libertad y seguridad para la conclusión de los contratos y a la conciliación de los conflictos. El deber del Estado de asegurar la vejez del trabajador es una consecuencia del de protección, principio de derecho natural que ha pasado al positivo. Por eso las afirmaciones del nuevo derecho social del que forma parte el seguro, importan restricciones en el derecho privado, y así vemos cómo el Estado, en todas las naciones, para allegar fondos con que hacer frente a las atenciones de los pobres, limita los derechos de los ricos al imponer a los patronos la obligación de abonar una cuota para el seguro de sus obreros, ejerciendo, por virtud de ese derecho, un poder coactivo, pues confía a la "jurisdicción judicial" la exacción por vía de apremio de las cuotas impagadas de que se nutre el capital del seguro. Para Hostench el derecho positivo social o del trabajo está informado por un principio práctico en cuanto significa acomodación a la realidad. Ley social o ley del trabajo significan una misma ordenación de esta ciencia del derecho social que comienza con el recogimiento por el Estado de la personalidad colectiva para fines de defensa profesional, sigue con la protección de los trabajadores, desde los aspectos de salubridad e higiene física hasta el moral y económico de los retiros, y acaba con la organización del sistema de retribución o el salario. Las leyes obreras, producto de la acción conjunta del individuo, de la sociedad y del Estado, que se necesitan y se compenetran, constituyen además la expresión de una aproximación entre los intereses del derecho privado y del público, ya que están dictadas para presidir las relaciones del trabajo en bien de la comunidad, para la realización de un fin social (El Código ruso del trabajo, cit., págs.7-8). Cfr. Monereo Pérez, J.: "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. https://econpapers.repec.org/article/ervrehipi/y_3a2017_3ai_3a11_3a03.htm

socializadas; liberación que permitiría una participación más activa de los ciudadanos en el desarrollo de una sociedad democrática.

Las leyes sociales (incluidas las leyes aseguradoras, de vejez o retiro obrero, de maternidad, etc.) permiten traer a la esfera del Derecho a los trabajadores; pero es ya un Derecho "reformado", "transformado" en un sentido más social. Su entronque con el catolicismo social se hace explicito en su "Estudio del retiro obrero en el aspecto cristiano", *Semanas Sociales,* Madrid, mayo de 1906), donde la postula la reforma social en el marco de la "acción social católica": "Ningún terreno hallaremos mejor preparado para hablar de sanas reformas a favor de los obreros que laborando en la esfera de la Iglesia católica fundada por el Dios de los ricos y de los pobres, de los débiles y de los poderosos, por el hombre-Dios, que vislumbrando desde aquella montaña ya para siempre célebre a los humillados y desvalidos de todos los tiempos y naciones, formuló en las Bienaventuranzas que en la infancia aprendimos sin apreciar bien su importancia, un Código universal y perenne de fraternidad universal y de significación de los humildes, cuya doctrina represente en el transcurso de los siglos, siendo de ella trasunto las admirables *Encíclicas acerca de las cuestiones obreras del sabio Pontífice León XIII*, y las leyes sociales de los pueblos todos, los cuales, aun respecto a los países que se consideren más distanciados de este centro mundial de caridad, *en cuanto tiene razonada y justificada protección a la clase trabajadora, son lejana derivación y débil corolario de las orientaciones sublimes del Evangelio cristiano".* Para él la Encíclica "Rerum Novarum" estaba inspirada en una "grande efusión de caridad, *a la vez* que, de equidad social, siendo quien habla el Vicario de Cristo en la Tierra, enlácense directamente las manifestaciones más que ninguna de las antes expuestas con el sermón de la montaña". ("Geografía Social". "Trabajos y publicaciones de D.José Maluquer y Salvador, vol. III, págs.74-.75). El catolicismo social se opone a una organización liberal que se entiende que ha sido causante de la condición deplorable en que se encontraban las clases trabajadoras, que se vinculan a la formación histórica del proletariado industrial. La doctrina social católica tenía un sesgo corporativista desde sus inicios y pretendía ser una solución intermedia entre el liberalismo y el socialismo.

Su dirección de pensamiento está próxima, pero es más partidaria del intervencionismo público (seguros sociales obligatorios) que la posición defendida por Eduardo Sanz Escartín[73], partidario de una reforma social de inspiración católica y conservadora, y de un intervencionismo moderado[74]. No se olvide que, en todo caso, también para él la intervención del Estado constituye una "tendencia intermedia"[75].

[73] Véase la trilogía sobre la cuestión social de Sanz Escartín, E.: *La cuestión económica*, Madrid, Pérez Dubrull, 1890; El Estado y la reforma social, Madrid, Imprenta de la Sociedad Editora de San Francisco de Sales, 1893; El individuo y la reforma social, Madrid, Hijos de J.A. García, 1896.

[74] 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. En muchos aspectos su posición estaba muy próxima a la de Eduardo Dato, el cual, aún 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.

[75] Estos son los términos utilizados por José Canalejas y Méndez en su "Discurso Preliminar" al libro de Buylla,A., Posada, A. y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España, Memoria acerca de los Institutos del Trabajo en el extranjero*, por J. Uña y Sarthou, Prólogo a la reedición de S. Castillo, Madrid, MTSS, 1986, págs. XLIII y sigs. Canalejas observa que el Estado debe intervenir entre los dos intereses rivales, capital y trabajo, extendiendo la esfera de sus atribuciones para defender la salud y vida de los obreros construyéndoles viviendas, fomentando la pequeña propiedad frente a la grande, persuadido de que sólo cuando el pueblo posea, tendrán interés en la estabilidad del régimen (Ibid., pág. XLV). Es un intervencionismo público orientado hacia el "progreso" social: "La clave del progreso es la influencia moderadora ejercida por el derecho sobre una despiadada competencia. Quien dice sociedad, habla de conciliación, de armonía, de esfuerzos concertados por la solidaridad sin la que no cabe concebir la permanencia y vigor de los Estados" (Ibid.,pág. LVII). En esta obra se deja constancia de la pluralidad de corrientes de pensamiento que estaban en la base del programa de reformas sociales propuesto (socialistas reformistas, catolicismo social, intervencionismo institucionista y también de tipo conservador-reformista, etc.).

Era una crítica a la concepción que el liberalismo originario tenía del individuo antes de su deriva democrático-social hacia lo que se daría en llamar propiamente "liberalismo social" y con él se defendería -junto a otras direcciones de pensamiento reformista- la construcción de un Estado intervencionista capaz de garantizar los derechos sociales de la ciudadanía[76]. Con ello se trataría de *superar la modernidad liberal restringida* propuesta por el liberalismo individualista, y que había fracaso al no poder hacer valer en la práctica al conjunto de los individuos los dogmas de la autonomía individual y de igualdad[77]. Se veía la igualdad como principio de justicia social. De este modo, de la concepción liberal originaria de una autonomía absoluta de la esfera económica se pasa a una autonomía limitada por las intervenciones y controles llevados a cabo por el poder público. Se acentuaban los componentes estatutarios de la ciudadanía y de los contratos de trabajo (deviniendo ese contrato en un típico contrato normado), a la par que se establecía un estatuto protector frente los riesgos de la existencia de la clase trabajadora en sí (después expandida a toda la ciudadanía). Es lo cierto que los derechos sociales en su conformación más moderna comportan una penetración del contrato por el estatus, y con ello la subordinación relativa del mercado a la justicia social. El seguro social era una tecnología generalizada que permitía el control de los riesgos y su reparto entre individuos solidarios frente a situaciones previsibles. El Estado social actúa como una instancia de colectivización de los riesgos, a través de formas de aseguramiento obligatorio. De la visión del liberalismo clásico (Locke)[78] del individuo como individuo propietario (propiedad privada individual) se pasa a la concepción en el liberalismo social del individuo como partícipe de la "propiedad social". Ello permitía un gobierno de sí a las clases desposeídas de propiedad privada (la "clase no propietaria"), de manera que ostenten una verdadera libertad de elección y una posibilidad de participar en los asuntos públicos. La posición antropológica del hombre[79] es la de persona libre pero titular de derechos sociales prestaciones (conjunto de protecciones sociales) frente al Estado que le permiten garantizar una cierta posición de independencia y seguridad ante los riesgos de la existencia. Esta forma de "propiedad" organizada y gestionada por el Estado había sido elaborada desde distintas corrientes de pensamiento, pero quizás encontró su plasmación más definida y paradigmática en lo que se refiere, ante todo, a la idea social, por los reformadores sociales solidaristas de la III[a] República francesa (Alfred Fouillé, Émile Durkheim -más inspirador que perteneciente a la esa corriente de pensamiento reformista-, Léon Bourgeois, Charles Gidé, Celestín Bouglé, entre otros)[80]. Ello reflejaba la opción por una vía intermedia (una pretendida tercera vía) entre el liberalismo originario y las ideologías más revolucionarias de defensa de la propiedad colectiva en sustitución de la propiedad privada individual sobre la riqueza y los medios de producción. La

[76] Me he ocupado de esta evolución en el pensamiento político del liberalismo y su giro hacia el Nuevo "liberalismo social". Cfr. Monereo Pérez, J.L.: "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", Estudio preliminar a Hobhouse, L.T.: *Liberalismo*, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Hobhouse (como lo fue Emilio Durkheim o Adolfo Posada) identificó la crisis de la modernidad liberal y se comprometería intelectual y políticamente en la revisión del liberalismo clásico y en su transformación como Nuevo liberalismo social. El Estado social podía afrontar la solución de la cuestión social que se había convertido en una amenaza para la estabilidad del orden social mediante una extensión del concepto de justicia social. En una dirección muy similar se situaría después el gran ensayo de Marshall, T.H.: *Ciudadanía y clase social* (1950), en Marshall, T.H. y Bottomore, T.: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

[77] Sobre ello ha insistido Wagner, P.: *Liberté et discipline. Les deux de la modernité*, trad.francesa, París, Métaillé, 1996.

[78] Locke, J.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1989.

[79] Una perspectiva de más largo alcance sobre la construcción de la identidad moderna, en Taylor,CH.: *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna (1989),* trad. A. Lizón, Barcelona, Paidós, 2006; Gauchet, M.: *El desencantamiento del mundo. Una historia política de la religión*, trad. E. Molina, Madrid, Trotta, 2005.

[80] La teorización más acabada de la noción de propiedad social como embrión de la que se después se llamaría "ciudadanía social" sería Fouillé, A.: *La propiété sociale et la démocratie*, París, Hachette, 1863 (1ª edición), 1884; concepción que mantuvo también en su obra La ciencia social contemporánea, trad. Prólogo y Notas de Adolfo Posada, Madrid, La España Moderna, 1894. Sobre la posición de Fouillé y del solidarismo reformista, véase Gurvitch, G.: *La idea del derecho social* (1932), trad. y estudio preliminar de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

propiedad social engloba los derechos sociales, las protecciones sociales y, en general, el conjunto de servicios públicos y de bienes colectivos organizados y dispensados por la sociedad organizada. En coherencia, el Estado intervencionista y regulador ha de garantizar las condiciones idóneas para la cohesión social. Entre esas protecciones se encuentran la protección contra los riesgos de la existencia (enfermedad, accidente común o laboral, desempleo, maternidad, vejez, muerte y supervivencia), que remite a la concepción clásica de la previsión social y su desarrollo posterior como Seguridad Social y sus correspondientes programas sociales. Al tiempo la Seguridad Social sería elevada rango de un derecho social fundamental[81]. En este marco del Estado social asume una función aseguradora frente a los riesgos y una función distributiva en el reparto de los mismos y en la organización de los servicios públicos. En este sentido el Estado social intervencionista ("Estado de servicio público") organiza la "sociedad aseguradora", utilizando la tecnología del seguro social (público) como instrumento técnico y político-jurídico para la gestión y reducción de los riesgos sociales[82]. Las clases desposeídas (no propietarias) no podían hacer frente a la inseguridad permanente de su existencia; su falta de control les colocaba en una situación *objetiva de "imprevisión social"* (imprevisión como estado objetivo), a la que con harta frecuencia hacía referencia José Maluquer como elemento determinante de la organización pública de la gestión de los riesgos sociales para responder a la necesidad de protección del individuo. Es la perspectiva antropológica que se residenciaba en la liberación del ser humano de la necesidad. El Estado social, con toda la maquinaria predispuesta para la garantía de los derechos de ciudadanía social (que originariamente centraba la protección entorno al estatuto del empleo) no resuelve la contradicción entre la igualdad formal y la desigualdad real, de hecho, pero busca la implantación una igualdad intermedia, no plena, una igualdad sustancial de oportunidades en una sociedad de semejantes (y, por consiguiente, diferenciados en su posición socio-económica), que acabará siendo una de las condiciones de la democracia moderna. En esa sociedad de semejantes no hay una igualdad absoluta de condiciones, sino el objetivo más modesto de un orden social en el cual las desigualdades materiales no son susceptibles de provocar la ruptura del vínculo de común pertenencia al conjunto social. Los individuos disponen de los recursos y precondiciones sociales mínimas necesarias para mantener relaciones de interdependencia social. El individuo -especialmente el "no propietario"- puede reclamar como derecho social la garantía de la existencia digna frente a la colectividad organizada. Inicialmente se articularon protecciones y derechos a la condición del trabajador (esto es, accediendo a la ciudadanía social a través de un estatuto del trabajo que incorpora garantías sociales no mercantiles; desmercantilización relativa del trabajo), para después abarcar adicionalmente a todos los ciudadanos en situación objetiva de necesidad, organizados en colectivos o "poblaciones" funcionalmente acotadas[83]. Con ello se instauraría un plano completo de Seguridad Social tendiente a asegurar a todos los ciudadanos los medios necesarios para la existencia digna. La aceptación en el derecho positivo de los derechos sociales de la ciudadanía habría todo un potencial de posibilidades de desarrollo autónomo de la personalidad individual y se enmarcaría en proceso de democratización de la sociedad moderna. El programa de seguridad social moderna quería combatir la inseguridad social asegurando la protección frente a ella, sus peligros de disociación social y la creación de un mundo más justo[84]. El Estado social actúa como una instancia de gestión colectiva de

[81] Véase OIT.: *Seguridad social: un nuevo consenso*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002. También, insistiendo en el carácter redistributivo de la Seguridad Social, Titmuss, R.M.: *Política social* (1974), Barcelona, Ariel, 1981, especialmente, págs.118 y sigs.

[82] Véase la construcción de la sociedad contemporánea como "sociedad aseguradora" (estatalmente aseguradora), en Ewald, F.: *L'État providence*, París, Bernard Grasset, 1986.

[83] Como crítica al individualismo liberal veía Alarco y Horcas el derecho social (incluidos los seguros sociales). Véase Alarcón Horcas, S.: *Código del trabajo*, tomo 1, Madrid, Editorial Reus,1927, págs. 34 y sigs.

[84] Conviene recordar esto cuando nos encontramos ante nuevos riesgos de anomía o disolución del orden social con la emergencia de nuevas incertidumbres y rupturas del vínculo social. El problema había sido perfectamente intuido por Durkheim en el desarrollo de la cuestión social en la sociedad industrial (véase Monereo Pérez, J.L.: "La filosofía social y jurídica de Durkheim: trabajo, solidaridad y cuestión social", en *Civitas. Revista española de Derecho del Trabajo*, núm.131 (2006), págs. 587 y sigs.) y en sus manifestaciones más recientes se pueden vislumbrar respecto a la emergencia de la "sociedad del riesgo", con la desestandarización y desestructuración del trabajo productivo, la

los riesgos sociales, neutralizando las situaciones de inseguridad social, procurando reducir los riesgos y, en caso de no poder evitarlos, atender a sus consecuencias mediante prestaciones de reparación colectiva de los mismos.

Ello permite comenzar a comprender el tipo de racionalidad política y técnica que sostiene el discurso de nuestros grandes reformadores sociales. Se buscaba la investigación de los hechos sociales, utilizando un método empírico[85]. Las aproximaciones a la "cuestión social" desde la sociología y la economía eran bien significativas en todo el proceso de reforma social. Este enfoque -o, mejor, actitud- "cientificista" no era enteramente nuevo. Era el modo metodológico de pensar de los llamados "socialistas de cátedra" (Gustav Schmoller; Lujo Brentano; Werner Sombart; Adolph Wagner, etcétera), el "socialismo agrario" de Henry George (el llamado "georgismo"), defendido desde una metodología económica y sociológica[86]. Ya con referencia a Albert Schäffle[87] trató de diferenciar entre intervencionismo y socialismo (en una dirección próxima a la de Adolfo Posada). Los socialistas de cátedra aportarían los esquemas inspiradores de la acción tanto desde el punto de vista

generalización de la movilidad impuesta, la individualización de la desigualdad social (individualización negativa) y la aparición de nuevas formas de gestión más flexible de los riesgos sociales (correspondientes al llamado "estatuto de la movilidad" impuesto por las nuevas formas de organización de la producción y de división del trabajo social). Esta forma de sociedad ha encontrado su formulación definida en Beck, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998; Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Barcelona, Paidós, 1997; Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996; Rosanvallon, P.: *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Ed. Manantial, 1995.

[85] Véase Tönnies, F.: Principios de sociología, trad. Vicente Llorens, revisión, edición y Estudio Preliminar, «La sociología como crítica social: La aportación de Ferdinand Tönnies», a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2009; que el mismo proyectó a la cuestión social, Desarrollo de la cuestión social, trad. de M. Reventos, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1927; lo estudios e informes sociales se venían abordando desde la sociología empírica también por Weber, M.: *Sociología del trabajo industrial*, Madrid, Trotta, 1994, en el marco de la Asociación para la política social inspirada en el socialismo de cátedra; y por Le Play, F.: Les ouvriers europèens (1955), 6 vols., 2ª ed., Tours, Mame, 1877-1889, en el cuadro de un reformismo social más conservador; connotaciones de este enfoque de sociología empírica pueden apreciarse en Marvá Y Mayer, J.: "El trabajo en las minas", Algorta, 1970; Ibid., "Función técnico-social del Ingeniero", Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909; Sanz Y Escartín, E., Salillas Y Panzano, R.Y Puyol Y Alonso, J.: "Informe referente a las minas de Vizcaya", Madrid, IRS, 1904; Sangro Y Ros De Olano, P.: *Primer Congreso Nacional de Emigración*. Memoria acerca de los trabajos del Congreso, presentada al Instituto de Reformas Sociales", Madrid, IRS, 1909. La figura del ingeniero del Estado -vinculando la idea positiva de la ciencia y del progreso- conectaba con la formación de una élite tecnocrática al servicio de este y de sus objetivos de intervención y regulación socioeconómica. La perspectiva de ingeniería social abría el horizonte hacia una transformación de la sociedad con base en criterios científicos, positivos y de carácter empírico. Permitiría abundar en un consenso básico sobre los presupuestos del orden social y la preferencia por el principio de eficiencia en el plano económico y social. Este modo de pensar era una base para el auge del pensamiento reformista a través de la ingeniería social. Sobre esa confianza en el conocimiento científico en el periodo, véase Geymonat, L: *Historia de la filosofía de la ciencia*, 3 volúmenes, Introducción, adaptación y edición al cuidado de Pere Lluís Font, Barcelona, Ed. Crítica, 1985, y Serres, M. (Ed.): *Historia de las ciencias*, Madrid, Cátedra, 2001; Charmers, A.F.: *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*, 10ª ed., Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1993.

Se llamó la atención de las "clases ilustradas", apercibidas por el convencimiento de su misión social. No son sólo los sociólogos, también ingenieros, médicos, abogados, etc., todos han de contribuir, dentro de su campo de acción, a resolver los problemas sociales, cumpliendo sus deberes, dando ejemplo y aportando al común esfuerzo su grano de arena. 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, págs.136-137.

[86] George, H.: *Progreso y Miseria*, edición y Estudio Preliminar, «Economía política de la desigualdad: progreso y miseria en Henry George», por J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008.

[87] Cuya recepción fue muy relevante en el krausoinstitucionismo; Azcárate, M.: "El socialismo de Schäffle", en *BILE*, XIX (1895), págs.280 a 213; Posada, A.: "Sociología. Aberto R. Schäffle", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (1904), págs.289 a 300. Sobre ello puede consultarse Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999.

económico ("moralización" de la economía de mercado, y la consiguiente crítica al individualismo liberal) como desde la perspectiva social (legitimando política y económicamente la intervención). Este economista alemán de los llamados socialistas de la cátedra (que no eran propiamente socialistas, aunque reconocían mucha intervención del Estado, en su obra científica a favor del proletariado). Este autor defiende el seguro obrero obligatorio, esto es, como deber legal del seguro (Ibid., p.24). *La idea de una sociedad de tipo aseguradora presentaba la virtualidad de propiciar la integración de la clase trabajadora en el orden liberal reorganizado*[88]. En realidad, el llamado "socialismo de Estado" se asimilaba también al "socialismo de cátedra" (Wagner, Schmoller, Schaeffle, Sombart, Herkner[89], Jay, Bouglé, Scelle, etc.), para los que la cuestión social[90] encuentra su solución eficiencia en la intervención jurídica e institucional del Estado (Estado intervencionista y *racionalizador*)[91] en el orden económico y social. Para ellos el Estado es una instancia organizadora de la economía nacional[92], y cuya maquinaria administrativa permitiría conocer la situación real de las clases trabajadoras para buscar soluciones político-jurídicas. La cuestión social se planteaba como *cuestión de Estado*[93]. En particular, Schmoller (1838-1917) partirá de la situación de injusticia económica en su tiempo, y la dialéctica para afrontarlas existente entre revolución y reforma social, configuradas

[88] Algo parecido ocurrió en Francia, bajo la influencia de la experiencia alemana, como puede apreciarse en Merrien, F.X.: Face à la pauvreté, París, 1994.

[89] Herkner, H.: *La cuestión obrera*, Madrid, Reus, 1916.

[90] La cuestión social entendida, algo más que sutilmente, como una inquietud en torno a la capacidad de mantener la cohesión de una sociedad. Cfr. Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Madrid, Paidós, 1997.

[91] La idea de un Estado administrativo de intervención directa en las relaciones económicas y sociales estaba presente en el maurista Calvo Sotelo, J.: *La doctrina del abuso del derecho como limitación del derecho subjetivo*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1917, especialmente, págs.43 y sigs. Es evidente que su formulación era muy anterior no sólo en la doctrina extranjera, sino también entre nosotros con Adolfo Posada y sus traducciones de León Duguit (Manual del Derecho constitucional, El derecho social, el derecho individual y la transformación del Estado y Las transformaciones del Derecho público y del Derecho privado), y su visión de un solidarismo jurídico encarnado en el emergente Estado administrativo de servicio público. También el mismo Posada, A.: *La reforma constitucional*, Madrid, Edit. Victoriano Suárez, 1931. Hay que decir, ciertamente, que el protagonismo de la Administración Pública en el Estado moderno había sido advertido ya por autores como Lorenz von Stein y su defensa de una "monarquía de reforma social". En él la reforma social aparece ya como una alternativa intermedia entre liberalismo individualista y socialismo. Véase su obra Stein, L.V.: *Movimientos sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. No obstante, el Estado social contemporánea se configuraría como un Estado de pluralidad de clases, donde el Estado social asume una función mediadora entre los intereses en presencia. El Estado social cristalizaría una "sociedad aseguradora" a través de la garantía constitucional de una serie de derechos sociales de prestación pública. Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996; Eward, F.: *L´État providence*, París, Grasset, 1986. Para la construcción teórica del Estado administrativo, véase Forsthoff, E.: *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*, Madrid, Tecnos, 2015.

[92] Así se reflejó, al menos, desde el manifiesto del Congreso de Eisenach en 1872, redactado por el fundador de la escuela histórica alemana de la economía, Gustav Schmoller. En dicho manifiesto programático se partía del intervencionismo estatal, de la consideración del Estado como una institución moral de educación del pueblo, y se defendía un "socialismo de Estado" que comportaba la realización de una reforma social (entendida sobre todo como reforma "legal") y políticas económicas y fiscales de carácter redistributivo. Véase Schmoller, G.: *Política social y economía política*, 2 tomos, trad. Lorenzo Benito, que en esas fechas era Vicerrector y Catedrático de Derecho Mercantil en la Universidad de Barcelona, Barcelona, Imprenta de Henrich y Com.ª en C.-Editores, 1905 (reeditada por Editorial Comares). Schmoller sería Rector de la Universidad de Berlín (1897). Por cierto, un dato nada irrelevante es que esta editorial es la que había publicado dos libros de Antón Menger, El Estado socialista, y El derecho al producto íntegro del trabajo. Obras publicadas en una edición conjunta: El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo (El Estado Socialista), edición y Est. Prel., a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002.

[93] Ese carácter complejo y multicausal de la cuestión era reconocido desde la dirección de pensamiento próxima al socialismo de cátedra de Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. I, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914, págs. 43 y sigs.

como dos opciones antitéticas[94]. No se olvide que Schmoller fue el fundador de la escuela sociológica alemana de economía política[95].

Pero detrás de su planteamiento técnico Maluquer tenía la preocupación de la paz social y de la estabilización del sistema y la exigencia civilizar un sistema social que se había mostrado extraordinariamente injusto, al mismo tiempo que se evidenciaban las insuficiencias de las medidas de caridad y beneficencia pública. Este era un rasgo generalizable en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX[96]. El propio Maluquer y Salvador, aprecia esa fundamentación político-jurídica de la creación de la legislación social: "Es una ley de organización del trabajo, que la inspira la experiencia germánica y las declaraciones de la parte permanente del Tratado de Versalles de que *la paz social requiere la equidad social, y esto varias medidas, entre ellas los seguros de vejez e invalidez, sin los que una nación podría ser un foco de inquietud peligroso para todos las demás que atiendan debidamente estos nuevos progresos"*[97]. López Núñez, su discípulo y continuador de su obra en materia previsión social[98] (también lo fue Federico López Valencia), hacía notar que no habrá paz en el mundo si perduran estas ingentes masas de hombres desprovistos de toda reserva ideológica con que abroquelarse contra las fáciles sugestiones de los conceptos primarios de la igualdad y comunismo. Tampoco concluirá la guerra civil del taller, ni se asegurará la producción y, por consiguiente, la subsistencia de la sociedad, mientras la mayoría de los productores de la riqueza sea un rebaño de seres inconscientes, acoquinados por todos los dolores del infortunio. Él reclama

[94] Véase SCHMOLLER, G.: *Política social y economía política*, trad. Lorenzo Benito, que en esas fechas era vicerrector y Catedrático de Derecho Mercantil en la Universidad de Barcelona, revisión, edición y Est.prel., a cargo de J. L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

[95] Véase HERKNER, H.: «Gustav Schmoller als Soziologie, en Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik », vol. 18, III serie, vol. 63, 1922, págs.1 y sigs.

[96] Véase HATZFELD, H., "Du pauperisme à la securité social, 1850-1940, París, 1971; y DONZELOT, J.: *L' invetion du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, París, Librairie Arthème Fayard, 1984. Autores como Booth habían constatado ya los límites de la filantropía y de la caridad privada para afrontar el problema de la pobreza masiva ("mass poverty"). Veáse BOOTH, W.: *In Darkest England and the Way Out*, London, International Headquarters, 1890, la influyente obra de GEORGE, H.: *Pobreza y Miseria*, Est.prel., de J.L.Monereo Pérez, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

[97] "Afirmación del Derecho constituido. Conferencia en el Ateneo de Gijón el día 25 de abril de 1921", en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., pág.199. Destaca que "La característica general del nuestro sistema de seguro obligatorio, es la de referirse, como ya dije, a la organización del trabajo; es decir, a ser antes que una ley de asistencia social, una ley de perfeccionamiento en la vida económica, y en tal sentido está establecida la relación entre el Estado y la acción patronal. En efecto, como se ha visto por la experiencia a que aludía antes, esta reforma favorece la normalidad del trabajo". Cfr. MALUQUER, J.: *Reglamentación del seguro obligatorio de retiros obreros*, Conferencia, Madrid, Editorial Reus, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921, pág.13; "Y así fui a aquella conferencia, no aportando máximas de Congresos sociales ni de moral cristiana, sino refiriéndome a memorias de juntas de accionistas de los Estados Unidos que demostraban de una manera palmaria que el empleo de grandes sumas en estas obras de reforma social había seguido una normalidad verdaderamente grande en el trabajo y que la empresa que más atendía estos asuntos era la empresa que obtenía mayor resultado financiero" (Ibid.,págs.14-15).

[98] López Núñez (fallecido en Madrid 30 de septiembre de 1936) ingresó en el grupo de la Democracia Cristiana en el que desempeñó el cargo de censor. En 1925 escribió un ensayo "Inventario bibliográfico del Grupo de la Democracia Cristiana. Su pensamiento es típico del catolicismo social, y de hecho él realizó varios trabajos sobre la Encíclica "Rerum Novarum" y el Código Social de Malinas. Desde su posición en el INP fue un grandísimo divulgador e impulsor de la labor de previsión para resolver el problema que consideraba principal: la tendencia hacia la imprevisión social en España, por dificultades sociales y por actitudes. Su ideario en materia de previsión estaba impregnado del pensamiento de su Maestro, Maluquer y Salvador: énfasis en la labor formativa y pedagógica, la concepción del seguro como fórmula matemática de la solidaridad humana, apuesta por la regulación internacional de la previsión social (perteneció a la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores y al Comité Internacional de Seguros Sociales), y la defensa de la Seguridad Social como instrumento de realización de la justicia social. Desempeñaría igualmente el cargo de profesor de la Escuela Social de Madrid y ocupó otros varios, como el de consejero superior de Instrucción Pública, secretario general de la Conferencia de Seguros Sociales.

la *eficacia moralizadora de la previsión social*[99] *y de contención*[100] *para realizar esa magna obra de restauración social.*

Defendía un eficaz intervencionismo del Estado en los seguros de utilidad pública o seguros obligatorios, en el marco de una política social. Afirmaba la neutralidad ideológico-política del INP, pues su objetivo era la previsión social en el marco de un reformismo social intervencionista y armonicista. Ese intervencionismo del Estado no es para Maluquer -como lo fue también para otro reformador social, Adolfo Posada- socialismo se reforma social del orden existente, especialmente en el orden económico y en el campo de las relaciones de trabajo. En este sentido los seguros sociales constituyen un "régimen legal", sin perjuicio de su mejora voluntaria a través de la iniciativa privada.

Para él era fundamental la idea de movilización social de todas las personas, asociaciones e instituciones, conscientes de la necesidad de establecer un régimen de previsión social como sistema de seguridad. Ha de existir siempre una colaboración de la acción social y del Estado. Su ideal era el establecer un Estado social, pero rechazando una completa estatización de las formas de aseguramiento social. Es más, podría decirse que Maluquer y Salvador adopta una posición de liberalismo social ("Republicanismo social")[101]. Su perspectiva de *ingeniería social*[102] se muestra también en esa

[99] López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.128-129, con apoyo en el pensamiento de Concepción Arenal.

[100] Observa López Núñez, que "llegaremos a la paz social, fundamento de todo adelantamiento, instaurando en los pueblos un régimen democrático, no en el sentido de predominio tiránico de las masas inconscientes, en cuyo seno gregario se disuelven lo mejores, sino en el de regular ordenamiento de las funciones, los deberes y los derechos de las clases sociales, para beneficio de todas ellas, y especialmente de las más necesitadas. Esto es lo que modernamente se llama democracia cristiana. En su opinión, el liberalismo individualista había restringido el concepto de democracia, limitándolo a aquella estéril, cuando no perturbadora, intervención de las muchedumbres en los grandes Parlamentos políticos, mediante la ley mecanicista de las mayorías, que lleva frecuentemente a la oligarquía de los profesionales de la política, que es la tiranía de los peores". Cfr. López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.130-131.

[101] Véase, ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 143 y sigs., 255 y sigs., y 295 y sigs.

[102] Conviene recordar ese modo de ver y de analizar la realidad social. El "ingeniero social", un "planificador" y un "técnico" puede ocuparse de muchos modelos posibles de sociedad sin que trate de predecir cuál de ellos será el que llegará a realizarse. Es posible que surjan nuevos tipos de sociedad, a veces los inventores de modelos sociales o de instituciones sociales individuales pueden ser mejores profetas que aquellos que pretenden que el empirismo quede restringido, únicamente, al análisis de determinados modelos. Se puede imaginar tipos diferentes de orden social sin que de entrada nos planteemos la cuestión de saber cuál de esos órdenes sociales se nos presenta como más probable. Aunque sólo raras veces las invenciones sociales son el producto de un procedimiento bien planeado. A la "ingeniería social" también le corresponde elaborar o crear una terminología adecuada a los nuevos tipos de sociedades imaginados o proponibles. Véase Neurath, O.: *Fundamentos de las ciencias sociales*, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007, cap.II.13 ("Uniformidades inestables e ingeniería social"). En nuestro país se destacó la importante función social y económica del ingeniero, el cual debería tener un conjunto de conocimientos jurídicos sobre el contrato de trabajo, de seguridad y salud laboral, condiciones de habitabilidad de las casas próximas a la empresa y adecuación de los economatos proporcionados por el empleador. Debería tener en conocimiento preciso de la legislación sociolaboral y debería intervenir para humanizar el trabajo -colaborando en el campo de aplicación a la tarea estatal encaminada a ese fin- y asumir funciones de armonización entre trabajadores y empresarios. Véase, en este sentido, Marvá Y Mayer, J.: "Función técnico-social del Ingeniero", Conferencia leída ante la sexta sesión del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Sr. D. Marvá, General de Brigada, de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1909. Marvá había viajado con frecuencia a varios países europeos, y sobre todo le impresionó los avances del modelo alemán de legislación obrera, tanto en lo que se refiere a la reglamentación científica y legal protectora de los trabajadores, con particular referencia a las medidas de previsión y seguridad en el trabajo, como en lo atinente al régimen de seguros sociales. Esa situación contrastaba frontalmente con la deficitaria situación de los trabajadores en España. Por ello defendió la intervención del Estado en materia sociolaboral. La constatación de estas insuficiencias tenía consecuencias verdaderamente dramáticas en lo que en materia de seguridad e higiene en las industrias. Véase su valioso ensayo Marvá Y Mayer, J.: "Museos de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Descripción de los más importantes de Europa", Madrid, Publicaciones del Instituto de Reformas Sociales, 1907. De ahí su compromiso e implicación directa en la emergente administración laboral de

perspectiva de la orientación del cambio y la preparación social para las transformaciones sucesivas ("campaña social") cuando afirma que "acontece en la mecánica social algo semejante a lo que ocurre en la mecánica física, donde puede ser tan violento y aun contraproducente el efecto del clavo, como de sólida adaptación el del tornillo". Es la forma de dotar de "flexibilidad" a un determinado sistema institucional. Por ello es para él tan importante la "opinión pública" para definir políticas y lograr consensos y apoyos sociales. Sino se puede lograr la unanimidad al menos podrá ser alcanzada una solución que en lo posible sea grata al mayor número de personas afectadas por una decisión. La perspectiva de "ingeniería social" recorre buena parte de su obra, en la que abundan las referencias explícitas de las aportaciones de los llamados "ingenieros sociales". Es el caso de la obra de notable Tolman, *L' oeuvre de l' ingénieur sociale*, a la que cita como exponente de los mecanismos de prevención de riesgos[103]. Su idea de un "laboratorio social" se sitúa en la dirección de una suerte de "física social": el laboratorio social "ofrece análoga utilidad que el que procede de un Laboratorio químico, porque indudablemente si nuestra industria en todas sus manifestaciones está a la altura de la industria extranjera en maquinaria, tendrá también un desarrollo grande cuando, al atender al factor hombre, se tenga en cuenta que ha de aplicársele estas normas de justicia y equidad social. Cuando esto se haga, indudablemente tendrá, guardadas las proporciones, el desarrollo que adquirió la industria germánica, porque realmente lo que vio Bismarck[104], es lo que, según Maluquer, confirmó en 1912 el Director de la Oficina de estadística de Baviera diciendo: la industria germánica no ha progresado *a pesar* del seguro obligatorio, sino que ha progresado principalmente *por* el seguro obligatorio, que ha dado condiciones más favorables a las clases trabajadoras y de transformación de los medios sanitarios al país, todo lo que ha contribuido a que aquello que parecía una medida parcial fuesen reformas de verdadera trascendencia[105].

El Estado tiene un *deber de intervenir* en la organización de los seguros sociales. Ello encuentra para Maluquer y Salvador el siguiente fundamento: 1º. Por su finalidad de auxilio a personas económicamente débiles (todavía no se había afianzado la transición hacia la idea de ciudadanía en el campo de la solidaridad social, que supone que es la condición de ciudadanía, y no el trabajo o la dependencia lo que confiere el derecho a la protección social, conduciendo al sistema del *Welfare State*)[106]. Se pasa de la beneficencia y la libertad subsidiada en los seguros al modelo

nuestro país (IRS, INP, Inspección de Trabajo). Reflejando su condición de hombre práctico, de hombre de acción. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*, Granada, Comares, 2007, págs. 295 y sigs.

[103] Maluquer Y Salvador, J.: "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo" (1929), en *Una campaña en pro del seguro*, vol. 2º, cit., pág.369.

[104] Este modelo, basado en el reparto y la contribución obligatoria, cubrió inicialmente enfermedades (1883), accidentes (1884) y vejez/invalidez (1889).

[105] Cfr. Maluquer Y Salvador, J.: *Reglamentación del seguro obligatorio de retiros obreros*, Conferencia, Madrid, Editorial Reus, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921, págs.17-18.

[106] El eje del sistema protector en los sistemas de Seguridad Social tiende a desplazarse del trabajador al de ciudadano como sujeto derechos sociales de prestación, operándose así un cambio cualitativo en los modelos de protección social, lo que conduce también a la pérdida de protagonismo de la cotización a favor de la mayor presencia del impuesto general. Ello supone un cambio cualitativo de las mentalidades en la percepción de "lo social", que se traduce en la realización efectiva de ese derecho social primario que es el derecho a vivir dignamente (el "derecho a la existencia digna" formulado originariamente por Antón Menger y a su estela toda una pléyade, que comprende distintas orientaciones de pensamiento, de reformistas sociales). Véase Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996, del propio Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo*, edición y Est.prel., de J.L.Monereo, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002; Ibid., El Derecho civil y los pobres, trad. A. Posada, edición y Est.prel., de J.L. Monereo, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998. Antón Menger, era hermano de Carl Menger. Su padre, que ejerció la abogacía, era hijo de otro Antón Menger. Su madre, Carolina, fue hija de Josef Gerzabek, comerciante de Hohenmaut. La tendencia es, en cierto modo, "adelantada" por el art.41 de nuestra Carta Magna, cuando opera fundamentalmente con las nociones de "situación de necesidad" (y no de riesgo, únicamente) y de "ciudadanía" (y no exclusivamente). Ello pone de relieve la "modernidad" de este precepto. Pueden consultarse, los estudios a dicho precepto de Vida Soria, J.: "Comentario al art.41 de la Constitución Española", en *Comentarios a la*

contributivo de aseguramiento público, propio de los modernos sistemas de Estado del Bienestar[107]; 2º. Por significar una protección al trabajo nacional, al que motivadamente se aplican diversas modalidades de intervencionismo, y hace posible una legitimación del orden político-social existente (la política de instauración, extensión y perfeccionamiento de los seguros sociales asume una función de legitimación del orden político establecido; y un instrumento de control y disciplina social)[108], y 3º. Por la necesidad humanitaria de atender directamente por la administración pública a la vejez de los obreros sin pensión asegurada y desamparados, que constituyen las clases pasivas de la imprevisión, en asilos y hospitales, y que se remedian costosa e imperfectamente en las crisis de hambre y en atenciones emigratorias. No obstante, para Maluquer la previsión social no se reconduce a la simple misericordia, porque para él es ante todo un deber de justicia social. Pero el establecimiento de un régimen legal de seguro encuentra también una fundamentación político-jurídica en sentar "una base sólida a la paz social" y con ello un vigoroso empuje a la producción germánica (como es el caso de la experiencia originaria de implantación en la Alemania de Bismarck). Maluquer pensaba que "la esencia de este novísimo derecho social declaró sencillamente Bismarck que era hacer cristianismo práctico"[109]. En la perspectiva del análisis jurídico-social acoge como propia la reflexión de José Canalejas en el sentido de que "el impulso renovador surge por todas partes y la protección al débil, la tutela regeneradora, el patronato temporal, la cooperación altruista obtienen de consuno la bendición de Dios, el voto de la ciencia y las sanciones del Estado". Pero realza en este reclamo de reforma social la Encíclica (del griego *enkuklos,* en círculo) "Rerum Novarum" de 1891, que constituye el momento culminante del pontificado de León XIII. En esta circular dirigida por el Papa al mundo católico supuso una preparación doctrinal

El intervencionismo garantizaría la paz social. Con la Encíclica de León XIII se afirma que la cuestión social no es solamente económica, sino principalmente moral y religiosa y ha de resolverse conforme a estas leyes. La solución no está en la lucha, sino en la armonía de clases. *La misma reforma social sería funcional a las exigencias del desarrollo de la economía*[110]. Esta idea-fuerza de una reforma social progresiva y no antagónica 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)[111], siendo de significar que la implicación de

Constitución Española, Oscar Alzaga (Dir.), Madrid, Edersa, 1989, y Monereo Pérez, J.L.: "Comentario al art.41 de la Constitución Española", en VVAA.: *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Monereo/Molina/Moreno (Dirs.), Granada, Ed. Comares, 2002.

[107] Se advirtió desde la corriente del catolicismo social que siempre que sea posible, nuestra acción benéfica debe ser sustituida por nuestra acción social. Cfr. Aznar, S.: *Problemas sociales de actualidad*, 1914, pág. 33.

[108] Lo diría expresamente más tarde, aunque con referencia al régimen autoritario del franquismo, Jordana De Pozas, L.: "El principio de unidad y los seguros sociales", en *Boletín de Información del INP*, julio-agosto 1941, núm.7-8, págs. 2-3.

[109] Maluquer Y Salvador, J.: *Preparación del retiro obrero*, Madrid, Sobrinos de la suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1924-1925, pág.28.

[110] Sangro y Ros de Olano pudo señalar que las leyes sociales han elevado el nivel de salud y de capacidad productiva y la cultura del proletariado, contribuyendo de este modo al proyecto económico de los empresarios. Cfr. Sangro Y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional del derecho obrero*, Madrid, 1912, pág.8.

[111] 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; Vizonde de Eza, Eduardo Dato, López Núñez, 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 Núñez, D. José Malquer y Salvador, D. José Marvá y

las personalidades (Moret, Azcárate, Posada, Buylla, Salillas, Morote, Maluquer, *Marvá y Mayer*, Sangro, Aznar, López Núñez, 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[112] 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[113] 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*[114].

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[115]. Los seguros libres subsidiarios se mostraron insuficientes desde el principio,

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 Albó y Marti, D. Gabriel Borrel y D. José Ruiz Castellá). La Sección proclamaba que su 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 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.

[112] Véase Dato, E.: "Prólogo" a la obra de Fernández Jiménez, M.: *El problema obrero y los partidos españoles (Estudio de política contemporánea)*, Granada, Paulino Ventura Traveset, 1904. Dorado Montero hará 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, "Nuovi orizzonti del diritto civile in rapporto colle istituzioni popullari" (Milán, 1891), en *Revista de Derecho y Sociología*, vol. I, 15 de enero de 1895, pág.135.

[113] Sobre esa proliferación y tendencia al incremento, véase López Núñez, Á.: *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, págs.228 y sigs., 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, pág. 288 (el "vivero de socialistas" no eran sino las mutualidades de previsión colectiva de los trabajadores). 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.

[114] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999, especialmente, págs.100 y sigs., y 206 y sigs.

[115] Cfr. Novicow, J.: *La crítica del darwinismo social*, Madrid, 1914, págs.362-363. Significa mente la traducción y Prólogo de esta obra partidaria del reformismo social de "contención social" fue traducida por el krausista Nicolás Salmerón, Hijo de Nicolás Salmerón y Alonso, una personalidad señera del republicanismo español (éste llegó a ser Presidente de la Primera República). Véase Monereo Pérez, J.L.: "El republicanismo español: los supuestos básicos del pensamiento político y social de Nicolás Salmerón", Estudio Preliminar a Salmerón Y Alonso, N.: *Trabajos filosóficos, políticos y discursos parlamentarios*, edición de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Sobre su pensamiento sociopolítico, Monereo Pérez. J.L.: "Nicolás Salmerón y Alonso (1837-1908): Reformas jurídico-sociales, culturales y políticas en el republicanismo social moderado", en *Revista de derecho de la Seguridad Social, Laborum*, núm. 38 (2024), págs. 389-452. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9573895

Diego Núñez ha estudiado agudamente este modo de pensar muy extendido y sacando a la luz una antología de textos sobre el debate y la influencia del darwinismo en España. Véase Núñez, D.: *El darwinismo en España*,

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 el 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[116].

Esa integración de los agentes sociales en el proceso reformista del agotado esquema de organización liberal de la sociedad era también propiciada e impulsada por la Organización Internacional del Trabajo, creada en la Parte XIII del Tratado de Versalles. En realidad, a partir de su creación la OIT se constituyó en referente y entidad impulsora de la progresión o desarrollo de las políticas sociolaborales en todos los países signatarios (Ello fue así, en nuestro propio país, incluso durante todo el período de la Dictadura primorriverista, sin perjuicio de las inevitables tensiones que se produjeron, dado el carácter antidemocrático del régimen). La OIT estableció unas "reglas de juego" sobre los procedimientos de elaboración de normas sociolaborales e hizo posible la creación de una serie de principios compartidos entre los países miembros de la organización internacional abocados a organizar de modo conjunto el intervencionismo del Estado en las relaciones sociales[117].

Madrid, Editorial Castalia, 1977. La primera parte de la obra está dedicada a realizar un estudio de la introducción de las ideas de Darwin y la inmediata controversia que ello determina. Más allá de la polémica científica y a menudo pseudocientífica sobre las ideas de Darwin, se llevan a cabo intentos de captación por las diversas corrientes de pensamiento del período: pensamiento demoliberal, socialismo (especialmente la dirección marxista) y anarquismo, de esta teoría biológica. Respecto a esta problemática entiende que no cabe duda de que estas lecturas ideológicas del darwinismo desnaturalizarán a menudo el sentido riguroso de la teoría científica hasta dar generalmente la impresión de que la biología transformista no es más que un puro pretexto en este juego de intenciones ideológicas. Desde el marxismo de Marx y Engels se criticó el intento de transposición directa y mecánica a la sociedad humana de una ley extraída del mundo animal con la evidente pretensión de elevar la organización social del capitalismo al nivel de ley natural y eterna. En la segunda parte del libro se contiene la antología de textos, bastante completa; y la tercera, y última, se recoge, de modo casi exhaustivo, la bibliografía y cronología española del darwinismo y el evolucionismo en España (1859-1900). Véase Monereo Pérez, J.L.: "La ideología del "darwinismo social": la política social de Herbert Spencer (I y II), en *Documentación Laboral. Revista de relaciones laborales, economía y sociología del trabajo y trabajo autónomo*, números 87 (2009), y 90 (2010), págs. 11-80, y págs. 11-57, respectivamente. Sobre el darwinismo social y su proyección en España e Iberoamérica, puede consultarse Glick, T.F., Ruiz, R. y Puig-Samper, M.A.(Ed.): *El darwinismo en España e Iberoamérica*, Madrid (Paracuellos del Jarama), Ediciones Doce Calles, 1999.

[116] Aunque también hay personas destacadas del socialismo jurídico español, como Ricardo Oyuelos y Rafael García Ormaechea. Cfr. Monereo Pérez, J.L: "Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943c): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social Laborum*, núm. 6 (2016), Ibid., "Rafael García Ormaechea (1876-1938): del reformismo democrático iussocialista al reformismo social conservador en la política de Seguridad Social", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum*, núm. 14 (2018), págs. 283-301.

[117] Esa necesidad de articulación internacional era, en efecto sentida como estrictamente necesaria desde el punto de vista político y económico. Puede consultarse, Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991. En realidad, ningún Estado estaba dispuesto a avanzar por más tiempo en forma aislada si los demás Estados no se prestaban a ello; en ello estaban implicadas razones de competitividad (inmanentes en el desarrollo de las políticas sociales contemporáneas) y estrictamente políticas (de contención de los conflictos, pero también de demandas crecientes de profundización el proceso de democratización social incorporando un elemento material, esto es, de "sustancialización de la democracia"). Véase al respecto, Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, CES, 1996. El solidarista León Bourgeois lo afirmaba expresamente cuando se interrogaba sobre "¿Qué reforma social, por otra parte, es posible en un Estado, sin que sus súbditos calculen la repercusión que, tenida en cuenta la concurrencia internacional, puede suponer para el mercado interior?". ¡Los patronos y los Estados sólo aceptarían "la carga económica, el impuesto que va a crearse por consecuencia de esta o las otras reformas, si en los países vecinos se hicieran las mismas reformas! ¿Cómo queréis que aceptemos esa carga, si ha de aumentar nuestros precios de coste de tal manera que será imposible la concurrencia con nuestros rivales extranjeros?" Es de señalar que "esta interdependencia de las causas de bien y de las del mal, que no cesamos de señalar como la ley de la vida económica..." Todo es así

Nuestro país se incorporó de inmediato a la Sociedad de Naciones y la OIT[118].

porque está internacionalizado el mercado de trabajo, la internacionalización de las condiciones de rendimiento, la internacionalización del crédito, etcétera (Ibid., págs.10-12). Todo ello abunda en el interrogante (y en la idea implícita al mismo) siguiente: "¿Cómo podría, en estas condiciones, concebirse la organización de la previsión contra los riesgos del trabajo, contra los diferentes males sociales, si se limitara uno a quererla crear dentro del cerco de cada frontera, cuando en todas partes las causas de bien y de mal rebasan esos límites naturales? Todo sería un castillo de naipes. No se lograría nada, si a esos males no se opusiera un método internacional, organización internacional" (Ibid., pág.13). Por otra parte, "la interdependencia de los diversos riesgos sociales es tan absoluta, que la previsión social debe organizarse contra el conjunto de los mismos a la vez; y, siendo esta interdependencia universal, la organización de la previsión social no alcanza su objeto y su fin más que a condición de hacerse ella misma internacional, universal". Precisamente, "esta suprema necesidad ha sido el punto de partida de un movimiento tan señalado como el que ha dado vida a las tres grandes Asociaciones internacionales de Seguros Sociales, Protección Legal de los Trabajadores y del Paro. Es la que, después de mi primer contacto en París ante mi eminente antecesor en la presidencia de la Asociación de Seguros Internacionales, M. Poincaré, ha reunido a las directivas de nuestras tres entidades en Zurich el año pasado (1912), y este año en Gante (1913); es la que la ha determinado -conservando, por supuesto, su completa autonomía, sus principios y sus tradiciones, a coordinar- a asociar sus esfuerzos a los fines de una acción metódica universal (Ibid., págs.13-14). Ello refleja, entre otras cosas, la fuerte implicación del solidarismo jurídico en este tipo de asociaciones a las cuales estaba intensamente ligado nuestro José Maluquer, desde un personamiento fuertemente impregnado de católico-social y de solidarismo jurídico-social. Es lo cierto que "la colaboración internacional de los Gobiernos se reclama en todas partes por el patronato como el único medio de realizar la obra que la razón y la conciencia humana reclaman imperiosamente". Es de señalar que "el seguro obligatorio, con la triple contribución del patrono, el obrero y el Estado, satisface la idea de justicia, pero supone la pesada carga para los presupuestos públicos y privados; esta carga parecerá ligera, si gravita igualmente sobre los concurrentes extranjeros. Y, de un modo general, la inteligencia internacional necesaria en cuanto quiere establecer, como desde distintos campos se propone, la equivalencia de trato entre obreros indígenas y extranjeros, en materia de seguro social" (Ibid., págs.16-17). Lo que debe es avanzarse por ese camino del "progreso del espíritu internacional en las cuestiones sociales, y con eso dejó dicho -afirma- que es la historia del espíritu de paz y concordia entre las clases de cada Estado y entre los Estados en el mundo" . Por ello "a la universidad de los riesgos sociales hay que oponer la universalidad de la previsión y de la ayuda social; no sólo hay que oponer esta previsión universal a cada uno de los riesgos sucesivos que acabamos de enumerar, y organizar la previsión contra las enfermedades evitables, los accidentes, la invalidez, la pérdida del trabajo, la miseria en la vejez, el abandono de los hijos por la muerte del jefe de familia, sino que también la previsión social universal debe tener en cuenta el riesgo social universal que hace de la acumulación de estos riesgos parciales que hacen correr, no sólo al individuo, sino a la sociedad entera, puesto que cada pérdida de capital humano es un quebranto para ella, y toda vez que cada pérdida evitable, indebida y, por lo tanto, injusta , de salud, de bienestar, de vida de cualquiera de sus miembros, constituye un empobrecimiento material y moral para el conjunto de los demás hombres, una causas de turbación de los espíritus, de protesta de las conciencias, una amenaza de ruptura de los lazos sociales, un peligro para el orden, para el equilibrio y para la paz" (Ibid., págs.20-21). Resulta clarificadora y particularmente expresivas la similitud de este discurso, palabras incluidas, con el posterior Preámbulo de la OIT en 1919 (al cual sin duda anticipa de forma especialmente perceptible y directa, y en el marco de la Primera Guerra Mundial y antes del advenimiento de la Revolución Rusa de Octubre de 1917). En definitiva, realza que "nuestra misión es crear, por la inteligencia entre los hombres de buena voluntad de todos los idiomas, países, creencias y razas, la red de protecciones y seguros que impedirá el nacimiento y desarrollo de esas perturbaciones sociales. "(Ibid., págs.20-21). Destaca, a este propósito, su propio compromiso personal: "Hemos resuelto consagrarnos a eso, y quizá será una fecha histórica la de esta reunión, en la que las tres grandes Asociaciones que resumen actualmente el esfuerzo social en el mundo han tomado públicamente el acuerdo de coordinar sus métodos y sus esfuerzos y afirmar su voluntad de actuar en común para lo futuro y de firmar contra el enemigo universal la alianza defensiva y ofensiva que ningún hombre civilizado osará de aquí en adelante denunciar" (Ibid., pág.21).

[118] Véase Martínez Carreteras, J.U.: "La política exterior española durante la Restauración, 1875-1931", en Vilar, J.B.: *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1989, págs.79 y sigs. Es importante la consulta de IRS.: La primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Washington, 29 de octubre-París, 29 de enero de 1920). Antecedentes. Conferencia de Washington. Acuerdos. Reunión de París del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Madrid, Sob. De la Sucesora Minuesa de los Ríos, 1920, 80 páginas. Más adelante esta publicación será objeto de reproducción y ampliación por el MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA: Información acerca del Organismo permanente para la legislación internacional de trabajo, a cargo del Ministerio y su Dirección General de Trabajo y Acción Social. Servicio Internacional del Trabajo, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1925. De la relevancia de filosófico-política que suponía la OIT, como reflejo de una nueva forma de liberalismo social ("superliberalismo" en la terminología de Posada) dio cuenta Posada, A.: *La Sociedad de Naciones y el Derecho*

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[119]. En su surgimiento se producía una combinación del proceso de modernización[120] y de las presiones políticas por la mejora de las condiciones de existencia de las clases trabajadoras[121]. Los programas públicos de aseguramiento social (en conjunción con las políticas laborales) están en el germen del Estado social en España[122]. En la perspectiva legislativa

Político. Superliberalismo, Madrid, Ed. Caro Raggio, 1925. Por cierto, Posada fue representante del Gobierno Republicano español ante el Consejo de Administración de la OIT. También Fabra Ribas, A.: *La organización internacional del trabajo y el progreso social (Estructura y obra la Oficina Internacional del Trabajo)*, Prólogo de León Martín Granizo, Madrid, Juan Ortiz, 1929; y evidentemente, OIT.: La Organización Internacional del Trabajo y los seguros sociales, Ginebra, OIT, 1926; Phelan, E.J.: *Albert Thomas y la creación de la OIT* (1936), México, J. Méndes Rivas, 1953. En la Parte XII ("Trabajo") del Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919 entre las potencias aliadas y asociadas y Alemania, creando un organismo permanente para la reglamentación internacional del trabajo (la llamada en la época "Carta del Trabajo") es bien expresiva del ideario y de los objetivos a perseguir). En el mismo preámbulo se expresa inequívocamente: "que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas las injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades general o profesionales y los accidentes de trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el Extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas. Considerando que la no adopción, por una nación de cualquiera, de un régimen de trabajo realmente humano, pone obstáculo a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los obreros en sus propios países. Las Altas Partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad, así como por el deseo de asegurar una paz mundial duradera, han convenido lo que sigue: Capítulo Primero. Organización, Art.387. Se funda un Organismo permanente encargado de trabajar por la realización del programa expuesto en el preámbulo…". Puede verse la aproximación significativa de León Bourgeois (Pour la Société des Nations, París, 1910; Le Traité de paix de Versailles, París, 1919) y de Georges Scelle (Le Pacte des Nations, París, 1919; L' O.I.T. et le B.I.T, París, 1930); y entre nosotros Adolfo Posada (La sociedad de las naciones y el derecho político. Superliberalismo, Madrid, Editorial Caro Raggio, 1924).

[119] 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 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. Véase Monereo Pérez, J.L.: «El liberalismo social krauso-institucionista de Juan Uña Sarthou», *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, núm. 140 (2008), págs. 795-820

[120] Véase Wagner, P.: *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*, Barcelona, Ed. Herder, 1997. Ampliamente, Monereo Pérez, J.L.: *Modernidad y capitalismo. Max Weber y los dilemas de la teoría política y jurídica*, Barcelona, Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo, 2013.

[121] 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.

[122] 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-social" (art. 2). Por último, se indicaba que

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[123] (y

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).

[123] Se ha realzado que 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.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.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 tenían 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., pág.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 notar 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 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".

las Juntas de Reformas Sociales como instituciones descentralizadoras adscritas primero a aquélla y después al IRS[124]), se propondría después la constitución de un "Instituto de Trabajo" (que no prosperó ante la oposición a las reformas de orientación del liberalismo social[125]), y que, con el impulso político de Eduardo Dato, se traduciría en la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903-1904)[126]. El proceso de Institucionalización de la reforma 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

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., pág. 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. 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. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007; Ibid., "José Maluquer y Salvador" (1863-1931), en Revista de derecho de la seguridad social, Laborum, núm. 1 (2014), págs. 335-355. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7738620

[124] 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, Mª.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, MTAS, 2003.

[125] 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 J. Uña y Sarthou, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

[126] 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 legales 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 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).

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 a 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 rasgos 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 corporativa-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 lograrlo 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 inclinasen 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[127]) o a la reforma estatal en sí (los anarquistas[128]). 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[129]. Es la crisis sociopolítica 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 jurídico[130] 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. Como se irá

[127] Respecto de la posición de participación crítica de las corrientes socialistas, véase Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, Akal, 1ª ed., 1980, págs.76 y sigs.; Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Trotta, 1999, Capítulo III ("La formación del Derecho social y el socialismo jurídico en España: El socialismo jurídico en la formación del Derecho social"), págs. 87 y sigs.

[128] Véase Álvarez Junco, J.: *La ideología política del anarquismo español (1868-1910),* Madrid, Siglo XXI, 1976, págs.473 y sigs.

[129] Véase Palomeque López, M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología. Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923)*, Madrid, Ed.Tecnos, 7ª ed., revisada, 2011; Montoya Melgar, A.: *Ideologías jurídicas y lenguaje en las primeras leyes laborales*, Madrid, Ed. Civitas, 2ª ed.,1992; Monereo Pérez, J.L.: *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, Ed. Trotta, 1999.

[130] 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 respeto también, Arranz, L.: "El guesdismo de Pablo Iglesias en los informes a la Comisión de Reformas Sociales", en *Estudios de Historia Social*, números 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.

viendo más adelante, hay un elemento que une a Marvá y Mayer con Maluquer y Salvador: por un lado, una sincera preocupación por la protección de los trabajadores y su elevación a una ciudadanía plena a través de la educación, y por otro, la convicción fuertemente sentida en ambos de que las medidas e instituciones de protección de los trabajadores en el trabajo y en su desarrollo vital debe enmarcarse en una política de desarrollo económico y social. La protección que confieren las leyes sociales es una vertiente cualificada de una más amplia política sociolaboral encaminada a garantizar el bienestar de los trabajadores y su intervención activa en la sociedad. Así medidas de garantía de derechos laborales (seguridad y salud laborales, limitaciones de jornada, salarios dignos, condiciones de trabajo satisfactorias, viviendas adecuadas, etcétera) y de aseguramiento social frente a los riesgos sociales *presuponen toda una política social* y un Estado intervencionista en los ámbitos económicos, sociales y culturales[131]. Todo esto eleva a José Marvá y Mayer a una de las personalidades más influyentes en el desarrollo de la legislación laboral y de protección social pública -y por extensión la creación como lo fueron figuran tan eminentes y descollantes como Francisco Giner de los Ríos[132], Gumersindo de Azcárate, Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buyllla, José Maluquer y Salvador, Álvaro López Núñez, Inocencio Jiménez, Alejandro Gallart Folch[133], entre una élite intelectual difícilmente igualable, que por supuesto podría ampliarse muchos más a otros pensadores y señaladamente figuras de la élite política antes del periodo de la Segunda República Española (Nicolás Salmerón y Alonso, José Canalejas y Méndez, Eduardo Dato,

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"[134]. 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"[135]. 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

[131] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III.3, págs. 255 y sigs., y Capítulo IV, págs. 295 y sigs.

[132] Giner De Los Ríos, F.: *La persona social. Estudios y fragmentos*, edición y estudio preliminar, "El organicismo social de Giner de los Ríos", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2008; Monereo Pérez, J.L.: *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Ed. Atelier, 2023.

[133] Gallart Folch, A.: *Derecho Español del Trabajo, con Prólogo de Pedro Sangro y Ros de Olano Ex Ministro de Trabajo*, Barcelona, Ed. Labor, 1936, Ibid., Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española (1932), 2ª ed., edición y estudio preliminar, "Teoría jurídica del convenio colectivo" (pp. XI-CLXIII), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2000. Sobre su pensamiento, Monereo Pérez, J.L..: «ALEJANDRO GALLART FOLCH (1893-1972): Los fundamentos políticos y científico-jurídicos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 37 (2023): 263-304. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9268256

[134] López Nuñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, cit., pág.45.

[135] López Nuñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, cit., pág.48.

de organización de un servicio público[136]. 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 acoso imposible, al menos *restaurar su espíritu*"[137]. Es evidente que su labor de diálogo y concertación social no tuvo continuidad con los órganos corporativos de la Dictadura[138]. 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.

---

[136] 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 Rev. Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales, número extraordinario, 1998, pp.17 ss., por la que se cita, en particular págs. 24-25.

[137] También Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias*, cit., págs. 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 armonicista y organicista del reformismo social de inspiración krausoinstitucionista fue desplazada por un corporativismo autoritario y dirigista. La lógica del pluralismo armonicista (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 prevalencia 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), pág.11, donde califica la desaparición del IRS como un acontecimiento "negativo y demoledor".

[138] 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 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. Cuando el dictador columbró su error era demasiado tarde para desandar lo andado y ganarse a los políticos ultrajados y repudiados". Cfr. Carr, R.: *España, 1808-1939*, Barcelona, Ed. Ariel, 1966, págs. 553-554. También 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 1980-1931, Murcia, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1980.

Eduardo Dato fue el *artífice político*[139] de la creación del INP[140], pero la "idea social" fue, sin duda, de Maluquer, que veía necesaria la creación de un 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[141], dentro de una perspectiva de reformas graduales que atendiera a las particulares circunstancias políticas y socioeconómicas 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[142]; es una Institución pública basada en la colaboración social en el problema de la previsión popular. Desde el punto de vista político, Dato encarna uno de los aspectos más significativos del regeneracionismo[143]. 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[144]. El INP, es una entidad que trata de realizar

[139] 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 Rodrígañez, Madrid, RACMP,1910-14; Ibid., Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo. Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, RAJL, 1909.

[140] 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, pág.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 Andes, 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 Zafra.

[141] 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 IRS.: Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión. El Instituto Nacional de Previsión y sus relaciones con entidades similares, Madrid, Publicaciones del IRS, 1906, págs.211 y sigs., donde se inserta como apéndice el Informe de José Maluquer, "Tecnicismo del Proyecto" de Ley presentado, encargado directamente por la Ponencia del IRS (Ibid., págs.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, 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.

[142] Véase Seco Serrano, C.: "La legislación social de Dato: El desglose de la "Rerum Novarum"", en *Viñetas históricas*, Introducción de Javier Tusell, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, págs.335 y sigs. 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, págs.195 a 238.

[143] 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. D. Diego Angulo Iñiguez el día 5 de febrero de 1978, Madrid, MCMLXXVIII, pág.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, Álava, Diputación Foral de Álava, 1969. Defendía 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.

[144] Véase Moreno Calderón, A.: Significación social y jurídica de Eduardo Dato, Madrid, Editorial Reus, 1922, pág.32. También, Jiménez, I.: "El I.N.P. Notas sobre su desarrollo", Madrid, Publicaciones del INP, núm.242 (1930).

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 trabajadores, 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[145]. En esa tarea social se rodeará de cooperadores, entre ellos, Maluquer y Salvador y *Marvá y Mayer*[146]. 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[147]. Ya había 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 UGT (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 Eduardo Dato hasta 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 Muluquer[148] (adviértase 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 abandonaría las propuestas de reforma social inclusión en la situación crítica en la que presidió el Gobierno (mayo 1920 hasta marzo 1921).

El cometido del INP[149] se circunscribirá a organizar los servicios de intervención pública en la materia específica de los seguros sociales y la realización de una labor educativa de impulso de la

[145] Véase, por todos, Jordana De Pozas, L.: El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros, Madrid, INP, 1925, pág.29.

[146] Moreno Calderón, A.: Significación social y jurídica de Eduardo Dato, Madrid, Editorial Reus, 1922, págs.76 y sigs.

[147] 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, pág.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 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 Fë, 1904, págs.113 y sigs., 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.,pág.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.: *Léon Bourgeois 1851-1925*, París, Librairie des Sciences Politiques et Sociales, 1932, cap. III, págs.67 y sigs.

[148] Véase Martín-Granizo, L.: *Biografías de sociólogos Españoles*, Madrid, 1963, pág.95. También recoge este hecho significativo, García Venero, M.: *Eduardo Dato. Vida y sacrificio de un Gobernante Conservador*, Vitoria, Diputación Foral de Álava (Consejo de Cultura), 1969, pág.145, nota (1).

[149] Sobre los orígenes del INP, véase Jordana De Pozas, L.: *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros*, Madrid, INP, 1925; Jiménez Vicente, I.: *El Instituto Nacional de Previsión. Notas para su desarrollo*, Madrid, INP, 1930; Aznar Embid, S.: *Memorias de un tiempo viejo*, Madrid, INP, 1946; Blanco Rodríguez, J.E.: *Antología del nacimiento de la previsión española, 1908-1910*, Madrid, INP, 1976; Montero, F.:

previsión[150]. Inicialmente, el INP se configuró como una Federación social de actuaciones regionales que cumplía, principalmente, la función del Retiro Obrero Obligatorio en relación el Ministerio de Trabajo[151]. Los recursos económicos procedían de dos fuentes: las cuotas patronales y la bonificación del Estado. La aplicación del régimen de Retiro obrero obligatorio estaba encomendada al INP, a las Cajas colaboradoras regionales y provinciales, a las entidades aseguradoras de gestión complementaria y a las de ahorro directo, reglamentariamente autorizadas para constituir los fondos de capitalización a los trabajadores mayores de cuarenta y cinco años y menores de sesenta y cinco. Para resolver los problemas y cuestiones que con motivo de dicha aplicación suscitarse quedó establecida una jurisdicción especial independiente, sobre la base de los llamados Patronatos de Previsión Social[152];

Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX, Madrid, MTSS, 1988, que incluye también el ensayo de Martínez Quinteiro, Mª. E.: *La fundación del INP. Las primeras experiencias de Previsión social*, págs. 259 a 330; VV.AA.: *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, MTSS, 1990.

[150] El propio Maluquer había resumido en la Comisión Internacional de Seguros lo que representaba en INP: El INP es una Federación social de actuaciones regionales que cumple, principalmente, la función del Retiro Obrero Obligatorio en relación con el Ministerio del Trabajo. La orientación más parecida a ésta es (adviértase el paralelismo funcional y estructural entre dichos organismos internacional y nacional) la de la Oficina Internacional del Trabajo, creada por los Estados con personalidad propia y funciones públicas delegadas. En la esfera nacional como en la internacional se procura una organización que asegura la continuidad de orientaciones. El nexo de la acción ministerial y del Instituto es el Presidente de este -el "benemérito general Marvá y Mayer", en el momento en que escribía Maluquer- que representa al Gobierno en el régimen legal de previsión. El Estado reconoce en España la virtualidad de la ciencia del seguro, y por ello ha recibido testimonios de consideración de las corporaciones técnicas internacionales de seguro. La política social de previsión considera que la cultura popular constituye una de sus bases esenciales. El Consejo de Patronato está integrado por elementos oficiales y por elementos representativos de las Cajas Regionales y de la Comisión Paritaria de Previsión. El régimen de previsión es una política orgánica en incesante intensificación, a partir de la Ley fundacional de 27 de febrero de 1908. El Retiro obrero representa una modalidad de la organización del trabajo, en el que se ha procurado primeramente el arraigo del régimen y después sus perfeccionamientos, que estudia una Comisión de Estadística técnica del régimen con amplias colaboraciones. El Retiro obrero atiende a la utilidad social y a la individual coordinadas. La utilidad social se significa principalmente por las inversiones financieras (Escuelas, Sanatorios, etc.) y diferencia esencialmente el seguro obrero del seguro clásico privado.

La utilidad individual de la clase trabajadora se atiende: 1º. Por la zona colectiva uniforme de la cuota media para todos los obreros, mediante la cuota patronal y la del Estado, ambas legalmente obligadas. 2º. La zona individual diversiforme de aportaciones voluntarias complementarias, que en bastantes sectores obreros de toda España aseguran por costumbre social el aumento de la pensión la anticipación de la edad (hasta 60 años) y el seguro de protección familiar, además de la facultad de que se convierta la pensión vitalicia mínima legal en inmediata, con un bonificación especial de estímulo del Estado al hábito de la economía en caso de invalidez absoluta, compatible con la indemnización por accidente de trabajo. La dimensión social del seguro es nítida en varios aspectos: el seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social. Cfr. Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", Separata, INP, 1925, págs.13 a 15.

[151] El INP se constituyó en un instrumento de acción social en la vida moderna, caracterizado por su origen oficial y su constante vigilancia y alta tutela del Estado, dentro una completa autonomía orgánica desligada de toda intervención administrativa del Poder público. En este orden de organización social, el Estado crea, fomenta y vigila las instituciones; pero éstas viven y se mueven con amplia autonomía funcional. Informado por este espíritu, el Instituto ha procurado, en primer lugar, la formación de una conciencia social referida a la previsión, difundiendo por todo el territorio nacional, en una pródiga labor de "apostolado" social, la doctrina de previsión; y al mismo tiempo, uniendo la práctica a la teoría, ha administrado el seguro social que le corresponde, en términos no de concurrencia con otras instituciones aseguradoras, sino de colaboración, haciendo a todas partícipes de los beneficios del régimen previsor. Cfr. López Núñez, A.: *Ideario de previsión social*, cit., págs.100-101.

[152] Reglamento provisional de 28 de marzo de 1925, Reglamento general de 29 de enero de 1927, y el posterior Decreto de 7 de abril de 1932, aprobando el Reglamento general para el funcionamiento de los Patronatos de Previsión social y de la Comisión revisora paritaria suprior de la jurisdicción especial de Previsión (Gaceta del 9). Según su art. 1, "Los Patronatos de Previsión Social son organismos constituidos reglamentariamente por el INP para que en el territorio de su respectiva jurisdicción actúen como entidades de la previsión popular, secunden las iniciativas del Instituto y cooperen a la preparación, difusión y funcionamiento de los seguros sociales a aquél encomendados;

las de índole contenciosa, distintas del hecho material del pago de las cuotas patronales, conforme al art.54 del Reglamento (aprobado por Real Decreto del 21 de enero de 1921)[153], se ventilaban ante los Juzgados de primera instancia. Contra las sentencias recaídas en estos juicios no se daba recurso de apelación, admitiéndose tan sólo el de casación, viniendo obligado el patronato recurrente a consignar la cantidad que fuese objeto de litigio[154]. Se le caracterizó técnicamente como una entidad oficial encargada de organizar, administrar y difundir la Previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro. Es un ente autónomo, esto es, dotado de personalidad jurídica, administración y fondos propios, distintos de los del Estado. En su percepción de la época el INP se encuentra organizado como una gran Mutualidad nacional, dirigida por un Consejo de Patronato y una Junta de gobierno, auxiliados del personal administrativo adecuado[155]. La orientación más parecida a está era la de la misma Oficina Internacional del Trabajo, creada por los Estados con personalidad propia y funciones públicas delegadas. La política social de previsión considera que la cultura popular constituye una de sus bases esenciales. El Consejo de Patronato está integrado por elementos oficiales y por elementos representativos de las Cajas Regionales y de la Comisión Paritaria de Previsión. El régimen de Previsión es una política *orgánica* en incesante intensificación, a partir de la Ley fundacional de 27 de febrero de 1908. El Retiro obrero representa una modalidad de la organización del trabajo. En él se atiende a la utilidad social e individual coordinadas. La utilidad social se significa principalmente por las "inversiones financieras (Escuelas, Sanatorios, etc.)[156] y diferencia esencialmente el Seguro Obrero del Seguro Clásico. El seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social. Adopta un enfoque preventivo (lo que se refleja en la política de salud, donde apuesta por la prevención: la profilaxis social puede realizarse por medios propios o por medios indirectos. Puede ser el resultado de un plan sanitario y de un presupuesto sanitario adecuados, o bien puede ser producido por el empleo de fondos considerables reunidos para

intervengan con su informe en los planes de inversiones sociales que formulen las Cajas Colaboradoras y, de un modo especial, sean los órganos de la jurisdicción contenciosa del Régimen Legal de Seguros Social". Son funciones del Patronato de Previsión Social, el estudio y consulta; de propaganda; y de relación con la gestión del Régimen Obligatorio de los seguros sociales (art. 23), incluida la de informar acerca los planes de inversiones sociales que formulen los Consejos de las Cajas colaboradoras para su territorio, asegurándose de los elementos técnicos que en cada caso crean conveniente consultar (art. 26.a).

[153] Gaceta del 23). En su art.1 se establece que: "Para tener derecho a ser incluido en el Régimen de Seguro obligatorio de vejez se requieren tres condiciones: 1ª. Ser asalariado. 2ª. Estar comprendido entre los diez y seis y los sesenta y cinco años de edad. 3ª. Tener un haber anual que por todos conceptos no exceda de 4.000 pesetas". La carencia de cualquiera de estas condiciones excluye del Régimen de Seguro obligatorio de vejez, pero no del Régimen de Seguro voluntario, que continuará para los que libremente quieran constituir pensión de vejez, de acuerdo con la Ley de 27 de febrero de 1908 y las disposiciones que la completen (art. 2.2.).

[154] Cfr. Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, cit., pág.210.

[155] López Nuñez, A.: *Lecciones elementales de previsión*, Madrid, Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1913, págs.176-177.

[156] Real Decreto del 21 de enero de 1921, que aprueba el Reglamento general para el régimen obligatorio del seguro obrero, regula las inversiones sociales de los fondos administrados por los organismos encargados de aplicar el régimen de retiros obreros en los artículos 57 a 68. El art.64 obliga a establecer un plan de inversiones sociales. La Real Orden de 29 de enero de 1927 (Gaceta de 8 de febrero) aprobó el Reglamento para las inversiones sociales. Se entiende por inversión social, a los efectos de este Reglamento, la verificada por las entidades administradoras del Régimen Obligatorio de Retiro obrero a expensas de los fondos determinados en los artículos 57 y 58 del Reglamento general del Régimen obligatorio de Retiro obrero, para favorecer la satisfacción de necesidades generales de las clases asalariadas o la solución de problemas sociales que a ellas principalmente afecten (art.1). En dicho Reglamento se establecen las condiciones generales y el procedimiento para elaborar y ejecutar los "planes de inversiones sociales". Son numerosas las disposiciones reglamentarias que establecen en particular las inversiones. Véase las recogidas en INP.: Compilación de disposiciones legislativas, estatutarias y reglamentarias del Instituto Nacional de Previsión, Madrid, Publicaciones del INP, Talleres Espasa-Calpe, 1932, cap. IV, págs.381 a 443.

otra finalidad social y sin perjuicio de esta[157]. En esta dirección, señala que: "El nuevo organismo se constituyó como Instituto y como Caja, es decir, que no sólo era la Caja para las operaciones técnicas del seguro, sino el Instituto encargado de la educación técnica del país, cuya actividad, propaganda en la opinión, ha sido la base necesaria para los desarrollos que se están logrando actualmente. Esta educación ha sido recíproca[158]. Desde el INP se subrayaría que éste había contribuido a la formación

[157] "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", INP, S/f., pp.13-16; recogida también en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., págs. 352 y sigs.

[158] El énfasis en los problemas educativos, como pertenecientes al ámbito propio de la reforma social, y su vinculación también específica con la tarea de previsión, es coincidente en no poco por las opiniones de León Bourgeois, eje doctrinal del solidarismo jurídico-político en la Tercera República Francesa. Léon Bourgeois (1851-1925), fue estadista francés, socialista radical, pionero del solidarismo y futuro premio Nobel de la Paz. Se le concedió el Premio Nobel el 10 de diciembre de 1920. Le fue otorgado ante todo por su destacada labor en el establecimiento de la Sociedad de Naciones y por su larga contribución a la causa de la paz y la justicia internacional. Bourgeois busca implantar una educación para la solidaridad. Los más poderosos actores de la reforma social educativa en Francia fueron los políticos reformistas y los funcionarios que dirigían el Ministerio de Educación y su Sección de Enseñanza Secundaria desde finales de la década de 1870 hasta comienzos de la de 1890, entre ellos León Bourgeois, Octave Gréard, Charles Zévort, René Goblet y Louis Liard. Ellos diseñaron y pusieron en práctica las medidas activistas de la República Radical en la educación secundaria y superior. Es de señalar que estas medidas y las ideologías "laicas" y "solidaristas" (todas ellas de inspiración republicana) sobre las cuales se edificaron dependían del apoyo electoral de las amplias clases medias y medias bajas, que bien podían estar resentidas por la posición exclusiva de los "lycées" clásicos. Hacia 1891 León Bourgeois podía tratar la transformación de la "enseignemente spécial" en una dirección de tipo general como un "fait accompli". A partir de 1880, hacía notar Bourgeois, se han dado grandes pasos en lo que se refiere a una enseñanza primaria superior y profesional gratuita y pública. Asimismo, todas las reformas incorporadas a la "enseignemente secondaire spécial" desde 1870 han tendido a transformarla en una "plan de estudios moderno general. Después de la aprobación de las leyes de Ferry de 1881 se crearon en Francia dos tipos de enseñanza primaria superior públicos y gratuitos. No se pueden interpretar las reorganizaciones de 1884-1885 y de 1890 de modo simplista como reacciones tradicionalistas, León Bourgeois, el Ministro de Educación que presidió la revisión del plan de estudios en 1890, fue también el responsable de la transformación de la enseñanza especial en enseñanza modera en 1891. Las órdenes que impartió, junto con el plan de asignaturas de 1890, proporcionan un primer indicio de su punto de vista. Como otros educadores a finales del siglo XIX, Bourgeois atribuía una importancia extraordinaria al efecto pedagógico y educativo de un plan de estudios particular, al tiempo que estaba en contra de la ampliación de las materias incluidas en él. Bourgeois insistía sobre el valor pedagógico en lugar del contenido de un determinado programa de asignaturas. Las materias ideales, afirmaba, eran aquellas más provechosas por su valor educativo y su disciplina intelectual. Así pues, una forma de explicar el deseo de Bourgeois de desmantelar los añadidos modernos del plan de estudios clásico consiste en afirmar que sustituyó el enciclopedismo por la pedagogía como respuesta a las "necesidades de la época". Lo cual no dejaba de ser coherente con su idea de un sistema educativo para la solidaridad social. No se olvide que el régimen de la IIIª República Frances pretendía acudir a las ciencias sociales y a la historia para proporcionar una base para la moralidad republica que pudiera sustituir las enseñanzas religiosas de sus oponentes clericales. Hacia los años noventa, como se ha dicho, los republicanos se habían unido detrás de la ideología de la "solidaridad", que ha sido descrita como una extensión de la tradición revolucionaria francés de la fraternidad de los derechos civiles y políticos a los derechos sociales. Pese a todo, la solidaridad contenía también temas explícitos antisocialistas semejantes a aquellos a los que se había adherido Guillermo II. Emite Littré, un importante teórico de la solidaridad, escribió que la educación como medio de ilustración popular, permitiría eliminar la influencia de la doctrina socialista. Precisamente León Bourgeois insistía, en momento de desestabilización política de los años noventa, que la democracia no podía "permanecer inmóvil entre el miedo y la violencia", sino que debía resolver el problema social por medio de una educación social que estableciera vínculos de solidaridad entre los ciudadanos. Es manifiesto que esta visión ideológica transcendental tendría una operatividad sobre la práctica pedagógica, pues las directrices oficiales que acompañaban al plan de estudios del "lycée" de 1880 destacaban que la historia de Francia, en particular, elucidará el desarrollo general de las instituciones de las cuales ha surgido la sociedad moderna, e inspirará respeto y adhesión a los principios sobre los que se apoya el modelo de sociedad existente. Véase Ringer, F.: «La segmentación en los modernos sistemas educativos europeos: El caso de la educación secundaria en Francia entre 1865 y 1920", en Müller, D.K., Ringer, F. y Simon, B. (Comp.).: *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (1987), Madrid, Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, 1992, págs.87 y sigs.; Ringer, F.: Education and Society in Modern Europe, Bloomington y Londres, 1979; Falcucci, Clement.: L' humanismo dans l' enseignement secondaire en France au XIXe siècle, Toulouse y París, 1939. Para la opinión directa de León Bourgeois sobre la problemática de la educación, véase Bourgeois, L. : L'éducation de la démocratie française, París, 1897 (1ª ed.), 1904 (2ª ed.) ; Scott, J.: *Republican Ideas and the Liberal Tradition*, Nueva Cork, 1951 ; Hayward, J.E.S.: "The

de una conciencia social con relación a la previsión[159]. Eran las enseñanzas que los representantes del Instituto llevaban a las regiones y a las esferas sociales; eras las enseñanzas provechosas, insustituibles, que las mismas clases sociales nos daban para el desarrollo de la obra común…el seguro social necesita de estos actos públicos, de esos actos de transcendencia para impresionar a la opinión, y, en efecto, *el INP hizo del kilómetro un resorte de política social*. Quedó implantado un régimen de evolución. Este régimen se basa en una autonomía social que coordina las relaciones con el Estado, bajo cuya protección y con cuya intervención se desarrolla". El modelo institucional (basado en la creación de un órgano administrativo especial dotado de autonomía funcional y con estructura representativa) respondía a la coyuntura singular de nuestro país y a su régimen político inestable: "Teníamos que atender a las condiciones de nuestro país. Era realmente imposible, sin hacer una obra estéril, pensar en una adscripción directa de esta función del seguro a un organismo ministerial, puesto que estábamos viendo constantes mutaciones del Gobierno, y por eso se estableció esta autonomía, que ha permitido la continuidad en esta orientación nacional. En efecto (afirmaba), la experiencia ha demostrado lo acertado de esta base fundamental, puesto que nos hemos relacionado, en quince años, con veinticinco Ministros de un solo ramo, lo que evidencia la imposibilidad de desarrollar así un régimen de continuidad, toda vez que no es posible imaginar los criterios diversos que significaban estos constantes cambios ministeriales, contrastando con la persistencia de elementos directivos en el INP"[160].

Es en este organismo donde Maluquer centraría su actividad, aunque ya desde antes había venía manteniendo una importante actividad en el IRS, tratando de establecer un modelo institucional de reformismo social que respondiera a la situación peculiar de nuestro país, más próxima a la coyuntura de los países mediterráneos, como Francia e Italia, que a la situación político-social imperante en la Alemania de la época[161]. La élite intelectual del proceso reformista del INP es significativa del pluralismo imperante, con Dato[162] y *Marvá y Mayer*, y con *figuras "constructoras*" y de preparación técnica, como Maluquer, y muy de cerca, Adolfo Posada, Carlos G. Posada (hijo de Adolfo Posada), Severino Aznar, Pedro de Sangro y Ros de Olano, Álvaro López Núñez, Inocencio Jiménez, Jordana de Pozas, etcétera. José Maluquer y Salvador propuso inicialmente un organismo público de aseguramiento social, en respuesta a una iniciativa de la Caja de Ahorros de Santander en 1899; sólo un año después se crea el primer seguro obrero, el seguro de accidentes de trabajo[163], basado

Oficial Social Philosophy of the french Third Republic: León Bourgeois and Solidarism", en *Internacional Review of Social History*, vol. 6 (1961). Esta idea estaba muy presente en el pensamiento de Francisco Giner de los Ríos, como puede comprobarse en Monereo Pérez, J.L. : *El pensamiento sociopolítico y pedagógico de Francisco Giner de los Ríos*, Barcelona, Atelier, 2023, Capítulo 2.2 («La reforma educativa (pedagógica) como proyecto político de transformación del paradigma de modernización liberal»), págs.104-159, y Capítulo 3 («Institucionalismo social-liberal y reformismo social y jurídico en Giner de los Ríos»), págs. 159-220.

[159] En este sentido López Nuñez, A.: "Discurso" del 6 de junio de 1920, en PINP, núm. 686.

[160] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, págs. 6-7. Recogida también en el Volumen 2º de Una Campaña en pro del seguro y de la previsión popular. Publicaciones y Trabajos, Madrid, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1930, págs.83 y sigs. Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España*. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III ("El nacimiento del INP y del sistema de seguros sociales"), págs. 175 y sigs.

[161] Sobre la situación alemana, véase Ritter, G.A.: "La situación hace cien años: el nacimiento de los seguros sociales en Alemania y en Inglaterra", en *RPS*, núm.15 (1982); Ibid., Ritter, G.A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS, 1991, págs. 81 y sigs., y 129 y sigs.; Alonso Olea, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *PEE*, núm. 12-13 (1982).

[162] Dato E Iradier, E.: Armonía entre el capital y trabajo, Madrid, 1904, 30 páginas.

[163] Sobre la gestación del seguro de accidentes de trabajo, puede consultarse Gutiérrez-Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. II, Madrid, Imprenta de F. Moliner, 1914, págs. 5 a 120. En ese tomo I se estudian los accidentes de trabajo, legislación de accidentes de trabajo, higiene del trabajo, prevención de accidentes del trabajo, trabajo de las mujeres y de los niños, descanso semanal, ejecución de las leyes del trabajo,

en el sistema de libertad subsidiada[164] (Durante el Gobierno de Dato)[165]. La Comisión de Reformas

Seguros sociales, remuneración del trabajo, leyes de protección a la industria, limitaciones legales, y el derecho común y la industria. Este importante -no suficientemente reconocido- autor fue catedrático de la Escuela Industrial; junto con el t. I, dedicado a la Legislación industrial. Asociación-Huelgas-Contrato de trabajo, puede considerarse como una las más exposiciones originarias más acabadas de las instituciones fundamentales del Derecho Social en España; es un libro que se sitúa en una línea parecida al conocido tratado de Paul PIC, sobre Legislación industrial, que se manejó en su versión francesa por nuestra doctrina, pero que no se traduciría hasta muchos más tarde (PIC, P.: Tratado elemental de legislación industrial, t. I, traducción de la 6ª edición francesa, totalmente refundida, conteniendo notas de legislación y jurisprudencia española por Justo José de Urquiza, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1942. El tomo II nunca llegó a traducirse. Es de significar que Paul Pic también era profesor de Legislación Industrial en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lyon y Profesor honorario de la Escuela Superior de Comercio); es un libro de gran rigor técnico para estadio doctrinal de la época en que se escribió.

Sobre esa evolución en la doctrina contemporánea, Montero, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, cit., págs. 119 y sigs., que hace notar que la gestión del INP corre en paralelo con la polémica respecto a la Ley de Accidentes de 1900 y sobre el tipo de seguro que debe acompañar a dicha Ley: obligatorio o facultativo, con garantía última del Estado o exclusivamente patronal, mediante contratos a "prima fija" con Compañías de Seguros, o mediante mutualidades patronales. Por ello mismo, este proceso de creación y primeros intentos de reforma de la Ley de Accidentes en su formulación originaria de 1900 representa un aspecto fundamental en la comprensión de los orígenes del INP, aparte de constituir la primera experiencia de seguro obrero en nuestro país. Como realza Gutierre-Gamero existía una inequívoca relación entre la industria moderna y los accidentes del trabajo, el trabajo y el riesgo que exigía que la sociedad organizada interviniera a través de técnicas de regulación específicas adecuadas a las situaciones de riesgo generadas por el trabajo industrial. Las estadísticas de accidentes lo reflejaban en los hechos. Por ello prestando particular atención a la experiencia de la Alemania de Bismarck pudo observar que "Una vez comprobado que la industria entrañaba peligros de diversas clases y aquilatados éstos con auxilio de la estadística, surgía la necesidad de reformar costumbres y preceptos legales que se hallaban en manifiesta contradicción con las realidades tan duramente percibidas…" (Ibid., pág.12). En tal sentido, aún reconocimiento la importancia transcendental que tenía la ya vigente Ley de Accidentes del Trabajo (1900), situaba la respuesta político-jurídica en su ambiente y dimensión crítica: La ley "es ni más ni menos, que una adaptación de las que en la época en que fue sometida a la deliberación de las Cámaras regían en varios países, no cambien al nuestro por consiguiente, la gloria de haberse adelantado a ellos ni la de haber preconizado nuevas normas o resuelto problemas que entonces tuvieran la categoría de insoluble, por lo cual no es posible en justicia sumarse a los que califican de precursores, o de bien hechores de la más obrera, a quienes en realidad no hicieron más que apostar con imperdonable retrasado lo que la buena voluntad de muchos había puesto ya en práctica y era de dominio vulgar, especialmente desde el Congreso internacional de accidentes de trabajo, celebrado en París en el año 1889, que con la publicidad que dio a las cuestiones que constituyeron su objetivo, deshizo todos los pretextos de ignorancia que hasta entonces se pudieran haber alegado, como los destruían también, el número de proposiciones y proyectos de ley, que desde veinte años antes aparecerían con perseverancia reveladora del imperio con que la realidad demandaba la implantación del nuevo derecho". No obstante, lo dicho, matiza Gutiérrez Gamero, "es preciso reconocer la importancia que tiene la vigente Ley de Accidentes de Trabajo que consta de 21 artículos, cuyo transcendental contenido puede comprobarse" con su lectura (Ibid., págs. 76-77).

[164] El régimen de libertad ya inicialmente se había concebido como un régimen de transición. Véase Núñez López, A.: "Régimen de transición entre el Seguro libre y el Seguro obligatorio. Libertad subsidiada", en *Anales INP*, núm. 3 (1910), págs. 14 a 22, y en una perspectiva más general, Pic, P.: "El problema de los Seguros sociales. Libertad u obligación", en *Anales INP*, núm.1 (1909), págs. 104 a 124, y Dato, E.: "Orientación técnica del Seguro y su influencia en la política social", en *Anales INP*, núm.5 (1910), págs. 201 a 209.

[165] El seguro de accidentes de trabajo, creado por Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, se basó en una política de fomento del aseguramiento, a través del doble mecanismo incentivador de la imputación al empresario de una responsabilidad objetiva (llamada a estimular el aseguramiento voluntario de dicha responsabilidad en entidad legalmente constituida; y el la bonificación de pensiones por el Estado a los trabajadores que voluntariamente concertasen el seguro de retiro obrero, ya bajo la gestión del INP (Ley de 27 de febrero de 1908). Véase, con concisión y nítida exposición, Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho Español de la Seguridad Social*, Santiago de Compostela, Impr. Paredes, 1990, págs. 29 y sigs. En la doctrina histórica, González Robollar, H.: *Ley de accidentes de trabajo*, Prólogo de Adolfo Posada, Salamanca, 1903, que expone los distintos modelos de aseguramiento del riesgo de accidentes del trabajo (seguro de reparación y seguro de responsabilidad). Como es sabido, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 se basa en el principio de responsabilidad (seguro de responsabilidad empresarial); art.12. El empresario tenía libertad para contratar el seguro (constitución libre de pensiones de retiro a través de bonificaciones públicas; régimen de libertad subsidiada), se permitía sustituir las obligaciones empresariales en una entidad aseguradora y se articulaba el intervencionismo estatal con el fin de garantizar los derechos de protección de los trabajadores. Cfr. López Nuñez, Á.: *El seguro obrero*

Sociales encargó a Maluquer una Ponencia sobre el seguro popular de vida[166]. Maluquer era al mismo

en España, Informe presentado al VIII Congreso Internacional de Accidentes de Trabajo y de Seguros Sociales celebrado en Roma en 1908, Madrid, 1908, págs.9 y sigs. Con todo este modelo de aseguramiento se apartaba del sistema alemán basado en el aseguramiento público obligatorio. Autores como Gutiérrez-Gamero había destacado la diversidad de sistemas de seguros, poniendo de relieve sus ventajas y sus inconvenientes: "Para llevar a cabo estas previsiones, empleasen tres sistemas: el de dejar en libertad de asegurarse o no a los obreros (seguro voluntario), el de exigir a todos que se acojan a los beneficios del seguro (seguro obligatorio), y otro intermedio, consistente en mantener el principio de libertad propio del primero de los citados, pero estimulando a los interesados a asegurarse, valiéndose para ello de subvenciones, que entre otras ventajas permite la rebaja de las cuotas con que ha de contribuir cada individuo (libertad "subsidiada" o subvencionada)". Actualmente, continua, no se cuestiona la necesidad de intervención del Estado en la organización y funcionamiento de los seguros sociales para suplir la insuficiencia de la iniciativa privada, pero no existe unanimidad de pareceres respecto al sistema a adoptar. Apoyándose en el derecho comparado, en la experiencia legislativo de los criterios adoptados en otros países entiende que en todas las naciones se acentúa visiblemente la tendencia al establecimiento del seguro obligatorio, avalado por la práctica que ha demostrado que el régimen de libertad y la eliminación del sistema intervencionista, no conduciría a un resultado eficaz en las cuestiones sociales, las cuales requieren , con más intensidad y premura que otras, unidad y disciplina proporcionadas a la gravedad de los conflictos. También destaca la exigencia de vincular la acción reparadora que proporciona el seguro social con la acción preventiva, especialmente en materia de riesgos profesionales. Y critica las insuficiencias de la legislación española al respecto indicando que en España no se ha legislado acerca del seguro de accidentes más que de un modo secundario, por el carácter potestativo y no obligatorio que da la ley a esta modalidad de la previsión, careciendo en virtud de ello de importancia fundamental las disposiciones que la regulan (Real Decreto de 28 de agosto de 1900 y Reales órdenes de 16 de octubre y de 10 de noviembre de 1900). Pero, además, subraya la deficiencia en términos absolutos en las restantes exigencias sociales de aseguramiento público, especialmente ante la necesidad de atenuar la insostenible situación en que quedan los inválidos y los ancianos y la insuficiencia de los mecanismos de previsión privada, individual y colectiva existentes. Lo que se hace también extensible a las situaciones de parado y otros riesgos. Por ello reclama la experiencia internacional y de la organización internacional de lucha contra el paro ("Conferencia internacional de París en septiembre de 1910), que dio lugar a la "Asociación internacional para la lucha contra el paro" y a los Congresos consiguientes, que entendiendo que allanarán sin duda el accidentado y tortuoso camino que todavía queda por recorrer. Al respecto valora muy positivamente la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, pero sólo como un paso institucional más para el aseguramiento obligatorio de todos los riesgos relevantes APRA la vida humana: "Aunque no significa esto un cambio de criterio en sentido favorable al seguro obligatorio representa sin embargo el reconocimiento de la necesidad de extender la previsión a todos los riegos de que se habla el presente capítulo". Cfr. Gutiérrez Gamero, F.: *Legislación industrial. El trabajo y el capital en la industria*, t. II, cit., págs.288 a 300. Es oportuno reparar en el hecho de que muchos países europeos optaron por el fomento de un aseguramiento social no obligatorio. Es el caso de Francia, donde inicialmente el aseguramiento se pretendió apoyar en la mecánica del seguro libre, no obligatorio. Siendo sólo después, con el inicio del siglo veinte, cuando se impulsaría el principio de seguro social obligatorio como base de la previsión social pública, y después de la Seguridad Social contemporánea. Véase la obra de Hatzfeld, H.: *Du pauperisme à la securitè sociale*, 1850-1940: essai sur les origines de la sécurité sociale en France, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1989, passim.

[166] No se puede omitir la referencia a la creación de diferentes Cajas de pensiones obreras, que se remontan a unos veinticinco años antes de que se promulgara la ley de 27 de febrero de 1908. La Caja de Ahorros y Monte de Piedad, Alfonso XIII, de Santander (1889), extendió los beneficios económicos de estas instituciones, dando lugar a que la CRS encargase en 1900 a su vocal José Maluquer y Salvador que redactara una Ponencia para la creación de una Caja Nacional del Seguro Popular, la cual fue sometida en 1903 al IRS recién creado, y en la que estaban trazadas las líneas maestras de lo que el nuevo Instituto había de ser. Un año después, el Ministerio de la Gobernación encargó a dicho Instituto un Proyecto de Ley sobre la materia. Promovió la celebración de la Conferencia sobre Previsión Popular, que se reunió en Madrid, en octubre de 1904, y en ella se presentaron y discutieron ponencias de gran interés, que sirvieron sobre todo para crear en torno a la previsión el ambiente preciso y llamar la atención de la opinión pública hacia tales cuestiones. Como resultado de estos estudios y tanteos, más los trabajos ininterrumpidos de José Maluquer, el IRS presentó al Gobierno el Proyecto fundacional del INP, que fue redactado por una ponencia que forman Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano; Proyecto que se llevó al Parlamento por el Ministro de la Gobernación, Dávila. Pero las vicisitudes de la política de entonces no permitieron que se discutiera, hasta que, reproducido en 1908 por el Ministro La Cierva, y tras breve tramitación parlamentaria, fue aprobado en febrero de dicho año tras un ligero debate sobre la totalidad, que inició Moret, para elogiarle y solicitar la cooperación de todos en su puesta en práctica. Se puso a su frente un Consejo de Patronato, compuesto de un Presidente y 14 Consejeros. El Presidente de dicho Patronato, de libre designación por el Gobierno, que por medio de él ejercía la alta inspección sobre las operaciones fue durante muchos años Eduardo Dato, el estadista español que fue el primero que, en su discurso a las sociedades obreras de Valencia, defendió el establecimiento de las pensiones

tiempo un *hombre de acción y un experto en materia de previsión*[167]. Era la persona más adecuada en su época para llevar a cabo esa tarea. Para él el seguro popular de vida encuentra tres grandes aplicaciones: procurar la jubilación del obrero por edad avanzada; proporcionar el crédito personal a las clases sociales menos acomodadas y facilitar la transición, entre los obreros, de inquilinos a propietarios. Dicha Ponencia culminó en la presentación a dicho organismo de un Proyecto razonado de caja nacional de seguro popular (30 de junio de 1903). Maluquer sería el ponente del Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Previsión, presentado al Gobierno por el Instituto de Reformas Sociales en cumplimiento de la Real Orden de 27 de agosto de 1904. El trabajo de Maluquer adquirió la importancia de un primordial antecedente de la legislación española posterior que culminaría con la creación del propio INP en 1908. Esta es la obra institucional más importante de nuestro autor, el cual con ella creía responder a las exigencias de su tiempo, como hombre de su tiempo que era, pues estaría llamado a garantizar un mínimo de bienestar a todo hombre en situación de necesidad y especialmente a los económicamente débiles. El INP presidiría la construcción ulterior y gradualista de un "régimen" de seguros sociales en nuestro país. Es un ámbito de encuentro y colaboración de todas las fuerzas sociales que contribuyen a mejorar las condiciones de existencia del hombre. La influencia del contexto internacional en la creación del INP resulta evidente, ante la presencia de personalidades destacadas de nuestro país en las Conferencias y en los Congresos Internacionales de Accidentes y Seguros Sociales celebrados en diversos países europeos, donde se planteaban iniciativas análogas. En el mismo año 1908 (año en el que se creará el INP) se produce una amplia presencia española en el Congreso Internacional de Roma (asisten, entre otros, Azcárate, Buylla, Posada, Maluquer, López Núñez, *Marvá y Mayer*, Sangro y Ros de Olano; y la misma representación institución de la Sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores). En 1906 se crea la sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, y en el año 1912, su Secretario Pedro Sangro y Ros de Olano, propondría la creación de la Unión Española para la Reforma Social en calidad de federación de distintas sociedades con fines de reforma social. En ella predominó el espíritu de colaboración entre las distintas ideologías reformistas. Una presencia singularmente relevante tiene Maluquer en los Congresos Internacionales de Actuarios, desde finales del siglo XIX había intervenido en el Congreso internacionales de actuarios (Primer Congreso de Actuarios de Bruselas 1895, donde Maluquer actuó como representante en Barcelona de "La Equitativa"; Segundo Congreso sobre Sociedades de Socorros Mutuos, reparación de accidentes de trabajo y pensiones de vejez, y Tercer Congreso Internacional de Actuarios, París, 1900, encabezando la delegación oficial del Gobierno español); y participará activamente en el Congreso Internacional de Accidentes de Roma (1908). El empuje internacional era extraordinario desde la primera postguerra mundial. Existía una fuerte convicción de que la paz social era indispensable

de retiro para los obreros. Desde el mismo origen, entre los Consejeros figuraban un representante patrono y otro obrero, nombrado a propuesta del IRS, y el propio Consejo elegía un Consejo-delegado, que era el jefe o Director de la Administración del Instituto. El presidente efectivo del Consejo del Patronato, los consejeros patronal y obrero, el consejero delegado y el consejero secretario formaban la Junta de Gobierno, que desempeñaba las funciones ejecutivas. Ella y el Consejo tenía el encargo de nombrar el personal administrativo. Cfr. Martín Granizo, L.: "Don José Maluquer y Salvador y el Instituto Nacional de Previsión", en *Revista de Trabajo*, núm.1 (1962), págs. 47 y sigs. Para ese proceso constitutivo, incluidos los proyectos originarios de Maluquer, véase IRS: El Instituto Nacional de Previsión sus relaciones con las entidades similares, Madrid, 1906. Para comprender la envergadura de hombres como Eduardo Dato y José Maluquer bastar reparar en el dato que nos proporciona de ellos Martín Granizo: "el seguro individual y privado progresaba poco a poco, hasta que don Eduardo Dato, de acuerdo con don José Maluquer, idearon socializarle creando para ello el INP con tan escasos medios, que los gastos para instar la primera del mismo, es sabido que fue sufragadas personalmente por estos dos hombres beneméritos llenos de fe y de confianza en su obra; pero los cuales, a pesar de su talento, no pudieron sospechar todo su enorme alcance". Cfr. Martín-Granizo, L.: "Eduardo Dato", en *Biografías de sociólogos españoles*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963, pág. 95. Sobre las Cajas de pensiones y su origen, véase del propio Maluquer Y Salvador, J.: *Cajas de Pensiones para obreros*, Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1903.

[167] No se olvide que él había sido tesorero de compañías aseguradoras importantes y que mantenía estrechas relaciones con técnicos actuariales belgas.

para la estabilidad del orden social; al mismo tiempo, la garantía de seguridad social era también una exigencia compensadora del sufrimiento y del esfuerzo de la victoria y las exigencias penosas de la reconstrucción postbélica[168].

Con la supresión del IRS en 1924 por el régimen de la Dictadura del General Primo de Rivera y su absorción el Ministerio de Trabajo, todo podría apuntar a la reorganización profunda del propio INP. Sin embargo, esto no fue así, porque no quedaba afectado directamente por corporativismo autoría que aquél imponía. Se explica, así, que las *relaciones del INP con la Dictadura* de Primo de Rivera acabaron por ser cordiales, dado el interés de la primera en mantenerse y desarrollarse y de la Segunda en disponer de las fuentes de legitimación popular que proporcionaba el desarrollo de la política social. INP y Dictadura pudieron convivir, porque el INP logró convencer al Directorio Militar de legitimación social que podría propiciar el desarrollo de una política social basado no sólo en la ampliación gradual de los seguros sociales, sino también en la cobertura económica de un programa de política social más amplia y diversificada, y si requiere más inmediatamente perceptible, como es el apoyo a la extensión de la enseñanza y las "promesas" de una mejora de la situación socio-económica de las clases trabajadoras. La Dictadura reivindica el corporativismo y reprocha al liberalismo individualista[169] (cuya respuesta frente a la inseguridad y miseria económica del proletariado era la autoprevisión) la supresión de las estructuras asociativas y gremiales[170]. Frente a las asociaciones "extremistas, hijuelas de otras extrañas", se constituyeron Centros católicos de obreros y Asociaciones profesionales mixtas, con las que se pretendió revivir el contenido de los desaparecidos y gloriosos gremios. Las bases de tal movimiento excluían la intromisión sindical en la vida política y preconizaban la organización corporativa[171] como remedio y superación de los males que aquejaban al trabajador[172]. Llama la atención que después de una valoración globalmente positiva de la actuación de la Comisión de Reformas Sociales, se indicara que "en realidad, de la Comisión se sirvió el socialismo como tribuna para adquirir una importancia que sólo podía procurarse al calor de instituciones como ésta que el régimen político ponía a su entera disposición"[173]. Ante la "agonía liberal", el General Primo de Rivera, "decide el golpe de gracia al Estado liberal". El General se había

[168] Véase Laroque, P.: "De l'assurance sociale a la securité sociale-L' experience fraçaise", en *Rév. Int. Trav., Juin 1948*, p.622 (traducción española, "Del seguro social a la seguridad social. La experiencia francesa", en Revista Internacional del Trabajo, vol. XXXVII, núm.6, junio de 1948).

[169] Sobre los fundamentos del liberalismo individualista, la "idea individual" codicística y su contraposición con la "idea social", véase por todos, Solari, G.: *Filosofía del Derecho Privado*. I. La idea individual, Buenos Aires, Editorial Desalma, 1946, y Filosofía del Derecho Privado. II. La idea social, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950.

[170] Véase Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944.

[171] El Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, crea la Organización Corporativa Nacional (Gaceta 27 noviembre). El orden "comienza en realidad cuando se trata ya de que los distintos elementos sociales no luchen ni contiendan, sino de que se articulen y colaboren, y no de evitar su disgregación atomística, sino de conseguir su concentración y convergencia en un esfuerzo general para el progreso, para la justicia, para el bien. En esta nueva etapa de intervención, la palabra orden significa, pues, plan orgánico, arquitectura, construcción. Alude a la sistematización y coordinación de anhelos y de intereses, fluyendo de un centro común, que entonces, y sólo entonces, merecerá llamarse ideal social" (Preámbulo de Eduardo Aunós Pérez). El Real Decreto Ley de 18 de junio de 1927, modifica el Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926 sobre Organización Corporativa Nacional (Gaceta 21 junio, rectificación 22 junio). El Real Decreto Ley de 12 de mayo de 1928, establece la Organización Corporativa en la Agricultura (Gaceta 20 mayo, rectificación 22 mayo), y el Real Decreto de 8 de marzo de 1929, establece el Texto Refundido sobre Organización Corporativa Nacional (Gaceta 10 de marzo).

[172] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 26. Señala que "las Juntas de Reformas Sociales, creadas en 1900, fueron los primeros organismos mixtos que funcionaron en España. La política de acción social se intensificó, creando, en 1908, el INP y poniendo, en 1911, el primer jalón de lo que había de ser más tarde excelente legislación sobre Casas Baratas. El Instituto emprendió las tareas del seguro obrero, que en 1919 se instituyó con la obligatoriedad del retiro" (Ibid., pág. 27).

[173] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 24.

atribuido una *misión regeneradora y depurativa.* El Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria se hallaba integrado por representantes de la riqueza nacional, de la industrial y del comercio, juntamente con los elementos oficiales, y tal Consejo fiscalizaba la marcha del Ministerio, exigiendo a sus funcionarios el estricto cumplimiento de su misión, dando orientaciones y desdoblándose en una Junta de Jefes que tenía funciones ejecutivas y continuas. Ese organismo, el Consejo Superior de Trabajo, se creó por RD. De 29 de abril de 1924, y nada más que el 1 del siguiente junio se promulgaba otra disposición de importancia considerable, merced a la cual se refundía en el Ministerio del Trabajo el IRS. Ahí está la justificación de Aunós: Para nadie fue una sorpresa, conociendo nuestro criterio unificador, dispuesto a podar todas las inutilidades burocráticas que entorpecieran o dilataran la recta administración, rápida y segura. La dualidad que suponía esa existencia del IRS aislado, no podía prolongarse, y sus iniciativas, sus trabajos, sus funciones vinieron a fusionarse naturalmente con las desempeñadas en el Ministerio por los organismos que con vida y empuje novísimos actuaban en este Departamento con ahincada eficiencia. Esta disposición supuso uno de los más provechosos esfuerzos coordinados que fueron emprendidos. Y su completo apareció pocos días después, el 29 de junio, mediante otro R.D. en el que reorganizaba el Consejo de Trabajo y su Comisión Permanente. Al igual que en desaparecido Consejo de Dirección del IRS, se daba representación en este Consejo de Trabajo a obreros y patronos, en idéntica proporción, y se le encargaba el estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales, en su más amplio sentido y, muy especialmente, el ser Cuerpo Consultivo del Gobierno en cuanto afectase a la legislación del Trabajo, a los asuntos relacionados con su ampliación y a la acción social. Los Instituto Regionales y Juntas Locales y provinciales de Reformas Sociales quedaron convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo y su reglamento posterior determinó sus funciones y relaciones con el Servicio de Inspección del Trabajo[174]. Dentro del Ministerio de Trabajo se creó la primera Escuela Social, en que quedó convertida automáticamente la hasta entonces llamada Sección de Cultura Social del Ministerio[175]. El Código del Trabajo se publicó el 23 de agosto de 1926[176], ordenando las disposiciones dispersas, e incorporaba materias de seguros sociales, señaladamente, en el libro III se regulaba la materia de accidentes del trabajo hasta entonces muy dispersa[177]. El Decreto-Ley de Organización Corporativa de la nación se publicó el 26 de noviembre de 1926[178] (¿). En ese marco se insertaba la Organización Corporativa del Trabajo, con fundamento en el "Sindicato libre en la corporación obligatoria". La organización corporativa fue la consecuencia de dos principios fundamentales: el de la intervención del Estado en el problema social y el de la necesidad de estructurar el país en su aspecto económico[179]. Desde el punto de vista de la política económica toda la coyuntura se caracterizó

[174] Cfr. Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, págs. 29 y sigs.

[175] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y contestación del Marqués de Guad-El-Jelú, el día 23 de mayo de 1944, Madrid, 1944, pág. 43.

[176] Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, Código de Trabajo (Gaceta 1,2 y 3 septiembre).

[177] Se refunden en él también las disposiciones reglamentarias generales en materia de accidentes de trabajo. Libro III, "De los accidentes de trabajo", arts.140 a 426.

[178] Gaceta de Madrid, Sábado 27 Noviembre 1926 Núm. 331

[179] Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., págs. 64-65. Aunós realizó un análisis completo de del proceso y de las prácticas corporativas en varios libros: La Organización Corporativa del Trabajo, Madrid, Publicaciones del Consejo Superior del Trabajo, Comercio e Industrial, 1928, 104 págs.; Ibid., *Las Corporaciones del Trabajo en el Estado Moderno*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1930; Estudios de Derecho Corporativo, Madrid, Editorial Reus, 1930, 354 págs.; y *La Reforma Corporativa del Estado*, Madrid, M. Aguilar, 1935, 271 págs. En todo caso, conviene tener en cuenta que la idea corporativa, incluso de cauces de representación corporativa incorporados a las instancias parlamentarias había sido una propuesta bastante generalizada entre distintas corrientes de pensamiento reformista. Un exponente significativo fue la del maurista Calvo Sotelo, J.: *El proletariado ante el socialismo y el maurismo*, Madrid, 1915, pág. 37 (Calvo Sotelo se comprometería después con la Dictadura de Primo de Rivera, incorporándose a la Unión Patriótica de ideario antiliberal, y situándose al frente del Ministerio de Hacienda), y Goicoechea, A.: *El problema de las limitaciones de soberanía en el derecho público contemporáneo*, Madrid, Tip. Blass, 1923, págs. 121 y sigs. El problema de la búsqueda de soluciones corporativas se vinculaba con la crisis del parlamentarismo y las distintas soluciones autoritarias que se ofrecían en Europa. Véase al respecto Maier, C.S.: *La*

por el aceleramiento del proceso de industrialización, en el marco de una intervención constante del Estado, de modo que puede hablarse de *industrialización dirigida y de contención de la competencia, en virtud de una decidida política corporativa.* Su penetración fue tan fuerte que incluso el Estado hizo descansar en ella en buena parte la dirección del aparato productivo[180]. En este sentido estableció un corporativismo productivo. En su instauración influyó notablemente el régimen fascista de Mussolini, el pensamiento social-corporativo católico (condensado en gran medida en el Código Social de Malinas[181]), el enfoque gremialista del Ramiro de Maeztu[182] y las ideas del Padre Gafo[183]; a lo que habría que añadir de corrientes corporativas y organicistas muy influyentes en la época. Pero estos factores parecen que influyeron más en lo que se podría llamarse "corporativismo social" (es decir, en el basado en la pretendida armonización de capital y trabajo) que en el corporativismo productivo de la época de la dictadura. En la práctica, la Dictadura encontró plantado el problema de la industrialización de España[184], ligado al del proteccionismo, y, a partir de la Primera Guerra Mundial, unido en todas partes al intervencionismo estatal directo. Por lo demás, en España, se había entrado en una coyuntura visible de baja al llegar la Dictadura (las quiebras bancarias era un fenómeno alarmante). Así, el luchar contra la depresión económica resultó obsesivo en la política de la Dictadura. Se buscó en el corporativismo mecanismos reguladores del mercado que impidiesen el excesivo incremento en la oferta al aumentar el grado de monopolio del sistema productivo. Se puede decir, que de la conjunción de intervencionismo, la lucha contra la crisis, la industrialización y proteccionismo surge el *corporativismo social*[185]. La política intervencionista de la Dictadura se desplegaría tanto en el sector de la industria como en el de la agricultura, dentro de un programa de expansión económica. En el campo de la producción la Dictadura propició una regulación de las condiciones de trabajo en el cuadro de un régimen corporativo paritario que acogió en lo principal el modelo del movimiento

refundación de la Europa Burguesa, Madrid, MTSS, 1988. Para el ambiente intelectual de la época, véase García Queipo De Llano,G.: *Los intelectuales y la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Alianza, 1988.

[180] Véase Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, especialmente págs. 139 y sigs.

[181] Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas: Código Social. Esbozo de una síntesis social católica, Prólogo de Severino Aznar, Madrid, Editorial Voluntad, 1928. La Unión Internacional de Estudios Sociales fue fundada en Malinas en 1920, bajo la Presidencia del Cardenal Mercier. La Unión tiene por objeto: 1º El estudio de los problemas sociales a la luz de la moral católicas. 2º La comunicación al público, y especialmente a los hombres de obras, de las directivas y resoluciones discutidas y aprobadas por la Unión. 3º Eventualmente, la creación de un Secretariado de consultas sociales. En el Prólogo originario de M. Defourny, Secretario de la Unión Internacional de Malinas, catedrático de la Universidad de Lovaina, se quiere establecer una línea de continuidad con el programa social de la Unión de Friburgo (que, de 1884 a 1891, persiguió, bajo la dirección del Cardenal Mermillod, fines semejantes). La Unión de Friburgo tuvo el mérito de establecer y promulgar principios de acción social que la Encíclica "Rerum Novarum" ratificó luego, y que, más pronto o más tarde, con adaptaciones a las circunstancias de tiempo y de lugar, llegaron a ser los de los católicos de todo el mundo. Observa que la doctrina y el programa de la Unión de Friburgo no están anticuados: reorganización corporativa, intervencionismo y legislación internacional del trabajo son principios de persistente actualidad, y siguen siendo los grandes pensamientos directores de la acción social católica. La idea se concibió originariamente por un hombre de Estado belga, veterano de la Unión de Friburgo, el ministro Helleputte, durante una entrevista con Eugenio Duthoit, profesor de la Universidad Católica de Lila, y activo presidente de las Semanas Sociales de Francia. Llevada a Malinas esta idea, después de madura reflexión, fue compartida por el Cardenal Mercier, que se encargó de reunir los concursos necesarios para la nueva obra. Así nació la Unión Internacional de Estudios Sociales, que fue al principio una agrupación franco-belga, a la cual muy pronto se sumaron representantes de otros países europeos. Hasta que el primer grupo se internacionalizó, contando con la presencia de delegados de toda la Europa occidental.

[182] Véase Maeztu, R.De.: *La crisis del humanismo*, Barcelona, Minerva, 1919; ID.: Liberalismo y socialismo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

[183] Cfr. Pemán, J.Mª.: *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Madrid, Ediciones de la Junta de Propaganda Patriótica y Ciudadana, 1929, págs.201 a 212.

[184] Sobre ese problema véase Tortella, G.: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad, 1994.

[185] Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la dictadura*, Madrid-Barcelona, Guadiana de Publicaciones, 1973, pág.141. Asimismo, Tamames, R.: *Ni Mussolini ni Franco: la dictadura de Primo de Rivera y su tiempo*, Barcelona, Ed. Planeta, 2008.

social católico sintetizado en la fórmula: "sindicalismo libre en la corporación obligatoria"[186]. Todo él se enmarcaba en un régimen corporativo general (que se implantó el 26 de noviembre de 1926). Este régimen corporativo se basaba en una determinada concepción del Derecho, y con la emergencia del Derecho social, el cual participa de factores integrantes del Derecho público y del privado, y es una rama jurídica que no encaja exactamente en el derecho individual ni en el del Estado. Lo que parece tenderse es a formular un estatuto de Derecho social, una situación de constante justicia social. La etapa corporativa los trabajadores fueron agrupándose en organizaciones más o menos profesionales, manteniendo contacto estrecho en los oficios comunes, pero sustentando una identidad de principios generales que les permitía llegar a las instituciones de conciliación y arbitraje llevando consigo una sólida base de discusión[187]. Al mismo tiempo se enmarca en la emergencia en esa época del Derecho económico: corresponde a este no sólo regular jurídicamente los procesos industriales y de producción, sino también los de distribución y consumo, por lo que no le es ajena ninguna de las fases de producción. El Estado tiene que asumir la dirección de la Economía. Dirigir la economía quiere decir, con Garrigues, conducir la economía; es decir, que el Estado considera la economía como una actividad política que tiende a asegurar al pueblo su existencia[188].

[186] Véase Aunós, E.: *La política social de la Dictadura*, cit., pág.64; y para su conexión con la acción obrera de inspiración católica, véase Bases de organización y programa doctrinal y de acción del sindicalismo obrero católico, documento publicado en el libro Artajo, A.M. y Cuervo, M.: *Doctrina Social Católica de León XIII y Pío XI*, Barcelona, Editorial Labor, 1933, págs. 215 y sigs. En octubre de 1929 Aunós fue nombrado por unanimidad Presidente de la XIII Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra. Por otra parte, la Universidad Católica de Lovaina le nombró Doctor Honoris causa. Aunque el pensamiento corporativo estaba muy extendido entre diversas corrientes de pensamiento, es evidente que la impronta corporativa tenía en España también una fuerte dimensión católico-social. Lo cual es reconocido expresamente en Jordana De Pozas, L.: "El régimen corporativo como sistema de reforma social", en *Problemas sociales candentes*, págs. 243 y sigs.

[187] Aunós, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Sáez, 1947, págs. 20 y sigs. El cual, por cierto, reconoce la influencia de la doctrina social de la Iglesia en la configuración del régimen corporativo (Ibid., págs.24 a 26). Reclama para sí las concepciones de Gurvitch, y sobre todo la teoría de Hauriou, según la cual el derecho social es un "derecho de integración social", es decir, un derecho de cooperación, de comunión, distinto, por tanto, del derecho de coordinación o el de subordinación que eran los recogidos por los sistemas de individualismo práctico. Surge para regir las relaciones de particulares diversos entre sí y situados en planos desiguales, mientras el Derecho privado clásico afectaba las relaciones entre personas de igual consideración y situación, y el Derecho público regía las relaciones en que interviene una persona soberana. Pero lo que es necesario rechazar es el concepto confuso que equipara el Derecho social con el Derecho del Trabajo. Este forma parte de aquél, pero no lo colma, y es mucho más densa la fronda del primero, con lo que queda desvalorizada la identidad que algunos han pretendido atribuir (Ibid., págs.28-30). Para Gurvitch la idea del Derecho social se nos presenta como el centro en que convergen los problemas más flagrantes impuestos al pensamiento jurídico moderno por las recientes formaciones del Derecho. Es a esta idea a la que se dirigen todas las esperanzas, todas las aspiraciones y todas las reivindicaciones contemporáneas. Cfr. L' Idée du Droit social: notion et système du Droit social, París, 1932, págs.45, obra ésta que ha sido traducida al castellano, Gurvitch, G.: *La ideal del Derecho social: noción y sistema del Derecho social*, edición y Estudio Preliminar de J.L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2005.

[188] Aunós, E.: *Las últimas evoluciones del Derecho: Derecho social y Derecho económico*, Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el día 3 de marzo de 1947 en su recepción pública, y Contestación del Eloy Montero, Madrid, Imp. Viuda de Galo Sáez, 1947, págs.40-42. Con ese enfoque, pero aplicado al régimen autoritario del franquismo, Garrigues, J.: "Prólogo" a Rocco, A.: *Los principios de Derecho mercantil*, Madrid, 1931; Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo, Madrid,, 1939; "Concepto del Derecho Mercantil", en Revista de Derecho Privado, XXVII, 1943; Polo, A.: "El nuevo Derecho de la economía", en Revista de Derecho Mercantil, I, núm. 3º (1946); Castán, M.: "El Derecho social", en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1941; Villar Y Romero: "Las transformaciones del Derecho privado en Derecho público", en *Revista de Derecho Las transformaciones del Derecho Público y privado*, edición crítica de dos obras de León Duguit una de Adolfo Posada y estudio preliminar, "Objetivismo y teoría de los derechos en Leon Duguit" (pp. XI-XXXIX), a cargo de J.L. Monereo Pérez y J. Calvo González, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007. Pero también su Manual de Derecho Constitucional, edición y Estudio Preliminar de J.L. Monereo Pérez y José Calvo González, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Es en gran medida un mérito de Maluquer el haber garantizado la continuidad del Instituto durante ese periodo difícil de la Dictadura, incrementando la implicación de los trabajadores y de sus organizaciones y convenciendo a las clases dirigentes de sus efectos positivos en términos de integración y de pacificación social. Sólo así se podría evitar la misma suerte que había tenido el IRS, el cual fue disuelto en el marco de la reestructuración del Ministerio de Trabajo. Es parte de su idea de que la ciencia sirva para la acción social. El INP aparece como un instrumento de política social y ofrece un programa atractivo para la "gobernabilidad" política del país (v.gr., INP.: "Fomento de construcción de escuelas nacionales. Instrucciones para la tramitación y concesión de préstamos a los Ayuntamientos", Madrid, Gráficas Reunidas, 1924; "Seguro para garantizar la amortización de préstamos", aprobado por Real Decreto-ley de 9 de diciembre de 1927)[189]. Ese programa de política social sólo cristaliza en objetivos concretos y obedece a la atención de situaciones sociales cuya intervención es especialmente apremiante y urgente. De algún modo, se pone de relieve cómo la política del seguro social puede ser funcional no sólo a la política de orden y de contención social, sino también a la "estabilización" del orden económico y del régimen salarial. La política de solidaridad social puede aportar buenos servicios para el funcionamiento dinámico del capitalismo organizado, y los elementos de racionalización y orden que su mantenimiento y desarrollo requieren en sociedades altamente evolucionadas. El capitalismo en un cierto estado de desarrollo necesitó de sus críticos "constructivos" y una reforma social modernizadora, al mismo tiempo útil para el avance social y para la modernización económica, aunque la política social de la Dictadura no fue mucho más lejos de una moderada atenuación de la cuestión social de partida, y de limitada modernización del capitalismo industrial. El papel de las ideologías y las mentalidades, por utilizar la expresión típica de M. Vovelle[190], incluidas las de carácter crítico pueden ser funcionales a las políticas de "orden", retroalimentadas por el orden establecido al servicio de su lógica integradora. Las críticas a la desprotección social se consumaron en parte en políticas de protección minimalistas, basadas en una filosofía social de armonía y consenso sociales, que permitieron al mismo tiempo la mejora de la posición social de los trabajadores y la introducción de ciertos elementos de estabilidad social. La búsqueda de una sociedad armónica está presente en el pensamiento de Maluquer y aparece explicitada en las actividades del INP. Ese modo de pensar integrador alcanza en el período de la Dictadura a la defensa de ciertos intelectuales y técnicos vinculados al Instituto de una sociedad corporativa: "El nuevo derecho corporativo es un paso más en este caminar inacabable hacia la perfección: asentado sobre las bases inconmovibles de la realidad, da a la vida del trabajo un sentido orgánico y colectivo, y establece el concepto democrático de la profesión[191] que se gobierna a sí

Su reflexión termina con la doctrina social de la Iglesia; en ella está la verdadera solución al problema del orden social: "Para el buen cristiano la pregunta es obvia. Sólo abrazando la doctrina católica es posible resolverlo sin detrimento de la dignidad humana y con amplia y poderosa visión… León XIII enfoca el problema y lo remata diciendo que no tiene solución si no se recurre a la Religión y a la Iglesia. Clemenceau afirmaba que la cuestión social se habría acabado el día en que todos los hombres fuesen verdaderos cristianos" (Ibid., págs. 50-51).

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

190 Ideologías y Mentalidades, Barcelona, Ariel, 1985.

191 Reténgase de la concepción de la "profesión" y su lugar en las relaciones humanas (en el proceso de socialización) desde el punto de vista de la doctrina social de la Iglesia. De ella la profesión es un centro de relaciones sugeridas por la naturaleza misma de las cosas, entre todos los que, en un mismo centro geográfico, ejercen dicha profesión. Del hecho de ser la profesión un centro de interdependencia resulta que el juego de las actividades en ella desplegadas no puede ser enteramente abandonado a sí mismo sin peligro de anarquía. Por otra parte, importa no fundir la autoridad profesional con los sindicatos. La profesión comprende a todos los que cooperan al ejercicio de una profesión. El paralelismo de los sindicatos de patronos y obreros no impide la legitimidad de unos y otros, que deben gozar prácticamente de la licitud reconocida por el derecho natural a las asociaciones. Cfr. Unión Internacional de Estudios

misma, protegida por el Poder público, como suprema garantía de los derechos de todos"[192]. No es baladí poner de relieve que López Núñez[193] era discípulo y colaborador permanente de Maluquer, y con unas connotaciones cristianas más acentuadas e influyentes en su pensamiento social y jurídico-político. No obstante, la realidad histórica pondría de relieve que esa pretendida sociedad basada en la armonía y colaboración no podría tener lugar ante la persistencia de desigualdades, que la política de previsión sólo podría paliar, pero no suprimir. En esas reformas sociales interviene también la idea de "contención" social, y a menudo el esquema bismarckiano de contrarrestar las propuestas más radicales o incisivas de transformación del sistema social existente. Es una muestra más de la tensión entre reforma-revolución en los procesos de cambio social, y los límites intrínsecos de las políticas sociales en las formaciones sociales del capitalismo organizado. En los años de la Dictadura la "gestión política de lo social" está marcada por un signo inequívoco: la centralización de lo social con la concentración orgánica y funcional (supresión del IRS, como organismo abierto y pluralista en su conformación, y su absorción en la estructura renovada del Ministerio de Trabajo)[194] y utilización de

Sociales de Malinas: Código Social. Esbozo de una síntesis social católica, Prólogo de Severino Aznar, Madrid, Editorial Voluntad, 1928, págs. 74 a 76.

[192] Es el caso de López Núñez, A.: *Veinticinco años de legislación social*, Madrid, Juan Ortiz Editor, s/f.-, el cual defendió una organización corporativa nacional de carácter no autoritario (Ibid., págs. 28 sigs., y 48 sigs., en particular pág. 30).

[193] La obra de López Núñez es muy extensa, sólo las publicaciones del INP ya evidencia la magnitud de su labor, aunque se trata en términos generales de folletos de corta extensión: Ideas pedagógicas sobre Previsión, Madrid, Sucesora Minuesa, 1912; Juventud y Previsión, Madrid, Sucesora Minuesa, 1914; Concepto y organización de la Mutualidad escolar, Madrid, Sucesora Minuesa, 1915; La enseñanza de la Previsión, Barcelona, Imprenta Editorial "La Poligrafa", 1916; El seguro social de vejez, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1917; Función social de la Mutualidad escolar, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1918; Los Cotos sociales de Previsión, Santander, Talleres Tipográficos de J. Martínez, 1923; Elogio de Federico H. Shaw, Madrid, Sobrinos Sucesores Minuesa, 1924; Viejos y niños, Madrid, Sobrinos Sucesores Minuesa, 1924; La Previsión en la Escuela, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1928; Previsión y Seguros Sociales, 1ª y 2ª edición, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1929; Las obras de Previsión en relación con la Beneficencia, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1930; Previsión infantil (Conferencias, discursos y estudios varios), Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1934; Elogio de D. Álvaro López Núñez, por Luis Jordana de Pozas, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1942; Ideario de Previsión Social, Madrid, Publicaciones del INP, 1943.

[194] Véase el Real Decreto de 2 de junio de 1924, relativo a la refundición e inserción del IRS en el Ministerio de Trabajo, Gaceta de Madrid, nº. 155, martes de 3 de junio, págs.1138 y 1139, que lleva la firma de El Presidente del Directorio Militar, Miguel Primo de Rivera y Orbaneja. El Real Decreto Ley de 15 de noviembre de 1928, lleva a cabo la organización interna del Ministerio de Trabajo y Previsión (Gaceta 16 noviembre). La supresión se justifica exclusivamente por razones de racionalización administrativa, a saber: "La imperiosa necesidad de concentrar organismos dispersos de análoga naturaleza y funciones semejantes, exigencia ineludible de toda buena administración, se suma en los actuales instantes al criterio sustentado por el Gobierno de realizar la máxima economía, en todos los servicios del Estado. Ambas razones han movido al Directorio Militar de mi presidencia a reorganizar el IRS, fusionando sus servicios con el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, dando así a ambos organismos una estructuración más en armonía con sus vastas e importantísimas funciones y mayores medios para realizar su cometido en el campo de acción donde se desenvuelven sus iniciativas conjuntas. La dualidad que había persistido hasta hoy, sólo achacable a la indiferencia en que se tenían los organismos encargados de velar por el mejoramiento de las relaciones entre los intereses afectados por la cuestión social, perjudicaba y hasta hacía inútiles cuantos laudables esfuerzos y provechosas iniciativas partían de los Centros directores por medio de quienes el Estado hacía sentir su acción tutelar. Si los elementos con que éstos cuenta, dispersos y a veces pugnando entre sí, podrán intervenir con alguna eficacia en los conflictos planteados, mucha mayor será ésta si continúan la obra iniciada, convenientemente coordinados y obedeciendo a una sola dirección, lo que les dará un mayor sentido de la responsabilidad y más alto prestigio si cabe para verter en la vasta esfera de las relaciones sociales el fruto de sus provechosos trabajos" (Exposición de Motivos). En realidad, lo que se produce es una verdadera absorción político-administrativa del IRS en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, a través de su organismo, el Consejo del Trabajo. El IRS quedará refundido en el Ministerio de Trabajo, Comercio e industrial (art. 1º). El pleno del IRS y el Consejo de Dirección del mismo, que se convertirá en Comisión Permanente de aquél, formarán el Consejo del Trabajo, con las facultades y composición que se señalarán en el Reglamento que para la reorganización de sus servicios propondrá el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art. 2º). El Secretario general del IRS será Secretario del Consejo de Trabajo, teniendo a sus órdenes los auxiliares que se crean necesarios, por disposición del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art. 3º). Todas las facultades administrativas que tiene el Secretario

INP con fines de integración, y, a menudo, de propaganda "social". La vía de la previsión social podría ser menos conflictiva para la lógica autoritaria de tratamiento de la cuestión social por el régimen del Directorio Militar. Éste decide mantener el INP, pero no realiza un impulso decidido en materia de previsión social hasta los últimos años de decadencia del régimen dictatorial, con las propuestas de nuevos seguros sociales (maternidad, paro[195], etc.). La propuesta de reforma social centrada en la previsión social tenía el efecto de visibilidad de un desplazamiento "útil" (en términos políticos) de los conflictos sociolaborales hacia el espacio político público; esto es, a través de la mediación del Estado desde su aparato institucional y legislativo. La reforma social conduce coherentemente a esa reconducción, que supone institucionalización de los conflictos sociales. Tampoco se puede ignorar que un sistema de seguro social puede servir al buen funcionamiento del sistema económico. Ello contribuye a la continuidad de la política de previsión social, a pesar de la dirección autoritaria del sistema político. La continuidad de la política de reforma social tiene, pues, factores explicativos complejos. Pero plantear esa funcionalidad no constituye un expediente de explicación simple de los procesos sociales, porque la vida del INP estuvo presidida por numerosos obstáculos y resistencias ofrecidos por agentes empresariales y las entidades financieras[196]; y es que la percepción nítida de esa instrumentalidad al capitalismo organizado no se produce ni automáticamente, ni de modo inmediato, y, por supuesto, sin fuertes tensiones, cuya visibilidad alcanzan todavía a la coyuntura actual de los sistemas integrados de Seguridad Social. El Estado no es mero reflejo de una clase dominante, sino reflejo de una correlación de fuerzas socioeconómicas y de factores culturales e ideológicos; por lo demás, las clases sociales y sus organizaciones no perciben ni toman conciencia por igual de la definición de los programas de reforma social, económica y política; ni frecuentemente mantienen una posición "uniforme" u homogénea respecto al tratamiento de "lo social". Si ello fuera así, la política social sería objeto de una "predicción" y de una "construcción" o "elaboración" mecánica y lineal; el desenvolvimiento histórico se encarga de demostrar precisamente lo contrario, evidenciando la necesidad de efectuar una captación e indagación más compleja del fenómeno.

Su subsistencia hizo posible su presencia en los foros internacionales. En la década de los veinte, proliferan las Conferencias internacionales, y tienen una gran fuerza las Asociaciones Internacionales, como es el caso de la Asociación Internacional para la lucha contra el paro y la Asociación Internacional de Política Social (derivación de la más antigua Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores). Pero es la misma OIT la que actúa en estos campos, en donde se mantienen representaciones de los agentes sociales y gubernamentales, porque nuestro país, a pesar, de la Dictadura, continúa perteneciendo a todos los efectos a dicha organización internacional. En estos años Maluquer prosigue su campaña a favor de la instauración de los seguros sociales entre los distintos agentes económicos y sociales implicados[197]. La idea era propiciar el establecimiento del estándar mínimo de seguros sociales obligatorios (seguro contra los accidentes, seguro contra la vejez y seguro contra la enfermedad), como columna vertebral del INP, siguiendo de cerca la experiencia muy anterior de Alemania. Esa campaña le condujo a publicar en distintos períodos y revistas con

general del IRS, señaladas en los casos tercero, cuarto y quinto del art. 47 del Real Decreto de 14 de octubre de 1919, pasarán a ser desempeñadas por el Oficial mayor del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (art.4º). Por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria se procederá antes del 1º de Julio a unificar las Secciones y Negociados similares de ambos Centros y señalar los funcionarios de éstos que han de quedar afectos a dichos servicios, proponiendo al Directorio la nueva plantilla del personal técnico administrativo. El sobrante de personal quedará excedente con los derechos que le concede la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y disposiciones posteriores (art. 5º). Los Institutos regionales y las Juntas locales de Reformas Sociales quedarán convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo, señalándose sus facultades y composición en el Reglamento a que se alude en el art. 2º de este Decreto (art.6º). Por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria se dictarán las disposiciones necesarias para la ejecución del presente Decreto (art.7º). El Real Decreto de 19 de junio de 1924, regula el Consejo de Trabajo (Gaceta de Madrid, nº. 174, domingo 22 de junio, págs.1450 a 1453).

[195] Véase González Rojas, F. y Oyuelos, R.: *Bolsas del Trabajo y Seguro contra el paro forzoso*, Madrid, publicaciones del IRS, 1914.

[196] Maluquer Y Salvador, J.: *Curso de seguro obrero*, en *Anales del INP*, núm.62, octubre-diciembre, 1924.

[197] Véase su ensayo divulgador, "Aspectos sociales del seguro obrero", en Anales INP, núm.59 1924, págs. 7 y sigs.

miras a la opinión pública, y a la realización de actividades de divulgación y encuentro con los agentes sociales: buscaba el consenso entre las partes sociales y el apoyo de las instituciones aseguradoras (Cajas Colaboradoras del INP). Pero, por encima de todo, trataba de presentar la obra del seguro social y en particular la del retiro obrero como una gran obra de *regeneración social, política y cultural de todo el País*[198]. Es el influjo persistente de Costa y el "costismo", que en su esquema tendría al seguro de retiro como el mecanismo para allegar los recursos económicos necesarios para realizar (es decir, financiar) una política social más amplia y comprensiva (de vivienda, de educación, etc.), aunque luego en la práctica los resultados en esta expansión fueran ciertamente exiguos. Maluquer construyó todo un programa de *regeneración*[199] con base a las "inversiones sociales" extraídas de la capitalización del seguro de retiro obrero. En él -en su pensamiento- la regeneración era un modo de realización del proceso de modernización y de la reforma social (señaladamente la reforma social agraria del regeneracionismo costista)[200]. Su regeneracionismo no entra en análisis de confrontación de clases, sino en la búsqueda armonizadora entre los intereses y los problemas sociales. Su enfoque era elitista, pero desde el deseo de la implicación de las masas populares en los procesos de cambio. El liberalismo social del movimiento regeneracionista al estilo de José Maluquer y de otros reformadores sociales regeneracionista realizó una crítica del liberalismo español doctrinario, situándose en un conocimiento profundo de la realidad y de las causas de los problemas sociales. El programa obedece en su pensamiento a razones sociales (de mejora de la posición social de los más desfavorecidos), pero también obedece a razones de "pacificación" y "contención" sociopolítica derivada de la cuestión social obrera. Bien es cierto que Maluquer, con gran habilidad y pragmatismo, utilizó igualmente esta última argumentación para "vencer" las muchas resistencias -y reticencias- que en amplios sectores existía respecto al desarrollo de los seguros sociales en España[201]. Es pertinente señalar esto porque el análisis de los hechos muestra la sinceridad de sus convicciones respecto a la reforma social proyectada en materia de aseguramiento social. La virtualidad del seguro del retiro obrero era el ser

[198] Maluquer Y Salvador, J.: "El país actuando como fuerza organizadora", en *Anales del INP*, núm.44, abril-junio, 1920. El pensamiento regeneracionista costista, democrático y republicano de José Maluquer y Salvador ha sido puesto de manifiesto y estudiado por Monereo Pérez, J.L.: Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, Capítulo III.3 ("El regeneracionismo y costismo de José Maluquer y Salvador"), págs. 255-293, y Capítulo IV ("El Maluquer desconocido. La "ingeniería social" aplicada a la solución de los problemas de la sociedad industrial: Maluquer como artífice de la política social"), págs. 295-332.

[199] Los presupuestos económico-sociales del regeneracionismo se recogen en Picavea, M.: *El problema nacional: hechos, causas, remedios (1899),* antología de F. Solana, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972. Crítica el subdesarrollo cultura, el caciquismo y el centralismo imperante, la pobreza, y propone como remedios, la autonomía regional y municipal, las reformas agrarias, la restauración del suelo, fomento de la enseñanza, moralización de las obras y servicios públicos, fomento del asociacionismo, mejora de la situación de los trabajadores, mejora de las estadísticas, creación de un fondo público para impulsar la riqueza nacional, etcétera. Joaquín Costa (Monzón, Huesca, 1846-Graus, 1911) es la figura más emblemática del regeneracionismo español. En su obra fundamental El colectivismo agrario en España, defiende la propiedad comunal y la necesidad de realizar una reforma agraria, y organizará la encuesta sobre Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla (1901), Derecho consuetudinario y economía popular en España (1902). Véase Costa, J.: *Oligarquía y caciquismo*, en Obras, vol. I., Guara, Zaragoza, 1982, y Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno en España: Urgencia y modo de cambiarla, 2 vols., Estudio introductorio de Alfonso Orti, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

[200] El costismo penetra en toda su obra. Véase, significativamente, Maluquer Y Salvador, J.: "España social", en *Anales INP*, núm. 23 (1915), págs. 20 a 23; "Soluciones patrióticas. La Previsión social en Cataluña", en *Anales INP*, núm.29 (1916); Ibid., "Actuación nacional del Seguro", en *Anales INP*, núm. 1 (1917), págs. 40-43; "Política económica. Una nueva fuerza", en Anales INP, núm.31 (1917), págs. 36 a 39; Ibid., "Política social de cordialidad nacional y regional", en Anales INP, núm. 39 (1919), págs. 7 a 20; Ibid., "Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado para continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales", en Anales INP, núm. 42 (1919), págs. 207 a 223; Ibid., "Laboratorio popular de Previsión", en *Anales INP*, núm.70 (1926), págs. 271 a 277.

[201] Véase, por ejemplo, Maluquer Y Salvador, J.: *Anales del INP*, núm.35, enero-marzo 1918; Ibid., "Política social de cordialidad nacional y regional", en *Anales del INP*, núm.39, enero-marzo, 1919; Ibid., "Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado para la continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales", en *Anales del INP*, núm. 42, octubre-diciembre de 1919.

un "motor" que impulsaría la política de reforma social, y no sólo en materia de seguros sociales. Se trataría de una utilización instrumental de los fondos acumulados por el sistema de capitalización con la finalidad de poner fin a los grandes males que aquejaban a la sociedad (el problema de la vivienda, el de la miseria de amplias capas de la población, la sanidad, la enfermedad, la educación, desequilibrios regionales, etcétera, todos ellos centro de atención para la filosofía política regeneracionista postulada por Maluquer). En el plano económico-financiero se trataría de desplazar el presupuesto de la imprevisión por el presupuesto de la previsión y la anticipación (inversión de capitales del INP) atendiendo a las causas de los problemas, aunque luego en la práctica esa modernización pretendida no vino acompañada de las necesarias transformaciones estructurales, necesarias para el progreso de la propuesta de regeneración nacional. Ese encauzamiento de la provisión hacia la regeneración y reforma social mejorando la situación de las clases trabajadoras y modernizando al mismo tiempo el país. La reconducción de los recursos de provisión hacia esos objetivos produciría el efecto político de una mayor integración de las fuerzas sociales del país. Pero esta perspectiva de acción social totalizadora no llegaría a cristalizar, a pesar de que indudablemente se produjeron avances significativos en las reformas sociales enmarcadas en el programa de regeneración nacional. Para Maluquer el "régimen de previsión es toda una política social", el hecho de que sea "una caracterizada política social, lo demuestra la fuerza que ha tenido para lograr el recargo de herencias a favor del retiro obrero obligatorio, lo que no se explica sin mover la opinión en tal sentido"[202]. Su enfoque exige una perspectiva de política financiero-social encamina a reconducir los recursos acumulados para fines más amplio de política social; es lo que denominó explícitamente *"hacienda social; una "hacienda social" "que podrá ser importante para nuestro país"*[203]*, en el cuadro de una ofensiva modernizadora que pretendía engarzar la reforma económica con la reforma social y educativa.* Los fondos del retiro obligatorio deben emplearse una parte en inversiones de finalidad social, como son los destinados a casas baratas y sanatorios[204]. "El Seguro obrero aparece, en virtud de las inversiones

[202] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, págs. 23 y sigs.

[203] Maluquer, "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M.Minuesa de los Ríos, 1924, pág.25; y añade, "ya lo viene siendo: ya vislumbramos, además de la sanidad, la obra de cultura; así como ahora liquidamos el descuido de generaciones anteriores en numerosos asilos y hospitales, vamos al desarrollo gradual de este sistema; cada generación irá llevando, como el importe del seguro, el medio de atender a sus propias deficiencias, y en el porvenir se sustituirá el sistema nuestro de Imprevisión, el sistema de incógnitas para la Hacienda, con el sistema de la Previsión, en que irán escalonados los gastos sociales, transmitiéndose de una a otra parte". Él era consciente de que estaba realizando una tarea de toda una época: "Esta debe ser la ocupación de toda una época: pasar, en lo posible y justificado, de los gastos de la Imprevisión a los de la Previsión" (Ibid., pág. 25). En la "Nota obrera" (realizado por la representación obrera, Andrés Gana, Remigio Cabello y Francisco Sanchís) que acompaña a este ensayo (en realidad, Conferencia) se indica que en el régimen de previsión social (que, por entonces, se aplicaba principalmente al seguro de vida y al de pensiones vitalicias en que existen inversiones a largo plazo) es indispensable en este régimen el sistema llamado de capitalización, que es, en realidad, de acumulación de cuotas e intereses; y se apuesta por las inversiones financieras "de finalidad social": "Entre las inversiones financieras de finalidad social ya iniciadas está ahora la de construir -y luego puede ser otra de igual o mayor importancia para los trabajadores- todas las escuelas que faltan en España, unas treinta mil, y, en primer término, las de pueblos que no la tengan, contribuyendo con ello a la campaña contra el analfabetismo. La consideración de estas inversiones permitirá a la clase obrera comprender el influjo de los diversos factores que ofrece este régimen social, de evolución incesante, y es de suponer, por tanto, que prestará su colaboración a esta obra, en la que se realizan dos finalidades sociales que se relacionan y atienden íntima y conjuntamente" (Ibid., pág. 27).

[204] "Así Inglaterra como Alemania demuestran cómo toda la vida nacional puede encontrar una transformación de condiciones sanitarias que, ni aun aquellas naciones poderosas pudieron lograr de los Presupuestos ordinarios del Estado en un problema de tan capital importancia, y entre nosotros inaplazable. Promover obras útiles en una época de excepcional paro forzoso es de una feliz oportunidad". Cfr. "Afirmación del Derecho constituido. Conferencia en el Ateneo de Gijón el día 25 de abril de 1921", en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., pág.199. De ahí, la capacidad de comprensión de Maluquer de la importancia política y económico-

financieras de los fondos acumulados para el pago de pensiones, como impulsor directo de una utilidad social que no se deriva principalmente, como en otros Seguros, de la suma de utilidades individuales en una clase social"[205]. Por lo demás, es de significar la perspectiva de colaboración social -diálogo y concertación social; participación institucional- que permitió realizar los procesos de reforma social en el marco tanto del IRS como el INP; rasgo caracterizador que realzaron los propios agentes sociales representados en el INP[206]. La idea de la "hacienda social" penetró en los Vocales

social del régimen de previsión en el marco de la orientación de las políticas sociales (Ibid.pág.199). La idea de "Hacienda social" "vinculada a los recursos acumulados con fines previsores estaba, pues, bastante extendida en Europa. En otro lugar, Maluquer reflexiona sobre ello. Es preciso reconocer, apunta, que aun Estado de la magnitud de Alemania ha tenido que proclamar que sus avances sanitarios graduales, incesantes, los deben principalmente a la aplicación de fondos de seguro obrero obligatorio. Con los fondos de los seguros de invalidez y ancianidad se habían realizado inversiones en casas baratas, en sanatorios populares, en el fomento de la higiene pública. Véase Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", cit., pág. 16. Son orientaciones sociales de los fondos acumulados, que así se traducen en recursos afectos para los más amplios fines de la política social. Maluquer piensa que debe afrontarse los problemas sociales atendiendo a la doble vertiente interdependiente del coste económico y del aspecto humanitario social. De ahí que asuma como propios los modos de actuar del ingeniero social. Cita en este sentido la obra, muy influente en la época, de norteamericano Tolman, en su libro L'oeuvre de l ´ingénieur social, refiriéndose a los mecanismos de previsión social, más perfeccionados en la República norteamericana por lo respecta a la economía privada que a la oficial. Atendiendo a la precaria situación social (y sanitaria en particular) de nuestro país, Maluquer considera que deben utilizarse los fondos sociales acumulados para garantizar esas utilidades sociales. Es más, afirma, el día en que se vea que el Retiro obrero obligatorio atiende a esta utilidad social, no sólo en beneficio de las clases trabajadoras, sino en el de las patronales y aun en el de los ciudadanos todos, se dará en España el paso gigantesco que dio el seguro obligatorio en el reconocimiento público de Alemania (Ibid., pág. 17). Recuérdese que, tras la Primera Guerra Mundial, se reorganiza una Sección especial del IRS que ya existía en 1908, la cual, ante la misma necesidad de hogares que comenzó a sentirse, se transformó en un Servicio denominado de Casas Baratas, e inició la construcción de nuevas y grandes barriadas, de la que era el alma el vocal Salvador Crespo. Servicio integrado por varias Secciones: Económica, Jurídica, de Construcciones; otra de Publicidad y Estadística, y otra de Anormalidades de la Vida del Trabajo. Véase Martín Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres*, Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947, pág.15. En el marco de la Dictadura de Primo de Rivera se aprobó la Ley de 10 de octubre de 1924, relativo a Casas Baratas, estableciendo subvenciones en cuantía fía sobre la construcción de casas, y la Ley de 20 de julio de 1925, de Casas Económicas, con el objetivo de afrontar los problemas relativos al crédito (mediante aval del Estado a los empréstitos municipales que tuviesen por objeto obras de urbanización y proyecto de construcción de casas), extensión de los beneficios de la propiedad a las clases sociales que careciesen de recursos propios para ellos, y, por último, contribuir a que con un alquiler módico pudiesen disfrutar de una vivienda higiénica aquellos que por su situación especial se viesen impedidos de adquirirla en propiedad. Sobre las iniciativas legislativas sobre casas baratas y medios para fomentar la construcción, véase Martín-Granizo, L. y González-Rothvoss Gil, M.: *Derecho social*, 1ª ed., Madrid, Editorial Reus, 1932, págs. 192 y sigs.

[205] "Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (1925)", Separata, INP, S/f., pp.13-16; recogida también en el Volumen 2º de Una campaña en pro del seguro y de la previsión popular, cit., págs. 352 y sigs., en particular, pág. 367. Destaca el pronunciamiento de la Comisión de Seguros sociales de la Conferencia de Ginebra, en el sentido de apoyar el empleo de fondos sociales, o reservas del seguro, para la mejora de la higiene pública. Así lo aprobó la Subcomisión -en la que representaban a las Delegaciones gubernamentales las de España y Checoeslovaquia-, la Comisión de Seguros sociales y la Sesión Plenaria de la Conferencia. En el marco de un debate suficiente para subrayar la importancia de dicho tema de estudio, relacionado íntimamente con el sistema de capitalización aplicado al Seguro obrero, base esencial de dichas reservas y fondos sociales de inversión sanitaria. Es así como la Previsión se ha presentado siempre como factor de integración oficial, pero también como actuación popular complementaria. Constata que esto es en España y que esto es también en el orden internacional (Ibid., págs. 370-371).

[206] "Nota obrera" (realizada por Andrés Gana, Remigio Cabello, Francisco Sanchos, Vocales obreros de la Comisión permanente de la Paritaria Nacional de Previsión), en la que se expresa: "Como garantía para su normal desarrollo, es precisa una continuidad, que asegure su completa autonomía, la que existe y hasta ahora ha sido apoyada por todos los Gobiernos"; y, añadiendo, que "Esta actuación autónoma supone intervenciones, cada vez más acentuadas, oficiales, profesionales -patronales y obreras- y técnicas. Por la índole de estos elementos, la naturaleza y finalidad del concurso económico y el carácter de esta función -que es una función pública delegada del Estado en el INP y sus Cajas colaboradoras regionales-, la mayor garantía de este régimen está en intensificaciones obreras y patronales, que no tendrían cumplido efecto sin la autonomía del Instituto y las Cajas". El texto de la "Nota obrera" se incorpora anexa en Maluquer, "Aspectos sociales del Retiro Obrero. El régimen del retiro obrero significa una función pública de gran importancia para la clase trabajadora en la política social", Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo

obreros representados en el INP, como se declara expresamente en la "Contestación de los Vocales obreros" (Madrid, 1º de febrero de 1924)[207].

Todo ello con apoyo en el cientifismo que aportaba el positivismo evolucionista, realizado por élites intelectuales preparadas[208]. La idea de regeneración nacional de Maluquer suponía una

de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M. Minuesa de los Ríos, 1924, pp. 26-27. De interés es también la nota de respuesta: "Nota del Presidente del INP" (por entonces José Marvá y Mayer; Madrid, 31 de enero de 1924, dirigida a dichos Vocales obreros), en la que destaca que: "Han comprendido perfectamente ustedes que nuestro régimen de retiros tiene una finalidad colectiva, que es la de inversiones financieras de finalidad social, y otra que se desenvuelve en las operaciones individuales de pensión de vejez e invalidez… Los dos objetivos se complementan. Se comprende ahora perfectamente nuestra constante labor para mantener, con el apoyo de todos los Gobiernos, esta continuidad de orientación nacional al margen de transformaciones. Esto es lo que requieren los períodos largos concertados para la acumulación de cuotas de nuestro régimen técnico de seguros y de amortización del capital empleado en inversiones sociales que le sirva de garantía. Este avance permite a la representación obrera intervenir en un aspecto importante de función pública, y me complace expresarles que lo está haciendo con tal solicitud, perseverancia y espíritu de ponderación, que merecen el sincero elogio que tengo la satisfacción de dirigirles en el honroso cargo de Presidente y representante oficial del Gobierno en el régimen legal de previsión, no dudando que seguirán haciéndolo en unión de sus compañeros de la Comisión paritaria" (Ibid., pp. 27-28).

[207] La representación obrera señaló: "El retiro obligatorio no son solamente las pensiones vitalicias de vejez, con ser ello tan importante y justo y obra de reparación que la sociedad debe a la clase que con su trabajo produce las riquezas de que disfruta la parte más exigua, son también la acumulación de grandes capitales, cuya necesidad de que no permanezcan improductivos para la formación de las pensiones permitirá la realización de grandes obras de finalidad social, que si favorecen a la sociedad en general, también favorecen muy especialmente a los trabajadores, que en la cultura y bienestar esperan encontrar los más firmes auxiliares para su libertad económica". Cfr. "Aspectos sociales del Retiro obrero…", cit., "Contestación de los Vocales obreros" (dirigida José Marvá y Mayer, Presidente del INP, en Madrid, 1º de febrero de 1924), inserta en el texto de dicha conferencia, p. 29. En la misma carta de contestación se rememora el modelo alemán que había dado el paso hacia las inversiones sociales de los recursos acumulados para la pensión de jubilación: "Alemania, con su gran potencia financiera, sólo pudo acometer el problema sanitario en forma eficaz por las inversiones sociales del seguro obligatorio, que se tradujo en una considerable disminución de la mortalidad, y el pueblo vivió mejor. En España se agudizaba el problema de la escuela, pues calculándose en más de 30.000 las que se necesita construir, se veía difícil la solución. Los fondos del retiro obrero obligatorio, en un relativamente breve período de años, podrán solucionar este grave problema, favoreciendo la enseñanza popular, tan necesaria al espíritu como el pan al cuerpo. Y con la creación de Escuelas podrá alternar el acometimiento del problema de la vivienda, el sanitario, en sus diversas manifestaciones y otros muchos de carácter social, sin desatender la satisfacción de una necesidad tan humanitaria como la de proteger a los obreros ancianos" (Ibid., p.30). Se aprecia la necesidad de autonomía y continuidad del Instituto: "Y para realizar esta inmensa obra estimamos indispensable una continuidad en la acción del régimen de Previsión, a la que subordinamos la de las pensiones, así como consideramos esencial la existencia autonómica del Instituto, que ha sido respetada por todos los Gobiernos, pues no es lo mismo la organización puramente social o administrativa, aunque hiciese producir las pensiones, que la organización social, con intervención oficial, que realiza nuestros fines más amplios en la política social. De aquí que entendamos que la intervención obrera en esta obra debe ser cada vez mayor" (Ibid., p. 30).

[208] Véase González Urbano, U.: *La sociología científica*, Madrid, Librería de Fernando Fé, 1884, y sobre su pensamiento Jiménez, A.: *El krausopositivismo de Urbano González Serrano*, Badajoz, Diputación Provincial, 1996, y la reseña crítica de esta última obra de Hermidad Del Llano, C.: "Crítica del libro: Jiménez García, Antonio: El krausopositivismo de Urbano González Serrano, en Sistema, 143 (1998). Es evidente que la "fe" en la ciencia y la elevación de esta a un elemento de prosperidad de las naciones era un sentir de la época. Un ejemplo, entre muchos, pero harto significativo, es el de Marvá Y Mayer, J.: "La función de la Ciencia y de la industria en la guerra moderna, concepto y finalidades de aquellos factores, desde el punto de vista de las instituciones armadas", Discurso de ingreso leído ante SM. El Rey D. Alfonso XIII presidiendo la Real Academia de Ciencias exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del Ilmo. Sr. D. José Marvá, el día 5 de julio de 904, Madrid y contestación del Excmo. Sr. D. Amos Salvador, Gaceta de Madrid, Madrid, 1904. La confianza en la capacidad resolutiva de la "ciencia positiva" era tal que Comte llegaría a afirmar que "una vez que todos los aspectos de nuestros conocimientos se fundan sólo en observaciones, la dirección de los asuntos espirituales debe confiarse a la capacidad científica positiva". Así lo social y lo político podrían tener un diagnóstico y solución científico-tecnológica al servicio de una reorganización del orden social. De este modo el positivismo postula un estado positivo basado en la observación de los hechos. Cfr. Comte, A.: Primeros ensayos, México, FCE, 2001, pág.18, y Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad, Estudio Preliminar de Dalmacio Negro, Madrid, Tecnos, 2000, La filosofía positiva, Estudio introductoria de F. Larroyo, México, Ed. Porrúa, 1997. En realidad, se trataba de crear una ciencia aplicada a la solución específica de los problemas sociales; esto es, una ciencia positiva encaminada a la vertebración

transformación cualitativa que implicaba el compromiso del Estado en el bienestar de los individuos más débiles, la participación más activa de los grupos sociales y un proceso de modernización de las estructuras económicas y sociales. Maluquer fue un *liberal social (republicano social) inspirado en el catolicismo social.*

Es lo cierto que el impulso y la perseverancia de Maluquer están en la base de la supervivencia del INP a través de la importante Ley de Retiros Obreros (Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, y su Reglamento en 1921)[209], cuya aprobación acaba con las dudas sobre su continuidad y operatividad funcional tanto como organismos de protección social como entidad -también- capaz de ser útil al servicio de una política de "orden" y "disciplina y armonía social". Este seguro se inspiraría en el modelo francés, pero sin incluir la invalidez y sin imponer la cotización de los trabajadores. Se montaría sobre el sistema de capitalización (incluso el Congreso Nacional de Ingeniería de 1920, después de un controvertido debate defendería la técnica financiera de la capitalización). Al final se consigue garantizar la continuidad en el período difícil de la Dictadura, con un esfuerzo impresionante de propaganda de la utilidad del INP dirigida a criticar el liberalismo individualista y apoyar un intervencionismo moderado[210]. A partir de ahí -del retiro obrero- se abre un camino para la ampliación de los seguros sociales, y comienza a vislumbrarse la creación de un régimen más completo de aseguramiento social obligatorio. Esa ampliación superaría los *límites estrictos (y restrictivos) de el régimen de seguros sociales obligatorios, tanto en el ámbito subjetivo (abarcando a*

del orden social. El planteamiento ya estaba presente en Saint-Simón. Véase Saint-Simón y Thierry, A.: De la reorganización de la sociedad europea, Madrid, IEP, 1975. Sobre él puede consultarse, Gurvitch, G.: Los fundadores de la sociología contemporánea. Saint-Simón, Comte, Proudhon, Marx, Spencer, Barcelona, Editorial Hacer, 2001; Alexandrian, S.: *El socialismo romántico*, Barcelona, Editorial Laia, 1983; Desanti, D.: *Los socialistas utópicos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1973, y entre nosotros, Campillo, N.: *Razón y utopía en la sociedad industrial. Un estudio sobre Saint-Simón*, Valencia, Universidad de Valencia, 1992. Este enfoque cientificista instrumental era el que había postulado en su quehacer de encuestas el ingeniero Le Play. Véase en general Garrigós, J.I.: *Fréderic Le Play. Biografía intelectual, metodología e investigaciones sociológicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2003.

En el período entre los dos siglos existía una mitificación de la ciencia y del progreso científico, que se hacía acompañar de una apuesta por soluciones tecnocráticas apoyadas en esos conocimientos de base científica. Se buscaba una élite tecnocrática para afrontar los problemas derivados del proceso de industrialización. El ejemplo francés de la Escuela Politécnica comprendía un conjunto de sociológicos politécnicos positivista, fuertemente penetrados por el pensamiento de Saint-Simón y Auguste Comte. De ella surgió una élite tecnocrática que se incorporó a la tarea de orientar los procesos de adaptación a las transformaciones exigidas por la modernización industrial. Su función es ayudar a resolver problemas en la orientación hacia el progreso. Ese modo de ver fácilmente conducía a la ingeniería social y a un planteamiento constructivista de la sociedad, la cual podría ser organizada a través de diversas intervenciones públicas y organizativas. Véase Belhoste, B. : *La formation d'une technocratie. L'École Polytechnique et se élevés de la Révolution au Second Empire*, Berlin, París, 2003 ; Bouglé, C. y Hhalevy, E. *Doctrine de Saint Simon*, París, Marcel Rivière, 1924 ; Bouglé, C. : « Le saint-simonisme et les polytechniciens », en X-Crise, núm. 35 (1937). La perspectiva «ingeniera» (o "ingenieril") estuvo siempre presente en España. Basta reparar en el papel desempeñado por José Marvá y Mayer y la realización de actividades como las desplegadas por el Congreso de la Ingeniería Nacional de 1920.

[209] La aplicación del régimen obligatorio de retiro obrero, establecido por Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, corresponde al INP y a las Cajas colaboradoras autónomas regionales o provinciales, con la gestión complementaria: 1º., de la Caja Postal de Ahorros; 2º., de las entidades aseguradoras y de las de ahorro directo reglamentariamente incluidas y reguladas en dicho régimen. La relación entre estos organismos aseguradores se realizará por medio del reaseguro parcial, como procedimiento técnico, y con el carácter de representación para los efectos jurídicos en cuanto a la parte reasegurada reglamentariamente. La aplicación de los demás seguros sociales y servicios de previsión establecidos por el Estado con arreglo a las leyes y disposiciones de su respectiva constitución. Cfr. art.1.B) de los Estatutos del INP, aprobados por Reales Decretos de 24 de diciembre de 1908 (Gaceta del 26) y 26 de enero de 1909 (Gaceta del 28), ampliados por Real Decreto de 4 de marzo de 1922 (Gaceta del 8) y revisados por decreto de 4 de diciembre de 1931 (Gaceta del 6).

[210] Maluquer Y Salvador, J.: "Aspectos sociales del Retiro Obrero", Conferencia impartida en la Casa del Pueblo de Madrid, cit.; I Curso del Retiro Obrero, en *Anales del INP*, núm.60, abril-junio de 1923, pp.83-98, y núm. 62, octubre-diciembre de 1924, pp.219-233 y 283.

todos los trabajadores sin restricciones)[211]*, como en el ámbito material (ampliando la esfera de esfera de riesgos cubiertos, riesgos profesionales y riesgos comunes)*. De este modo, se caminaba hacia la construcción de un sistema de previsión social pública, tras cuya ordenación y sistematización se crearían las bases de un futuro sistema de Seguridad Social. Ello refleja el *carácter evolutivo de la institucionalización de la reforma social en su vertiente de aseguramiento público de los riesgos sociales.* La idea social subyacente continúa siendo la corrección de los desequilibrios sociales en una sociedad fragmentada, imponiendo un deber (carga social) al Estado de establecer y organizar un sistema de seguros sociales. Ahora bien, la política reformista no afrontó la protección frente a todos los riesgos a los que estaban expuestos no ya sólo todos los ciudadanos sino ni tan siquiera a los que estaba sometido las clases trabajadoras (previsión social de base profesional). Se adoptó la opción reformista de una implantación gradual que solamente proveía a la cobertura de ámbitos singulares de riesgo, dentro de un posibilismo gradualista que en el modo de pensar de los reformistas sociales crearía las condiciones más aptas (actuando a dos niveles: venciendo las resistencias existentes, sobre todo del lado patronal, e incrementando la cultura general de provisión social) para una expansión progresiva de una política de aseguramiento público más completo. Ahora bien, la política de seguridad social no representa una mera prolongación de la política de previsión social[212]. Entre otras cosas porque el avance en la previsión social en la dirección hacia los modernos sistemas de Seguridad Social está condicionado no sólo por exigencias de protección y estabilización social, sino también como instrumento de política económica en el cuadro de las políticas keynesianas y de los Informes Beveridge: liberación del estado de necesidad y garantía de ingresos mínimos como medida efectiva contra la depresión económica y mantenimiento de la demanda[213]. La política de Seguridad Social replantea los objetivos públicos a perseguir y las técnicas que han de ser utilizadas instrumentalmente. Por un lado, "los sistemas de seguros sociales tenían un carácter parcializado y no se preocupaban más que de la cobertura de un cierto número de riesgos. La política de Seguridad Social proporciona una garantía de conjunto para todos los riesgos sociales, en cuanto que considera que es toda la seguridad individual la que está comprometida cuando se ignora un riesgo social". En segundo lugar, "los seguros sociales no protegían más que a una parte de la población: al principio, sólo a los trabajadores asalariados; después, a las personas económicamente débiles. La política de Seguridad Social se extiende al conjunto de la población. La protección contra la enfermedad, la vejez, el paro, la desigualdad producida por las cargas familiares no puede, desde su punto de vista, limitarse a ciertas categorías de trabajadores. En tercer lugar, "la política de Seguridad Social ha llevado a cabo la fusión de los antiguos procedimientos que aseguraban la protección contra los riesgos sociales. El fenómeno es particularmente palmario por lo que se refiere a la responsabilidad derivada de accidentes de trabajo o a la indemnización por cargas familiares, que se han incardinado en un sistema común con los seguros sociales". Por último, desde el punto de vista técnico, el tránsito del régimen de seguros al de la Seguridad Social supuso un ciertos abandono y superación de los

[211] En ámbito subjetivo inicial de los seguros sociales obligatorios se circunscribía a los trabajadores asalariados económicamente débiles (y no todos, porque hubo de esperarse a la extensión a los trabajadores agrarios). De ahí que la previsión social estuviera estrictamente vinculada a la legislación laboral conformando una especie de "previsión social laboral". La extensión subjetiva con vocación de incorporar a toda la ciudadanía sólo será una realidad con la instauración de los Sistemas contemporáneos de Seguridad Social.

[212] Véase Laroque, P.: "De l`assurance sociale a la Sècurité Sociale », en Rev. Inter. Trav., t.LVII, núm.6, junio de 1948, pág. 621.

[213] Véase Monereo Pérez, J.L.: «John Maynard Keynes (1883-1946): La política económica como elemento de sostenibilidad del estado del bienestar». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 39 (2024): 309-394; https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/986/1209
Monereo Pérez, J.L.: "William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de Seguridad Social". (2015). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, 4.
https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/62
Monereo Pérez, J.L., Ochando Claramunt, C., y Monereo Pérez, M.: "Keynesianismo y políticas económicas y sociales una aproximación crítica a las políticas de empleo", en *Sistema: revista de ciencias sociales*, núm. 155-156 (2000), págs. 71-113.

métodos tradicionales del seguro privado[214]. Esta opción de política del Derecho Social se tendría que traducir en una *selección de las áreas de riesgo* que deberían ser objeto de una protección preferente por las políticas de aseguramiento social; esto es, exigía un "orden de preferencias" o prioridades[215]. En la secuencia temporal, primero se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo (1900), se crea el INP (1908) y se impulsan las pensiones de retiro por invalidez y vejez. A partir de ahí se hace explícita la voluntad política de extender a todas las situaciones de necesidad del individuo el "seguro popular" (Real Decreto de 5 de marzo de 1910[216], durante el Gobierno de Canalejas). En este mismo Real Decreto se atribuye precisamente al INP la tarea de preparar los cimientos para instaurar Cajas de seguro de invalidez, vida, para y retiros oficiales para funcionarios públicos. Es claro que no se trataba todavía de seguros sociales puros (o en sentido estricto), porque no se establecía la obligatoriedad del aseguramiento público. El modelo, pues, continuaba siendo el propio del seguro libre subvencionado por el Estado. Es cierto, que se contemplaba como un *régimen de transición* de la libertad subsidiada hacia el seguro social obligatorio como meta a medio plazo[217]. Pero este régimen de libertad subsidiada no favoreció tampoco la implantación del seguro.

Por otra parte, seguros tan importantes como el de enfermedad (atendiendo a la situación social preocupante al respecto, tan sólo paliada por la actuación del mutualismo de previsión privada)[218], el

[214] Durand, P.: La política contemporánea de Seguridad Social, págs.221-222. Los seguros sociales todavía mantenían lazos de unión y ciertas lógicas operativas con los seguros privados: "Del mismo modo que en el seguro privado los asegurados pagan primas, los asegurados sociales debían pagar una cotización personal. El régimen de seguros sociales imponía requisitos rigurosos, concretamente el pago previo de cotizaciones, para tener derecho a prestaciones. Se establecía una relación necesaria entre las cotizaciones del asegurado y las prestaciones que se habrían de percibir. El sistema financiero generalmente adoptado era el de capitalización, que conllevaba la constitución de reservas matemáticas. Los órganos gestores eran netamente distintos a los órganos del Estado… Eran todos estos rasgos los que contribuían a una clara distinción entre el seguro y la asistencia sociales". Por el contrario: "La cobertura general de riesgos en beneficio de toda la población se basa en la idea, absolutamente diferente, de una solidaridad realizada a través de la distribución de la renta nacional. La distinción entre seguro y asistencia social tiende a desdibujarse… Pero la evolución que se ha producido es mucho más profunda. Los requisitos establecidos para el reconocimiento del derecho a prestaciones se vuelven cada vez menos numerosos y tienden a desaparecer. La técnica del reparto sustituye a la de capitalización en el orden económico financiero. …La generalización de la Seguridad Social altera igualmente las antiguas reglas de los seguros sociales. Todos estos rasgos ponen de relieve la institución de un servicio de interés público, que se ha creado para remediar las insuficiencias de la iniciativa privada, y que funciona bajo un régimen jurídico exorbitante respecto del derecho común, incluso si este servicio se gestiona por organismos privados. Junto a los antiguos servicios públicos de carácter puramente administrativo, la política contemporánea de Seguridad Social ha creado un nuevo servicio público de finalidad social" (Ibid., págs. 222 a 224).

[215] Véase Martínez Quinteiro, E.: "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en VV.AA.: *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 259.

[216] Real Decreto publicado en el Instituto Nacional de Previsión. Compilación legislativa y administrativa, Madrid, Minuesa de los Ríos,1912.

[217] Véase López Nuñez, A.: *Ideario de previsión social*, Madrid, Publicaciones del INP, 1943, Cap. VII, págs. 93 y sigs.

[218] Por el contrario, en Alemania, el Gobierno del Canciller Bismarck, concedió prioridad a la implantación del seguro de enfermedad, pese a su coste y dificultades de organización y gestión. El seguro de enfermedad en Alemania, pionero mundial, fue establecido por el canciller Otto von Bismarck en 1883 como un seguro social obligatorio para trabajadores de bajos ingresos (La primera de estas leyes en entrar en vigor —el 1 de diciembre de 1884, tras haber sido aprobada en el parlamento alemán el 15 de junio de 1883— fue la ley sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores, en virtud de la cual se creó el primer seguro médico público para los trabajadores industriales con carácter obligatorio y financiado con las cuotas aportadas por el trabajador y la empresa).
Basado en la solidaridad, financiado por trabajadores y patrones, evolucionó durante el siglo XX hasta cubrir a casi toda la población, alcanzando cobertura obligatoria universal en 2009. La finalidad originaria estaba presidida por una orientación eminentemente política y de contención social buscando insertar a la clase trabajadora dentro de la dinámica político institucional del sistema establecido. Pero debe subrayarse que supuso en sí mismo un giro radical pues se estaba reconociendo el derecho a la salud como un derecho subjetivo público. Es relevante el ensayo -antiguo pero relevante- de Chaemer, R.: "La Herencia de Bismarck en el Seguro Social", en *Boletín de Información del I.N.P.*, núm. 10, 1942, págs. 1-10 y núm. 11, 1942, págs. 29-39. El Código de Seguros del Reich de 19 de julio

paro (las precarias estadísticas de la época ponían de manifiesto que el paro forzoso estaba bastante extendido en nuestro país durante el primer tercio del siglo veinte)[219], la maternidad (relevante ante la precaria condición de la mujer trabajadora, no excesivamente caro y de fácil gestión, sólo pudo ponerse en práctica, significativamente, hasta la Segunda República)[220]. Tampoco prosperó el "seguro

de 1911, significó la consolidación y el fundamento del seguro social alemán. A partir de él se llevaron a cabo, lógicamente, numerosas y sucesivas modificaciones.

En nuestro país el seguro de enfermedad fue implantado por la Ley de 4 de diciembre de 1942, antes la Ley de 8 de abril de 1932, había ratificado el Convenio de la OIT sobre el Seguro de Enfermedad de los trabajadores de la industrial y del comercio y de los sirvientes domésticos, adoptado en la Sesión de la Conferencia Internacional de Trabajo de Ginebra de 1927 (Gaceta, de 29 de septiembre de 1932). La Ley de 8 de abril de 1932, ratificaba el Convenio sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas, adoptado por la Conferencia celebrada en Guinea en 1921 (Gaceta de 4 de noviembre de 1932).

[219] La preocupación oficial no pasó de un interesante Informe (encargado por el IRS y el INP) realizado por González Rojas, F.: *Bolsas de Trabajo*, Madrid, Imprenta de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1911, y González Rojas, F. y Oyuelos, R.: *Bolsas de trabajo y seguro contra el paro forzoso*, Madrid, 1914, estudio fundamental para la consideración de las distintas iniciativas adoptadas antes del efectivo aseguramiento público general. La Dictadura de Primo de Rivera, es un hecho verificable, fue un freno para el desarrollo de las políticas de previsión social, y a pesar de las propuestas del INP (*Anales del INP*, núm.68, abril-junio de 1926, págs. 173-174) y proyectos de Ley (Proyecto de Ley de 1928), la Dictadura no llegaría a alumbrar un seguro obligatorio de paro. La creación de un auténtico seguro de paro sólo se produciría tardíamente en virtud de la Ley de 22 de julio de 1961, que estableció un Seguro Nacional de Desempleo. Antes sólo funcionaron a través de varios regímenes normativos "cajas nacionales" contra el paro forzoso. Véase en los orígenes deL régimen protector, el Real Decreto de 18 de marzo de 1919, Seguro de Paro forzoso (Gaceta, 19 marzo), en cuyo art. 1 se establece que "A partir de la publicación del presente Real Decreto, el Estado subvencionará, con una cantidad igual al importe de las primas efectivas que recauden a las Sociedades mutuas obreras que tengan por único y exclusivo objeto el seguro del paro forzoso, o a las que, cumpliendo diversos fines de previsión, se acomodasen a establecer una separación absoluta en sus ingresos y gastos para unos y otros conceptos, adaptándose a las prescripciones reglamentarias que al efecto se dicten". Por su parte la Real Orden de 31 de marzo de 1919, estableció el Reglamento para la aplicación del seguro de paro forzoso. En él se dispone que "A efectos de la aplicación del Real Decreto de 18 de marzo de 1919, se establece en la Comisaría General de Seguros un Registro especial para la inscripción particular de las Asociaciones que practiquen el seguro contra el paro forzoso en el trabajo" (art.1º). La Ley de 13 de julio de 1922, autoriza al Gobierno para la ratificación del Proyecto de Convenio Internacional referente al paro forzoso (Gaceta 15 julio). Por su parte, el Real Decreto de 27 de abril de 1923, establece subvenciones a las sociedades aseguradoras del paro forzoso (Gaceta 28 abril, rectificación 29).

[220] La Ley de 13 de julio de 1922 (Gaceta del 15) autorizó al Gobierno para proceder a la ratificación del proyecto de Convenio, sobre protección a la maternidad, adoptado en Washington el 29 de octubre de 1919. En dicha Ley también se autorizaba al Gobierno para crear, después de verificada la ratificación, una Caja de Seguro obligatorio de maternidad, cuyas normas de funcionamiento serían establecidas por el Ministro de Trabajo, previos los informes del IRS y del INP. Véase Ucelay Repollés, M.: *Previsión y seguros sociales*, cit., págs.215 y sigs. Véase INP: Seguro obligatorio de maternidad, 4ª ed., Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, 1932.

El Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929 (Gaceta del 24), creó el Seguro Obligatorio de Maternidad. Según su art.1. "Se establece en España, con carácter obligatorio, el Seguro de Maternidad, cuyos fines inmediatos serán los siguientes: a) Garantizar a la asegurada la asistencia facultativa en el embarazo y en el parto y cuando, con ocasión de un u otro, la necesitare; b) Garantizarle los recursos necesarios para que pueda cesar en su trabajo antes y después del parto, y c) Fomentar la creación y sostenimiento de Obras de Protección a la Maternidad y a la Infancia". Por otra parte, "Serán beneficiarias de este Seguro de Maternidad todas las obreras y empleadas que estén inscritas en el Régimen obligatorio de Retiro obrero, cualesquiera que sean su edad, nacionalidad y estado civil" (art.2). Su Reglamento sería aprobado por Real Decreto de 29 de enero de 1930 (Gaceta de 1 de febrero). Fue necesaria la publicación del Decreto de 26 de mayo de 1931 (Gaceta del 27; sancionado por Ley de 9 de septiembre siguiente, Gaceta del 10) para la implantación efectiva del seguro de maternidad; teniendo plena efectividad en el 1 de octubre de 1931 (art.1). Se mejoraría también la protección por accidentes de trabajo, expandiendo especialmente a la agricultura: Decretos de 12 de junio de 1931 (que se eleva a rango legal mediante Ley de 9 de septiembre de 1931) y de 25 de agosto de 1931. Se trataba de cumplir los compromisos internacionales sobre la materia. Para entonces ya la Constitución Republicana de 1931 - típica manifestación jurídico-política del movimiento del constitucionalismo social- establecía en su art.46 un programa de previsión social: "El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente; paro forzoso, vejez, invalidez y muerte…". En ese reconocimiento de un derecho a la existencia digna, resuena, evidentemente,

popular de vida"[221], a pesar de que existieron distintas iniciativas y proyectos al respecto (aunque modestamente el mutualismo obrero puedo proveer a la cobertura del riesgo)[222].

El seguro social obligatorio de vejez es, pues, el primer gran seguro social obligatorio en España (el seguro de accidentes estaba basado en un régimen de libertad subsidiada). Se presentó el Proyecto en las Cortes en 1918 por el Ministro de la Gobernación (por entonces, García Prieto), pero al final sería aprobado a través de Real Decreto-Ley (cfr. Real Decreto Ley de 11 de marzo de 1919, sobre Intensificación de retiros obreros[223]), durante el Gobierno Liberal del Conde de Romanones. La base 1ª del art.1º delimitaba su ámbito subjetivo, indicando que "El seguro obligatorio de vejez alcanzará a la población *asalariada* comprendida entre las edades de diez y seis y sesenta y cinco años, cuyo haber anual por todos conceptos no exceda de 4.000 pesetas"[224]. Era un sistema muy deficiente

la formulación de este derecho social por autores pioneros como Menger, A.: *El derecho civil y los pobres*, trad. A. Posada, ed., y Estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 1998; Ibid., *El derecho al producto íntegro del trabajo. El Estado democrático del Trabajo* (El Estado Socialista), edición y Est. Prel., a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares (Colección Crítica del Derecho), 2002.

221 Sobre el mutualismo obrero como forma de previsión en España, véase Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social*, Madrid, MTSS, 1988, págs. 81 y sigs.

222 El Proyecto de Ley de "Casas baratas" de 1908 del IRS recogía un capítulo III, en el que se creaba el "seguro popular de vida", pero La Ley de 12 de Junio de 1911, de Construcción de Casas Baratas hizo desaparecer la creación de dicho seguro. El art. 2º establecía que "Se entenderán que son casas baratas a los efectos de esta Ley y de cuantas persigan fines análogos, las construidas o que se intenten construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuanto perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo, habida cuenta, además, de las circunstancias siguientes...". Entre los medios para fomentar la construcción de habitaciones baratas (Cap. II), se indicaba que "El Estado, la Provincia o el Municipio podrá ceder gratuitamente los terrenos o parcelas que les pertenezcan, sitos en el ensanche o afueras de las poblaciones, o los sobrantes de vías de comunicación de cualquier clase, especialmente los que tengan fácil acceso a los centros o puntos de trabajo, siempre que se destinen a la construcción de casas según las condiciones de la presente Ley" (art.10). Debe destacarse que Maluquer se implicó muy directamente en este ámbito particular de la política social, aunque su obra mayor fue la creación del INP y el régimen de los seguros sociales Maluquer tenía un programa de política social más amplio donde insertaba la previsión social, y no precisamente como una especie de "compartimiento estanco" (basta reparar en su doctrina sobre la "hacienda social" a través de las reconducción de los fondos acumulados por el seguro de vejez hacia otras esfera de la política de protección social pública). Sobre ello se insiste más adelante. El Real Decreto de 14 de octubre de 1919, procede a reorganizar el IRS (Gaceta 15 octubre), y dentro de la Dirección del Trabajo e Inspección creó una Sección técnico-administrativa de "casas baratas" (art.38). Dicha Sección de Casas Baratas "entenderá en la divulgación y aplicación de la Ley de 12 de Junio de 1911, con su reglamento y disposiciones complementarias, fomento de las cooperativas constructoras de habitaciones higiénicas y baratas, estudio del problema de la vivienda en las distintas poblaciones, fomento de las diversas formas del crédito, ciudades-jardines, huertos obreros y cuantas instituciones se relacionen con el problema de la habitación" (art.42).

223 Gaceta, del 12. La Exposición de Motivos no tiene desperdicio: La implantación -se afirma- del régimen de intensificación de los retiros obreros es de aquellas medidas que con mayor urgencia reclama nuestra economía nacional, no sólo por altas consideraciones de justicia social, de bien entendido humanitarismo y aun de utilidad del Tesoro Público abrumado hoy por atenciones de Beneficencia que deben serlo de Previsión, sino también por razones de conveniencia técnica, toda vez que con el transcurso del tiempo se encarece el seguro, dificultando así su contratación en términos de facilidad y comodidad para todos. El régimen de intensificación de retiros obreros es una ampliación del ya establecido por la Ley 27 de febrero de 1908, que creó el INP con el sistema de la libertad subsidiada, el cual hacía ya obligatoria la bonificación del Estado para las formaciones de pensiones de vejez que libremente contrataran los obreros en aquel organismo. La declaración de ampliable del crédito destinado a realizar esta obligación del Estado preparó el paso al régimen obligatorio que ahora se propone, y que comenzará por la obligación de los patronos para llegar a la de los obreros cuando las circunstancias económicas lo consientan, conservando entre tanto el carácter voluntario para las imposiciones individuales, beneficiadas éstas por especiales ventajas, que han de ser eficaz estímulo para su aportación. El Proyecto de Ley (presentado por el Gobierno) había sido elaborado por una "Ponencia Nacional" de previsión, y en la que tuvieron representación las fuerzas patronales y obreras de todas las tendencias interesadas en la reforma y personas cualificadas.

224 Para los aspectos concretos de este régimen de seguro obligatorio de vejez, véase la regulación del Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919, Régimen de intensificación del retiro obrero (Gaceta 12 marzo). El Real Decreto de 21 de enero de 1921, que reguló el Reglamento del Régimen obligatorio de retiro obrero, estableció que el derecho se atribuía a los trabajadores asalariados (art.1), siendo considerados como asalariados para los efectos del Reglamento:

no sólo por su limitado alcance subjetivo y por hecho de que se basaba desde el punto de vista técnico-financiero en el sistema actuarial de capitalización (con mínimo efecto de solidaridad social), sino también por la cuantía mínima de la pensión. Especialmente significativo de las limitaciones de la Ley era la protección residual otorgada a los viejos que superaban la edad de los sesenta y cinco años no incluidos en el momento de la promulgación de la regulación legal de retiro obrero. A ellos sólo les quedaba prácticamente el acogerse a los llamados "homenajes a la vejez", que sólo permitían recibir una prestación mínima (de beneficencia más que de auténtica asistencia pública social en el sentido contemporáneo) a una parte de este grupo de edad excluido del ámbito de aplicación del régimen legal de retiro obrero. Con todo, encajaba en la política de posibilismo gradualista que inspiraba la actuación del INP y sus hombres.

En verdad, aunque las reformas estructurales no se realizaron (pero, al menos, ello permitió remover los obstáculos y resistencia a la misma implantación del retiro obrero) el INP mantuvo una política de seguridad en las inversiones y de garantía de solvencia, lo que le hizo ser muy conservador respecto a ciertas iniciativas (señaladamente la concesión de préstamos), pero también tuvo el efecto de dotar de viabilidad al sistema y por ello mismo vencer las reticencias hacia la ampliación del sistema de aseguramiento social). Su criterio continuista en la política de previsión más allá del régimen político imperante le hizo permanecer, bajo la presidencia de *Marvá y Mayer*, la de Usabiaga y Lasquibar, y, después, la de Adolfo Posada (1935). Con ese principio de continuidad y de versatilidad alcanzaría a mantenerse hasta el año 1978, donde se transformaría en el Instituto Nacional de la Seguridad Social[225].

3. BIBLIOGRAFÍA

A) Principal de José Marvá y Mayer

Marvá y Mayer, J.: *Tracción en vías férreas,* Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1877.

— "El libro del Sr. Alzola: las obras públicas en España y los ingenieros militares". *Memorial de Ingenieros del Ejército,* Tomo XVI.

— *La función de la ciencia y de la industria en la guerra moderna, concepto y finalidad de aquellos factores, desde el punto de vista de las instituciones armadas". Discurso leído ante S. M. el rey Don Alfonso XIII presidiendo la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del Ilmo. Sr. D. José Marvá y Mayer el 5 de junio de 1904. Madrid: Imprenta del Memorial de Ingenieros,* 1904.

— "Memoria acerca la visita de inspección a las minas de Villanueva (Sevilla)", con motivo de la catástrofe ocurrida en día 28 de abril del año 1904, por el Jefe de la Sección segunda José Marvá, 1904.

— "Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas de hulla que desprenden grisú", por el Jefe de la Sección Segunda José Marvá, 1905.

1. Los obreros, cualquiera que sea su sexo, su patrono, la clase de su trabajo, agrícola, industrial o mercantil y la forma de su remuneración. 2. Los empleados de Corporaciones municipales, provinciales o regionales, instituciones oficiales autónomas y de personas, Empresas, Sociedades y Asociaciones, aunque el objeto de su actividad, total o parcial no sea la obtención de un lucro, sino la prestación de un servicio público o social…" (art.4). Según el art.70 "Los organismos encargados de aplicar el régimen obligatorio de retiro son de cuatro clases: 1º. El Instituto Nacional de Previsión. 2º. Las Cajas Colaboradoras regionales y provinciales. 3º. Las entidades aseguradoras de gestión complementaria. 4. Las entidades de ahorro directo reglamentariamente autorizadas para constituir los fondos de capitalización a que se refiere el art.26".

[225] Cfr. Monereo Pérez, J.L.: *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador*, Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007, pág. 293.

— *Museos de Seguridad e Higiene del Trabajo. Descripción de los más importantes de Europa*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1907.

— "Los sitios de Zaragoza", en *Revista técnica de Infantería y Caballería,* Madrid, 1908.

— *Función técnico-social del Ingeniero.* Conferencia leída ante la 6ª Sección del Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias por el Excmo. Sr. D. José Marvá, General de Brigada de la Real Academia de Ciencias y del Instituto de Reformas Sociales. Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, Madrid, 1909.

— *El trabajo en las minas,* Madrid, Instituto de Reformas Sociales (1910), Madrid, Ed. Zero, 1970.

— *Mecánica aplicada a las construcciones: Atlas.* Madrid: Imprenta y Litografía de Julián Palacios, 1916.

— "La tracción en las vías férreas", Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1878.

— *Apuntes sobre mecánica de las construcciones*, 1878.

— *Cálculo de cerchas sin tirante, método abreviado*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1882.

— "Descripción y uso del escuadrímetro", en *Revista del Memorial de Ingenieros*, 3, 3 (1886).

— *Proyecto de puente metálico portátil para carreteras y vías férreas*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1886.

— *Memoria de la comisión en el extranjero desempeñada por el coronel teniente coronel D. José Marvá y Mayer, y el capitán D. Antonio Mayandía*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1892.

— *Discurso leído ante S. M. el Rey D. Alfonso XIII, presidiendo la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales en la recepción pública del limo. Sr. D. José Marvá*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1901.

— "Estudio histórico de los medios de ataque y defensa", Madrid, Editorial El Trabajo, 1903

— *Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas de hulla que desprenden grisú*, Madrid, Imprenta Miguel Servet, 1905.

— *Las Ciencias y la Guerra. Discurso Inaugural del V Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias,* Valladolid, Imprenta de la Revista Técnica de Infantería y Caballería, 1915. Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1915.

— *Organización científica del trabajo: antes y después de la guerra actual*, Madrid, Editorial J. Ratés, 1917.

— "La intervención del elemento patronal en la previsión de los obreros". Sesión estatutaria celebrada en Sevilla presidida por el S.M. el Rey, 1917.

— "Los laboratorios y la producción industrial", 1925.

— *Ligero bosquejo de las industrias en España en su relación con las necesidades militares y en particular con las del material de ingenieros*, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros, 1917.

— *El Instituto Nacional de Previsión: su obra, orientaciones presentes de los seguros sociales / discurso preliminar de José Marvá y Mayer. Discurso de Marvá como Presidente del Instituto Nacional de Previsión ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación por la Conmemoración del XVII aniversario del régimen legal de Previsión en España, incluido en la obra* JORNADA D POZAS, L. *Conferencia de Luis Jordana de Pozas*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1925.

— *La previsión social y el Instituto Nacional de Previsión,* Madrid, INP, 1932.

— *Breves ideas sobre el concepto de Enseñanza,* Madrid, 1933.

— *Discurso de contestación de Marvá ante la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales con motivo del ingreso en la misma de Emilio Herrera Linares,* Madrid, 1933.

— *El trabajo y sus víctimas*, Madrid, INP, 1934.

— Índice Analítico del Memorial de Ingenieros (1843-1920), Madrid, 1921.

— "En Honor al General Marvá", en *Memorial de Ingenieros del Ejército*, 81, 43, 6 (junio de 1926).

— *El trabajo en las minas,* Madrid, Instituto de Reformas Sociales, 1910, reeditado en Madrid, Editorial Zero, 1910.

— *Homenaje a la memoria del General D. José Marvá y Mayer*, Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, n.º 554 (1942).

— Índice Analítico del Memorial de las memorias, Artículos y noticias que constituyen la colección del Memorial de Ingenieros del Ejército desde el año e1 año 1921 al 1988, Madrid, Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército, 1989.

B) Secundaría sobre el autor, su época y la organización de la previsión social en España

Alarcón Horcas, S.: *Código del trabajo,* 2 tomos, Madrid, Editorial Reus,1927-1929.

Alonso Baquer, M.: "José Marvá entre la tecnología militar y las reformas sociales", en *Libro Homenaje a Dr. D. Juan Velarde Fuertes,* Madrid, T. II, EUDEMA, 1992.

Alonso Olea, M.: "Cien años de Seguridad Social", en *Papeles de Economía Española,* números 12-13 (1992).

— "Las Bases de la Seguridad Social", en *RPS,* núm. 61 (1974).

— *Introducción al Derecho del Trabajo,* 6ª ed., revisada, renovada y ampliada, Madrid, Civitas, 2002.

Alonso Olea, M. y Tortuero Plaza.: *Instituciones de Seguridad Social,* 17ª edición, Madrid, Civitas, 2000.

Álvarez Buylla, A.: *El obrero y las leyes,* Madrid, 1905.

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.

Aznar, S.: *La incorporación de los obreros del campo al régimen obligatorio de Retiro Obrero,* Madrid, Publicaciones del INP, 1924.

— *El Retiro Obrero y la agricultura,* Madrid, Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, Publicaciones del INP, 1925.

— *La previsión social de las clases campesinas,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, Publicaciones del INP, 1928.

— "Marvá y la política social", en *Homenaje a la memoria del General Marvá celebrado en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 2 de marzo,* Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

— *Recuerdos de un tiempo viejo,* Madrid, INP, 1946.

— *Los Seguros Sociales. En busca de sus principios,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1947

— *Lo que es el coto social de previsión,* Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, Suc. M.Minuesa, 1931.

— *El seguro de maternidad,* Madrid, Publicaciones del INP, Madrid, Suc. M.Minuesa, 1932.

— *La vejez del obrero y las pensiones de retiro,* Madrid, Publicaciones del INP, 1915.

Aznar López, M.: "Una institución centenaria: La Seguridad Social española", en *RMTAS,* núm. 24 (2000).

Aunós, E.: *Estudios de derecho corporativo,* Madrid, E. Reus, 1930.

— *Principios de derecho corporativo,* Barcelona, 1929.

Ben Ami, S.: *La dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930,* Barcelona, Planeta, 1983.

Beveridge, Sr. W.H.: *Seguro Social y Servicios Afines. Informe de Lord Beveridge* (1942), Madrid, MTSS, 1989.

Benavides Gómez, D.: *Democracia y cristianismo en la España de la Restauración, 1875-1931,* Madrid, Ed. Nacional, 1978.

Blanco Rodríguez, J.E.: "La teoría de la previsión social española en sus iniciadores (1900-1936)", en *Cuadernos de Política Social,* núm. 18 (1953), pp.59 a 73.

Blanco Rodríguez, J.E.: *Antología del nacimiento de la Previsión Social Española (1908-1910),* Madrid, Ministerio de Trabajo-INP, 1959.

— *Planificación de la Seguridad Social,* Barcelona, Ediciones Marte, 1964.

Bordonado Bermejo, Mª.J.: *El General de ingenieros Don José Marvá y Mayer creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo,* Madrid, MTAS, 2006.

Bordonado Bermejo, Mª.J.: "Los Museos de seguridad e higiene en el trabajo", en *El Instituto de Reformas Sociales (1903-1924). Exposición del centenario,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 2003.

Bordonado Bermejo, M.J.: «Aportaciones castrenses a la protección y previsión social de España». *Revista de Historia Militar* (II extraordinario): 13-50, 2013.

Bordonado Bermejo, M.J.: *"El general de Ingenieros D. José Marvá y Mayer, presidente del Instituto Nacional de Previsión desde 1913 a 1934"*, en Bullón De Mendoza Y Gómez De Valugera, A., Y Tagores Sánchez, L.E.(Cords.): *La República y la Guerra Civil setenta años después,* Vol. 2, 2008, págs. 333-346.

Buylla, A.: "El INP. Su funcionamiento e interés que para la clase trabajadora puede tener", en *Anales del INP,* octubre de 1909.

— *La protección del obrero (Acción social y acción política),* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1910.

Buylla Y G. Alegre, A.: *La protección del obrero (Acción Social y Acción Política),* Madrid, Lib. Vicoriano Suárez, 1910.

Buylla, A., Posada, A., y Morote, L.: *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la Reforma Social en España,* (1ª ed., 1902), Prólogo de S.Castillo, Madrid, MTSS, 1986.

Canalejas Mendez,J.: *La obra social contemporánea,* Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1905.

— *Aspecto jurídico del problema social,* Alcoy, 1895.

— *El partido liberal,* Madrid, Est. Tip. Editorial, 1912.

— *La política liberal en España,* Madrid, C.I.A.P., 1931.

Casale, G., y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina,* Villasmil Prieto, H., y Fernández Avilés, J.A. (Coord.), Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Dialogue) de la OIT/Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, Granada, Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2010.

Castillo, S.: "Gestación y primeros pasos del Ministerio de Trabajo en España, 1920-1923. *Sociología del Trabajo"*, 99, 147-165.

Castillo, S. y Ruzafa, R., (Coords.): *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI, 2009.

Cuesta Bustillo, J.: *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Universidad de Salamanca, 1988.

Cuesta Bustillo, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (19191-1939),* Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.

Cuesta Bustillo, J.: *Hacia los Seguros Sociales obligatorios. La crisis de la Restauración,* Madrid, MTSS, 1988.

Cuesta Bustillo, J.: "El Ministerio de Trabajo, IIª República y Guerra Civil, 1931-1939: Tiempos de reformas y conflictos. Eclipse del Ministerio en la España sublevada" (pp. 99-131), en VV. AA: *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020),* Castillo, S. (Dir.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020.

Cuesta Bustillo, J.: "La previsión social pública en España, 1919-1939" (pp. 199-233), en VV.AA.: *La previsión social en España,* Castillo, S., y Ruzafa, R. (Coords.), Madrid, Ed. Siglo XXI de España editores, 2009.

Dato Iradier, E.: *Justicia social. Discurso leído en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y contestación de D. Amós Salvador y Rodrígañez,* Madrid, RACMP,1910-14.

— *Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo. Discurso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, RAJL, 1909.

— *Armonía entre el capital y el trabajo,* Madrid, 1904.

De La Calle Velasco, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración,* Madrid, MTSS, 1989.

De La Calle Velasco, M.D.: "Sobre los orígenes del Estado Social en España", en Esteban De Vega, M. (ed.): *Pobreza, beneficencia y política, Ayer,* núm. 25, 1997.

De La Villa Gil, L.E.: *Los orígenes de la Administración laboral en España,* Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.

— *Nacimiento del derecho obrero en España,* Madrid, Escuela Nacional de la Administración Pública, 1970.

— *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo,* Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

— *El Derecho del Trabajo en España durante la Segunda Republica,* Madrid, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Estudios de Historia de la Administración, 1971.

De Torres, M.: *Teoría de la política social,* Madrid, Ed. Aguilar, 1949.

Durand, P.: *La política contemporánea de Seguridad Social,* trad. y estudio preliminar a cargo de José Vida Soria, Madrid, MTSS, 1991.

Esping-Andersen, Gøsta. *Los tres mundos del Estado del bienestar,* trad. Begoña Arregui Luco, València, Edicions Alfons el Magnànim, 1993.

Espuny I Tomás Mª J. y Pérez, O (Coord): *La inspección de trabajo, 1906-2006,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

Gallart Folch, A.: *Derecho Administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo,* Barcelona, Librería Bosch, 1929.

Gallart Folch, A.: *Derecho español del trabajo,* Barcelona, Ed. Labor, 1936.

Gallego Y Ramos, E.: "Los ingenieros militares en la esfera particular". *Memorial de Ingenieros del Ejército*, Tomo XXVI, núm. V.

Gallego Y Ramos, E.: "Ingeniería sanitaria. Saneamiento de poblaciones (urbanas y rurales), por el Ingeniero militar, director de "La Construcción moderna", correspondiente de la "Unión del Services Municipaux Techniques et des travaux publics" de París. Memoria premiada por la Sociedad Española de Higiene en el concurso de 1907. *Memorial de Ingenieros del Ejército, Colección de Memorias*, Tomos XXV y XXVI.

García Ormaechea, R.: *El accidente de trabajo y la enfermedad profesional,* Madrid, 1933.

García Canales, M.: *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

García Murcia, J., y Rodríguez Cardo, I. A. (dirs.): *Legislación histórica de previsión social,* Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi, 2009.

García Ninet, I. y García Ortega, J.: "Textos Históricos fundamentales sobre la protección de la vejez", en *RSS,* núm.16 (1982).

Gil Plana, J.: *El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Administración Laboral,* Madrid, Universidad Complutense/Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, 2003.

Glick, T. y Sánchez Ron, J.: *Emilio Herrera. Memorias,* Madrid, Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 1988.

González Posada, C.: *El régimen de los seguros sociales. Doctrina y legislación,* Madrid, Vitoriano Suarez, 1929.

González Posada, C.: *Garantía contra el riesgo de paro involuntario,* Madrid, M. Minuesa de los Ríos, 1934.

González Posada, C.: *El seguro de invalidez y muerte ante la XVI Conferencia Internacional del Trabajo,* Madrid, Publicaciones INP-Imprenta de los Sobrinos de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1932.

Gordón, M.S.: *La política de Seguridad Social en los países industrializados. Análisis comparativo,* Madrid, MTSS, 1990.

González Posada, C.: *Los seguros Sociales,* 3ª ed., corregida, aumentada y puesta al día por Salvador Bernal Martín, Madrid, Edersa, 1949.

González Rothvoss, M.: *La política laboral de los Ministros españoles de Trabajo,* Salamanca, Escuela Social, 1968.

Hatzfeld, H.: *Du paupérisme à la Sécurité Sociale. 1850-1940,* París, A. Colin, 1971.

Herrera Linares, E.: *Conferencia sobre Astronáutica,* Boletín del Aero-Club, 1913.

— "Relación de la Hipergeometría con la mecánica celeste", *Memorial de Ingenieros* (pp. 370-388)*, Revista Mensual*, octubre, 1916.

Heyde, L.: *Compendio de Política Social,* Barcelona, Ed. Labor, 1931.

Hobhouse, L.T.: *El liberalismo,* edición y Estudio preliminar, "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", a cargo de J.L.Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Hudson, R.B.: "La evolución del Estado Social: traspaso de los derechos y responsabilidades que atañen a las personas de edad", en *RISS,* núm.48 (1995).

Jordana De Pozas, L.: *El principio de unidad y los seguros sociales,* en *Boletín de Información del INP,* julio-agosto 1941, núms.7-8 (También como separata en Madrid, Publicaciones del INP, 1941.

— *Los accidentes de trabajo agrícolas en España,* Tesis para el grado de Doctor en Derecho, Madrid, Hijos de Reus, editores-impresores-libreros, 1913 (realiza un análisis sociólogo sobre la población rural y el trabajo agrícola como presupuesto para el estudio jurídico sobre la protección de los accidentes del trabajo).

— "Aplicación del Seguro de Vejez a los obreros del campo", en *Anales del INP,* abril-junio, 1919.

— *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros,* Madrid, Publicaciones del INP, 1925.

— *El régimen corporativo como sistema de reformas sociales,* Madrid, 1927.

— *Elogio de Don Álvaro López Nuñez,* Conferencia en la Escuela Social de Madrid, el 27 de febrero de 1942, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1942, y recogidos posteriormente en *Estudios sociales y previsión,* t. II, vol. 2º, Madrid, 1961.

— *La Caja Nacional de seguro de accidentes de trabajo y sus primeros resultados,* Madrid, INP, 1933.

Tolman, W.H.: *La Obra del ingeniero social* (1909)*,* Prefacios de M. Lavasseur y de A. Carnegie, traducción y adaptación del inglés al francés por Pedreo Janelle i del francés al español por Quintín López, Tarrassa, Talleres Gráficos de Salvatella y Cia, s/f.

López Nuñez, A.: *Marvá: Biografía y bibliografía.* Madrid, Imprenta Clásica Española, 1926.

— *La ideología de Maluquer,* Madrid, RAJYL, 1932.

— *Veinte años de legislación social,* Prólogo de M. González Rothvoss, Madrid, Biblioteca Marvá, Juan Ortiz Editor, s/f. (1928).

— *Ideario de previsión social,* Madrid, 1920 (hay también edición de 1943 publicada por el INP; es una obra básica sobre el tema que tuvo una grandísima influencia en la enseñanza sobre esta materia).

— *Ideas pedagógicas sobre Previsión,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1912.

— *Juventud y Previsión,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1914.

— *Concepto y organización de la Mutualidad escolar,* Madrid, Sucesora Minuesa, 1916.

— *La enseñanza de la Previsión,* Barcelona, Imprenta Editorial "La Polígrafa", 1916.

— *El seguro de vejez,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1917.

— *Función social de la Mutualidad escolar,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1918.

— *Los cotos sociales de previsión,* Santander, Talleres Tipográficos de J.Martínez, 1923.

— *Elogio de Federico H. Shaw,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1924.

— *Viejos y niños,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1925.

— *La Previsión en la Escuela,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1928.

— *Previsión y seguros sociales,* 1ª y 2ª edición, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1929.

— *Las obras de Previsión en relación con la Beneficencia,* Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1930.

— *Previsión infantil,* Conferencias, discursos y estudios varios, Madrid, Sobrinos Sucesora Minuesa, 1934.

— *Biografía y bibliografía del General Marvá,* Madrid, 1926.

— *El seguro obrero en España,* Madrid, INP, 1908.

— "Ensayo de un vocabulario social, Madrid, INP, 1911.

— *Lecciones elementales de previsión*, Madrid, Imp. de la Suc. De M.Minuesa de los Ríos, 1913.

— "El seguro social de vejez", Madrid, INP, 1917.

— "Relaciones entre higiene y previsión", Madrid, INP, 1915.

— "Función social de la mutualidad escolar", Madrid, INP, 1915.

— "Protección a los ciegos pobres", Madrid, 1915.

— *El Seguro de Vejez e Invalidez en los campos,* Madrid, Sobrinos de la Suc.Minuesa de los Ríos, 1919.

— "Régimen de transición entre el seguro libre y el seguro obligatorio", en *Anales del INP,* t. II, Madrid, 1926.

— *El código social de Malinas: exposición y comentario,* Madrid, 1928.

— *La inspección de trabajo en España,* Madrid, 1927.

— *La ideología de Maluquer,* discurso leído en la solemne sesión necrológica celebrada en la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, el día 11 de mayo de 1932, Madrid, A. Jiménez, 1932.

López Valencia, F.: *La acción patronal en el problema de los retiros obreros,* Madrid, INP, 1913.

— *El problema de la vivienda en España,* Madrid, INP, 1929.

— *Los seguros sociales en el medio rural. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo,* Madrid, INP, 1932.

— *El ideario de Maluquer,* Madrid, 1934.

— *Los seguros sociales en el medio rural. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo. Procedimiento de hacer más eficaz esa extensión,* Madrid, INP, Premio Marvá 1932.

Luño Peña, E.: *Seguro social agrario. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo. Procedimiento de hacer más eficaz esa extensión,* Madrid, INP, Premio Marvá 1932.

Maldonado Molina, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España,* Madrid, MTAS, 2002.

Maluquer y Salvador, J.: *Aspectos sociales del retiro obrero,* Conferencia Pronunciada en la Casa del Pueblo de Madrid el 14 de febrero de 1924, Madrid, Sobrinos de la Suc. De M.Minuesa de Los Ríos, 1924.

— *Aspectos jurídicos del seguro de guerra. Discurso leído en la Real Academia de jurisprudencia y legislación y contestación de D. Gumersindo de Azcárate,* Madrid, Impr. Suc. Minuesa de los Ríos, 1915.

— *Conferencias,* Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.

— *Discurso Resumen del Curso de 1909-1910 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación Leído por el Secretrio General,* Madrid, Impr. Hijos de M.Hnedez, 1911.

— *Discurso Resumen del Curso de 1910-1911 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Leído por el Secretario General,* Madrid, Impre. Hijos. Hnedez, 1911.

— *Impresiones de Portugal (Conferencia),* Madrid, Est. Tipográfico de Jaime Ratés, Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.

— *Política Social de cordialidad nacional y regional. Conferencia dada en la Real Academia de -Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, M. Jaime Ratés, 1919.

— *Reglamentación del Seguro obligatorio de retiros obreros. Conferencia leída en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación,* Madrid, Ed. Reus, 1921.

— *Reseña histórica de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación,* Barcelona, Impr. de Redondo y Xumetra, 1884.

— "Seguros obreros", Madrid, INP, 1908.

— "Caja de pensiones para obreros", Madrid, 1903.

— *Ahorro popular. Efemérides de Madrid del 17 de febrero de 1839. Iniciativa de Pontejos y Mesoneros Romanos,* Madrid, 1915.

— *La guerra y el seguro,* Madrid, INP, 1916.

— *La tutela fiduciaria: discurso del Ilmo Señor D. Diego María Crehuet del Almo y contestación del Excmo. Señor D. José Maluquer y Salvador,* Madrid, Ed. Reus-Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1921.

— *Cajas de Pensiones para obreros,* Madrid, Imprenta de los Hijos de M.G. Hernández, 1903.

— *Caja nacional de seguro popular: ponencia,* Madrid, Imprenta de la sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1904.

— *Cajas nacionales de seguro popular: información legislativa,* Madrid, Imprenta de la sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1904.

— *El derecho hispano-americano en la bibliografía española,* Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación a cargo de J.M.Sardá-Publicaciones de la Revista de Legislación y Jurisprudencia, 1887.

— *Reseña histórica de la Real Academia Matritense de Jurisprudencia y Legislación,* Barcelona, Imp. de Redendo y Xumetra, 1884.

— *Política social española,* Madrid, Imprenta de la Sucesora de M.Minuesa de los Ríos, 1915.

— *Política económica: una nueva fuerza,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M.Minuesa de los Ríos, Colección Informaciones de Previsión popular, 1917.

— *Política social de cordialidad y regional,* Conferencia pronunciada en la sesión pública del 3 de febrero de 1919, Madrid, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés-Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1918.

— *Modalidades de mayor integración del país en las funciones del Estado, para la continuidad y eficacia de las orientaciones nacionales,* Conferencia pronunciada el 13 de diciembre de 1919, Publicaciones del INP, 1919.

— *Unión Internacional del Seguro,* Conferencia pronunciada ante el Instituto de Coimbra, reunido en el paraninfo de la Universidad, el 7 de noviembre de 1915, Madrid, Imprenta de la Suc. M. Minuesa de los Ríos-Publicaciones del INP, 1916.

— *Impresiones de la Conferencia Internacional del Trabajo,* Madrid, Publicaciones del INP, s/f.

— *Aspectos jurídicos del seguro de guerra,* Discurso leído en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y contestación de D. Gumersindo de Azcárate, Madrid, RAJL, 1915.

— *El sector del seguro en nuestra política económica,* Conferencia pronunciada el 10 de enero de 1918 en el Ateneo Barcelonés, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos-Publicaciones del INP, 1918.

— *Curso inicial de seguro obrero (Los orígenes del Estado del Bienestar en España),* Barcelona, Ediciones Orbis, 1986.

Martí Bufill, C.: *Tratado comparado de Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo/Instituto Nacional de Previsión, 1951.

Martín Granizo, L.: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres,* Madrid, Patronato de la Escuela Social de Madrid, 1947.

Martín Granizo, L.: *Biografía de sociólogos españoles,* Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1963.

Martín Granizo, L. y González Rothvoss, M.: *Derecho social,* Madrid, Ed. Reus, 1ª ed., 1932, 2ª ed., 1932; 3ª ed., 1935.

Martín Valverde, A.: "Estudio preliminar", en VVAA.: *La legislación social en la historia de España: de la Revolución liberal a 1936,* Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

Martínez Girón, J.: "La etapa de previsión social en España", en VV.AA.: *Seguridad Social. Una perspectiva histórica,* Madrid, MTAS, 2001.

— *Introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social,* Pareces (Santiago de Compostela), 1990.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y Ordenamiento Laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España (CES), 1996.

— *Fundamentos doctrinales del derecho social en España,* Madrid, Ed. Trotta, 1999.

— *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, MTAS, 2003.

— "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" estudio preliminar a Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII.

— "Los fundamentos del liberalismo social y sus límites: L.T. Hobhouse", Estudio preliminar a Hobhouse, L.T.: *Liberalismo,* Granada, Ed.Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

— "Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección" (pp. 95-162), en Casale, G., y Monereo Pérez, J.L. (Dirs): *A treinta años de la adopción del Convenio nº 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina,* Villasmil Prieto, H., y Fernández Avilés, J.A. (Coords.), Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Dialogue) de la OIT/Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, Granada, Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2010.

— *Los orígenes de la Seguridad Social en España. José Maluquer y Salvador,* Granada, Ed. Comares (Colección Trabajo y Seguridad Social), 2007.

— "El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica" (pp. 43-154), en VV.AA.: *Cien años de protección social en España. Libro Conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión*, Tortuero Plaza, J.L. (Dir. y Coord.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007.

— "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,* nº 11 (octubre de 2017). Puede leerse en: http://www.eumed.net/rev/rehipip/11/monereo.html.

— "Carlos Martí Bufill (1915-2001): los fundamentos éticos y científicos de la Seguridad Social en España", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 12, 2017, págs. 289-304.

— Juan Eugenio Blanco Rodrígez (1918-2014): El compromiso activo en la implantación de un Sistema de Seguridad Social en España. (2019). *Revista De Derecho De La Seguridad Social, Laborum*, *19*, 277-290. https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/361

Montoya Melgar, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978),* Madrid, Civitas, 1992.

— "Los fundamentos del "Liberalismo Social" y sus límites: Leonard Trelawney Hobhouse", en *Civitas. Revista española de derecho del trabajo,* núm. 136 (2007), págs. 711-761.

— "Sobre los orígenes del seguro social en España (Una conferencia de don José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)", en *REDT,* núm.80 (1996).

Montero García, F.: "La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900", en *Revista de Trabajo,* núm. 59-60 (1980-1981).

— *Reformismo conservador y catolicismo social en la España de la Restauración 1890-1900,* Tesis Doctoral dactilografiada , Salamanca, Universidad de Salamanca, 1980.

— *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España,* Madrid, CSIC, Instituto Enrique Flórez, 1983.

— *Orígenes y antecedentes de la previsión social,* Madrid, MTSS, 1988.

— "Conservadurismo y cuestión social", en Tusell, J. y otros.: *Las derechas en la España contemporánea,* Madrid-Barcelona, UNED-Anthropos, 1997.

Moret, S.: *Las habitaciones para obreros,* Madrid, 1891.

Montoya Melgar, A.: "La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica", en *Revista de Trabajo,* núms. 54-55 (1976).

— *Ideología y lenguaje de las primeras leyes laborales en España,* Madrid, Ed. Civitas, 1992;

— "Sobre los orígenes del seguro social en España (Una conferencia de don José Maluquer en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)", en *REDT,* núm.80 (1996)

Martínez Quintero, E.: "El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero", en *Studia Historica,* vol. II, núm.4 (1984).

Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social,* Madrid, MTSS, 1988.

Oyuelos, R.: *Accidentes de trabajo,* Madrid, 1902.

— *El problema del paro involuntario en España,* Madrid, 1917; Ossorio Y Gallardo, Á.: *Accidentes de trabajo,* Madrid, 1902.

Palacio Morena, J.A.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales,* Madrid, MTAS, 1988.

Palacios Morini, L.: "La fundación Allende, de Toro. Historia, documentos y noticias de una obra de enseñanza", Madrid, 1915.

— *Definición y función de las escuelas sociales,* Madrid, 1935;

Palancar, Mª y Pérez Botija, E.: *La previsión de los accidentes de trabajo por los modernos medios psicológicos, gráficos y mecánicos; eficacia comparativa de unos y otros desde los puntos de vista humanitario y económico,* Madrid, INP, Premio Marvá, 1933.

Pérez Capitán, L. *El concepto de trabajador autónomo en la previsión social española. Del nacimiento de los seguros sociales al mutualismo laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2005.

Pic, P.: *Tratado elemental de Legislación Industrial,* traducción de la sexta edición francesa, con notas y jurisprudencia española, por Justo José de Urquiza, t. I, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1942.

Polanyi, K.: *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico,* Madrid, Ed. La Piqueta, 1989. Otra versión de la misma obra: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo,* trad. de E. L. Suárez, México D.F., FCE, 1992.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología,* 1ª ed., Madrid, Akal, 1980.

Palomeque López, M.C.: *Derecho del trabajo e ideología,* 7ª ed., revisada, Madrid, Tecnos, 2011.

Martínez Girón, J.: *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la Seguridad Social,* Santiago de Compostela, 1990.

Monereo Pérez, J.L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral,* Madrid, Consejo Económico y Social de España, 1996.

— *La reforma social en España: Adolfo Posada,* Madrid, MTAS, 2003.

— El Catolicismo Social conservador: Eduardo Sanz y Escartín, Granada, Comares, 2010.

— "Teoría socio-jurídica del estado constitucional y sindicalismo de integración: la concepción de Adolfo Posada. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales* 12 (1), 2022, pp. 347-435. https://doi.org/10.46661/lexsocial.6330

— "Ludwig Heyde: La Seguridad Social en el marco de la política y el Derecho Sociales", en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 23 (2º Semestre), 2020, págs. 357-389. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7477520

— https://revista.laborum.es/index.php/revsegsoc/article/view/415/457

— "Derechos sociales y Estado democrático social en Antón Menger", estudio preliminar a Menger, A.: *El derecho al producto íntegro del Trabajo & El Estado Democrático del Trabajo (El Estado Socialista)*, edición de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2004, págs. XI-LXXVIII.

— "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada", estudio preliminar a *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003, págs. VII a CLXIII.

— *La reforma social en España. Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

— *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador, Granada, Comares* (Colección Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2007.

— "Reformismo Social y Socialismo jurídico: Antón Menger y el socialismo jurídico en España", estudio preliminar a Menger, A.: El Derecho civil y los pobres, Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho), 1998, páginas 7 a 112.

— "Augusto Venturi: de los Seguros Sociales a la Seguridad Social", en *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 15, 2018, págs. 283-296. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6509725

— *El catolicismo social conservador. Eduardo Sanz y Escartin,* Granada, Comares (Col. Crítica del Derecho. Sección Derecho Vivo), 2010.

— "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.

— "Eduardo Dato Iradier (1856-1921): reformismo conservador y nacimiento de los seguros sociales en España" (pp. 311-350), en *Revista de derecho de la Seguridad Social, Laborum,* núm. 29, 2021. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8238145

— "José Canalejas y Méndez (1854-1912): los orígenes de la Reforma Social desde el Liberalismo Social Moderado" (pp. 295-324), en *Revista de derecho de la seguridad social, Laborum,* núm. 30, 2022. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8394533

— "Estado y democracia constitucional en el pensamiento crítico de Otto Kirchheimer ". *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 1-114, 2025. https://doi.org/10.46661/lexsocial.12847

Posada, A.: *Fragmentos de mis memorias,* Oviedo, Universidad de Oviedo, 1983.

— *La Sociedad de las Naciones y el derecho político. Superliberalismo,* Madrid, Editorial Caro Raggio, 1925.

— *Legislación del trabajo,* Madrid, 1935.

— "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", en *Revista Internacional del Trabajo,* vol. II, núm.2 (1930).

— *Socialismo y reforma social,* Madrid, Ferando Fe, 1904.

— *Ideas pedagógicas modernas,* Prólogo de Leopoldo Alas, Madrid, Victoriano Suárez, 1892.

Ortí, A.: *En torno a Costa (Populismo agrario y regeneración democrática en la crisis del liberalismo español),* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Fundación Joaquín Costa e Instituto de Estudios Altoaragoneses, 1996.

Piernas Hurtado, J.: *Principios elementales de la ciencia económica,* Madrid, 1903.

— *Discurso sobre algunas consideraciones acerca del principio de solidaridad y sus consecuencias en el orden económico,* Leído ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en la recepción pública, Madrid, 1905.

— *El movimiento cooperativo. Tres conferencias dadas en el Fomento de las Artes,* Madrid, 1890.

— *Economía política. Vocabulario de la economía,* Manuales y Soler Editor,

Posada, A.: *Tratado de Derecho Política*, edición crítica íntegra en un solo volumen, y estudio preliminar, "El pensamiento político-jurídico de Adolfo Posada" (pp. VII a CLXIII.), a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2003.

Ritter, G.A.: "La situación hace cien años: el nacimiento de los seguros sociales en Alemania y en Inglaterra", en *RSS,* núm.15 (1982).

Rodríguez-Piñero Y Bravo Ferrer, M.: "El Estado y la Seguridad Social", en *RPS,* núm.61 (1964).

Rodríguez Sañudo, F.: "El Instituto de Reformas Sociales en el Origen de la Inspección de Trabajo" (pp. 119-140), en Montoya Melgar, A.: *Centenario del Instituto de Reformas Sociales, Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* número extraordinario, 2003.

Rosanvallon, P.: *Le capitalismo utopique. Critique de l' idéologie économique,* París, Éditions du Seuil, 1979.

Rull Sabater, A.: "La política social de España. Examen del pasado y perspectivas", en *Revista de Trabajo,* núm.46 (1974).

— "El proceso de formación histórica de las prestaciones sociales en España", en *RIbSS,* núm.3 (1977).

— "Orígenes de la regionalización de la Seguridad Social en España", en *RSS,* núm.30 (1986).

Rull Sabater,A.: *La seguridad social en España,* 2 Tomos, Madrid, Euroamérica, 1970.

— *Instituciones y economía de la seguridad social española,* Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1974.

Samaniego Boneu, M.: *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

Samaniego Boneu, M.: «La aparente continuidad de la política aseguradora republicana (1936-1939)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 9 (1993) págs. 315-325.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Misión social del padre de familia,* Madrid, 1934.

— *Estudio sobre el alcoholismo y males que ocasiona al individuo, a la familia y a la sociedad,* Madrid, 1904.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La intervención del Estado y del municipio en las cuestiones obreras según los principios católico-sociales,* Barcelona, Imprenta de Pedro Ortega, 1910. 152 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La evolución internacional del derecho obrero,* Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1912. 393 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: "A Bélgica", Madrid, Imprenta Alburquerque, 1916. 34 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *La sombra de Ferrer: de la semana trágica a la guerra europea,* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917. 554 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Crónica del movimiento de reforma social en España (conferencia),* Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1925. 47 p.

Sangro Y Ros De Olano, P.: *Los organismos internacionales de la Sociedad de Naciones*, Barcelona: José Villamala, 1935. 61 p.

Samaniego Boneu, M.: *La élite dirigente del Instituto Nacional de Previsión. Un equipo pluriideológico durante la II República* (57 pp.)*,* Salamanca, Edic. Universidad de Salamanca-Departamento de Historia Contemporánea, 1984.

— *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República,* Madrid, MTSS, 1988

— *La política educativa de la Segunda República,* Madrid, CSIC, 1977.

Sanz Escartín, E.: *La cuestión económica. Nuevas doctrinas. Socialismo de Estado. Crisis agrícola. Protección arancelaria,* Madrid, Antonio Pérez Dubrall, 1890.

— *El individuo y la reforma social,* Madrid, Hijos de G.A. García, 1986 (varias ediciones: París, F. Alcán, 1898; Barcelona, Henrich y Cía, 1900).

— *El Estado y la reforma social,* Madrid, Imprenta de la soc. edit. De San Francisco de Sales, 1893.

— *El Estado y la reforma social,* Edición a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares (Colección Crítica del Derecho), 2010.

Schmoller, G. : *Política social y economía política,* trad. Lorezno de Benito, Edición y Estudio preliminar a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Ed. Comares (Colección Crítica del Derecho), 2007.

Serrano Guirado, E. : *El seguro de enfermedad y sus problemas,* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

Suárez Cortina, M.(ed.): *La Restauración entre el liberalismo y la democracia,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

— *El reformismo en España,* Madrid, Siglo XXI, 1986.

Tuñon De Lara, M.: *El movimiento obrero en la historia de España,* Madrid, Taurus, 1972.

Turmann, M.: *El desenvolvimiento del catolicismo social desde la Encíclica "Rerum Novarum": Ideas directrices y caracteres generales,* Prólogo y traducción de Severino Aznar, Madrid, Sáenz de Juberea Hermanos, Lib., 1900.

Ucelay Repolles, M.: *Previsión y seguros sociales,* Madrid, Ed.Gráficas González, 1955.

Velarde Fuertes, J.: *Política económica de la Dictadura,* Madrid, Ed.Guadiana, 1968.

Velarde Fuerte, J. *El tercer viraje de la Seguridad Social en España (Aportaciones para una reforma desde la perspectiva del gasto),* Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

Venturi, A.: *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social,* trad. de Tudela Cambronero, Madrid, MTSS, 1995.

VV.AA.: *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social,* Madrid, Facultad de Derecho, 1964.

VV.AA.: *Los ingenieros militares en la historia de España III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros*. Ciclo de Conferencias «III Centenario de la creación del Arma de Ingenieros», celebrado en la Academia de Ingenieros y en el Instituto de Historia y Cultura Militar durante los meses de abril y mayo de 2011. *Revista de Historia Militar,* Año LVI 2012, Núm. Extraordinario (Editada por el Instituto de Historia y Cultura Militar).

VV.AA.: *Homenaje a la memoria del General D. José Marvá y Mayer.* Madrid, Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión, 1942.

VV.AA.: *Reformas sociales. Información oral y escrita publicada en 1889 a 1993,* 5 Tomos, Estudio Introductorio de Santiago Castillo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

VV.AA.: *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020),* Castillo, S. (Dir.), Madrid, Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020.