

DOCUMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL. HISTORIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO.

Número 3. Septiembre 2013. ISSN 2340-7808.



LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA SOCIAL ESPAÑOLA. DE LA REFORMA SOCIAL AL PROYECTO CORPORATIVO [1883-1930].

The Origins of spanish social Policy. From social Reform to corporate Project [1883-1930]

Sergio Fernández Riquelme.

Profesor y Doctor en Política social. Universidad de Murcia (España).

RESUMEN. En el presente artículo recogemos los principales hitos en la construcción del Estado social español, centrándonos en sus primeras etapas de formación. Para ello, introducimos las claves de la Política Social nacional¹, en su tiempo histórico concreto y en sus particularidades económicas y culturales, y avanzamos en sus etapas fundacionales: la Reforma social bajo el régimen de la Restauración y el Corporativismo técnico bajo la “dictadura comisarial” de Primo de Rivera.

PALABRAS CLAVE. Corporativismo, Estado Social, Historia, Política Social, Relaciones laborales.

ABSTRACT. This Paper analyzes the milestones in the construction of the spanish social State, focusing on the early stages. To this purpose, we introduce the keys to the national Social Policy, in particular historical time and its economic and cultural particularities, and the advances in its founding stages: social Reform under the political regime called “Restauración”, and the technical Corporatism under Primo de Rivera dictatorship.

KEYWORDS. Corporatism, History, Labor relations, Social policy, Social State.

Introducción.

En el año 1917 se erigía en España la primera Cátedra de Política Social (y Legislación comparada del Trabajo), en manos del economista Luis Olariaga Pujana [1885-1976], promocionado por el filósofo José Ortega y Gasset [1883-1955]. De este modo, nuestro país parecía homologarse a nivel académico, con relativa tardanza², al resto de una Europa marcada por el magisterio de la *SozialPolitik* germana y de las experiencias de la *Democracia social* francesa (jacobinismo, industrialismo, solidarismo, sindicalismo)³. Se daba estatuto científico, pues, a todo el pensamiento y todo el complejo institucional generador de la llamada *Reforma social* española, inicio de la construcción de la moderna Administración social nacional, y ligada en sus

¹ En este sentido cabe destacar la fundamental aportación a la reconstrucción de la Política social, en España y en Europa, realizada por el profesor Jerónimo Molina Cano y su línea de trabajo sobre la realización histórica, jurídica y doctrinal de la disciplina.

² Proceso más lento ante una industrialización tardía y ante especificidades culturales (persistencia del magisterio católico y sus formas de asistencia caritativa, influencia de la filosofía social krausista y del organicismo político-social) e institucionales (debilidad del Estado nacional tras el fin de la “Monarquía hispánica”).

³ S. FERNANDEZ RIQUELME (2008). “Economía y hombre. Luis Olariaga y la nueva orientación de la Política Social”. En *La Razón histórica*, nº 5, noviembre-diciembre de 2008, pp. 24-34.

orígenes a la regulación de las relaciones laborales y a la previsión social de las contingencias derivadas de las mismas⁴.

Desde la creación del *Instituto de Reformas sociales* (1903) hasta la posterior creación del Ministerio de Trabajo (1920), sucedió un “tiempo histórico”⁵ donde bajo nuestro peculiar régimen político demoliberal⁶ (denominado historiográficamente como “la Restauración”) nuestro primigenio Estado social fue capaz de arbitrar formas de colaboración y reformismo entre el liberalismo social propio de la Beneficencia pública vigente, y las nuevas corrientes de responsabilidad pública propuestas por el organicismo krausista y el magisterio social católico.

Tras este periodo, finiquitado tras el impacto del “trienio bolchevique” [1917-1920], una nueva era de pretendida gestión técnica y directiva, al amparo de la “dictadura comisarial” [1923-1930] de Miguel Primo de Rivera, probó suerte con el Corporativismo como principio rector de la Política Social hispana. Pero la misma, incapaz de institucionalizarse más allá del tradicionalismo hispano o de la mimesis fascista, dio paso a la gran transformación político-social auspiciada por los promotores directos de la implantación de la II República. Éste es, pues, el tracto histórico objeto del presente artículo.

1. La Reforma Social [1873-1920].

La primera etapa en el proceso de edificación del Estado Social en España nos sitúa en el periodo de la Restauración, donde se aceleró notablemente el proceso de transición de la Beneficencia pública (como secularización de la caridad religiosa) a la moderna Política Social. Esta transición, denominada historiográficamente como la *Reforma Social*, se caracterizó, a grandes rasgos, por el intento de equilibrio entre una “regeneración nacional” de tipo social (mediante una nueva legislación socio-laboral, y proyectos de renovación cultural y espiritual de alto calado) y una “estabilidad política” fundada en el bipartidismo liberal-conservador. En este contexto, cinco fueron las grandes doctrinas o “tendencias” sociales que, entre 1877 y 1923, pusieron las bases de esta Reforma social: el magisterio social católico, el regeneracionismo, el socialismo

⁴ Tomando el modelo historiográfico establecido por Ernst FORSTHOFF (1975). *El Estado de la Sociedad industrial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. (1975).

⁵ Partiendo de la categoría hermenéutica desarrollada por Reinhart KOSELLECK (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

⁶ Reconstrucción histórica de la Política Social., entendida epistemológicamente como “mediación entre las exigencias de lo político y lo económico”, desarrollada de manera pionera, por Jerónimo MOLINA (2005). *La Política social en la historia*. Murcia: Ediciones Isabor.

utópico español (con Ramón de la Sagra [1798-1871] como ejemplo), el organicismo social de los liberales krausistas, y la *Democracia industrial* de cierto sector socialista.

El punto en común entre todas ellas fue la necesidad de fundar un nuevo Estado nacional, ante el fin de la “Monarquía hispánica” (desde el final de las Guerras civiles en América hasta la ocupación norteamericana de Cuba y Puerto Rico), capaz de integrar una equilibrada “constitución orgánica de la sociedad” (bien tradicional, bien profesional-laboral) con las nuevas formas de producir nacidas en la Industrialización. El fruto de la colaboración fue la edificación de las bases de la Política Social nacional, a nivel institucional, legislativo y doctrinal⁷. La Reforma Social fracasó, parcialmente, como medio de pacificación social⁸, aunque no el germen como incipiente sistema de protección y previsión laboral. Ahora bien, esta limitación institucional condujo, para Ángeles Barrio, a la radicalización de las propuestas político-sociales en la coyuntura de crisis entre 1917 y 1923⁹.

a) La institucionalización de la Reforma Social.

El inicio “oficioso” de la Reforma social española se sitúa con la constitución de la *Comisión de Reformas Sociales*, CRS (1883). Creada bajo los auspicios de Segismundo Moret [1833-1913], ministro de la Gobernación, el artículo 1º del R. D. (5 de diciembre) que la sancionó determinaba que esta nueva institución tendría una labor relativa a “todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo”.

España, país rural y empobrecido, contaba con elites urbanas poderosas y formadas que miraban más allá de los Pirineos. De esta élite surgieron los protagonistas de esta Comisión, nacida como organismo consultivo representativo de las distintas corrientes ideológicas y sociales (liberales y conservadores, krausistas, institucionistas, católico-sociales), dedicado a conocer de primera mano la situación de la clase trabajadora a nivel nacional (mediante un cuestionario oficial) tomando como referente las experiencias francesa y anglosajona¹⁰.

⁷ L. MORENO y S. SARASA (1992). “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”. *Documentos de trabajo del CSIC*, 13-2.

⁸ J.A. REDONDO (2009). “Conflictividad social en el campo castellano-leonés durante la crisis del sistema parlamentario de la Restauración: la Tierra de Campos entre 1917-1923”. *Estudios humanísticos. Historia* 8, pp. 293-315.

⁹ Ángeles BARRIO (1997). “El sueño de la Democracia industrial en España”. En Suárez Cortina, M. (ed.). *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, p. 288.

¹⁰ Para cumplir esta tarea, la Comisión se articuló a nivel regional con Comisiones provinciales (en cada capital de provincia, excepto Madrid), donde se reunirían a representantes de las instituciones del Estado (Gobernador civil, alcalde) y de los estamentos sociales (obreros, clero, militares, propietarios), y se dedicarían a elaborar un

La información recogida por la Comisión en sus cuestionarios no comenzó a publicarse hasta 1889, ante una evidente falta de medios. Así, en 1890, ante lo limitado de su actividad y la presión del movimiento sindicalista, se emprendió una reorganización destinada a conseguir su participación en todos los proyectos de ley referidos a la llamada “cuestión social”. Pero una paralela reestructuración del ejecutivo impidió el pleno desarrollo de esta pretensión, al crearse organismos con competencias similares: el Servicio General de Estadísticas del Trabajo (1894), perteneciente al Ministerio de la Gobernación, o la Sección de vigilancia de asuntos laborales en el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Trabajo (1895).

Ante la paralización efectiva de la CRS, algunos de sus miembros con el apoyo del ministro liberal José Canalejas [1854-1912], proyectaron la creación del *Instituto del Trabajo* (1902), tomando como modelo la *Office du Travail* francesa (1891) o la *Kommission für Arbeiter Statistik* (1892). Esta nueva institución se concibió como solución directa para atender «el llamado problema social o más concreta y propiamente obrero», pero fue paralizado en su trayectoria parlamentaria. Como se estableció en su Exposición de motivos, éste sería “un Centro de estudio e información de todo lo concerniente al trabajo, en el amplio sentido de la palabra, y singularmente en sus relaciones con el capital, procurando el bienestar físico, intelectual y moral del proletariado”, así como un “organismo consultivo del Gobierno en todas las cuestiones que al trabajador y al patrono interesen y en cuantas reformas sociales se acometan”. Para su organización recogería dos secciones, una de estadística, para la recogida de datos, y otra de elaboración de informes y dictámenes, integraría la CRS como cuerpo consultivo en las tareas de elaboración legislativa del Instituto, y contaría con un Consejo Superior del Trabajo (C.S.T.) y con Consejos locales del trabajo. Pese a su rechazo oficial, en octubre de 1902 se publicó *El Instituto del Trabajo*, texto donde se recogía la labor realizada, y que se encontraba firmado por algunos de los primeros reformistas sociales españoles: Adolfo Buylla [1850-1927], Adolfo G. Posada [1860-1944] y Luis Morote [1862-1913]¹¹.

El fracaso del proyecto de Instituto del Trabajo conllevó, de manera paradójica, la creación del *Instituto de Reformas Sociales* (1903). La voluntad política de las elites del bipartidismo de la Restauración (liberales-conservadores) favoreció la súbita aprobación de una institución destinada a la preparación de la legislación del trabajo¹², buscando la ejecución de las primeras leyes del trabajo mediante servicios de Inspección

informe sobre las necesidades de la clase obrera, siguiendo el cuestionario oficial antes citado. A nivel general, la Comisión estuvo presidida durante las primeras semanas por Antonio Cánovas del Castillo, pero llamado a presidir el Gobierno fue sustituido a finales de enero de 1884 por Segismundo Moret.

¹¹ Con un discurso preliminar de Canalejas y un epílogo con el trabajo de Uña Sarthou sobre las instituciones del trabajo en Europa.

¹² J.L. PALACIO MORENA (2004): *La Reforma Social en España*. Madrid: CES,

y Estadística, y promoviendo la acción social y gubernamental en beneficio de la mejora o bienestar de las clases sociales. Situado dentro del organigrama del Ministerio de la Gobernación (y tras declararse extinguido la CRS), el IRS estaba formado por 30 miembros (siendo 12 lo representantes de los patronos y obreros de distintos sectores de la producción nacional), proyectando la creación de Juntas locales de reformas sociales para impulsar su labor sobre el terreno (informativa y organizativamente). Entre sus promotores figuran dirigentes como Gumersindo de Azcárate [1840-1917], quien falleció abriendo una sesión del Instituto) o José Maluquer y Salvador [1863-1931], posterior impulsor de la previsión social española, y técnicos como P. Zancada (experto en Derecho corporativo), C. Bernaldo de Quirós, (analista de la Política social agraria), o L. Martín-Granizo (especialista en Derecho Social). El IRS fue integrado en el Ministerio de Trabajo en 1920 y cesó sus actividades en junio de 1924, sustituido por el nuevo Consejo de Trabajo.

Posteriormente nació el *Instituto nacional del Previsión*, INP (1908), bajo el gobierno de Antonio Maura, con el encargo de regular y administrar un primer sistema unificado de seguros de previsión social. Así desarrolló una amplia labor de regulación legislativa de las condiciones de vida y de trabajo, impulsando el Seguro Obligatorio del Retiro Obrero (1919), el Subsidio de Maternidad (1923), y el Seguro Obligatorio de Maternidad (1929).

El INP se constituyó como organismo dedicado a “fomentar y difundir la previsión popular, especialmente la que se realiza en forma de pensiones de retiro para la vejez. Su creación y sus ulteriores desarrollos han obedecido a los mismos principios que en todos los países civilizados han impulsado a los Gobiernos y a la acción particular a evitar que, después de una vida de trabajo, el obrero quede entregado a la miseria o tenga que ser socorrido por la Beneficencia pública al llegar a viejo, o antes, si queda imposibilitado para ganarse el sustento. Aunque la misión primordial del Instituto se refiere a las pensiones de retiro, le están encomendados en general los seguros de utilidad pública de personas, es decir, aquellos en que se asegura el riesgo de perder la aptitud para el trabajo”¹³. Entre sus principales integrantes podemos destacar a Luis Jordana de Pozas [1890-1983] y a Severino Aznar, así como su importante Servicio de Publicaciones.

Finalmente, el *Ministerio de Trabajo* (1920), creado bajo el gobierno conservador de Eduardo Dato Iradier [1856-1921] y con Carlos Cañal y Migolla [1876-

¹³ El Real decreto de 20 de noviembre de 1919 especificaba que los seguros que caían en su esfera de acción, señalando los de vejez, las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad), el seguro popular de vida y de renta, los seguros infantiles diferidos, el seguro contra el paro forzoso, los seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad, y toda otra operación de previsión social,

1938] como primer responsable, unificó todas las instituciones de reforma y protección socio-laboral en España (integrando el IRS), y entre otras medidas, llevó a cabo la revisión de los alquileres para evitar los aumentos abusivos (creando la *Junta de Fomento y Casas Baratas*), estableciendo una *Comisión permanente de Trabajo y Legislación Social*, y aplicando el *Decreto para la aplicación del Seguro Obligatorio* (1921).

b) La Legislación socio-laboral.

Esta primera legislación político-social española se encuentra vinculada, como en el resto de Europa, a la *cuestión social obrera*. Ligada, pues, al desarrollo del Derecho del trabajo español, las leyes socio-laborales iniciales hicieron referencia a la protección y regulación de las condiciones de vida y trabajo de los sectores obreros. Así encontramos una legislación pionera bajo la I República, la llamada *Ley Benot* (1873), *centrada en la* regulación del trabajo de los menores y mujeres (prohibiendo de manera general el trabajo de los niños menores de 10 años, y los trabajos nocturnos a menores de 16 años). Posteriormente, en 1878 fue aprobada la *Ley de 26 de julio*, que regulaba de nuevo el trabajo de los menores de 16 y 18 años en ciertos ámbitos: trabajos peligrosos, insalubres, de fuerza, dislocación, equilibrio y como buzos o domadores de fieras, etc., estableciendo además un sistema de persecución penal a los padres de estos niños.

Más tarde, la *Ley de Accidentes de Trabajo* de 31 de enero de 1900 introducía el concepto de indisponibilidad de los derechos del trabajador, declarando nula toda cláusula contractual donde el trabajador renunciase a los derechos que el legislador le otorgaba, y estableciendo un listado de las consideradas *incapacidades profesionales*; de esta manera se desarrollaba lo dispuesto en la *Ley 20/1/1900 sobre responsabilidad patronal por accidentes de trabajo*, y anunciaba la posterior *la Ley 13/3/1900, sobre trabajo de menores y el descanso por lactancia y pos parto de la mujer trabajadores*¹⁴.

Y en el campo corporativo¹⁵, en 1908 se aprobaron las primeras leyes estatales sobre organización paritaria del mundo del trabajo: la *Ley de Conciliación y arbitraje* y la *Ley de tribunales industriales* de 19 de mayo de 1908 (completadas con la *Ley de Huelgas* de 1909). Éstas últimas establecían y desarrollaban Tribunales industriales en

¹⁴ Años más tarde, la denominada como *Ley de la silla* (Ley 27/2/1912), sancionaba el descanso de las mujeres empleadas en un establecimiento no fabril, las cuales que debían de disponer de un asiento, y la Ley 11/7/1912 prohibió el trabajo nocturno a las mujeres.

¹⁵ En el campo asociativo y sindical la *Ley de Asociaciones* (1887), iniciada por un proyecto de 1881, permitió, pese a sus limitaciones expresas, la legalización diversas organizaciones colegiales y obreras (UGT y Círculos católicos); aunque la posterior Ley de 2 de septiembre de 1896, concedió al gobierno de turno la facultad de suprimir o cerrar asociaciones contrarias al “orden público” Hasta esa fecha, el único instrumento legal permisivo era el artículo 13 de la Constitución de 1876, que permitía un asociacionismo obrero o profesional sometido a potestad gubernamental, aunque vacío de desarrollo legislativo e institucional (en especial ante el nacimiento de la AIT).

las cabezas de partido judicial donde el Gobierno estimara oportuno a petición de obreros y patronos. Se encontrarían presididos por un Juez de Primera Instancia, y por tres jurados elegidos por el litigante obrero y otros tres por el litigante patrono (seleccionados de una lista de jurados elegidos por sufragio cada dos años). Su procedimiento, sencillo y breve, culminaba con un juicio verbal, a cuyo término el tribunal dictada sentencia, acordada en votación¹⁶. Posteriormente, el Real Decreto del 24 de mayo de 1919 establecía los primeros comités paritarios en la industria (que desarrollaba uno anterior de 15 de marzo donde junto a la regulación de la jornada de 8 horas se impulsaba su creación)¹⁷.

En este proceso reformista, el presidente del Gobierno José Canalejas [1854-1912] presentó el 6 de mayo de 1911 un proyecto de *Ley sobre las asociaciones obreras* de gran trascendencia. Partiendo de la necesidad de intervencionismo estatal en el control asociativo, definió la asociación profesional como aquellas “que tengan por objeto el estudio, fomento y defensa de los intereses económicos, intelectuales y morales de industrias, profesiones u oficios”, subrayando la obligación de su registro en las Delegaciones de Estadística del IRS. Establecía la facultad de éstas en la designación de las representaciones de carácter social y desarrollar actividades de asistencia social interna (Cooperativas, Socorros mutuos), aunque siempre respetando la libertad individual de los miembros¹⁸. Se diseñaron marcos sectoriales y locales de diálogo salarial, jurisdicciones específicas de mediación industrial, dando espacios de representación y participación a los sindicatos obreros¹⁹, se podría neutralizar el recurso prerrevolucionario por la huelga y la “acción directa”, y desterrar la práctica empresarial al “lock out”²⁰.

c) El Pensamiento social.

Durante este periodo, España asistió a un florecimiento del pensamiento social de trascendencia no siempre advertida. La nómina de intelectuales, políticos y juristas que se sumaron a la obra doctrinal de la *Reforma Social* resulta, cuando menos, importante, desde distintas escuelas o corrientes: el krausismo-institucionismo, el gremialismo, el catolicismo, el regeneracionismo, el liberalismo social, el

¹⁶ M.D. DE LA CALLE (1989). *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

¹⁷ A estas medidas se unió primer régimen legal constitutivo de las corporaciones agrarias en España, establecido de manera general por el D. de 30 de abril de 1919, obra del entonces Ministro de Fomento Angel Ossorio y Gallardo [1873-1936].

¹⁸ Salvador FORNER, (1993). *Canalejas y el Partido Liberal democrático*. Madrid: Cátedra.

¹⁹ J.L. MONEREO (2003). *La Reforma social en España: Adolfo Posada*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

²⁰ F. DEL REY (1992): *Propietarios y patronos. La Política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

conservadurismo social o el socialismo reformista. Así, desde el krausismo-institucionista nos llegan las tesis pioneras de Gumersindo de Azcárate [1840-1917]²¹, quien unirá regeneración moral y la reforma educativa para construir la “armonía social”, “reparar la injusticia y remediar la pobreza”, y “disipar la ignorancia”. Azcárate representaba el pensamiento social de la segunda generación krausista, deudor del organicismo espiritualista de F. Giner [1839-1915] y K. Krause [1874-1936]. En su textos capitales (*Estudios económicos y sociales* de 1876, *El self-government y la Monarquía doctrinaria* de 1877 o *Estudios filosóficos y políticos* de 1877) fundamentará un “arte social” encargado de instaurar la justicia social, ligado, quizás, a un “liberalismo orgánico” que, frente al individualismo y al colectivismo, contenía una solución político-social fundada en fomentar los “cuerpos intermedios” entre Individuo y Estado. Los municipios y los gremios, al igual que el krausista E. Pérez Pujol defendía, representarían el “pluralismo social”; una concepción jurídica pluralista en la que la sociedad tenía una esfera propia y diferente del Estado y del Individuo, con un centro de actuación autorregulado, que demostraba la existencia de distintas fuentes del derecho. Para Azcarate, esta concepción de la sociedad sería el medio para solucionar el problema obrero²², mediante la acción educadora y cooperativa²³.

Dentro del liberalismo oficial, podemos citar la acción pionera del ministro Segismundo Moret [1838-1913], heredero del progresismo del Sexenio. En 1881 se preguntaba si “*El capital y el trabajo, ¿son elementos armónicos o antagónicos?*”. Sus preocupaciones sociales se movían entre el abstencionismo propio del librecambismo y la intervención socio-política, el problema secular del campo español, los nuevos movimientos sociales o las tesis del anarquismo²⁴. Desde 1890 integró a su ideario político –según Forner- matices intervencionistas (paralelamente a la defensa del sufragio universal masculino), siendo el objetivo último “la consecución de las más altas cotas de progreso material para las distintas clases sociales, sin discriminación de ninguna de ellas, en el marco de una sociedad justa y solidaria”²⁵.

Continuando con la línea de su antecesor, y desde el liberalismo abiertamente social, podemos encontrar la obra y acción de Canalejas, quién pretendió centrar el

²¹ R. FERNANDEZ-CARVAJAL (2003). *El pensamiento español en el siglo XIX*. Murcia: Nausicaä, pp. 252-261.

²² Gumersindo DE AZCARATE (1877). *Estudios filosóficos y políticos*. Madrid, Librería de Don Benito Perdiguero, p. 140.

²³ En 1881 señalará que “para resolver el problema social deben inspirarse: el individuo en la solución cristiana; la sociedad, en la solución estatista, y el Estado en la solución individualista. Así, su fórmula político-social defendía la intervención del Estado de carácter protectora, tal como propuso en el IRS, que presidió a principios de siglo, llegando a aceptar la forma monárquica de gobierno a final de su vida. R. FERNANDEZ-CARVAJAL (2003), *op.cit.* pp. 263-265.

²⁴ S. MORET (1904). *El problema social agrario en España*. Madrid: Cámara Agrícola y Asociación de agricultores de España,

²⁵ Salvador FORNER, *op.cit.*, p. 56.

concepto de Política Social en el sistema de la Restauración. Así, en *La obra social contemporánea* (1905), discurso pronunciado en la Academia de Jurisprudencia de Madrid, señalaba las claves de una naciente Reforma social española que no debía limitarse a la regulación de las condiciones de trabajo, sino que tenía como obligación descentralizar el aparato administrativo y simplificar el judicial. Claves que remitían, en primer lugar, a la regulación de las condiciones del trabajo, mediante el nacimiento de una serie de leyes protectoras que llegarán a configurar el nuevo Código del Trabajo; en segundo lugar, a impulsar los mecanismos de previsión social o seguros sociales, mediante la aplicación del principio técnico y actuarial de las compañías de seguros, a las condiciones de la vida popular, en coexistencia pero tendiendo a sustituir otras formas de previsión empíricas, como el socorro mutuo; y en tercer lugar, generar nuevas instituciones administrativas, destinadas a gestionar los nuevos derechos sociales (como serían el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto de Reformas Sociales)²⁶.

Mientras desde el conservadurismo, el ministro Eduardo Dato publicó en 1909 su tratado fundamental sobre el problema social: *Significación y representación de las leyes protectoras del trabajo*. Superando las tesis de los dos grandes prohombres conservadores, el estadista Antonio Cánovas del Castillo [1828-1897]²⁷ y el jurista Vicente Santamaría de Paredes [1853-1924], en esta obra se resumía su visión armnicista e interclasista de la *Reforma Social* (reflejo de la del ala moderada del Partido Conservador) visible en las siguientes palabras: “No hay que ver en cada una de estas leyes el triunfo de una clase sobre otra, ni una conquista arrancada a los patronos por los obreros, como suele afirmarse, ni una concesión graciosa de los primeros a favor de los segundos. Es el Estado, órgano productor del derecho, regulador de la vida nacional, el que dicta la ley, como resultante o expresión e los diversos elementos sociales”²⁸.

En el seno del gremialismo encontramos una notable pluralidad de estudios y posiciones organicistas, bien marcadas por la filosofía social del krausismo, bien por la influencia del tradicionalismo francés. En primer lugar podemos citar los estudios gremialistas de Eduardo Pérez Pujol (cuya obra capital *Historia de las instituciones de*

²⁶ En un discurso de 1903 sobre “*La Cuestión obrera*, se alineaba con las formulaciones ideológicas europeas del “nuevo liberalismo” contrario al abstencionismo y la mera defensa de las “libertades formales”; un discurso reformista e integrador de contenido social, con tres objetivos bien claros: a) búsqueda de integración del proletariado y del socialismo en las estructuras demoliberales como “medio de apaciguamiento social”; b) Regulación técnica de las relaciones laborales; c) Identificación con los principios éticos de justicia social del humanismo cristiano y una concepción radical de la democracia. José CANALEJAS (1903). *La Cuestión obrera, Discurso leído por el presidente de la real Académica de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural del curso 1903-1904*. Madrid: RGLJ.

²⁷ Su visión de la reforma como “orden social” la podemos encontrar en *La cuestión obrera y su nuevo carácter* (Discurso pronunciado el 10 de enero de 1890 en el Ateneo de Madrid).

²⁸ Eduardo DATO (1909). *Significación y representación de las la leyes protectoras del trabajo*. Madrid: RGLJ. Asimismo reflejado en *La defensa social* (1910), su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

la *España goda* fue reeditada en 1896), de Juan Uña y de L. Tramoyeres Blasco (*Instituciones gremiales, su origen y organización en Valencia*, 1889). El pasado ordenador de los gremios también aparece en el jurista Santamaría de Paredes en sus obras *El concepto de organicismo social* (1897), y *El Concepto de sociedad* (1901), en los tradicionalistas Juan Aparisi (*Discurso sobre la reforma constitucional*, 1864) o Enrique Gil Robles (*Tratado de Derecho político según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, 1899), en krausoinstitucionistas como J. Otero (*Las elecciones por gremios y el sistema vigente*, 1895) o A. G. Posada (*La doctrina orgánica de las sociedades*, 1904), católico-sociales como F. González Rojas (*Necesidad de las asociaciones gremiales*, 1900) regionalistas como Manuel Durán y Bas (*El principio orgánico en las sociedades humanas*, 1867), regeneracionistas como Estanislao Segarra (*Los gremios*, 1911) y en futuros corporativistas como Zancada (*Derecho corporativo español*, 1900).

En el seno del liberalismo krausista, el constitucionalista ovetense Adolfo González Posada [1860-1944] se sumó a la a la Reforma Social al conceptuarla como el escalón previo en la integración pretendía de los intereses grupales de carácter profesional, clasista y económicos en los renovados mecanismos constitucionales del liberalismo europeo²⁹. Posada, recibiendo críticamente el influjo *solidarista* de Leon Duguit [1859-1928]³⁰, mostraba como la *pacificación social* no se conseguiría simplemente previniendo huelgas y revoluciones mediante concretas medidas públicas de previsión y protección social, de regulación salarial y protección laboral (aunando la elevación material y espiritual de las clases trabajadoras); tampoco exclusivamente mediante el desarrollo de corporaciones y sindicatos mixtos “interclasistas”, ni solo con organismos de diálogo y colaboración paritaria (Tribunales mixtos o Consejos corporativos). Posada vislumbró que era imprescindible una integración jurídico-política de tales presupuestos. Por ello Posada se volcó en temas jurídico-políticos y administrativo con sus obras *Estudios sobre el régimen parlamentario en España* (1891), *Tratado de derecho político* (1893-1894) y *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva* (1897-1898). En estas obras traslucía el magisterio de Giner en la Universidad de Madrid, y anunciaba su primera vocación por la Reforma social, proyectada en el proyecto del *Instituto de Trabajo* (1902).

Gran importancia mediática presentaron las propuestas regeneracionistas de L. Morote, L. Mallada [1841-1921], C. Silió [1865-1944], J. Senador [1872-1962], R. Macías Picavea [1847-1899], y R. de Maeztu [1875-1936]. Pero entre ellos destacaron las tesis del jurista y economista aragonés Joaquín Costa [1846-1911]. En

²⁹ A.G. POSADA, (1931). *La reforma constitucional*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez, p. 104.

³⁰ J.L. MONEREO, *op.cit.*, p. 288.

Reconstitución y europeización de España (1900) establecía un programa parcialmente corporativo, pasando de economista agrario a “reformador político”. Posteriormente en su popular tesis sobre *Oligarquía y caciquismo como la forma de gobierno actual del Gobierno de España* (1901), denunciaba los males que a su juicio impedían el desarrollo económico y la modernización social del país.

Desde el socialismo reformista podemos citar la obra del político Fernando de los Ríos [1879-1949]³¹ y del jurista Ricardo Oyuelos y Pérez [1865-1943], quienes representaron desde 1895 la que Monereo denomina como corriente estrictamente “organicista” dentro del PSOE, junto a Jaime Vera López [1858-1918] y José Verdes Montenegro y Montero [1865-1940]. Oyuelos desarrolló un programa sobre el “iussocialismo corporativo” siguiendo las tesis del socialismo jurídico de A. Menger, la historia gremial de O. von Gierke, el argumento organicista del krausismo (Azcarate) y la noción de “lucha por el Derecho” de R. von Ihering³². Estas corrientes se plasmaron en su texto *La importancia social del Derecho* (1901)³³, con la regulación de las cuestiones sobre la mejora y el bienestar de las clases obreras, agrícolas e industriales, que afectan a las relaciones entre capital y trabajo. Sobre él formulaba un “organismo” político-social capaz de armonizar la contraposición de los intereses que provocaban la “cuestión social”, una fórmula armonizadora de las tensiones existentes entre capital y fuerza de trabajo (participando posteriormente en los organismos paritarios de la Dictadura de Primo de Rivera)³⁴.

Dentro del catolicismo social destacó la figura de Severino Aznar [1870-1959], referente de la sociología católica española desde su Cátedra de sociología de la Universidad de Madrid, y del reformismo cristiano a través del INP y el IRS. En Aznar vemos al pensador capaz de resumir en su persona la tradición del catolicismo social español de los años veinte, en su conexión con las líneas modernizadas marcadas en Francia por F. Le Play. Licenciado en Derecho en Madrid, e inspirado en la obra del jesuita Padre Vicent y sus “círculos católicos”, en 1904 fundó el Círculo de Estudios sociales en la Cátedra de Problemas sociales en el Seminario de Madrid, y en 1907 fundó la revista *La Paz Social* (junto a Salvador Mingujón y José Lastre); desde este

³¹ José Luis MONEREO (2000): “El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación”. En Cámara, G. (coord.). *Fernando de los Ríos y su tiempo*. Granada: Universidad de Granada, pp. 85-136.

³² J.L. MONEREO y J. CALVO, J. (2004). “De cuánto en la memoria durmiente... Ricardo Oyuelos Pérez: del socialismo jurídico a la utopía social corporativa”. *Revista de Estudios Políticos* 125, pp. 349-372.

³³ Ricardo OYUELOS, R. (1901). “La importancia social del Derecho”. *La Nueva Era*, n° 1.

³⁴ A estas obras se pueden añadir *El problema del paro involuntario: proyecto de Caja Nacional del paro forzoso* (1917), *Accidentes de trabajo y Tribunales industriales: jurisprudencia* (1917) y *El seguro social de paro forzoso* (1919).

órgano, del que fue director, buscaba estimular la fundación de sindicatos católicos agrarios y cajas rurales para su financiación³⁵.

Finalmente podemos señalar como se produjo, en el plano académico, el desarrollo de la ciencia sociológica española, en gran medida de impronta krausoinstitucionista, lo que explica la presencia central del paradigma organicista-social o teoría orgánica de la sociedad, y donde cobraba valor la máxima de F. Giner de los Ríos: “la sociedad no es un mecanismo artificial, convencional, y más o menos contingente para el servicio de los individuos, ni una organización, sino una sociedad natural”³⁶. Eduardo Pérez Pujol lo anunciaba en *La sociología y la fórmula del derecho* (1875), al igual que Urbano González Serrano [1848-1904] y *La Sociología científica* (1884), quién afirmó una posición a medio camino entre el organicismo krausista de base ética y espiritual, el positivismo socio-biológico (Spencer, Schäffle, Wundt o Lotze) y la psicología social (González, 1884). El organicismo también se encontraba presente en la obra de P. Dorado Montero [1861-1919] en *El positivismo en la ciencia jurídica y social contemporánea o Problemas de sociología política* (1901) y en la de Concepción Arenal [1820-1893] *La cuestión social* (1895).

Asimismo, en este contexto fue instaurada la *Cátedra de Política Social y Legislación comparada del Trabajo* (1917), promovida por IRS como nueva disciplina universitaria en el plan de estudios del doctorado en Derecho. Los dos principales opositores a la misma, Luis Olariaga y L. Palacios Morini, representaban las dos formas de entender la Política Social en España: el primero, economista político, ligaba esta disciplina con el *Socialismo de cátedra alemán*³⁷, y el segundo recogía la formación jurídica y las aspiraciones sociológicas de buena parte de los promotores de la Reforma Social en España (en especial del grupo de Oviedo liderado por Posada). Tras el triunfo de Olariaga esta disciplina, más allá de un cierto historicismo aprendido en Alemania con Wagner y Schmoller, se situó, primero, como un problema económico (centrado en la regulación laboral), y finalmente como un problema moral (destinado a la reforma interior del hombre)³⁸.

³⁵ *La cruzada sindical* (1903) y *El catolicismo social en España* (1906) resumirán sus objetivos de movilización y concienciación de la nueva vocación social y obrera del catolicismo. Su interés por la “mediación social” se tradujo en su tesis doctoral, *La conciliación y el arbitraje* (leída el 24 de octubre de 1911). M.A. LOPEZ COIRA (1999). “Aproximación a la vida y obra de Severino Aznar: un precursor de los estudios sociológicos en España”. En *Cuadernos de Trabajo social*, nº 12, pp. 277-294.

³⁶ J.L. PALACIO MORENA (2004). *La Reforma Social en España*. Madrid: CES.

³⁷ J. MOLINA (2006). “Sentido histórico, carácter y actualidad de la Política social”. En Alemán C. y Fernández, T. (dir.). *Política social y Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

³⁸ J. MOLINA (2004). *Op.cit.*

2. La Política Social corporativa y técnica [1923-1930].

El fracaso de la reforma Social como medio de integración de las tendencias sindicalistas subversivas y/o revolucionarias (socialistas y anarquistas), que conllevaron el mismo final del régimen político de la Restauración, dio lugar al nacimiento de una Política Social reformista de corte autoritario, técnico y corporativo durante el régimen de Miguel Primo de Rivera. En primer lugar podemos la nueva orientación técnica de la acción político-social, en segundo la Organización corporativa nacional implantada desde 1926, y tercero, el desarrollo de un Derecho corporativo propio.

a) La nueva orientación de la Política Social: la gestión técnica.

La nueva *Administración social* de la Dictadura de Primo de Rivera, pretendía culminar, desde su aplicación autoritaria y tecnocrática, los ideales organicistas de la Reforma Social. Para ello desarrolló una amplia labor en materia social-laboral con la promulgación de leyes sobre como el descanso nocturno de la mujer obrera, el fondo de garantía sobre accidentes de mar, de seguro de maternidad, de creación de subsidios para familias numerosas, de retiro obrero, de fomento del INP, o de creación del tesoro del emigrante.

En esta labor destacó la acción de Eduardo Aunós Pérez [1894-1967], primero como Subsecretario del ministerio de Trabajo, Comercio e industria bajo el Directorio militar (1924), y finalmente como Ministro de Trabajo (1926). Aunós señaló la necesidad imperiosa de una “reforma legislativa social” sobre cuatro áreas de intervención político-social: a) la redacción del Código del Trabajo, primera gran compilación sistemática del Derecho laboral español; b) la ejecución de un amplio abanico de leyes sociales, como el descanso nocturno de la mujer obrera, el fondo de garantía de accidentes, el retiro obrero, el fomento del INP bajo dirección de José Maluquer o la creación de subsidios para familias numerosas; c) el fomento de la instrucción técnica obrera y de la pedagogía social en Escuelas sociales y en revistas especializadas.

Por ello, los objetivos generales de esta Política social fueron: a) equilibrar institucionalmente las relaciones Estado-sociedad; b) armonizar intereses interclasistas en organismos paritarios; c) desactivar la potencialidad revolucionaria mediante la protección sociolaboral, y la integración de los sectores obreros reformistas y de la movilizadora patronal en la dinámica colaboradora; d) impulsar el proceso de modernización económica nacional bajo la intervención estatal; e) apuntalar a la Monarquía como forma de Estado insustituible con la “legitimación funcional”; f) movilizar a las clases medias “neutras” y “colegiadas” en las instituciones políticas,

económicas y sociales; g) impulsar un nuevo modelo de ordenación político y social, acorde con el nuevo tiempo histórico³⁹.

Las primeras medidas político-sociales de enjundia fueron la reforma de la Ley de Casas Baratas, la regulación del Descanso dominical, la sistematización legislativa del Código del Trabajo, la aplicación del Convenio internacional sobre la jornada de ocho horas, o la promulgación de leyes sobre parcelación de fincas rústicas de arrendamiento, de colegiación obligatoria, de trabajo a domicilio, de descanso nocturno de la mujer obrera y sobre enseñanza profesional. Una regulación que ampliaba las tradicionales bases de la *Política social* como derecho del trabajo, al erigir una intervención estatal de signo moderno en la España contemporánea, frente a la que consideraba “abstención” del Estado demoliberal, pese a la ingente labor dentro y desde el INP, de José Maluquer y Salvador (1986), y ante las crecientes presiones anti-sistema del movimiento obrero internacionalista y revolucionario (coaligado en muchos casos con nacionalistas y republicanos).

En este momento histórico, Aunós propugnaba la reactualización de la intervención del Estado social español; había que dotarlo “de una sólida autoridad, un pensamiento sano y recto, que no se viera solicitado por intereses encontrados ni soliviantado por fantasmales amenazas”. El “poder excepcional” de Miguel Primo de Rivera era el marco político autoritario de “orden y jerarquía” necesario, para desarrollar plenamente la siempre postergada “revolución desde arriba”. Durante el primer Directorio militar, como Subsecretario del Ministerio se propuso, siguiendo las directrices marcadas por Primo, primero alcanzar “la unidad doctrinal de una legislación social dispersa; segundo crear una “organización social capaz de llegar al pueblo sus beneficiosos efectos” y de integrar a los sectores obreros reformistas; y tercero suprimir el analfabetismo técnico mediante “una apropiada enseñanza profesional” (Aunós, 1964).

En su labor inicial se rastrean las tesis de H. Fayol y las experiencias previas codificadoras belga, suiza y alemana; así impulsó el *Consejo superior del Trabajo, Comercio e Industria*, fiscalizador de la labor ministerial (R.D. de 29 de abril de 1924). Éste era el primer paso ineludible de reorganización ministerial, asumiendo el IRS, e integrando en igualdad de condiciones y número a los representantes obreros y patronos⁴⁰. Fue una auténtica transformación administrativo-institucional del Ministerio, concebido como “una empresa” en su organización: el consejo de administración

³⁹ A esta labor también se consagraron, entre otros, el ingeniero y militar José Marvá y Mayer [1846-1942], krausistas como Leopoldo Palacios Morini [1876-1952], reformistas católico-sociales como Pedro Sangro Ros de Olano, marqués de Guad-el-Jelú [1878-1959], o Álvaro López Núñez [1865-1936].

⁴⁰ Pierre MALERBE (1982). “La dictadura”. En Tuñón de Lara, M. (dir.). *Historia de España: IX. La crisis del Estado. Dictadura. República*. Barcelona, Labor, pp. 9-102.

ministerial sería dicho *Consejo*, formado por representantes “corporativos” (asociaciones profesionales, sindicatos, cámaras de comercio, patronales), con funciones asesoras del grupo de Aunós, y coordinando con el *Consejo de Economía nacional* (CEN). Paralelamente se desplegó una amplia legislación social centrada en la mejora material y espiritual del trabajador: el *Estatuto de enseñanza profesional* (R.D. de 31 de octubre de 1924), la *Ley de Casas baratas* (10 de octubre de 1924) y de las *Casas económicas* (1925), la aparición de las *Escuelas sociales*⁴¹, la *Institución del tesoro del emigrante* y la acción tutelar del Estado sobre los españoles que emigran (1924), o la extensión del *Retiro obrero*⁴². Esta primera labor reorganizativa, previsora y formativa se concretó con el *Código del trabajo*, promulgado en virtud del Decreto-ley de 23 de agosto de 1923. Aunós lo definía como texto de “ordenación y recuento de disposiciones (...) legales promulgadas con anterioridad y el caudal de jurisprudencia” que codificaba por primera vez las diversas fuentes de derecho social y obrero español, aunque para J.L. Monereo fue limitado, incompleto y de vida efímera⁴³.

b) La Organización nacional corporativa.

El Real Decreto-Ley de 12 de mayo de 1926 configuraba el régimen legal constitutivo de las corporaciones agrarias en España, y el RDL de 26 de noviembre de ese mismo año aprobaba la *Organización Corporativa Nacional*. Con ambos se demostraba la finalidad corporativa central de la Política social del régimen (área dónde a su juicio puso mayor ahínco el régimen, con exquisita independencia). Ésta consistía, para Aunós “en edificar una organización corporativa nacional, reuniendo a los patronos y obreros de cada ramo en el seno de entidades mixtas, dónde se establecen de común acuerdo las condiciones reguladoras del trabajo”⁴⁴. Pese a que la obra era en apariencia compacta, su realidad la demostraba más “elástica”, eficaz y completa que otras experiencias europeas, y más beneficiosa para los obreros que las hasta ahora impulsadas en España; en suma se proponía hacer realidad “desde arriba” los

⁴¹ Por la R. O. de 12 de agosto de 1926 sobre *Ordenación de los estudios sociales y certificado de estudios*, se creó la “Escuela social”. A la Escuela Social de Madrid le siguieron en 1929, las de Barcelona y Valencia. J. MOLINA (2004). *Op.cit.*

⁴² La notable labor de Previsión social del INP primorriverista con el apoyo de Aunós y Marvá y la labor proselitista de la UGT y los Sindicatos libres y católicos, se centró en la extensión a nivel nacional del *Retiro obrero*, que recoge la presencia de Aunós en la *Conferencia Nacional de ahorro y previsión* de 19-21 de mayo de 1927.

⁴³ A esta labor jurídico-social se unió una intensa labor de propaganda y pedagogía social, mediante la librería del general Marvá, los planes de estudios de las recién creadas Escuelas sociales, y las publicaciones divulgativas de esas mismas Escuelas, del Ministerio y de la Corporaciones y Organismos mixtos provinciales (*Revista de Política social, Revista social, Revista de trabajo, Revista laboral*). J.I. MONEREO (2003). *Op.cit.*, p. 202.

⁴⁴ Eduardo AUNOS (1964). “La Política social de la Dictadura”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 40.

imperativos éticos y productivos de armonía interclasista y justicia social, que tantos publicistas habían buscado sin éxito años antes⁴⁵.

El *Real Decreto-Ley de organización corporativa nacional* (1926) generalizaba a nivel nacional los primeros Comités paritarios ensayados, desde 1924, en varias áreas geográficas desde el Departamento de Trabajo del Ministerio. Este texto legislativo se convertía así al *Comité paritario* en el mecanismo estatal y general de arbitraje y conciliación laboral; en él participarían en igualdad de condiciones patronos y obreros bajo supervisión pública, estableciendo una la corporación obligatoria, aunque con sindicación libre⁴⁶. De esta manera se dibujaba un organismo de conciliación obligatorio y permanente, de base local, que se integraba en una red de coordinación y de supervisión de base nacional; integración que edificaba un sistema burocrático bajo el control y dirección estatal a través de un conjunto de representantes gubernamentales. Tres eran los principios que configuraban la ONC: a) “La intervención estatal”: sistema estatista de regulación de las relaciones productivas y económicas a través de la *intervención ejecutiva* del Estado en el control legal sobre las corporaciones (como entidades de derecho público), del arbitraje entre sindicatos y patronal, de la regulación del Derecho corporativo, de la protección sociolaboral, y del fomento de la instrucción técnica y profesional; b) “La necesidad de organizar el país en su aspecto económico”: sistema de regulación interclasista de las relaciones laborales y de superación de los conflictos sociolaborales a través de la relación paritaria entre Estado, Obreros y Patronos, y materializada en el *Comité paritario* como “organismo obligatorio de conciliación y arbitraje”; c) La idoneidad de un medio jurídico-técnico obligatorio para dar generalidad procedimientos de conciliación y arbitraje existentes, voluntarios hasta el momento. A través de él, se ejecutaría el gran objetivo del corporativismo político-social: disminuir, y en el futuro hacer desaparecer, la potencialidad del conflicto, oposición y antagonismo entre clases e intereses sociales⁴⁷.

El preámbulo de este *Real Decreto* definía a la ONC como una gran estructura jerárquica, armónica e interclasista de regulación de las asociaciones y relaciones profesionales en el ámbito comercial e industrial⁴⁸. “Los elementos que integran la vida profesional española se organizarán sobre la base de Cuerpos especializados y clasificados, a cada uno de los cuales se dotará de representación oficial, mediante la designación de Comités paritarios de jurisdicción graduada” introducía el artículo

⁴⁵ E. AUNOS (1930). *Estudios de derecho corporativo*. Madrid: Reus, p. 54.

⁴⁶ E. AUNOS (1928). *La Organización corporativa en el aspecto funcional. Discurso pronunciado en el Teatro Romea de Madrid al constituirse la Comisión Mixta de Espectáculos*. Madrid: Suc. de M. Minuesa.

⁴⁷ E. AUNOS (1927). *Organización Corporativa Nacional. Conferencia pronunciada en la Unión de Empleados de Escribano de Sevilla el 7 de marzo de 1927*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

⁴⁸ Publicado en la *Gaceta de Madrid* del 27 de noviembre de 1926.

primero del citado Real Decreto⁴⁹. Cada asociación, oficio o grupo de un área profesional sectorial se integraba en una de las 27 corporaciones obligatorias (tanto patronos como obreros), constituyendo los Comités Paritarios los representantes de cada grupo integrado en la Corporación “natural”. Como reconoció más tarde reconoció Aunós, las prácticas corporativas estaban “dentro de la realidad social española desde hacia veinte años, con la diferencia de que se creaban al final de una huelga cuando una parte había sido derrotada (...) nuestra labor se ha limitado a recogerla”⁵⁰.

Así mostraba su notable Inspiración en el moderno Derecho social, a través del cual este esquema se estructuraba jerárquicamente en cinco niveles: Comité paritario, Comisiones mixtas de Trabajo, Comisiones mixtas provinciales, Consejos de corporaciones y Comisiones delegadas de trabajo, y ordenada sobre una clasificación de 27 corporaciones profesionales agrupadas en tres grandes grupos: producción primaria, secundaria y de Servicios, comercio y varios⁵¹. Un sistema completado, posteriormente, con un Reglamento-tipo de Comités paritarios (Real orden de 8 de noviembre de 1927), el texto refundido del decreto ley (introduciendo las modificaciones de 1927 y 1928), la organización corporativa de la agricultura (Real decreto-ley de 12 de mayo de 1928), de la vivienda y del trabajo a domicilio.

La base de todo el sistema era el *Comité de Paritario*; este organismo se situaba como una entidad de derecho público, con funciones y atribuciones bajo delegación y descentralización estatal, invención radicalmente española. Integrado por representantes patronales y sindicales en igual número, era presidido por presidentes y vicepresidentes de elección ministerial. Fue diseñado como órgano obligatorio con representantes de patronos y obreros de una determinada industria (elegidos libremente dentro de asociaciones igualmente de libre elección), que se agrupaban y clasificaban sintéticamente según oficio, dando lugar a la Corporación profesional⁵². Los representantes profesionales eran elegidos a través de sus asociaciones de origen o pertenencia, las cuales presentaban las candidaturas y componía el censo sociolaboral⁵³.

Ahora bien, los logros del *Comité* fueron estos: el descenso vertiginoso del número de huelgas y cierres patronales, la notable paz en los centros industriales, la

⁴⁹ E. AUNOS (1926). *Declaraciones del Excmo. Sr. D. Eduardo Aunós acerca del Decreto ley de organización Corporativa Nacional*. Madrid: Boletín Oficial del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

⁵⁰ . Como hemos apuntado, en 1924 y como subsecretario del Ministerio, impulsó los primeros Comités Paritarios en las cuencas mineras de Peñarroya y Asturias, la siderurgia de Vizcaya, la banca y el comercio de Granada, el comercio de Barcelona o la Compañía telefónica nacional, sumando total de 26 Comités paritarios y dos tribunales que se integraron desde 1926 en la ONC. E. AUNOS (1964). *Op.cit.*, p. 65-66.

⁵¹ E. GUERRERO (1979). “La dictadura de Primo de Rivera y el corporativismo”. *Cuadernos económicos del ICE* 10.

⁵² E. AUNOS (1926). *Op.cit.*, p. 25.

⁵³ F. RIVERA PASTOR (1926). “Estudio preliminar”. En R. Picar. *El control obrero en la gestión de las empresas*. Madrid.

integración del sindicalismo católico, libre y especialmente el socialista, casi 450 comités creados en 1929, más de 320000 obreros y 100000 patronos, una amplia legislación sociolaboral y educativa, una importante labor divulgativa del derecho laboral y social. Esto eran los títulos y logros esgrimidos por Aunós de su labor ministerial y de su ONC, sometidos a revisión tanto por Gómez Navarro como por Payne. Madariaga sostuvo que Aunós y la Dictadura protagonizaron la primera gran “innovación social” de nuestra historia, aportando en la cuestiones obreras “un avance que dejó sin duda huella en la legislación y en las costumbres”; era un “sistema de corporaciones” superior en muchos de sus rasgos al supuesto modelo italiano, que logró el éxito singular, quizá único en España, de haber merecido la aprobación cordial del partido socialista sin incurrir en la desaprobación expresa de la clase patronal”. “El régimen de corporaciones –continuaba Madariaga- estaba destinado a morir con la dictadura, pero sin duda constituyó un esfuerzo honroso por la dictadura y en particular por su ministro de Trabajo, señor Aunós”⁵⁴.

c) El Derecho corporativo.

En este punto destacó la pretensión de codificar un Derecho corporativo hispano. Éste, como rama del Derecho social, suponía para Aunós una atalaya legal frente “al caos bolchevique”⁵⁵; para Monereo este Derecho corporativo supuso “un intento jurídico de normativizar y legalizar el sistema institucional corporativo”⁵⁶; a ello respondían las obras *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo* de Alejandro Gallart y Folch (1929), *Principios de derecho corporativo* de Antonio Aunós (1929), *Derecho Corporativo del Trabajo* de Leopoldo Palacios, *Psicología de la Legislación social* de Ricardo Oyuelos (1928), *Derecho corporativo español* de Práxedes Zancada (1929), y *Estudios de Derecho Corporativo* de Aunós. Estos autores coincidían en desarrollar este “derecho especial” como sintetizador de todas las ramas y manifestaciones jurídicas de la *Cuestión social*, sin penetrar en exceso en el Derecho privado común, aunque no se puede negar la defensa que Aunós o Oyuelos hicieron de la posibilidad de corporativización de la vida social y política a través del Derecho⁵⁷.

El texto de Práxedes Zancada, secretario de la Comisión interina de Corporaciones y profesor de Derecho Corporativo de la Escuela social, es sumamente ilustrativo de este intento codificador. Tras situar a la Corporación como “enlace” entre

⁵⁴ Salvador de MADARIAGA. (1942). *España. Ensayo de Historia Contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

⁵⁵ E. AUNÓS (1929). *La reforma corporativa y su posible desenvolvimiento*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

⁵⁶ J.L. MONEREO (2003). *Op.cit.*, p. 278

⁵⁷ A. MONTOYA (1980). *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la dictadura de Primo de Rivera*. Murcia: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Murcia.

las personas jurídicas, el Estado y la Sociedad, la definía como “el órgano propio de la relación industrial, en relación inmediata con el estudio con el estudio de las reglas determinantes de la vida corporativa española”⁵⁸. Para Zancada, esta institución mostraba una radical actualidad en Europa, y una superioridad doctrinal y organizativa a una doctrina del individualismo clásico, basada en el contrato individual, la libertad de trabajo y las leyes naturales del Mercado, que eliminó las barreras corporativas y los privilegios gremiales (proceso del que realiza una amplia reconstrucción histórica⁵⁹. Por ello, este profesor defendía la necesidad de sistematizar jurídicamente las organizar las relaciones productivas, superando la confrontación clasista y el liberalismo capitalista, y que apostaban por recuperar los viejos órganos corporativos. Aunque Zancada apuntaba que la recuperación no debía restaurar los viejos gremios medievales ni crear sindicatos mixtos (relación desigual entre patronos y obreros).

En una línea complementaria, en 1930 Aunós publicó sus *Estudios de Derecho corporativo*. En esta obra concebía a la Corporación como “organismo de derecho público” que ejerce funciones exclusivas por delegación de la autoridad estatal, única fuente de soberanía nacional y de elaboración legislativa “que siempre posee la máxima autoridad sobre las organizaciones corporativas”. Este organismo configuraba un sistema donde se respetaba la libertad de asociación y afiliación sindical siempre dentro de la corporación estatal, organizada por ramas de producción y obligatoria para todo trabajador (diferencia significativa de matiz con respecto al encuadramiento forzoso fascista). Y fundaba un complejo jurídico-social que la experiencia de la ONC anunciaba: una gran pirámide profesional, reflejo de la diversidad sociolaboral, cuya base era la asociación libre, su vértice la corporación obligatoria, y su cúspide el Comité paritario, el Tribunal de arbitraje y el Consejo de corporaciones⁶⁰.

Sobre este esquema organizativo y sobre este Derecho corporativo se fundamentaría el “nuevo Estado”; éste resultaría un “Estado inteligente” superior tanto al Estado providencia (régimen totalitario) como al Estado-política (régimen parlamentario); sería capaz de racionalizar el mundo del trabajo mediante mecanismos jurídicos de encuadramiento corporativo de sectores productivos, de asociaciones profesionales y de conflictos laborales⁶¹. El ministro y los partidarios de un nuevo

⁵⁸ P. ZANCADA (1930). *Los problemas constitucionales de España*. Madrid: Compañía ibérica de publicaciones, p.7.

⁵⁹ P. ZANCADA (1929). *Derecho corporativo español*. Madrid: Bosch, p. 6.

⁶⁰ Los Pactos laborales y los Convenios colectivos eran concebidos por Aunós como instrumentos de intervención estatal o de control socialista, al depender de la sanción de los Comités paritarios y del interventor estatal. E. AUNOS (1930). *Op.cit.*, p. 60. Cfr. A. GALLART (1929). *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo: seguido de las principales disposiciones legales sobre la Organización corporativa del trabajo*. Barcelona: Librería Bosch.

⁶¹ E. AUNOS (1929). *La reforma corporativa y su posible desenvolvimiento*. Madrid: Ministerio de Trabajo, p. 13

Estado corporativo esperaban que Miguel Primo de Rivera se sumase a su proyecto ante la *Asamblea nacional consultiva* (ANC); pero ni dicha asamblea convocada en 1927 ni el Anteproyecto de constitución de 1929 respondieron de manera estricta a sus aspiraciones corporativistas⁶².

El fracaso del proyecto corporativo, así como el del propio sistema monárquico abrió las puertas a la gran transformación socio-legislativa auspiciada por los promotores de la II República⁶³. Pese al “borrón y cuenta nueva” que inició la nueva conjunción republicano-socialista desde 1931, en este periodo analizado se pusieron las bases del moderno Estado social en España, en especial en sus principales instituciones y en sus mecanismos de gestión técnica-administrativa, ante retrasos de desarrollo nacional heredados del siglo XIX y convulsiones político-ideológicas internas.

BIBLIOGRAFIA

AUNOS, E. (1926). *Declaraciones del Excmo. Sr. D. Eduardo Aunós acerca del Decreto ley de organización Corporativa Nacional*. Madrid: Boletín Oficial del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

- (1927). *Organización Corporativa Nacional. Conferencia pronunciada en la Unión de Empleados de Escriorio de Sevilla el 7 de marzo de 1927*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.
- (1928). *La Organización corporativa en el aspecto funcional. Discurso pronunciado en el Teatro Romea de Madrid al constituirse la Comisión Mixta de Espectáculos*. Madrid: Suc. de M. Minuesa.
- (1929). *La reforma corporativa y su posible desenvolvimiento*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- (1930). *Estudios de derecho corporativo*. Madrid, Reus.
- (1964). “La Política social de la Dictadura”. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* 40.

DE AZCARATE, G. (1877). *Estudios filosóficos y políticos*. Madrid, Librería de Don Benito Perdiguero.

BARRIO ALONSO, A. (1997). “El sueño de la Democracia industrial en España”. En Suárez Cortina, M. (ed.). *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*. Madrid: Alianza Editorial,

⁶² J.L. GOMEZ NAVARRO (1991). *El régimen de Primo de Rivera*. Madrid: Cátedra.

⁶³ A. MONTOYA (1983). *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de la II República*. Murcia: Ed. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, p. 14.

CANALEJAS, J. (1903). *La Cuestión obrera, Discurso leído por el presidente de la real Académica de Jurisprudencia y Legislación en la sesión inaugural del curso 1903-1904*. Madrid: RGLJ.

DATO, E. (1909). *Significación y representación de las la leyes protectoras del trabajo*. Madrid: RGLJ.

DE AZCARATE, G. (1877). *Estudios filosóficos y políticos*. Madrid: Librería de Don Benito Perdiguero.

DE LA CALLE, M.D. (1989) *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

DE LOS RIOS, F. (1917). *La crisis actual de la democracia. Discurso inaugural del año académico 1917-1918*. Granada: Universidad de Granada.

DEL REY, F. (1992): *Proprietarios y patronos. La Política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

FERNANDEZ-CARVAJAL, R. (2003). *El pensamiento español en el siglo XIX*. Murcia: Nausicaä.

FERNANDEZ RIQUELME, S. (2008). "Economía y hombre. Luis Olariaga y la nueva orientación de la Política Social". En *La Razón histórica* 5, pp. 24-34.

- (2011): "Corporativismo y relaciones laborales en España: una historia de la organización del trabajo como sistema de Política Social". *Cuadernos de Relaciones laborales* 11, pp. 93-123.

FORNER, S. (1993). *Canalejas y el Partido Liberal democrático*. Madrid: Cátedra.

FORTSHOFF, E. (1975). *El Estado de la Sociedad industrial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GALLART, A. (1929). *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo: seguido de las principales disposiciones legales sobre la Organización corporativa del trabajo*. Barcelona: Librería Bosch.

GOMEZ NAVARRO, J. L. (1991). *El régimen de Primo de Rivera*. Madrid: Cátedra.

GUERRERO, E. (1979). "La dictadura de Primo de Rivera y el corporativismo". *Cuadernos económicos del ICE*, 10.

KOSELLECK, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

LOPEZ COIRA, M.A. (1999). “Aproximación a la vida y obra de Severino Aznar: un precursor de los estudios sociológicos en España”. *Cuadernos de Trabajo social* 12, pp. 277-294.

MADARIAGA, S. DE. (1942). *España. Ensayo de Historia Contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

MALERBE, P. (1982). “La dictadura”. En Tuñón de Lara. M. (dir.). *Historia de España: IX. La crisis del Estado. Dictadura. República*. Barcelona, Labor, pp. 9-102.

MOLINA CANO, J. (2004). *La Política social en la historia*. Murcia: Ediciones Isabor.

- (2006). “Sentido histórico, carácter y actualidad de la Política social”. En Alemán, C. y Fernández, T. *Política social y Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

MONEREO, J. L. (2000): “El pensamiento jurídico-social de Fernando de los Ríos y su generación”. En Cámara, G. (coord.). *Fernando de los Ríos y su tiempo*. Granada, Universidad de Granada, pp. 85-136.

- (2003). *La Reforma social en España: Adolfo Posada*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

MONEREO, J.L. y CALVO, J. (2004). “De cuánto en la memoria durmiente... Ricardo Oyuelos Pérez: del socialismo jurídico a la utopía social corporativa”. *Revista de Estudios Políticos* 125, pp. 349-372.

MONTERO, F. (1994). “De la Beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos”. En *Espacio, Tiempo y Forma*, N° 433.

MONTERO AROCA, J. (1976). *Los Tribunales de Trabajo, 1808-1936. Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*. Valencia: Servicio de publicaciones de la Universidad de Valencia.

MONTOYA MELGAR, A. (1975) *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*. Madrid: Ed. Civitas.

- (1977). *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la crisis de 1917-1923*. Murcia: Ed. Escuela Social.
- (1980). *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la dictadura de Primo de Rivera*. Murcia: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Murcia.
- (1983) *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de la II República*. Murcia: Ed. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia.
- (1993). *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*. Madrid: Civitas.

MORENO, L. y SARASA, S. (1992). “Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España”. *Documentos de trabajo*, 13.2

MORET, S. (1904). *El problema social agrario en España*. Madrid: Cámara Agrícola y Asociación de agricultores de España.

OYUELOS, R. (1901). “La importancia social del Derecho”. *La Nueva Era*, nº 1.

- (1928) “Psicología de la Legislación Social”. *Revista de Política social*, nº 6.

PALACIOS, L. (S/F). *Derecho corporativo del Trabajo. Sus principios y su evolución*. Madrid: Juan Ortiz Ed.

PALACIO MORENA, J.I. (2004). *La Reforma Social en España*. Madrid: CES,

POSADA, A.G. (1931). *La reforma constitucional*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez.

REDONDO, J.A. (2009). “Conflictividad social en el campo castellano-leonés durante la crisis del sistema parlamentario de la Restauración: la Tierra de Campos entre 1917-1923”. *Estudios humanísticos. Historia* 8, pp. 293-315.

RIVERA PASTOR, F. (1926). “Estudio preliminar”. En Picar, R. *El control obrero en la gestión de las empresas*. Madrid.

ZANCADA, P. (1929). *Derecho corporativo español*. Madrid: Bosch.

- (1930). *Los problemas constitucionales de España*. Madrid: Compañía ibérica de publicaciones.