



**ESTUDIOS**

## **LOS ORIGENES DE LA ADMINISTRACION LABORAL EN ESPAÑA**

Por **LUIS ENRIQUE DE LA VILLA**

35: 331(46)(09)

*Sumario:* I. Sustantividad del período elegido.—II. La vida del trabajo en España hacia 1920.—III. Creación del Ministerio de Trabajo.—IV. Hacia la publicación de las estructuras profesionales colectivas.

### **I. Sustantividad del período elegido: 8 de mayo de 1920 a 15 de septiembre de 1923**

**L**a Administración laboral española, desarrollada más en el plano funcional que en el orgánico a partir de finales de siglo, alcanza su consagración formal al crearse, en el año 1920, y por impulso de Eduardo Dato, el Ministerio de Trabajo. De otro lado, el 15 de septiembre de 1923 el Directorio Militar pondrá término a la monarquía constitucional y se abrirá una nueva etapa en la vida política y administrativa españolas, y, por consiguiente, en la organización y funcionamiento de la Administración laboral.

La primera guerra mundial tuvo repercusiones importantísimas en la configuración del período. Vicens Vives ha afirmado tajantemente que sin la primera guerra mundial no se habría ensanchado el foso ideológico entre derechas (germanófilos) e izquierdas (aliadófilos), ni se habría desencadenado la huelga general de 1917, ni se habría iniciado la sangrienta carrera del pistolero barcelonés (1).

---

(1) Cfr. J. VICENS VIVES, J. NADAL y R. ORTEGA: *Historia de España y América*. Barcelona (Ed. Vicens Vives), 1961, tomo V, «Burguesía, Industrialización, Obrerismo», pp. 408-409.

La crisis económica se manifestará en España de modo pavoroso; el artificial bienestar de años anteriores sustentado únicamente en las circunstancias y en la especulación se derrumba ante la falta de mercados interiores; la preocupación por el rápido enriquecimiento no dejó ver la necesidad de aumentar la capacidad de compra de los españoles para afrontar las lógicas y esperables consecuencias de la paz. A partir de 1918-1919 tendrá lugar, pues, en España un considerable proceso de alza de precios, y la pérdida de poder adquisitivo del salario será uno de los factores decisivos en las luchas sociales del período.

## II. La vida del trabajo en España hacia 1920

### 1. EL AMBIENTE POLÍTICO SOCIAL

En el primer cuarto de siglo se produce un fenómeno de masiva concentración en los principales núcleos urbanos, provocada por el propio aumento de población del país y por el crecimiento industrial. El aumento de población se cifra en 1.800.000 personas de 1910 a 1923, a lo que se añade el estancamiento de la emigración (195.000 emigrantes en 1912, 20.000 en 1918 y 62.000 en 1921) y la continua afluencia de campesinos, determinada por la necesidad de obtener salarios más altos. Así, Madrid incrementa su población, de 1910 a 1923, en 170.000 habitantes; y Barcelona, en el mismo período, crece en 180.000 habitantes. En buena parte se trata de... «gente desplazada, víctima de la avaricia del patrono de escasa conciencia, fácil presa del demagogo callejero»... (2).

La masa proletaria va a enfrentarse, además, a un régimen de vida sumamente difícil. Situando el índice en 100, en 1913, en 1918 ha pasado a ser de un 204,9, de un 204,2 en 1919 y de un 204,4 en 1920. En cuanto a la evolución de los salarios, la media nacional del salario hora de un obrero calificado cambia de 0,43 pesetas, en 1914 a 0,80 en 1920, y la de los peones, u obreros sin calificación, de 0,29 a 0,55 pesetas. Los historiadores admiten sin reservas que tal alza de precios, y consiguiente merma de la capacidad de compra, explican sobradamente la agitación social que durante todos estos años reina en España (3).

(2) Cfr. J. VICENS VIVES: *Historia...*, ob. y loc. cit., pp. 414-415, de quien tomo además los datos que se consignan en el texto.

(3) Cfr. M. TUÑÓN DE LARA: *Introducció a la història del moviment obrer*. Barcelona (Nova Terra), 1966, pp. 244 y 246; del mismo: *Variaciones del nivel de vida en España*. Madrid (Ed. Península), 1965, p. 46.

Ni el movimiento obrero, ni la política de los ministros de Trabajo pueden entenderse adecuadamente, en esta primera etapa, sin referencia a los órganos socialista y anarquista. La *Unión General de Trabajadores* (UGT), fundada en 1888, crece espectacularmente a partir de este momento. De 33.000 afiliados en 1902 pasa a contar con 140.000 en 1914. La *Confederación Nacional del Trabajo* (CNT), nacida en el bienio 1910-1911 (4), empezó a adquirir importancia hacia 1914 y el número de anarquistas aumenta a un ritmo vertiginoso en toda España, sobre todo en Cataluña, Extremadura y Andalucía. Lástima que el acuerdo entre estas dos organizaciones no pudiera conseguirse casi nunca, con lo que las reivindicaciones obreras perdieron buena parte de su fuerza por el fraccionamiento (5).

Pese a todo, los años, que preceden a la creación del Ministerio de Trabajo, así como los posteriores, según se ha de ver más adelante, se caracterizan por el considerable número de conflictos colectivos y desórdenes públicos. Conflictos y desórdenes que no son achacables a la clase obrera, sino a la política de gobiernos incapaces de superar los defectos esenciales de un sistema en crisis; cargar la pérdida de jornadas de trabajo a una clase social es una injusticia patente y una falsedad histórica. En realidad, sobre todo a partir de 1917, año de la gran revolución española, muchos sectores de la población manifiestan su descontento a través de procedimientos diversos; quizá sea particularmente sintomático la constitución de las *Juntas de Defensa Militares* (llamadas después *Comisiones Informativas*), auténticos sindicatos de Oficiales del Ejército, y que jugarían un papel decisivo en la evolución posterior. Algunos historiadores han destacado atinadamente el fundamento de estas asociaciones... «los militares que se organizaron en Juntas de Defensa... no aspiraban a gobernar, no se lucraban de la debilidad del poder civil para tomar el mando

(4) Cfr. J. VICENS VIVES: *Coyuntura económica y reformismo burgués*. Nota preliminar de J. Fontana Lázaro. Barcelona (Ariel), 1968, pp. 205-207; en especial, F. MORA: *El movimiento socialista y societario en España durante el siglo XIX*, RT, 1968, n. 23, pp. 199 y ss.; J. GÓMEZ CASAS: *Historia del anarcosindicalismo español*. Madrid (ZYX), 1968.

(5) ... «Un cop més es manifestava aquesta constant de la història del moviment obrer espanyol que consisteix en la dispersió de forces, en la feblesa ideològica, en la manca d'una anàlisi de la correlació de forces socials en presència i de la política d'allats de la classe obrera per arribar a formar un bloc de poder oposat al del Govern de l'oligarquia; aquesta constant en què la maduresa d'una situació objectiva es desfasa de la immaduresa de les forces organitzades, la consciència de classe *per a si* de les quals no transcendeix operativament a la conducta política»... Cfr. M. TUÑÓN DE LARA: *Introducció...* cit., pp. 291-292.

en la política. Eran de la clase media del uniforme, el arma de Infantería, los de a pie, que tampoco aguantaban más. Su protesta era tan legítima como la de los capitalistas, los comerciantes, los empleados y el proletariado. Les movía un interés de clase oprimida. El ejército era otra víctima del sistema de gobierno imperante y ocupaba su puesto en el conjunto de clases y elementos sociales que anhelaban un cambio radical, una revolución»... (6).

El año 1919 tiene un significado esencial en el desarrollo de las huelgas; a consecuencia de los desórdenes que generalmente las acompañan, el gobierno ha de decretar el estado de guerra en diversas partes del territorio: Palma de Mallorca, Madrid, Santander, etcétera. De todas las huelgas, una de ellas representa un jalón muy importante en el movimiento obrero y en la política laboral: la de los talleres de «La Canadiense», empresa suministradora de fluido eléctrico para alumbrado y fuerza motriz, lo que determinó una paralización total de la industria barcelonesa; tanto el capitán general (Milans del Bosch) como el gobernador militar (Martínez Anido) eran partidarios de la represión dura, al igual que la dirección de «La Canadiense». El Gobierno central decretó la movilización de los obreros, pero el resultado de la medida no fue adecuado y Romanones, presidente del Consejo a la sazón, puso en práctica táctica contraria: la negociación. Inicialmente pareció que las promesas del delegado gubernamental (José Morote) y las leyes laborales llevadas a la *Gaceta*, señaladamente el establecimiento de la jornada de ocho horas con carácter general, iban a acabar con la difícil situación. Pero una serie de factores supusieron el fracaso, y la continuación de la huelga casi general determinó nada menos que la caída del Gobierno (7). La situación en la mitad sur de la Península era igualmente delicada, sobre todo en Andalucía; de acuerdo con los datos más solventes, entre 1918 y 1919 se plantearon en Córdoba 184 huelgas (8).

El patronato se organizó adecuadamente para la lucha de clases, a través de tres armas principales: los constantes requerimientos a las autoridades (provinciales y centrales) para que se garantizara el

---

(6) Cfr. A. RAMOS OLIVEIRA: *Historia de España*. México (Compañía General de Ediciones, S. A.), s/f., t. II, p. 434.

(7) Cfr. detalles del interesantísimo acontecimiento histórico, en M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia General de España*. Barcelona (Montaner y Simón, S. A.), 1933, t. XXVIII, «Historia del reinado de Don Alfonso XIII», páginas 351-354; también M. TUÑÓN DE LARA: *Introducción...*, cit., 279-282.

(8) Cfr. el excepcional estudio de J. Díez del Moral: *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Córdoba. (*Antecedentes para una reforma agraria.*) Madrid (Alianza Editorial), 1967 (reedición del original de 1923), pp. 331-363.

orden establecido; intervención activa en los actos de terrorismo y, en la línea estrictamente laboral, oposición a la huelga (ofensiva o defensivamente) por medio del *lock-out* o cierre patronal. Por ejemplo, fue importante el cierre general acordado en noviembre de 1919.

A comienzos de 1920 la situación se agrava, si cabe, en un proceso que ya no tendrá fin hasta el Directorio Militar de Primo de Rivera; por citar sólo dos ejemplos, el 9 de enero de 1920 un comité de obreros y soldados se subleva y domina el Cuartel del Carmen de Zaragoza, muriendo en la refriega, entre otros, el sindicalista Checa. El 13 de abril de 1920 se produce en Oviedo un choque armado entre mineros y Guardia Civil, con varios muertos.

Los gobiernos se suceden aceleradamente, impotentes para afrontar los graves problemas de todo tipo; el último de los constituidos con anterioridad al compuesto por Eduardo Dato, el 5 de mayo de 1920, y en el que entró por vez primera un ministro de Trabajo, fue el de Allendesalazar (9).

## 2. INTERVENCIONISMO CIENTÍFICO: EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Hay que destacar el papel fundamental que jugó el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903; de no haber sido por él, ha dicho un autor extranjero (10), ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada en el ambiente político de la época. Pero aun no siendo este mérito pequeño, todavía es mayor el que supuso la perfección técnica de los instrumentos legales elaborados en su seno y su ordenación y sistema; no en balde la creación del Instituto de Reformas Sociales respondió a la exigencia de institucionalizar la función interventora del Estado, siguiendo ejemplos de otros muchos países (11), pese a que Carr ha reconocido que tal or-

(9) Para una idea rápida de los distintos Gobiernos, en síntesis elogiada, cfr. P. AGUADO BLEVE y C. ALCÁZAR MOLINA: *Manual de historia de España*. Madrid (Espasa Calpe), 1964, t. III, pp. 850-863.

(10) Cfr. G. BRENAN: *El laberinto español*, cit., p. 19. En la doctrina española, E. Borrajo destaca en lugar de honor, al tratar del nacimiento del derecho social del trabajo, la creación de entidades públicas especializadas, como el Instituto de Reformas Sociales, tras la Comisión del mismo nombre. Cfr. *Introducción al derecho español del trabajo*, cit., t. I, p. 138.

(11) Cfr. J. B. COMMONS y J. B. ANDREWS: *Principles of labor legislation*, Nueva York, 4.ª ed., 1936, p. 488; datos y detalles en I. LÓPEZ PENA: «Las primeras manifestaciones del intervencionismo en el mundo del trabajo», RT, 1969, número 25.

ganismo fue único en Europa (12). La extraordinaria importancia del Instituto en la historia de la legislación laboral española ha pasado inadvertida o, en otro caso, ha sido despreciada por la mayoría de los contemporáneos existiendo, por supuesto, honrosas excepciones (13). Personalmente estimo muy difícil analizar en serio cualquier institución de nuestro derecho del trabajo vigente sin remontarse a los estudios y publicaciones del instituto (14). Pero el instituto fue precedido por otros órganos que aún cuando no tuvieron su significado sirvieron para preparar su actuación futura. Quiero aludir a la Comisión de Reformas Sociales y al Servicio de Estadística de trabajo, afectos una y otro al Ministerio de la Gobernación.

La Comisión de Reformas Sociales, creada por el real decreto de 5 de diciembre de 1883 —y reorganizada por el de 13 de mayo de 1890— nace siendo ministro de la Gobernación Segismundo Moret, con el objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesaren a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que incidiesen sobre las relaciones entre el capital y el trabajo; su escueta parte dispositiva contrasta con la amplísima Exposición de Motivos, con una depurada doctrina en la que abundan las consideraciones críticas de la situación social. Algunos pasajes no deben quedar olvidados en el papel amarillento que los guarda; sobre todo los que justifican la necesidad de que la legislación social sea menos autoritaria y más sentida por las propias personas a las que ha de aplicarse, pues de este modo... «los que mañana van a ser preceptos de una ley irán de antemano aceptados por los mismos que han de obedecerlos y llevarán la sanción de la opinión pública, *que es superior a todas las sanciones legales*; las clases que se creen más alejadas de la dirección social y a quienes algunos espíritus ignorantes o discolos soliviantan de continuo diciéndoles que son los parias de la sociedad moderna, vendrán así a tomar parte directa e importante en la confección de las leyes; los que disponen de ese gran medio de acción que se llama el capital habrán aprendido y casi ensayado la manera de hacer más fecunda su acción con la cooperación de sus obreros» ... «y así, sobre todo, con el concur-

(12) Cfr. *España 1808-1939*. Barcelona (Ariel), 1969, pp. 440-441.

(13) Cfr. L. MARTÍN GRANIZO: *El Instituto de Reformas Sociales y sus hombres*, Madrid, 1947; E. PÉREZ BOTIJA: «Los antecedentes de los Consejos de Economía y trabajo en España», en *Revista de Trabajo*, Madrid, 1960, número 1, pp. 11 y ss.

(14) Creo haber sido consecuente con esta opinión en mis principales escritos; así, en *La extinción del contrato de trabajo. Un estudio de la causa 4.ª del artículo 76 de la LCT*, Madrid (C.S.I.C.), 1960, pp. 63-75; *El trabajo a domicilio*, Pamplona (Aranzadi), 1967, pp. 102-110.

so... de los hombres a quienes el gobierno confía esta misión... se habrá constituido algo más duradero, más permanente que el gobierno; algo que... tenga además la estabilidad y sosiego necesarios para realizar lo que fuere vano que acometiesen aquellos que, si pueden traer las ideas, las más de las veces no gozan del tiempo ni de la calma que se han menester para llevarlas a cabo»... Es decir, que con la entidad de composición mixta que se constituía se aspiraba a conseguir un gabinete de estudios legislativos, por encima de las aficiones, no por frecuentes menos nefastas, de los poderes públicos, aunque éstos, en los límites de sus respectivas competencias, serían los llamados a convertir los proyectos en normas; precaución desgraciadamente relegada en la caótica labor legiferante de nuestros días (15).

Poco tiempo después de su creación, y por real orden de 28 de mayo de 1884, se organizaron comisiones provinciales y locales con objeto de abrir una amplia información sobre el estado y las necesidades de los trabajadores, de acuerdo con las reglas contenidas en la instrucción que se adjuntaba y que reproducía un cuestionario con treinta y dos grupos de preguntas, abarcando aspectos tan diversos como los de huelgas, inválidos de trabajo, retribuciones, descansos, beneficencia, emigración, etc. Una adecuada contestación a tan casuístico cuestionario, por municipios, debía arrojar indudablemente una magnífica información previa para la política protectora ulterior; de lo que no tengo noticia directa es del éxito del cuestionario, a no ser a través de las disposiciones aparecidas en los años siguientes y en relación con los aspectos recogidos en él.

Tras algunos esfuerzos privados (16), el establecimiento del servicio especial de estadística del trabajo tiene lugar por real decreto de 9 de agosto de 1894, con objeto de reunir, clasificar, comparar y publicar los hechos que en España tuviesen relación con el trabajo y con el trabajador. El servicio se proyectaba a cuestiones acerca de la población obrera, por sexos, edades y oficios, y su movimiento en el territorio nacional; la remuneración del obrero; la cultura religiosa, moral, intelectual y artística de la clase obrera, y, por último, los gremios, comprendiendo bajo este epígrafe lo relativo a sociedades cooperativas, cajas de ahorro, seguro y retiro, casas de préstamo, sociedades de socorros mutuos, etc. Para general conocimiento, el

(15) Cfr. J. VERA: *Informe de la agrupación socialista madrileña a la Comisión de Reformas Sociales*. Madrid, 1884. Vid además los trabajos de la RT, 1969, número, 25.

(16) Cfr., por ejemplo, I. CERDA: *Monografía estadística de la clase obrera de Barcelona en 1856*, Madrid, 1867. Como publicación posterior, F. BERNIS: *Estudios estadísticos. Contribución a la investigación de la situación económica de los trabajadores en España*. Barcelona, 1914.

Ministerio de la Gobernación publicaría a fin de cada año los datos recogidos, coleccionándolos en un folleto o libro, sin perjuicio de hacerlo también por medio de un *Boletín mensual*, con avances y resúmenes de dichos datos; estas publicaciones debían ser facilitadas, a precio reducido, a las clases trabajadoras.

Superadas no pocas dificultades (17), el real decreto de 23 de abril de 1903 creó, en el seno del Ministerio de la Gobernación, el Instituto de Reformas Sociales, con el encargo 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 gubernamental en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras»; el Instituto, al absorber a la Comisión de Reformas Sociales, se hizo cargo de la documentación y libros a ella pertenecientes, libros que junto con los posteriormente adquiridos dieron lugar a una de las más completas bibliotecas especializadas del país, hoy día en el Ministerio de Trabajo. De acuerdo con lo dispuesto en la norma de creación, el real decreto de 15 de agosto del mismo año aprueba el reglamento del Instituto; en él se dispuso que, para la realización de sus funciones, se entendería constituido por tres órdenes de representaciones: la representación técnica, por personalidades caracterizadas, de libre elección por el Gobierno, la representación patronal y obrera. Se otorgó al Instituto el significado de cuerpo consultivo permanente de los Ministerios de la Gobernación, Gracia y Justicia y Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, y el carácter de centro especial de la Administración activa. Es también importante hacer notar que con independencia de sus funciones específicas y de las competencias aludidas, el Instituto podía intervenir como *mediador*... «ya para prevenir los conflictos, ya para resolverlos, conciliando los intereses encontrados»... De la complejidad y detalle del reglamento son buen exponente los 153 artículos que lo integraban.

A partir de entonces una muy profusa legislación va a posibilitar la actuación del Instituto en todos los órdenes; de estas disposiciones es fundamental el real decreto de 14 de octubre de 1919, que reorganizó la entidad y amplió su radio de acción en los propios albores de su desaparición; no sólo del aumento del número de vocales, sino del análisis de sus competencias, se deduce que el Instituto estaba en vías de facilitar la aparición del Ministerio de Trabajo.

---

(17) Cfr. A. ALVAREZ BUYLLA y otros: *El Instituto del trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*. Con un discurso preliminar de José Canalejas y una memoria sobre los Institutos de Trabajo en el extranjero de Uña Sarthou. Madrid, 1902.

3. OTRAS MANIFESTACIONES DE INTERVENCIONISMO ORGÁNICO. INSPECCIÓN DE TRABAJO, TRIBUNALES INDUSTRIALES, INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN, COMISIÓN MIXTA DE TRABAJO PARA CATALUÑA

Las primeras medidas aluden a las actividades de inspección —por ejemplo, la legislación de mujeres y menores—, sin constituir un auténtico cuerpo de inspectores de fábricas o de trabajo. Hasta llegar a ello habría que pasar por una serie de etapas y antecedentes, confundidos con disposiciones de policía e inspección industrial y otros fragmentarios y parciales, cuyo objeto era velar por el cumplimiento de leyes especiales (18). Un real decreto de 7 de septiembre de 1902, distribuyendo en secciones los distintos servicios de los Ministerios de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (Fomento), creó una sección de industria y comercio, con la finalidad, entre otras, de «atender a las condiciones en que el trabajo se realiza, para lo cual se instituirá desde luego una Junta de personas doctas, encargada de proponer la legislación obrera»... Sección sustituida, a partir de la real orden de 16 de octubre de 1903, por el Negociado de Industria y Trabajo —organizándose otro independiente de comercio—, competente para organizar visitas de inspección a campos de labor, fábricas y talleres... por citar sólo el aspecto que ahora interesa. La Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo, en el Ministerio de Fomento, fue organizada por el real decreto de 7 de febrero de 1913; a la Sección segunda —Industria y Trabajo— se le afectaron cinco negociados: industria, trabajo, estadística industrial y del trabajo, acción social y emigración; de nuevo el real decreto de 30 de agosto de 1917 modificó la estructura, configurando con independencia las secciones de industria y trabajo, afectando a la segunda la competencia en materia de organización del trabajo (sistemas, leyes y reformas); protección legal de los trabajadores; cuestiones obreras y huelgas; seguros sociales; mercado de trabajo; estadística obrera, y acción social.

Para garantizar el cumplimiento de la legislación obrera, haciéndola objeto de un control adecuado, el real decreto de 19 de febrero de 1904 aprobó, con carácter provisional, un reglamento de inspección industrial, si bien no se llegaba tampoco a la constitución de un cuerpo de inspectores, confiando las inspecciones al personal del Negociado de Industria y Trabajo antes citado. Sin embargo, el real decreto de 1 de marzo de 1906 —completado por la real orden de 24 de enero de 1907—, al aprobar el reglamento para inspeccionar el

(18) Cfr. L. SAN MIGUEL ARRIBAS: *La inspección de trabajo*. Madrid, 1952, (I.E.P.) p. 55.

cumplimiento de las leyes de accidentes, trabajo de mujeres y niños, descanso dominical y «las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo», organizó un *servicio de inspección*, dotado de personal y recursos adecuados, y puso en juego una inspección central e inspectores delegados—regionales, provinciales y ayudantes—residentes en provincias. El reglamento era a la vez que un estatuto de personal, norma de organización y de procedimiento; en sus ochenta y cinco artículos se regulaba el régimen jurídico; de la actuación inspectora, sus obligaciones, facultades y funciones, la forma de practicar la inspección—libros de visita, actas, etc.—y sanciones. Los primeros inspectores fueron nombrados con competencia regional, por la real orden de 12 de diciembre de 1906; los requisitos de los libros de visita se fijaron por real orden de 15 de marzo de 1907; la real orden de 22 de julio de 1907 precisó el concepto y las consecuencias de la obstrucción a los inspectores; un real decreto de 28 de enero de 1908 afirmó las competencias de la Inspección general frente a las Juntas provinciales y locales de Reformas sociales; los requisitos para alzarse contra la imposición de multas por infracciones de las leyes de trabajo se regularon, finalmente, por real decreto de 9 de abril de 1918.

Extraordinaria importancia revistió, en orden a la defensa de derechos laborales, la creación de los *Tribunales industriales* en todas las capitales de provincia y en algunas cabezas de partido de relevante importancia, por el real decreto de 20 de octubre de 1908, dictado para desarrollar la ley de 19 de mayo autorizando al Gobierno su constitución. Los Tribunales con jurisdicción sobre todo el territorio del partido, se componían de un juez de primera instancia como presidente; de tres jurados y un suplente, designados por el litigante obrero, de entre los que figurasen en lista elegida por los patronos, y de tres jurados y un suplente, designados de análoga e inversa forma por el litigante patrono. La competencia se extendía a reclamaciones civiles surgidas entre patronos y obreros, o entre obreros del mismo patrono, sobre cumplimiento o rescisión de los contratos de arrendamiento de servicios, de los contratos de trabajo o de los de aprendizaje, y, en segundo lugar, a los pleitos surgidos en la aplicación de la ley de Accidentes de Trabajo. Por cierto que contiene la ley dos importantes preceptos en la evolución ulterior: uno sobre presunción contractual—«el contrato se supone siempre existente entre todo aquel que da trabajo y el que lo presta»—, y sobre fuentes de las obligaciones contractuales el segundo: «a falta de estipulación escrita o verbal, se atenderá el Tribunal a los usos y costumbres de cada

localidad en la respectiva clase de trabajo». La ley reglamentaba, por supuesto, el sistema electoral de jurados y el procedimiento concencioso.

Sin embargo, la vigencia de la ley de 1908 no se prolongó mucho tiempo, siendo derogada por la de 22 de julio de 1912 (19); esta norma consideró como patrono, a los efectos de la competencia de los Tribunales industriales, y de las normas sobre consejo de conciliación y arbitraje y huelgas, a «la persona natural o jurídica que sea propietaria o contratista de la obra, explotación o industria o donde se preste el trabajo»; y obrero a «la persona natural o jurídica que preste habitualmente un trabajo manual por cuenta ajena», extendiendo la calificación jurídica a los aprendices, los dependientes de comercio y cualesquiera otros que prestaren trabajo manual o servicios asimilados por las leyes, y exceptuando a los servidores domésticos. Las principales modificaciones de esta segunda ley sobre la de 1908 respetan el procedimiento de elección de los jurados—por sorteo entre los que figurasen en la lista de la clase a que pertenezca cada litigante—y reducción de tres y un suplente, a dos y un suplente por cada parte, así como otras muchas de procedimiento; no se varían, e ncambio, los criterios para determinar la competencia.

El real decreto de 12 de agosto de 1912 decidió que para el cumplimiento de la ley de 22 de julio continuarían funcionando los Tribunales industriales constituidos en 1908, allí donde se hallaren organizados, pero ateniéndose a las reglas procesales establecidas por aquella ley, hasta la constitución de los nuevos tribunales.

La eficaz labor del Instituto de Reformas Sociales se hizo sentir muy especialmente en la constitución de otras entidades autónomas, como fue y sigue siendo el *Instituto Nacional de Previsión*, también aparecido en 1908—año dorado en la historia española de la reglamentación del trabajo—, por ley de 27 de febrero. El INP nace para difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituyese bajo su patronato; estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general, o especial, por entidades oficiales o particulares. Del éxito o fracaso de la entidad, en la comparación propósitos-resultados, dice más que nada el actual grado de desarrollo de la seguridad social española, profundamente unida en todo momento al INP.

---

(19) M. Alonso Olea afirma que esta segunda ley venía fuertemente influida por la belga de Consejos de *prud'hommes* de 1910; cfr. «Sobre la historia de los procesos de trabajo», en *Revista de Trabajo*, Madrid, 1966, núm. 15, p. 5.

El real decreto de 24 de diciembre aprobó sus primeros estatutos y el 10 de diciembre de 1908 el reglamento de las entidades similares al INP, pudiendo ser declaradas como tales las Cajas de pensiones de retiro a favor de las clases trabajadoras constituidas por la acción social, como instituciones dedicadas a dicha exclusiva finalidad, o que formen parte integrante de montepíos, sociedades de socorros mutuos y otras asimismo establecidas con fines exclusivamente benéficos.

En la labor del INP hay que valorar, como ha resaltado Jordana de Pozas, el hecho de que antes de gestionar el establecimiento de seguros obligatorios, pusiera en práctica un programa de enseñanza, propaganda y llamada a la convicción, para extender preceptivamente las formas de aseguramiento cuando existía ya una masa de personas que lo aceptaban de forma voluntaria (20).

No tanto la corriente de intervencionismo orgánico como la situación política de Cataluña lleva a crear en esta región una *Comisión mixta de trabajo*, compuesta en igual número por patronos y obreros y que, dependiendo directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, tenía la consideración de instituto oficial y ostentaba ante el Gobierno y las autoridades y corporaciones la representación de los intereses del trabajo y de la producción. La norma de constitución, el real decreto de 11 de octubre de 1919, hablaba de «llegar a soluciones ético-jurídicas en los conflictos sociales planteados en Cataluña, así como a la determinación de normas para la convivencia armónica del trabajo y la producción», lo que justifica la encomendación de muy amplias competencias como la de entender en los conflictos y, en su caso, dictar laudos; fijar jornales profesionales y los mínimos en cada localidad; asesorar sobre la reglamentación de la legislación social; intervenir en los incidentes que se produzcan con motivo de la implantación de la jornada legal de ocho horas y en la determinación de lo que es hora de trabajo dentro de cada categoría y especialidad de éste, etc.

#### 4. EL ESTADO DE LA LEGISLACIÓN OBRERA (21)

La creación del Ministerio de Trabajo ocurre cuando ya está muy avanzado el proceso de aparición de leyes obreras, partiendo de la

(20) Cfr. *El Instituto Nacional de Previsión. Su obra. Orientaciones presentes de los seguros*. Madrid, 1925, p. 29.

(21) Una ampliación considerable de estas referencias, en mi *Comunicación al I Symposium sobre Historia de la Administración Española*, de próxima publicación por la ENAP.

ley Benot, de 1873; y, sobre todo, de las dos trascendentales de 1900: la de accidentes de trabajo y la de menores y mujeres. La virtualidad de la primera ha sido extraordinaria en la evolución ulterior, y aún hoy la vigente legislación de 1966 acepta casi literalmente el mismo concepto de accidente de trabajo; pero la ley sería objeto de modificación importante en 1922. A la ley de menores y mujeres siguieron otras muchas complementarias, como la célebre *Ley de la Silla*, de 27 de febrero de 1912.

Las condiciones de trabajo fueron objeto de regulación en cuanto a salarios, descanso, jornada y seguridad e higiene. Destacan el real decreto de 18 de julio de 1907, prohibiendo el *truck system*, y la ley de 12 de julio de 1906 que, al modificar la ley de Enjuiciamiento Civil, introdujo el principio de defensa de los jornales contra los acreedores del propio obrero. La ley de descanso dominical de 3 de marzo de 1904; el establecimiento de la jornada máxima de nueve horas en minas, por ley de 27 de diciembre de 1910, o las limitaciones de jornada en la industria textil, por real decreto de 24 de agosto de 1913; en la dependencia mercantil, por ley de 4 de julio de 1918, y en la construcción, por real decreto de 15 de marzo de 1919. Pero por encima de todas, por su trascendencia incluso universal, el real decreto de 3 de abril de 1919, implantando la jornada máxima legal de ocho horas en toda clase de trabajos. En lo relativo a la defensa de la integridad física del obrero, la real orden de 2 de agosto de 1900 aprueba el catálogo de mecanismos preventivos, y el reglamento de policía minera, de 28 de enero de 1910, contiene numerosas normas para la protección de los obreros en esta rama profesional.

También se desarrollan en el período los regímenes de protección social; con independencia del seguro de accidentes de trabajo, de carácter voluntario, por la aceptación del principio de la responsabilidad patronal, al amparo de la ley de 1900, la cobertura del desempleo se inicia con el real decreto de 28 de marzo de 1905, fomentando las obras públicas para remediar las crisis obreras, y se continúa con el también real decreto de 9 de febrero de 1906, que adopta medidas para emprender construcciones de caminos y obras hidráulicas aptas para proporcionar trabajo a la masa obrera *hambrienta y ociosa*. Pero destaca sobre las normas anteriores el real decreto de 25 de mayo de 1917 creador, en el seno del Ministerio de Fomento, de un centro de informaciones para la colocación de obreros en obras públicas, minas y agricultura, con el encargo... «de poner en relación oferta y demanda de mano de obra nacional y emplear otros medios adecuados de combatir la falta de trabajo»... Posteriormente vendrá la creación de Bolsas de Trabajo en diversas localidades. Finalmente,

y tras los estudios del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto Nacional de Previsión, el real decreto de 18 de marzo de 1919 establece un seguro contra el paro forzoso, subvencionando estatalmente a las sociedades mutuas que practicasen tal modalidad de aseguramiento.

Sobresale también la protección a la vejez, iniciada con la propia creación del INP, con los regímenes de libertad subsidiada, convertidos en retiro obrero con el real decreto de 11 de marzo de 1919.

Un real decreto de 9 de septiembre de 1919 crea la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario; el real decreto de 7 de julio de 1911, dirigido a fomentar en los alumnos de las escuelas públicas el espíritu de ahorro y mutualidad, establece bonificaciones estatales para las imposiciones colectivas o individuales o para la puesta en funcionamiento de entidades mutualistas escolares.

En el capítulo de medidas generales de política social, a partir de 1900, y más en concreto, a partir de 1903, una serie de normas se cuidan de la formación profesional de los obreros. La ley de 12 de junio de 1911 dicta disposiciones encaminadas a lograr que el proletariado pueda habitar casas higiénicas en condiciones de economía (casas baratas). El Instituto de Reformas Sociales lleva a cabo informaciones periódicas sobre alimentación y coste de vida. Una ley de 23 de enero de 1906 reorganiza los pósitos y una real orden de 6 de diciembre de 1912 dicta reglas para la concesión de créditos con finalidades de exposiciones y certámenes, y el real decreto de 10 de octubre de 1919 constituye la Caja Central de Crédito Marítimo. Para la evolución de las cooperativas tiene suma trascendencia la ley de Sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906. En cuanto a beneficencia, el real decreto de 17 de octubre de 1919 crea su Dirección General.

### III. Creación del Ministerio de Trabajo

#### 1. FACTORES DETERMINANTES

La exposición de motivos del real decreto de 8 de mayo de 1920, por el que se crea el Ministerio de Trabajo (*vid. infra*, 2), no es excesivamente expresiva sobre los factores determinantes de la aparición del nuevo ministerio, destacando, entre ellos, la necesidad de seguir el ejemplo de otros países. En realidad hacia falta un órgano ejecutivo, dentro de la Administración central, que pusiera en práctica una política interventora y que sirviera de enlace a la acción, un tanto aislada, de los diversos organismos creados con anterioridad.

Estas causas son ostensibles y no se le ocultan al observador más superficial; pero debería tenerse en cuenta, además, que Dato había pensado en un hombre de su partido, Carlos Cañal, y que éste, poco antes, había ocupado la cartera del Ministerio de Abastecimientos, con el gobierno Sánchez de Toca, y dimitido (22) por opinar que tal ministerio debía suprimirse o reformarse radicalmente, dando nacimiento, en su caso, a un departamento ministerial de mayor acción social.

El primer ministro de Trabajo, don Carlos Cañal Migolla, consideró expresa y públicamente al Ministerio de Trabajo recién aparecido a la vida pública española... «como un consorcio de los organismos autónomos de trabajo y previsión»... (23) e hizo manifiesto su propósito de asentar, desde él, más intensamente, el intervencionismo del Estado... «que debe fundarse en el interés público para combatir las codicias de los particulares»... (24).

Laboralistas de la máxima solvencia, como Mariano González Rothvoss, han indicado que el nuevo departamento ministerial no estaba dispuesto a conformarse con el papel de simple servidor del Instituto de Reformas Sociales, con la única misión de conferir jerarquía administrativa a las propuestas de ese organismo... «pero sin embargo continuó en esa desairada posición hasta Aunós»... (25). Lo cierto es que, andando el tiempo, el Ministerio de Trabajo ejercería una acción organofágica eliminando a los que habían nacido con la loable función de preparar, racionalmente, la legislación de trabajo y servir de límite a políticas practicadas de modo unilateral.

## 2. ORGANIZACIÓN INICIAL Y TRANSFORMACIONES ULTERIORES

«España, que tiene en la materia una brillante tradición caracterizada por la creación de Institutos que han realizado, en cuestiones sociales y de previsión popular, brillantes y continuos trabajos de información, de preparación legislativa y de vigilancia e inspección,

(22) Según mis datos, la dimisión tuvo lugar el día 28 de septiembre de 1919, aunque M. FERNÁNDEZ ALMAGRO facilita la fecha del 24. Cfr. *Historia general de España*, cit., t. XXVIII, p. 361.

(23) En *Anales del Instituto Nacional de Previsión*, Madrid, 1920, núm. 12, página 146.

(24) De su discurso en la «Asamblea Nacional de Cotos Sociales de Grano», del 23 al 25 de octubre de 1920, en homenaje a Joaquín Costa; también en *Anales...*, cit.

(25) Cfr. *La política laboral de los ministros españoles de Trabajo*. Salamanca (Publicaciones de la Escuela Social), 1968, pp. 5-6.

debe seguir marchando al mismo paso que las naciones progresivas en la materia»... Con estas palabras, Eduardo Dato, presidente del Consejo de Ministros a la sazón, elevaba al rey un proyecto sobre el Ministerio de Trabajo; por real decreto de 8 de mayo de 1920 tuvo lugar la creación, quedando asignados al nuevo Ministerio los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de Ingenieros y obreros pensionados en el extranjero. Se afectaba al Ministerio, además, una subsecretaría y se preveía la dotación de cuantos elementos auxiliares fuesen indispensables para el servicio del mismo, dentro de las consignaciones fijadas en los presupuestos.

El real decreto de 29 de mayo organizó los servicios dependientes del Ministerio de Trabajo en Subsecretaría, Secretaría General y Técnica, Sección de Reformas Sociales y Sección de Previsión y Acción Social. A la Subsecretaría se encomendaba la jefatura de todos los servicios y dependencias del Ministerio; la Secretaría General y Técnica—con los negociados de Política Social, Personal, Registro y Archivo y Contabilidad—se concebía como el órgano ejecutor de los acuerdos del ministro y del subsecretario, con la misión de tramitar los asuntos generales; para la comunicación con el Instituto de Reformas Sociales funcionaba la Sección del mismo nombre y, por último, la Sección de Previsión y Acción Social tenía la misión de enlace con el INP, el Consejo Superior de Emigración y el Patronato de Ingenieros y obreros pensionados en el extranjero.

Muy pocos meses después, sin embargo, el Real Decreto de 20 de febrero de 1922 introdujo una reorganización del Ministerio, pasando éste a denominarse *Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria*, e incorporando servicios hasta entonces ajenos a su competencia. De acuerdo con esta medida, los cuarenta y cinco artículos del real decreto de 4 de marzo de 1922 estructuraron al Ministerio en servicios centrales y provinciales; en los primeros se integraba la Subsecretaría, la Secretaría General y la Sección Central, tres subdirectores generales—de Trabajo, Comercio e Industria—, más la Comisaría General de Seguros, la Delegación Regia de Pósitos, el Servicio de Estadística del Instituto Geográfico y Estadístico, las asesorías y la Sección de Contabilidad. Se dispuso que la Administración provincial se organizaría en los gobiernos civiles. La importancia del sector industrial se comprueba con observar la pronta creación del Instituto de Comercio y de Industria, por el también real decreto de 2 de junio siguiente—a su vez modificado por el de 1 de junio de 1923—.

«como órgano permanente de depuración y de estudio para orientar con su criterio la acción del Estado y el desenvolvimiento de los intereses nacionales en el orden económico». Ya antes, el real decreto de 21 de abril había trasferido el encuadramiento del asilo de inválidos desde el Ministerio de la Gobernación al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria; se facultaba a este Departamento para la utilización del edificio en que el asilo se hallaba instalado y establecer en él los servicios del Instituto de Reeducación de Inválidos del Trabajo, creado por la nueva normativa de accidentes.

En relación con la Sección Central y las Subdirecciones de Trabajo y de Comercio; tres reales órdenes de 21 de septiembre y 4 y 5 de octubre de 1922 establecieron normas para la ejecución de los respectivos servicios atribuidos a dichas dependencias por el real decreto orgánico del Ministerio de 4 de marzo anterior. De considerable importancia resulta el conocimiento de las competencias de los servicios afectos a la Subdirección General de Trabajo: negociado de trabajo y estadísticas de trabajo, servicios de seguros sociales y bolsas de trabajo, negociado de casas baratas, negociado de cooperación, negociado de emigración, negociado de colonización y el asesor de seguros contra accidentes de trabajo.

En cumplimiento de lo dispuesto en la ley de 10 de enero de 1922, el real decreto de 4 de marzo creó el Instituto de Reeducación Profesional de Inválidos del Trabajo, adscribiendo el nuevo organismo al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria; tenía como fin la restauración total o parcial de la capacidad de trabajo de los inválidos para que pudieran atender por sí mismos a su subsistencia. Si bien no se trataba con su establecimiento de «crear un refugio para inútiles, sino, muy por el contrario, un verdadero centro de regeneración de capacidades productoras perdidas, mediante las adecuadas enseñanzas profesionales», el Instituto debía relacionarse con el Ministerio de la Gobernación a los efectos de extender la reeducación profesional a aquellos inválidos y ciegos acogidos en los establecimientos del Estado o a los que se hallaren sujetos a la acción gubernativa contra la mendicidad. El Instituto, además, inscribiría a todos sus inválidos en el régimen legal de retiro obrero, abonando por ellos las cuotas correspondientes en el INP. El propio Instituto organizaría una clínica de readaptación funcional y talleres de reeducación profesional; los obreros que trabajasen en éstas obtendrían una remuneración de los trabajos útiles que realizaran.

El Asilo de Inválidos de Trabajo, creado por real decreto de 11 de enero de 1887, dependiente, como establecimiento de beneficencia general, del Ministerio de la Gobernación, pasó a integrarse, con el

real decreto de 21 de abril de 1922, en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria; aunque no se produjeron reformas sustanciales, se facultó a este Ministerio para utilizar el edificio del Asilo al poner en funcionamiento los servicios del Instituto de Reeducción de Inválidos, y los terrenos necesarios para la edificación de las nuevas construcciones.

No tiene lugar, en el período, la promulgación de un reglamento de procedimiento administrativo en desarrollo de la ley de bases de 1889; en normas aisladas cabe encontrar, no obstante, regulaciones sobre régimen interno y trámites para la impugnación de determinados actos administrativos; así, sin afán exhaustivo, cabría citar los reglamentos provisionales de Régimen Interior y de Procedimiento Administrativo aprobados por el real decreto de 29 de mayo de 1920; el real decreto de 21 de abril de 1922, provisional para el servicio de inspección, de acuerdo con la legislación reformada de accidentes de trabajo, estableció un procedimiento para impugnar las actas de infracción, considerando a éstas como «documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario»; contra las resoluciones de los jueces de primera instancia, imponiendo alguna multa a consecuencia de las propuestas de los inspectores—entendiéndose por tales... «los inspectores propiamente dichos... los auxiliares de los inspectores y ... las Comisiones inspectoras de las Juntas de Reformas Sociales—, cabía únicamente reposición. La real orden de 4 de enero de 1923 autorizó a notificar a los patronos las actas de infracción—levantadas por las Comisiones inspectoras a través de los guardias municipales o agentes de las Juntas de Reformas Sociales...

Una real orden de 5 de enero de 1923 creó, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, una Sección especial de recursos, para conocer de cuantos recursos de alzada se interpusieran contra las resoluciones recaídas en materia de pósitos y en los de revisión que determinara la ley de Propiedad Industrial y Comercial. Naturalmente, este servicio fue afectado por las sucesivas reformas de que se ha hecho mención, si bien ninguna de las reorganizaciones de esta década constituyó un servicio general o sección central de recursos.

### 3. LOS MINISTROS DE TRABAJO DEL PERÍODO 1920-1923

Desde la creación del Ministerio de Trabajo, el 8 de mayo de 1920, hasta la creación del Directorio Militar, por decreto de 15 de sep-

tiembre de 1923 (26), seis ministros ocupan la cartera de Trabajo; cuatro conservadores (Carlos Cañal Migolla, Severino Eduardo Sanz Escartín, Leopoldo Matos Massieu y Abilio Calderón Rojo) y dos liberales (Joaquín Chapaprieta Torregrosa y Luis de Armiñán Pérez). Con ellos se desarrolla la primera etapa de la Administración laboral orgánica en España.

Dato, que es el creador del Ministerio, designa a Cañal como primer ministro; en el siguiente Gobierno, Sanz Escartín es elegido en atención a Dato; sin olvidar que Sánchez Guerra, presidente del Consejo en el que entra de ministro Calderón, había sido durante muchos años el lugarteniente de Dato. Por ello cabe afirmar que la primera etapa a que se refiere este artículo no puede comprenderse adecuadamente sin un estudio de la figura política de Eduardo Dato.

#### 4. DON CARLOS CAÑAL MIGOLLA (27)

Nace en Sevilla el 3 de septiembre de 1876. Doctor en Filosofía y Letras y en Derecho. Auxiliar de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Sevilla. Académico de número de la Real de Buenas Letras de Sevilla, a partir de 1898, y académico correspondiente en Sevilla de la Real de Bellas Artes de San Fernando y de número de la Real de Bellas Artes de Sevilla. Nombrado, en 1909, presidente del Ateneo de Sevilla. Sus principales escritos son: *Sevilla prehistórica. Yacimientos prehistóricos de la provincia de Sevilla*. Sevilla, 1894; *San Isidoro: exposición de sus obras e influencia que ejercieron en la civilización española*. Sevilla, 1897; *El concepto actual de la historia y su aplicación a la de nuestra Patria*. Sevilla, 1899; *La mendicidad en Sevilla. Proyecto para extinguirla*. Sevilla, 1900; *Trabajos municipales* (proyectos, mociones, dictámenes, discursos, etc.). Con cartaprólogo de Eduardo Dato Iradier. Sevilla, 1901.

(26) El general Primo de Rivera asume todas las carteras ministeriales; de los asuntos de cada Ministerio se hace cargo el funcionario de mayor categoría y antigüedad en él destinado. En el Ministerio de Trabajo tal designación recayó en don José Alejandro García Martín. El decreto de 21 de diciembre de 1923 organiza el Directorio Militar; y con fecha 22 se restablecen las Subsecretarías, nombrándose subsecretario de Trabajo a don Juan Flórez Posada. El 7 de febrero de 1924 se designa nuevo subsecretario a don Eduardo Aunós Pérez, el cual, con fecha 3 de diciembre de 1925, pasa a ser ministro. Con él se reabre, pues, la línea de ministros españoles de Trabajo y se inicia una segunda etapa de la Administración laboral.

(27) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas: las de 1914*. Madrid (Establecimiento Tipográfico de A. Marzo), 1914, páginas 899-900.

En 1900 funda y organiza la Asociación Sevillana de Caridad para socorrer a los pobres y evitar la mendicidad.

En 1899 es elegido concejal del Ayuntamiento de Sevilla. Diputado a Cortes por Utrera en 1903 y por Sanlúcar la Mayor en 1907, 1910 y 1914. Nombrado director general de Administración Local en 1909 y subsecretario de Gracia y Justicia en 1914. Del 23 al 28 de septiembre de 1919 ocupa la cartera de Abastecimientos, con el Gobierno Sánchez de Toca, y del 4 al 7 de diciembre de 1922, la de Gracia y Justicia, con el Gobierno Sánchez Guerra.

De ideología conservadora-liberal, es nombrado ministro de Trabajo, con el Gobierno Dato, del 8 de mayo de 1920 al 13 de marzo de 1921.

Muere en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) el 11 de septiembre de 1938.

Durante su gestión son continuos los conflictos laborales y los actos de terrorismo. Entre los primeros es importante la huelga de panaderos de Madrid, declarada el 20 de mayo de 1920. En cuanto a los segundos, el 4 de agosto del mismo año es asesinado en Valencia el conde de Salvatierra de Alava y la marquesa de Tejares, cuñada del primero; el conde había sido gobernador civil en Barcelona y había combatido abiertamente a la CNT. Todo el mes de agosto es de lucha callejera en Zaragoza, Madrid, Sevilla, Barcelona, Bilbao... El importante pacto entre CNT y UGT, de 3 de septiembre, fracasa poco después, acabando con las ya menguadas esperanzas de un frente obrero unitario.

El 8 de noviembre de 1920 tiene lugar un hecho trascendental para la historia social de Barcelona: se nombra gobernador civil de esta ciudad a don Severiano Martínez Anido, hasta entonces gobernador militar de la plaza, iniciándose una etapa de represiones y terrorismo trágicos. A principios de 1921 se empieza a aplicar sistemáticamente la *ley de fugas* y, como consecuencia de la muerte violenta de destacados sindicalistas, tres hombres en motocicleta, Pedro Matheu, Ramón Casanellas y Leopoldo Nicolau, asesinan al presidente del Gobierno, don Eduardo Dato, en la Puerta de Alcalá, el 8 de marzo de 1921.

##### 5. DON SEVERINO EDUARDO SANZ ESCARTÍN (28)

Nace en Pamplona, el 8 de enero de 1855. Doctor en Filosofía y Letras y en Derecho. Bibliotecario del Senado por oposición. Aca-

---

(28) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS Y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas*, cit., pp. 192-193.

démico de Ciencias Morales y Políticas y secretario de la Corporación. Consejero de Instrucción Pública y presidente de la Junta de Concentración Parcelaria. Jefe superior de Administración. Conocido sociólogo y autor de escritos como *El individuo y la reforma social* (traducida al francés); *Socialismo del Estado*, *Crisis agrícola*, *Protección arancelaria* (1890), *De la autoridad política en la sociedad contemporánea*, Madrid, 1894; *Las asociaciones obreras y el catolicismo*, del mismo año, etc.

V conde consorte de Lizárraga desde 1915.

Gobernador de Barcelona en 1899 y 1900; gobernador de Madrid en 1914. Senador, en representación de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, a partir de 1903.

De ideología conservadora-liberal, es nombrado ministro de Trabajo, con el Gobierno «puente» de Allendesalazar, del 13 de marzo al 14 de agosto de 1921.

Muere en San Sebastián el 28 de mayo de 1939.

Jalonan su gestión tremendos acontecimientos en el plano social y sobre todo el militar. Los actos de terrorismo son diarios en toda España, y, principalmente, en Barcelona. Indalecio Prieto interpela (el 15 de abril de 1921) al ministro de la Gobernación Bugallal... «¿Cuántos asesinatos más, cuántos cadáveres más, necesita el Gobierno para dar por fracasada la política que se sigue en Barcelona?» (29). Pero el Patronato sigue apoyando a Martínez Anido, al que el día 11 de mayo se le ofrece un homenaje por el Fomento del Trabajo Nacional. También en el mes de abril nace el Partido Comunista español (30) y en julio ocurre el desastre de Annual, con cerca de nueve mil muertos, y en agosto la matanza de Monte-Arruit.

## 6. DON LEOPOLDO MATOS Y MASSIEU (31)

Nace en Las Palmas de Gran Canaria el 6 de agosto de 1878. Licenciado en Derecho y abogado en ejercicio; abogado-fiscal sustituto de la Audiencia de Madrid.

(29) Cfr. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia general de España*, cit., t. XXVIII, página 380. Vid. interpelación de Besteiro, en F. DÍAZ-PLAJA: *Antecedentes de la guerra española en sus documentos (1900-1923)*. Barcelona (Ed. G. P.), 1969, páginas 442-456.

(30) Cfr. M. GARCÍA VENERO: *Historia de los movimientos sindicalistas españoles. 1840-1933*, Madrid (Ed. del Movimiento), 1961, p. 402; A. JUTGLAR: *Notas para la historia del socialismo en España*, RT, 1964, núm. 7, pp. 42-43.

(31) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS Y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas*, cit., pp. 659-660.

En 1910 es elegido, por vez primera, diputado a Cortes por Las Palmas. Ministro de Fomento, con el Gobierno Berenguer, del 30 de enero al 25 de noviembre de 1930; y, con el mismo Gobierno, ministro de la Gobernación del 25 de noviembre de 1930 al 18 de febrero de 1931.

De ideología conservadora-liberal, es nombrado ministro de Trabajo con el Gobierno nacional de Maura, del 14 de agosto de 1921 al 8 de marzo de 1922.

Muere en Fuenterrabía (Guipúzcoa) el 4 de septiembre de 1936.

Durante su gestión mejora la situación militar y disminuyen los desórdenes y altercados sociales.

#### 7. DON ABILIO CALDERÓN ROJO (32)

Nace en Grijota (Palencia) el 22 de febrero de 1870. Licenciado en Derecho.

Importante propietario en la provincia de Palencia y banquero en la capital. Consejero del Instituto Nacional de Previsión.

Diputado a Cortes por Palencia, como jefe del partido conservador, desde 1898. Director general de Administración Local y director general de Obras Públicas. Con el Gobierno Sánchez de Toca, es ministro de Fomento del 20 de julio al 12 de diciembre de 1919.

De ideología conservadora-liberal, es nombrado ministro de Trabajo con el Gobierno Sánchez Guerra, del 8 de marzo al 7 de diciembre de 1922.

Muere en Palencia el 10 de junio de 1939.

Durante su gestión se recrudecen los problemas de orden público en Barcelona a partir del mes de abril; en agosto tiene lugar la importante huelga de brazos caídos de funcionarios de Correos. Se agrava el problema de las Juntas Militares y se destituye, en el Gobierno Civil de Barcelona, a Martínez Anido.

#### 8. DON JOAQUÍN CHAPAPRIETA Y TORREGROSA (33)

Nace en Torrevieja (Alicante) el 26 de octubre de 1871. Abogado en ejercicio.

---

(32) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS Y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas*, cit., p. 866.

(33) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS Y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas*; cit., p. 698.

Propietario de fincas agrícolas, cuyo cultivo dirige personalmente con aplicación de modernas técnicas.

Elegido diputado a Cortes por Noya, a partir de 1901 en varias legislaturas; subsecretario de Gracia y Justicia y director general de Administración Local. Ministro de Hacienda del 6 de mayo al 25 de septiembre de 1935, con el Gobierno Lerroux, y del 14 al 30 de diciembre, también de 1935, con el Gobierno Portela Valladares. Presidente del Consejo, con reserva de la cartera de Hacienda, del 25 de septiembre al 29 de octubre y del 29 de octubre al 14 de diciembre de 1935.

De ideología izquierda-liberal, es nombrado ministro de Trabajo, con el Gobierno García Prieto, marqués de Alhucemas, del 7 de diciembre de 1922 al 3 de septiembre de 1923 (34).

Muere en Madrid el 15 de octubre de 1951.

Continúan los actos de terrorismo durante su gestión, sobre todo a partir de febrero de 1923, y en junio del mismo año comienzan los atracos (35). En el mes de junio de 1923 se asesina al cardenal Soldevilla en Zaragoza y al sindicalista Salvador Seguí (alias «Noi del Sucre») en Barcelona. Preocupa durante este periodo, de modo principal, el problema de las responsabilidades por los desastres de la guerra de Africa.

#### 9. DON LUIS DE ARMIÑÁN PÉREZ (36)

Nace en Santi-Spiritus (Cuba) el 14 de junio de 1871. Abogado en ejercicio y periodista.

Es elegido diputado a Cortes, en 1901, por Cervera (Lérida); luego, en 1905, por Borja (Lérida); en 1910, por Plasencia y por Archidona (Málaga), y por esta última, en 1914. Gobernador de La Coruña en 1905 y subsecretario de Gobernación en 1906. Otros cargos políticos posteriores son los de director general de Obras Públicas, director general de Propiedades e Impuestos, director general de Correos y Telégrafos y subsecretario de Instrucción Pública.

(34) Producida una crisis con fecha 1 de septiembre, se pensó en adjudicar la cartera de Trabajo a Rosado Gil, pasando Chapaprieta al Ministerio de Hacienda; pero la combinación no prosperó, Rosado Gil fue sacrificado y se designó al albista Luis de Armiñán Pérez. Cfr. M. FERNÁNDEZ ALMAGRO: *Historia general de España*, cit., t. XXVIII, pp. 430-431.

(35) Cfr. J. PABÓN: *Cambó. II. Parte primera, 1918-1930*. Barcelona (Editorial Alpha), 1969, p. 432.

(36) Cfr. M. SÁNCHEZ DE LOS SANTOS Y S. DE LA REDONDELA: *Las Cortes Españolas*, cit., pp. 812-813.

De ideología liberal, es nombrado ministro de Trabajo por el gobierno García Prieto, marqués de Alhucemas, del 3 al 15 de septiembre de 1923.

Muere en Madrid el 3 de septiembre de 1949.

La preparación del pronunciamiento de Primo de Rivera ocupa el mayor interés en los breves días de su mandato.

## 10. LAS REALIZACIONES LEGISLATIVAS DEL PERÍODO

### a) *Normas sobre trabajo de mujeres, niños y otras categorías especiales de personas*

El real decreto de 21 de agosto de 1923 modificó, en virtud de la autorización contenida en la ley de 13 de julio de 1922, la de 13 de marzo de 1900. Establecía en favor de las mujeres asalariadas, cualesquiera que fuesen su edad, nacionalidad y estado civil, una prohibición de trabajo durante un período de seis semanas posteriores al parto; además, la mujer que hubiera entrado en el octavo mes de embarazo tenía derecho a abandonarlo cuando en certificado médico se declarase que el alumbramiento sobrevendría probablemente en el término de seis semanas; en alguno de ellos, o en ambos casos, el patrono venía obligado a reservar a la obrera el puesto de trabajo hasta un tiempo máximo de veinte semanas si surgían complicaciones del embarazo o del parto. Si las mujeres tenían hijos en período de lactancia gozaban de una hora de descanso al día, divisible en dos, de media hora, dentro de la jornada de trabajo, para dar el pecho a sus hijos; la elección corría a cargo de la madre, y el patrono no podía descontar cantidad alguna de salario.

La real orden de 29 de julio de 1920 dictó reglas sobre formas de justificar la edad, para la admisión al trabajo, los mayores de nueve años y menores de dieciocho que fueren expósitos, huérfanos sin tutores o niños abandonados y que no pudieren proporcionarse la oportuna certificación del Registro civil; se arbitraba la fórmula de personación ante el juzgado municipal y demandando por simple comparecencia verbal para citación de médico forense o titular, o incluso al maestro de escuela pública, los que deberían dictaminar acerca de la edad aproximada del menor y sobre si reunía o no condiciones físicas para el trabajo a que fuere a dedicarse, certificando en el mismo acto si estaba vacunado o si padecía enfermedad contagiosa o infecciosa. Volvió a insistir en ello la real orden de 23 de mayo de 1921.

La real orden de 30 de enero de 1923 consideró que los aprendices de «jockeys» estaban comprendidos en la prohibición que la ley de mujeres y niños de 1900 estableció para los menores de dieciséis años en relación con trabajos de agilidad, equilibrio, fuerza o dislocación, «carácter que con toda evidencia tienen las carreras de caballos».

El real decreto de 7 de agosto de 1920 autorizó la implantación de un seguro del emigrante contra los accidentes de la navegación, y la real orden de 11 de diciembre siguiente lo estableció para la cobertura de los riesgos de muerte y de incapacidad permanente absoluta, «siempre que provenga de naufragio, incendio, abordaje u otro accidente de navegación».

b) *Normas de contratación y condiciones de trabajo*  
(descanso dominical, jornada, seguridad e higiene)

A los pactos celebrados en algunos sectores profesionales se les declararon inaplicables ciertas normas laborales; así, para la banca, la real orden de 9 de enero de 1922 entendió que los contratantes no estarían sujetos a la legislación de accidentes de trabajo ni a la de jornada mercantil, aunque sí a las disposiciones generales sobre jornada máxima y descanso dominical y a las restricciones hábiles para mujeres y niños.

Sobre aprendizaje, la real orden de 15 de febrero de 1922 recordó el exacto cumplimiento de la ley de 17 de julio de 1911, *excitando* las sociedades e institutos, en particular a los que comprendieran entre sus fines alguna misión de patronato o de orientación profesional relacionada con el aprendizaje, para que con sus investigaciones y denuncias completaran la acción encomendada a la autoridad gubernativa y a la inspección de trabajo.

El reglamento de trabajo a bordo de 1919 fue sustituido, en 1922, por el que aprobó el real decreto de 31 de mayo, con importantes disposiciones en materia de jornada de trabajo, descansos, despidos, límites de edad mínima y máximo para el embarque, y, en general, régimen jurídico del contrato de trabajo de los marinos en buques de carga y pasaje; no se aplicaba a los buques de pesca ni a los dedicados a operaciones de pilotaje, asistencia, salvamento, remolque y servicios de puerto.

Pese a la inexistencia de una normativa sistemática y específica sobre contrato de trabajo, la jurisprudencia fue elaborando una doctrina comprensiva de su régimen jurídico: requisitos de validez, con-

diciones de trabajo, extinción de la relación jurídica, etc., fueron objeto de atención en múltiples supuestos de hecho. Paulatinamente se marcó con mayor claridad el apartamiento del cauce civil del arrendamiento de servicios, pues, como se razonaba por el Tribunal Supremo—en sentencia de 26 de septiembre de 1922—, «la finalidad social y tuitiva que informa la legislación relativa al trabajo, en sus complejas modalidades, reviste, por su peculiar naturaleza, un carácter y alcance jurídicos especiales, sin que le sean aplicables, en términos absolutos, los inflexibles y rigurosos principios que regulan en derecho civil las relaciones y conflictos de índole meramente privada». En los múltiples pleitos sobre contrato de trabajo, los tribunales industriales, y el Tribunal Supremo en casación, aplicaron las cláusulas del pacto, el derecho común y la costumbre del lugar.

Los beneficios del descanso dominical fueron objeto de extensión a sectores aún no favorecidos; por real orden de 27 de noviembre de 1923 se declaró aplicable a los limpiabotas al servicio de sociedades, círculos, casinos, hoteles, etc. No consiguieron excepción del régimen general, las administraciones de loterías, a tenor de la real orden de 7 de diciembre de 1921.

Sin embargo, siguieron proliferando las excepciones; la real orden de 9 de abril de 1921 exceptuó del descanso, durante los domingos de Carnaval y Piñata, a los establecimientos de alquiler y venta de disfraces, caretas, confetis y serpentinas, con privilegios paralelos en relación con el régimen de jornada máxima, pero mediante la imposición de restricciones y compensaciones; y la de 21 de febrero de 1923 reguló las excepciones al descanso, a solicitar por los Ayuntamientos, fundadas en el carácter tradicional de ferias o de mercados.

Una real orden de 20 de abril de 1922 recordó a los gobernadores civiles la necesidad de dar cumplimiento a la de 15 de junio de 1908, relativa a la publicación en los respectivos boletines oficiales de los pactos celebrados por obreros y patronos sobre descanso dominical en las industrias no exceptuadas, previniéndoles la obligación de enviar un ejemplar al Ministerio y otro al Instituto de Reformas Sociales. Dirigida igualmente a garantizar la efectividad de la compensación a que los dependientes tenían derecho por el trabajo realizado en domingo, la real orden de 7 de noviembre ordenó a los presidentes de las Juntas locales de reformas sociales que convocaran a los comerciantes y dependientes de los gremios exceptuados de la ley de descanso dominical con la invitación de celebrar convenios colectivos, y si éstos no se concertaran, las propias Juntas fijarían los días en que el descanso de compensación debería tener lugar.

Una serie de disposiciones completaron y aclararon la norma sobre jornada máxima de ocho horas en profesiones y actividades diversas; la real orden de 6 de agosto de 1921, dictando reglas para la aplicación de la jornada máxima mercantil en las farmacias, norma declarada en suspenso por la de 9 de noviembre de 1922 y objeto de interpretaciones por el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de junio de 1923; la de 17 de octubre de 1921, sobre su aplicación a los diferentes servicios ferroviarios; la de 9 de febrero de 1922, determinando a qué guardabarreras alcanzaba y a cuáles no, la excepción de la jornada máxima legal, clasificando al respecto los pasos a nivel; la de 7 de febrero de 1923, sobre peluquerías en círculos de recreo y fondas u hoteles; la de 7 de julio de 1923, especificando los trabajos sujetos y exentos a la jornada legal de ocho horas en los establecimientos bancarios; la de 9 de agosto de 1923, sobre revisión y anulación de acuerdos que exceptuaren de la jornada mercantil a tabernas y expendedurías de bebidas alcohólicas.

Como los beneficios laborales son irreversibles, la real orden de 21 de enero de 1920 mantuvo en vigor la norma sobre descanso nocturno en la industria panadera, pese a las instancias solicitando la suspensión de aquélla, insistiendo aún en ello la real orden de 19 de mayo de 1921.

Paralelamente a lo dispuesto para el descanso dominical, la real orden de 20 de abril de 1922 ordenó a los inspectores de trabajo que cumplimentasen la real orden de 6 de agosto de 1920, dando cuenta al Ministerio de Trabajo y al Instituto de Reformas Sociales de los pactos sobre jornada mercantil y jornada de ocho horas.

Sobre los sectores más protegidos por la legislación anterior siguieron dictándose normas complementarias; así, la real orden de 12 de enero de 1921 dictó disposiciones para que los explotadores de minas cumplieran con las obligaciones que el reglamento—de 28 de enero de 1910, sobre policía minera—les imponía en casos de accidentes, así como lo relacionado con aparatos de salvamento y servicios sanitarios; para incentivar el celo de los ingenieros de minas se dictó la real orden de 12 de octubre de 1921; el real decreto de 13 de noviembre de 1922 cargó a las empresas mineras los gastos originados por las visitas de inspección a consecuencia de sucesos desgraciados ocurridos en ellas, determinando los títulos técnicos que debían ostentar quienes dirigieran los trabajos.

Múltiples normas sobre seguridad contenía el real decreto de 25 de junio de 1920, aprobando el reglamento de explosivos, pues la renuncia del Estado al monopolio de la fabricación y venta de éstos imponía «la necesidad de completar en lo posible la reglamentación de esta

industria y de una resuelta actuación del Estado en la vigilancia»... Es importante el precepto que impuso un deber muy intenso de obediencia del obrero, incluso, como decía el legislador, por conveniencia propia; ... «los que no se conformen escrupulosamente con este precepto serán advertidos, multados o despedidos, según la gravedad de la falta». También en la norma de adjudicación del servicio de fósforos y cerillas fosfóricas—real decreto de 9 de noviembre de 1922—se obligaba al contratista al cumplimiento de las leyes sanitarias, de las reguladoras de las condiciones del contrato de trabajo y de las protectoras de los trabajadores.

c) *Normas sobre previsión social (accidentes de trabajo, retiro obrero, paro, maternidad y seguro agropecuario)*

Múltiples normas siguieron apareciendo sobre accidentes de trabajo de acuerdo con una política legislativa de complemento y ampliación de las disposiciones de 1900. Pero la norma más relevante es indudablemente la ley de 10 de enero de 1922, reformando y derogando la anterior; su reglamento fue aprobado por el real decreto de 29 de diciembre del mismo año.

Como principales modificaciones sustantivas, la nueva normativa sobre accidentes de trabajo no consideró rota la relación de causalidad entre trabajo y lesión por la conducta imprudente del trabajador, si la imprudencia era profesional, ... «consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo»; por lo tanto, en estos casos el patrono no se eximia de responsabilidad, solución a la que más o menos había llegado antes la jurisprudencia sirviendo de cita las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de mayo y 1 de septiembre de 1914 y 28 de enero y 28 de junio de 1916, delimitando, de paso, aquella imprudencia profesional de la temeraria (37); extendió la protección a los trabajadores extranjeros, así como a sus derechohabientes que residieren en territorio español; determinó, a través de una clasificación más completa y de supuestos más depurados, las industrias y trabajos que daban lugar a la responsabilidad patronal; aumentó la indemnización por incapacidad temporal y garantizó la asistencia médica y farmacéutica del obrero hasta que se hallase en condiciones de volver al trabajo, estableciendo al respecto un régimen de tutela muy completa para él y para su familia; hizo extensiva la indemnización

---

(37) Un buen análisis en J. HINOJOSA FERRER y R. ESPEJO DE HINOJOSA: *La nueva ley de Accidentes de Trabajo, concordada y comentada*, Valencia (Imprenta V. Taroncher), 1922, pp. 53 y ss.

por muerte del obrero a los hijos naturales reconocidos; fijó generosamente el alcance del salario para el cálculo de prestaciones, comprendiendo en él «la remuneración o remuneraciones que efectivamente gane el obrero, en dinero o en cualquier otra forma..., ya sean aquéllas en forma de salario fijo o a destajo, ya por horas extraordinarias, o bien por primas de trabajo, manutención, habitación u otra remuneración de igual naturaleza»; dedicó particular atención a la política preventiva y rehabilitación. No obstante éstas y algunas otras reformas progresivas, el seguro seguía siendo voluntario, pudiendo el patrono sustituir sus obligaciones a través de éste, bien en mutualidades patronales, bien en sociedades de seguros constituidas con arreglo al Código de Comercio. Además, no se protegió plenamente el accidente de trabajo agrícola, dando lugar, la fórmula excesivamente convencional e intermedia adoptada por el legislador, a una profusa jurisprudencia delimitadora (por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo de 15 de enero, 2 de abril y 1 de mayo, todas de 1925). Los conflictos surgidos en la aplicación de la ley se resolvían por el procedimiento contencioso establecido en la ley de Tribunales Industriales, de 22 de julio de 1912.

En desarrollo de la ley, el real decreto de 21 de abril de 1922 aprobó el reglamento para el servicio de inspección, pues modificado por la nueva normativa todo el procedimiento para la inspección y cobro de las multas por infracción de las leyes sociales dirigidas a garantizar la integridad física de los trabajadores, era necesario establecer rápidamente normas a las que se acomodara transitoriamente el nuevo régimen.

La norma básica sobre retiro obrero vino constituida por el real decreto de 21 de enero de 1921, aprobando el reglamento general para la aplicación del real decreto de 11 de marzo de 1919. Tres condiciones se exigían para la inclusión en el régimen de seguro obligatorio de vejez: ser asalariado, estar comprendido entre los dieciséis y sesenta y cinco años y tener un haber anual que, por todos conceptos, no excediera de cuatro mil pesetas. El concepto de asalariado era muy amplio, pues abarcaba a los obreros, cualesquiera que fuera el sexo, patrono, clase de trabajo, actividad agrícola, industrial o mercantil, y la forma de remuneración; expresamente incluía a los trabajadores a domicilio y a los destajistas; además, estaban afectados los empleados de corporaciones municipales, provinciales o regionales, las instituciones oficiales autónomas y de personas, empresas, sociedades y asociaciones, aunque el objeto de su actividad no fuera la obtención de un lucro, sino la prestación de un servicio público o social. Incluso, y el precedente es de importancia, ... «los

que presten a corporaciones, empresas, asociaciones o particulares un servicio habitual de *carácter intelectual*, por obligación contraída por nombramiento o por contrato escrito o verbal». Se regulaba el régimen inicial y periódico de financiación, a cargo del Estado y de los patronos; los asegurados podían aplicar sus cuotas personales a acrecentar la pensión inicial, constituyendo así su pensión normal; a causar una pensión temporal que adelantara la edad de retiro o, en último caso, a formar un capital para caso de fallecimiento. Se prevenían reglas especiales para los trabajadores no comprendidos, por edad, o por renta, en los preceptos generales, y también para casos intermedios, como el de los trabajadores mayores de cuarenta y cinco y menores de sesenta y cinco años. Se encargaban de la aplicación del régimen de retiro obrero el INP; las Cajas colaboradoras regionales y provinciales, cuyo reglamento fue aprobado por real decreto de 14 de julio de 1921; las entidades aseguradoras de gestión complementaria—mutualidades, montepíos o cajas organizadas por asociaciones o federaciones profesionales, etc., o mutualidades, montepíos y cajas de empresa, o, en definitiva, compañías mercantiles de seguros—y entidades de ahorro directo.

Además de la protección contra la vejez, se estableció un régimen transitorio de protección a los inválidos, sobre unas bases paralelas a la protección de aquella contingencia.

Entre las normas complementarias, el real decreto de 4 de marzo de 1922 introdujo ciertas modificaciones en el INP, con el fin principal de conseguir que la gestión del retiro obrero obligatorio se uniese la acción nacional con la acción regional. En la misma línea de colaboración, la real orden de 16 de enero de 1923 aprobó el reglamento de la Comisión permanente asesora, patronal y obrera del INAP, para conseguir la presencia de los interesados en la aplicación y desarrollo del régimen de retiro obrero. Una real orden de 5 de septiembre de 1923 elevó el recargo sobre las primas, a fin de vigorizar económicamente a las Cajas regionales.

La circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1922 había mantenido la constitucionalidad del régimen de retiro obrero y de la vía de apremio para las exacciones de los descubiertos en las obligaciones patronales.

Bajo la superior dirección y vigilancia del Ministerio de Trabajo, la real orden de 29 de septiembre de 1920 creó un Servicio general de colocación y otro de estadística de la oferta y demanda de la mano de obra; el primero tenía como fines el conocimiento, regulación y selección de la oferta y la demanda de trabajo en las distintas comarcas de España; la comprobación del paro forzoso; la coordi-

nación del funcionamiento de los diversos organismos encargados del Servicio de colocación. Para ello, el Ministerio de Trabajo se comprometió a estimular y favorecer, mediante subvenciones regladas, las Bolsas u oficinas de colocación. Lo más característico era la permisión de estos servicios a cargo de la iniciativa privada, haciéndoles, en su caso, objeto de subvenciones y auxilios. Una real orden de 4 de octubre de 1922, ordenando los servicios de la Subdirección de Trabajo, reguló los de seguros sociales y bolsas de trabajo, y dispuso que el negociado de bolsas de trabajo intervendría en la ejecución de la real orden de 29 de septiembre de 1920. Más tarde, la real orden de 17 de noviembre de 1922 recomendó a los gobernadores civiles el más exacto cumplimiento de lo previsto en la de 4 de octubre, a cuyo efecto, y precisamente en los días uno a quince, en la primera quincena, y quince al veinte, en la segunda de cada mes, comunicarían por telégrafo al Ministerio noticia detallada de los casos de paro forzoso de obreros de cualquier ramo del comercio, de la industria o de la agricultura ocurridos en sus respectivas provincias: causas determinantes del paro, número y sexo de los obreros a que afecte; caracteres permanentes o circunstanciales del mismo y soluciones que, en su caso, correspondan adoptar para dar trabajo a los parados mediante la ejecución de obras públicas u otras medidas de carácter sustitutivo.

Una ley de 13 de julio de 1922, autorizando al Gobierno para ratificar el convenio sobre paro forzoso adoptado por la Conferencia Internacional en 1919, autorizó, además, al Ministerio de Trabajo para que éste introdujera, en las leyes y disposiciones relativas al paro forzoso, las modificaciones derivadas de aquella ratificación.

El real decreto de 27 de abril de 1923, aclarado y completado por la real orden de 1 de septiembre de 1923, subvencionó a las sociedades que practicasen, única o conjuntamente, la cobertura del riesgo de paro forzoso, con cargo a crédito autorizado por la ley de Presupuestos para el ejercicio 1922-23. Se definía el paro forzoso como el producido por causas involuntarias al obrero, que no fuesen incapacidad, enfermedad o accidente, quedando expresamente excluido el que se originase en huelga, o el *lock out* determinado por actos colectivos de los obreros. Para tener derecho a las subvenciones se requería que las indemnizaciones otorgadas por las sociedades no excedieran del 60 por 100 del jornal, ni de más de noventa días al año, y garantizándose, por los órganos directivos de cada entidad, que las subvenciones no habían sido destinadas a la constitución de fondos de resistencia ni a gastos de administración o propaganda.

La ley de 13 de julio de 1922, autorizando también al Gobierno

para ratificar el convenio de la OIT sobre empleo de las mujeres antes y después del parto, de 1919, dispuso la creación de una Caja de seguro obligatorio de enfermedad, cuyas normas de funcionamiento establecía el ministro de Trabajo, previos los informes del Instituto de Reformas Sociales y del INP, introduciendo, además, en la legislación por la que se rigió tal empleo, las modificaciones oportunas.

La real orden de 25 de abril de 1923 estableció que por el INP se procediese a la adaptación y desarrollo de las bases contenidas en el informe emitido por el mismo para la efectividad de la ley de Presupuestos 1922-23, a fin «de establecer un seguro de maternidad separadamente del de enfermedad», de modo que en su día pudieran integrarse ambos seguros.

El real decreto de 21 de agosto de 1923, al modificar la ley de 13 de marzo de 1900, de acuerdo con la autorización de la ley de 13 de julio de 1922, preceptuó que durante los periodos de alejamiento del trabajo por embarazo, parto o puerperio, las obreras tenían derecho a la asistencia gratuita de un médico o de una comadrona y a una indemnización diaria suficiente para su manutención y la del niño en buenas condiciones de higiene. Para la efectividad de esta medida, el ministro de Trabajo, Comercio e Industria debía dictar las normas y la reglamentación de un sistema de Caja de seguro obligatorio con subvención estatal, previo informe del INP, disponiendo de las consignaciones que para tal fin figurarían anualmente en los presupuestos generales del Estado. Provisionalmente, y hasta la implantación de la Caja, se ponía en funcionamiento un *régimen de subsidio tutelar de la obrera que diera a luz*; consistía en cincuenta pesetas a favor de las obreras afiliadas en el régimen obligatorio de retiro obrero, que no abandonaren al recién nacido y se abstuviesen de todo trabajo durante dos semanas. El INP era el administrador del llamado «Fondo inicial de maternidad», creado para atender a estos subsidios.

Una reforma en el estatuto de la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario tuvo lugar con el real decreto de 5 de octubre de 1922; respecto de los estatutos de 1919, se observó una intensificación del seguro pecuario y otras formas de cobertura que contribuyesen a reparar los daños que en la riqueza agrícola ocasionaban diversas vicisitudes exteriores. Pero la reforma no afectó sustancialmente a la estructura orgánica de la mutualidad.

- d) *Normas sobre política social (orientación y formación profesional, vivienda, crédito, pósitos, cooperativas y ahorro, acción benéfica y sanitaria)*

El real decreto de 14 de mayo de 1921 asumió la reorganización de la Junta de Patronato de ingenieros y obreros pensionados en el extranjero; se ampliaba la protección a las clases obreras y se establecía, para elevar su educación técnica, un ciclo de enseñanza de carácter educativo y técnico adecuado.

Una nueva normativa sobre las casas baratas apareció con la ley de 10 de diciembre de 1921; su preocupación fundamental fue facilitar el crédito, favoreciendo la construcción de gran número de casas que, con el tiempo, pasasen a la propiedad de sus habitantes, o de alquiler, mirando a resolver la crisis de la vivienda. El real decreto de 8 de julio de 1922 aprobó el reglamento; se trata de una extensísima disposición, compuesta de cuatrocientos cincuenta artículos, y de quince capítulos, relativos al concepto legal de la casa barata, aprobación de los terrenos y calificación de la casa; exenciones tributarias; préstamos del Estado; garantía de renta a los propietarios de casas edificadas para alquillarlas; abono de parte de los intereses de préstamos y obligaciones y de la subvención directa; autorizaciones al Estado y entidades oficiales y deberes de los Ayuntamientos; expropiación forzosa; transmisión de la casa barata por herencia; del seguro; juntas de casas baratas; organización y funcionamiento del servicio especial de casas baratas; saneamiento de habitaciones insalubres; sanciones y preceptos de carácter general, facultando al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria para que, oyendo al Instituto de Reformas Sociales, resolviera las posibles dudas a que dieran lugar las nuevas normas.

Para garantizar la eficacia de tan importante legislación, la real orden de 31 de octubre de 1923 encomendó al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria para abrir información acerca de la ley y de su reglamento, información dividida en dos partes—oral y escrita—por las reales órdenes de 3 y 15 de noviembre.

Sobre condiciones higiénicas de la vivienda en general, la real orden de 9 de agosto de 1923 aprobó la moción formulada por un consejero de Sanidad.

El real decreto de 29 de octubre de 1923 creó la «Junta para el estudio del crédito agrícola», con la misión de proponer las bases en que había de fundarse el establecimiento del crédito agrícola en España.

Sobre pósitos, la circular de 4 de diciembre de 1922 adoptó medidas para el reparto de los fondos paralizados, concediendo préstamos a cámaras, sindicatos, asociaciones y comunidades agrícolas, así como a agricultores y ganaderos, y la real orden de 27 de abril de 1923, aprobó el reglamento para la ejecución de la ley de 1906, regulando con particular detalle el protectorado de los pósitos a cargo del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria y por medio de la Delegación Regia de Pósitos.

Sobre cooperativas, el real decreto de 9 de febrero de 1923 creó en el Instituto de Reformas Sociales una sección de cooperación, con el encargo de realizar los estudios y trabajos de estadísticas, información y divulgación de la acción cooperativista y de legislar sobre la materia.

Bajo el patronato del monarca, el real decreto de 18 de julio de 1922 creó una institución de beneficencia para las Hurdes, dirigida a remediar sus singulares necesidades. En la misma línea, la real orden de 5 de febrero de 1923 organizó una misión pedagógica para combatir el analfabetismo en las Hurdes.

#### IV. Hacia la publicación de las estructuras profesionales colectivas

##### 1. LA REGIÓN CATALANA COMO CAMPO DE EXPERIMENTACIONES INSTITUCIONALES

Para el comercio de Barcelona, el real decreto de 24 de abril de 1920, modificado por las reales órdenes de 18 de octubre y 13 de diciembre de 1921, estableció la división en seis grupos—banca, seguros, transportes, venta al por mayor, venta al detall y ramo de alimentación—, disponiendo la organización, en cada uno de ellos, de un *Comité Paritario*, y, común a todos, de una *Comisión mixta*.

El Comité Paritario de cada grupo estaba constituido por igual número de patronos que de empleados, siempre proporcional al de dependientes en cada uno de aquéllos, procurándose que el número total de miembros de cada Comité no fuese ni menor de doce ni mayor de cuarenta. Estos Comités tenían funciones conciliadoras, y todos sus acuerdos, referentes a sueldos, horarios y reglamentación de trabajo, debían ser aprobados por la Comisión mixta, sin cuyo requisito no alcanzaban vigor alguno. La Comisión conocería también de los asuntos no resueltos por los Comités.

La Comisión mixta se formaba con tres representantes de los patronos y tres de los obreros de cada uno de los cuatro Comités Paritarios—elegidos por estos mismos—, bajo la presidencia de un magistrado de la Audiencia de Barcelona. La Comisión debía resolver cualquier gestión propuesta por los Comités; fijar los sueldos mínimos en cada especialidad comercial; cuidar del cumplimiento de las leyes sociales vigentes dentro de su propia esfera, e incluso proponer a los poderes públicos las reformas y medidas adecuadas a su finalidad. Los acuerdos de la Comisión eran obligatorios para todos los elementos en ellas representados, si bien no era válido acuerdo alguno en contradicción con leyes vigentes del Reino. Tales acuerdos podían ser revisados ante la misma, y los que resolvieran la revisión eran ejecutorios, sólo cuando tuvieran carácter general o afectaren a una rama o gremio del comercio; en otro caso podía recurrirse contra ellos, enalzada, ante el Ministerio de Trabajo. La real orden de 17 de febrero de 1923 dispuso que estos recursos se tramitaran por la Delegación Regia del Trabajo de Barcelona, la que después de informar los remitiría al Ministerio para la resolución definitiva. La norma últimamente citada estableció, además, que contra las multas de carácter particular impuestas por la Comisión podían los interesados, si aquéllas no hubiesen sido acordadas por unanimidad, producir recurso ante el magistrado-presidente de la Comisión, sin que contra su resolución se diese recurso alguno. También se dictaban reglas para la ejecución de los acuerdos.

La representación y los cargos, tanto en los Comités como en la Comisión, duraban cuatro años, renovándose por mitad cada dos.

La operatividad de la Comisión se deduce sobradamente de normas, como las reales órdenes de 2 de enero y 10 de mayo de 1922.

Su coexistencia con los Comités Paritarios, regulados por el real decreto de 5 de octubre de 1922, se previó por la real orden de 3 de noviembre del propio año. Gallart Folch hizo hincapié en el carácter público del organismo, manifestado paladinamente... «cuando, en uno de sus acuerdos, el de confabulaciones, de fecha 26 de septiembre de 1921, afirmó que las leyes sociales y los acuerdos de aquella Comisión mixta eran prescripciones de derecho público»... (38).

También para la provincia de Barcelona, y con base en el real decreto de 15 de octubre de 1921, el de 3 de noviembre de 1922 estableció normas para la sindicación profesional voluntaria, sin

---

(38) Cfr. *Derecho administrativo y procesal de las corporaciones de trabajo*, Barcelona (Bosch), 1929, p. 13; también J. MALUQUER ROSES y M. GODAY PRATS: «Primeras manifestaciones del arbitraje y la paridad en Barcelona», *Revista Social*, Barcelona, 1928, núm. 11, pp. 337 y ss.

perjuicio del derecho de asociación, garantizado por el artículo 13 de la constitución y regulado por la ley de 30 de junio de 1887 y su reglamento de 10 de marzo de 1923.

Los patronos y obreros podían organizarse en sindicatos «*exclusivamente*» patronales u obreros del oficio, gremio y demarcación respectivos». Excepciones y régimen propios se preveían para la sindicación del personal de empresas que prestasen en la región servicios de carácter público o para la patronal en industria marítima de transportes. Se añadía, por otra parte, que los sindicatos legalmente constituidos podían concertar uniones permanentes o pactar uniones e inteligencias circunstanciales para el amparo de sus intereses profesionales comunes, mediante acuerdo adoptado en cada sindicato por mayoría absoluta del total de asociados. Con un criterio muy amplio se concebían las facultades de los sindicatos, comprendiendo el ejercicio del derecho de petición, la organización de enseñanzas profesionales, la fundación de instituciones benéficas de previsión y de asistencia social, la promoción de modificaciones y mejoras de los reglamentos de higiene y seguridad del trabajo, la intervención en las negociaciones de contratos colectivos de trabajo, en los pactos regulados del descanso dominical, jornada mercantil, jornada de ocho horas, jornada nocturna en panaderías, etc.

Sin duda el crecimiento industrial de la región catalana, sin parangón en el resto de la península, llevó al establecimiento de una *Delegación Regia* del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, por real decreto de 9 de febrero de 1923. Con capitalidad en Barcelona su jurisdicción se extendía a las cuatro provincias catalanas y a Baleares. Su misión consistía en recopilar y archivar todos los antecedentes relativos a la actuación de las organizaciones profesionales, patronales y obreras, y la redacción de historiales de las huelgas, *lockouts* y demás conflictos de carácter social que se desarrollaron en el territorio de su jurisdicción; informar al ministro, en tiempo oportuno, de cuantas circunstancias pudieran influir en las relaciones entre patronos y obreros de cualquier industria, que amenazaren originar cualquier conflicto de trabajo; intervenir en los conflictos de esta índole, una vez que se hubiesen planteado, para procurar una solución amistosa de los mismos, pudiendo al efecto acordar de oficio o a instancia de partes interesadas, la constitución de *comités paritarios circunstanciales*, o bien proponer al ministerio la de *comités paritarios permanentes*, conforme al real decreto de 5 de octubre de 1922; y, por último, aparte de las funciones expresamente encomendadas por el ministro, promover la sindicación profesional voluntaria, de acuerdo con el real decreto de 3 de noviembre de 1922.

## 2. COMITÉS PARITARIOS CIRCUNSTANCIALES Y PERMANENTES

A fin de conseguir la armonía entre el capital y el trabajo, el real decreto de 5 de octubre de 1922 autorizó al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, y a las autoridades provinciales o regionales de ellos dependientes, a acordar de oficio, o a instancia de parte interesada, el establecimiento de comités paritarios para resolver circunstancial o permanentemente los conflictos de determinadas industrias o ramas de la producción. Dentro de cada categoría de trabajo —agricultura, comercio, industria, minas y transporte— el régimen paritario se establecería por industrias y por grupos u oficios o profesiones. Podrían tener carácter local o regional, o bien constituirse por empresas de más de quinientos obreros, dependientes o empleados. Sus propias normas determinarían las facultades circunstanciales o permanentes a realizar, siendo ejecutivos los acuerdos del comité adoptados por la mayoría absoluta de los vocales miembros.

## 3. DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN PROFESIONAL

Con carácter general; el real decreto de 25 de agosto de 1923, ligeramente completado por la real orden de 14 de diciembre, refundió los preceptos del real decreto de 16 de agosto de 1916 y del reglamento para su ejecución de 23 de marzo de 1917—referente al reconocimiento de la personalidad y tramitación de las reclamaciones de las asociaciones legalmente constituidas por empleados y obreros de las empresas y compañías concesionarias de servicios públicos—, extendiendo el régimen a otras empresas e industrias y organizando un registro de ellas en el Instituto de Reformas Sociales. Estas compañías o empresas industriales o asociaciones patronales venían obligadas a reconocer la personalidad de las asociaciones o sindicatos constituidos por sus empleados y obreros, debidamente inscritos, de modo que aquéllas debían tratar con éstas «de las peticiones o reclamaciones de carácter colectivo acerca de las condiciones de trabajo». Se estableció un casuístico procedimiento para la instrumentación de las reclamaciones o peticiones dirigidas por las asociaciones o sindicatos obreros a las compañías, empresas o asociaciones patronales, llevándolos hacia formas pacíficas de negociación. Si éstos fracasaran, la autoridad laboral correspondiente trataría de conseguir la reanudación de las negociaciones, y de no lograrlo constituiría un comité paritario de carácter circunstancial, de acuerdo con el real decreto de 5 de octubre de 1922, dando entrada a la conciliación, o, en su caso, al arbitraje. Si estuviere constituido un comité paritario per-

manente, conforme a la norma citada y al real decreto de 24 de abril de 1920, éste sería el encargado de tramitar las reclamaciones, si bien no podría perder el contacto con las autoridades administrativas competentes. Cuando todo lo anterior no resolviese el problema, el ministro de Trabajo, Industria y Comercio podría someter la cuestión al Instituto de Reformas Sociales para que informara sobre sus antecedentes. A la vista del informe el ministro realizaría gestiones para que las partes en conflicto lo aceptasen como bando o resolvería adoptar por sí, o proponer al gobierno, según la índole de ellas, las resoluciones que aconsejase la defensa del bien público. Los avisos de paros y huelgas no detenían en ningún caso los procedimientos de conciliación, y se procuraba que aquellas no tuvieran lugar sin haber agotado estos procedimientos. Y aun fracasadas todas las gestiones, la autoridad competente debía reunir cada quince días al comité paritario circunstancial para procurar los términos de una conciliación que resolviera el conflicto. Los jefes o promotores de una huelga de cuyo origen no se hubiese dado cuenta a la autoridad y los patronos que incumplan los trámites reglamentarios serían sancionados de acuerdo con la ley de 19 de mayo de 1908.

#### 4. CENSOS PATRONALES Y OBREROS

El desarrollo de las estructuras profesionales colectivas exigía unos datos de base que se pretenden conseguir y actualizar a través de los censos. El real decreto de 3 de noviembre de 1922 dictó reglas al respecto para que aquéllos «en todo momento constituyan un registro público y permanente de la población patronal y obrera». El censo patronal se configuraba con tal carácter, como aquel en el que debían figurar inscritos los datos personales del patrono, con referencias a la industria o comercio, domicilio social y, en su caso, domicilio de la explotación. En el de obreros—manuales—deberían figurar, igualmente, sus datos, con inclusión de la especialidad profesional, categoría y jornal, exceptuando a los menores de veintitrés años y a los aprendices. La formación, conservación, custodia y renovación del censo patronal y obrero correspondía a la Dirección General de Estadística. Obtenida por ésta, la inscripción de patronos y obreros de una provincia, se procedería por la dirección a dividir en secciones el censo patronal y obrero de cada municipio, correspondiendo las secciones a grupos profesionales diversos de industria y trabajo. La omisión o falsedad de datos determinaba la imposición de sanciones. Los censos provinciales deberían ser renovados a los cinco años de su

formación y aplicados durante su vigencia como censos electorales para la constitución de comisiones mixtas, comités paritarios, etc.

Se dispuso que la Dirección General de Estadística formaría igualmente un censo general de asociaciones de España, comenzando por la provincia de Barcelona. A tal efecto, normas posteriores tratan de hacer cumplir sus prescripciones; así, las reales órdenes de 29 de mayo de 1923 sobre establecimiento de un censo general; de 28 de mayo, para la formación del censo en las provincias de Oviedo, Valencia, Vizcaya y Zaragoza...

