

Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79032> EDICIONES
COMPLUTENSE

Gestación y primeros pasos del Ministerio de Trabajo en España, 1920-1923

Santiago Castillo¹

Recibido: 1-9-2021 / Aceptado: 28-9-2021

Resumen. Las revoluciones liberales y el desarrollo industrial imponían en el siglo XIX, en distinto grado según países, un nuevo marco de relaciones laborales que, se pensaba, traería prosperidad económica general y relaciones laborales cada vez más armónicas, siempre que el Estado se abstuviese de intervenir en ellas. Pero ya en las postrimerías del XIX, la gravedad manifestada por la *cuestión social* incitaba a pensar en el fracaso de la aplicación de tales principios y diversos países promoverán la intervención progresiva del Estado para su remedio. En España ese proceso hacia un intervencionismo social –científico, es decir, planificado– del Estado se iniciará en 1900 con leyes como la de accidentes del trabajo y con organismos como *Instituto de Reformas Sociales*, 1903, *Inspección del Trabajo*, 1906, *Instituto Nacional de Previsión*, 1908, *Consejo Superior de Emigración*, 1907; *Patronato de Ingenieros y Obreros Pensionados en el Extranjero*, 1910... hasta llegar a la creación del *Ministerio de Trabajo*, 1920, organismo superior que iniciaría su trayectoria englobando a todos ellos.

Palabras clave: Economía política clásica, liberalismo individualista, instituciones públicas de intervención social, Ministerio español de Trabajo 1920-23.

[en] Gestation and first steps of the Ministry of Labor in Spain, 1920-1923

Abstract. Liberal revolutions and industrial development imposed in the nineteenth century, to varying degrees according to countries, a new framework of labor relations that, it was thought, would bring general economic prosperity and increasingly harmonious labor relations, provided that the State refrained from intervening in them. But already in the late nineteenth century, the seriousness manifested by the *social question* prompted us to think about the failure of the application of such principles and various countries will promote the progressive intervention of the State for its remedy. In Spain, this process towards a social interventionism – scientific, that is, planned – of the State began in 1900 with laws such as that of accidents at work and with organizations such as the Institute of Social Reforms, 1903, Labor Inspection, 1906, National Institute of Forecast, 1908, Superior Council of Emigration, 1907; Board of Engineers and Workers perfecting themselves Abroad, 1910 ... until the creation of the Ministry of Labor, 1920, a higher body that would begin its trajectory encompassing all of them.

Keywords: Classical political economy, individualist liberalism, public institutions of social intervention, Spanish Ministry of Labor 1920-23.

Sumario: A guisa de preámbulo. Nuestro punto de partida: El Estado abstencionista. El Ier Congreso Nacional Sociológico. De la Comisión de estudio a la de Reformas Sociales. Vientos de cambio. El trienio de arranque del intervencionismo (real) del Estado, 1900-1903. El intervencionismo científico y sus instituciones. El proyecto de Instituto del Trabajo. La Sección de Industria y Trabajo, 1902: los rasgos básicos de las instituciones de reforma. El Instituto de Reformas Sociales, 1903. El Servicio de Inspección del Trabajo, 1906. El Instituto Nacional de Previsión, 1908. El Consejo Superior y la inspección de Emigración 1907-1908. El Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el Extranjero, 1910. Las insuficiencias de un sistema en periodo de crisis. Antecedentes próximos de un nuevo Ministerio. La creación del Ministerio de Trabajo, 1920. La difícil infancia del nuevo organismo, 1920-1923. Bibliografía.

Cómo citar: Carrillo, S. (2021). Gestación y primeros pasos del Ministerio de Trabajo en España, 1920-1923. *Sociología del Trabajo*, 99, 147-165.

A guisa de preámbulo

“[...] El gobierno [...] estima llegado el instante [...] de crear el Ministerio de Trabajo que de momento recoja y aúne cuantos Centros y organismos dependientes del Estado y agregados a distintos Ministerios dedican hoy su actividad a la acción social en relación con el mundo del trabajo[...] [Preámbulo]

A él “[...] quedan asignados desde luego 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,

¹ Universidad Complutense, Madrid. Correo electrónico scastill@ucm.es.

Industria y Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero” [art. 1º]²

Con la integración del elenco de instituciones citadas en el Decreto de creación del *Ministerio de Trabajo* en mayo de 1920, culminaba una etapa crucial del proceso de construcción de organismos necesarios para la intervención social comenzado de forma firme dos décadas antes en nuestro país.

El objeto de este artículo es comenzar por abordar en pinceladas generales los antecedentes de dicho proceso para tratar, con alguna mayor profundidad, el período final del mismo, desde 1900 en que se iniciará la creación de los distintos organismos que el Decreto enumera. Centraremos, por último, nuestra atención en los tres primeros años de existencia del propio Ministerio que abría, como indicamos, una nueva y trascendental etapa en la política del Estado, cuya trayectoria centenaria es la materia central de los trabajos contenidos en este número de *Sociología del Trabajo*.

Nuestro punto de partida: El Estado abstencionista

Para el grado de generalidad que en esta introducción mantendremos, digamos que las revoluciones liberales y el desarrollo industrial imponían en el siglo XIX, en distinto grado y diferente cronología, según países, un nuevo marco de relaciones laborales basado en: la igualdad ante la ley, la libertad de industria y la libertad del mercado de trabajo. Aplicar tales principios contra las regulaciones del Antiguo Régimen, se pensaba, traería prosperidad económica general y relaciones sociales cada vez más armónicas, siempre que el Estado se abstuviese de intervenir en ellas. Dicho marco se basaba en los principios doctrinales de la llamada *economía política clásica* o del liberalismo individualista que aparejaban la doctrina del abstencionismo del Estado. (Cabrera, 2014, p. 44).

Uno de los componentes básicos de las revoluciones liberales era que la libertad contractual entre empresario y trabajador, entre capital y trabajo, se consideraba basada en el principio de igualdad formal ante la ley.

La revolución *transformaba* a todos los individuos en ciudadanos, por tanto patronos y obreros debían ser considerados formalmente iguales y autónomos al pactar cualquier tipo de contrato, incluido el laboral, realizado libremente. Desde tales postulados no era, pues, pensable la existencia de un derecho específico del trabajo. Sólo existía el contrato de trabajo como un tipo más de contrato dentro del derecho civil (Alonso Olea, 1970, pp. 5-51).

Por tanto, el Estado no debía interferir en tales relaciones entre iguales. El contrato que éstos pactasen sería fuente y ley única de la relación de trabajo. El Estado debía mantener una política de no ingerencia, de abstencionismo normativo al respecto salvo para preservar que estos contratos se llevasen a cabo de forma individual y libre. Esto, dada la situación real no formal de desigualdad, producía como resultado el que las condiciones de trabajo dependiesen de la voluntad empresarial y los contratos expresasen la mera adhesión del trabajador a esas condiciones. Situación que ha podido ser catalogada de *dictadura contractual del patrono*. (San Miguel Arribas, 1952, p. 40)

De forma complementaria con esto, el individualismo económico era también contrario a la formación de sindicatos. Estos, como es bien sabido, pretenden que los trabajadores en general, o al menos sus afiliados, no admitan relaciones laborales en que se pacte por debajo de unos mínimos –salariales, de horarios y otras condiciones de trabajo– sea cual sea la situación coyuntural del mercado de trabajo. De ahí que los individualistas consecuentes propugnasen la prohibición de las entonces llamadas en España *sociedades de resistencia* al capital, –los sindicatos– oponiéndose a la acción colectiva bajo la forma temporal, la huelga, y bajo su forma permanente, la acción sindical.

Con estos principios como sustrato, y el maquinismo y los progresos tecnológicos que acarrió la industrialización, “pudieron pactar salarios de hambre, jornadas agotadoras –de quince y dieciséis horas– descansos irrisorios; llegase al empleo abusivo de mano de obra femenina e infantil, y se pudo efectuar el trabajo en locales infectos, lóbregos, y húmedos” (García Oviedo, 1934, p. 14)

Ahora bien, la interpretación que del papel del Estado suponía el liberalismo económico estricto se iría modificando en diversos países. Desde los pioneros pasos de la legislación inglesa de comienzos del XIX, algunos otros Estados irán poniendo en vigor diferentes leyes reguladoras de diversos aspectos de las relaciones laborales –trabajo de niños y mujeres, duración de jornada, aceptación primero, regulación después, de los sindicatos y de su capacidad de acción colectiva... (Ramm, 1994, pp. 99 y ss.; Castillo, 2008, pp. 13-16)

En el último tercio del siglo, en todo caso, no era difícil defender que la libertad económica y la supresión de cualquier obstáculo que estorbara la iniciativa individual y la libre concurrencia daban como resultado una prosperidad económica general, pero era cuando menos igual de evidente que no generaban precisamente “unas relaciones sociales *cada vez más armónicas*” que, como sabemos, afirmaban los economistas clásicos. Por ello, en las décadas finales del XIX, empezarán a confluir diversas propuestas propugnadoras de otorgar al intervencionismo del Estado carácter de corrector de los desequilibrios hasta entonces producidos.

Sin duda la iniciativa más sonada e importante sería la tomada por Bismarck en Alemania, ampliando el campo de intervención del Estado a la puesta en marcha de los seguros sociales obligatorios de enfermedad, 1883, accidentes, 1884, e invalidez y vejez, 1889. Bismarck contribuiría al replanteamiento de la polémica intervencionista de finales de siglo, sobre todo tras la convocatoria de la Conferencia de Berlín, en 1890. (González Posada, 1929, pp. 83 y ss).

² Real Decreto de 8-V-1920. Creación del Ministerio de Trabajo, *Gaceta de Madrid*, 9-V-1920.

La paralela toma de conciencia de las tremendas dimensiones reales de la pobreza en distintos países ponía de relieve las insuficiencias de las iniciativas privadas, caritativas y filantrópicas para hacerlo frente y, por tanto, hacía sentir la *necesidad* de algún tipo de intervención del Estado. Un hito emblemático de ello sería la encíclica *Rerum Novarum*, 1891, que decantará hacia planteamientos intervencionistas la polémica existente en el campo católico, despejando el camino al desarrollo de un amplio catolicismo social desde finales de siglo. (Montero, 1988 y 1983).

La respuesta de Bismarck se daba en un marco de general recomposición del movimiento obrero europeo en los comienzos de los ochenta. Sobre todo la fundación de la segunda Internacional, 1889, y su resolución de convocar a partir de 1890 las manifestaciones del 1º de mayo para recabar de los poderes públicos, “en todos los países y a un mismo tiempo”, su intervención con leyes que mejorasen las condiciones de los asalariados. Los primeros de mayo con la nueva dimensión que imprimía la socialdemocracia política y sindical contribuirían a acelerar la toma de conciencia del problema social por parte de la burguesía y de las elites dirigentes atemorizadas al par que instadas a dar respuesta sobre la capacidad de la política social del Estado para afrontar el problema social.

En paralelo a todo ello, se había venido desarrollando un movimiento de encuentros internacionales. El primer impulso vendría de empresarios paternalistas franceses que convocaban una primera reunión en el París de la exposición universal de 1889 con el tema central de los accidentes de trabajo, dando pie a sucesivos encuentros internacionales en diversas ciudades europeas. En ellos, se trataría sobre la obligación y el grado de implicación del Estado en la protección social en unos comicios que desde 1900 adoptarán ya el nombre de Congresos de accidentes de trabajo y de seguros sociales. (Toucas-Truyen, 2009, pp. 461-482)

Producto de la incidencia de estas iniciativas, el final de siglo vería también la aparición en diversos países de organismos de Estado para el estudio, preparación y, en su caso, ejecución de proyectos legislativos. Desde los primeros *Bureaux of labor statistics* de los Estados de Massachusetts, 1869, Pennsylvania, 1872, y Connecticut, 1873... hasta el *Bureau of labor* para todo USA, 1884, transformado en *Department of Labor* cuatro años más tarde; los *Offi-ce du travail* francés, 1891, o el belga tres años posterior, o la *Commision für Arbeiter-Statistik* alemana de 1892... (Uña y Sarthou, 1902, pp. 261-342)

¿Cuál era el panorama en nuestro país? Las críticas a la Economía Política clásica venían de lejos. Diversos autores con mayor o menor profundidad venían expresándolas, al menos, desde los años setenta³. Pero esas críticas aun procediendo de personajes con peso en la política del país, y aun dándose gobernantes que percibían la posible positividad de intervenir en la cuestión social, no acabarían plasmándose en la práctica en intervencionismo real del Estado, como veremos, hasta el inicio del siglo XX. El año 1883, a medio camino en ese recorrido es una fecha adecuada para constatarlo.

Sin duda, 1883 es un año singular para el estudio del intervencionismo social en España. Se da en él, por un lado, la realización de un autodenominado Ier *Congreso Nacional Sociológico*, convocado para discutir con qué medios podía incidirse en la resolución de la cuestión social. Por otro, meses después y basándose en la experiencia de dicho Congreso, desde el Estado parecía reaccionarse, decidirse a actuar institucionalmente con la puesta en marcha de una *Comisión de estudio* para atender a la mejora y bienestar de las clases obreras que de inmediato iniciaba su andadura.

Tanto el Congreso como, sobre todo, la *Comisión* permiten una amplia gama de aproximaciones a su estudio. A ellos se ha dedicado amplio espacio por diversos autores en variadas ocasiones. Aquí, no obstante, nos limitaremos a considerar, sólo y muy brevemente, los aspectos más directamente relacionados con los objetivos concretos de este artículo.

El I^{er} Congreso Nacional Sociológico

El Congreso se celebraría en julio en Valencia, convocado por el Ateneo-Casino Obrero de aquella ciudad. Pretendía reunir “las fuerzas vivas del país, la inteligencia, el capital y el trabajo”, para discutir sobre qué medios existen y qué otros pueden crearse para disminuir la gravedad de la cuestión social y facilitar su resolución hasta donde sea posible⁴.

La asistencia de 380 delegados con variopintas representaciones permitió constatar los planteamientos y actitudes de un amplísimo espectro de personalidades, instituciones y grupos políticos sobre la entidad y posibles remedios de una cuestión entendida fundamentalmente en su vertiente cardinal de *problema obrero*.

Hubo propuestas concretas de intervención del Estado presentados por los representantes del sindicalismo reformista catalán, sobre establecimiento de jurados mixtos de patronos y obreros para negociar las cuestiones laborales; regulación por el Estado del trabajo de mujeres y niños... No hallaron apoyo de unos políticos conservadores, liberales o republicanos que seguían apegados, cuando no aferrados, al liberalismo individualista. Versando, pues, sobre la posibilidad y alcance del intervencionismo estatal, las conclusiones del Congreso Sociológico acababan refutando las propuestas concretas presentadas.

El “espíritu sociológico dominante” –en el sentir de Daniel Balaciart, uno de los participantes más conspicuos en el Congreso y posterior actor, como veremos, en la Comisión de Reformas Sociales–, se cifraba más que en aportar

³ Un amplio y detallado estudio reciente ha analizado y descrito ese recorrido desde el sexenio revolucionario a 1900: Cabrera, 2014, *passim*.

⁴ Un estudio detallado de este Congreso en Castillo (1984 y 1985). Allí se documenta y razona ampliamente lo que aquí se sintetiza al máximo.

nuevos planteamientos para resolver la cuestión social, en intentar neutralizar o desactivar las propuestas obreras de resolución parcial del problema.

A tenor del desarrollo de las sesiones no es muy arriesgado afirmar que bastantes de los intervinientes suscribirían, si no la literalidad, sí el espíritu y la valoración explicitados por Balaciart en el Congreso y en su folleto de reflexión sobre el mismo:

“Conviene [...] decir al trabajador que es error grave el de creer en la existencia de clases explotadoras y explotadas [...] Ello prueba que han estudiado la cuestión apasionadamente”. Errores y apasionamientos que es “preferible desvanecer [...] con discursos que con cañonazos, y entiendo que –remachaba Balaciart– cuando los discursos no vienen, los cañonazos son ineludibles”.

Se trataba, pues, para nuestro autor de evitar la fase de los cañonazos, porque si a los que defienden tales errores se les “dispersa a la bayoneta, no perderán ni un átomo de sus creencias”. Para él, el valor del Congreso estribaba en que su celebración había sido “un toque de alerta a las demás clases sociales para organizar el primer escalón de la defensa contra las reivindicaciones obreras, en evitación de males mayores y de métodos de resolución más drásticos⁵.”

Actitud que, creemos, no se hallaba muy distante de la que estará en la base de la *Comisión* que, esta vez desde el Gobierno, pondría en marcha el ministro Segismundo Moret, que nombraba como uno de los secretarios de la misma precisamente a Balaciart correligionario suyo en *Izquierda Dinástica*, partido al que ambos pertenecían y estaba a la sazón en el poder.

De la Comisión de estudio a la de Reformas Sociales

En diciembre de 1883, o sea sólo meses después de la experiencia *anti-intervencionista* del Congreso Sociológico de Valencia, Segismundo Moret, por entonces ministro de la Gobernación, ponía en marcha desde el Estado una

*Comisión con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo*⁶.

“Comisión de estudio” que aunque pronto sería denominada por la prensa “Comisión de Reformas Sociales”, dicho nombre no devendría oficial hasta su reorganización legal el 13 de mayo de 1890.

El amplio preámbulo del decreto de Moret, permite una fácil aproximación a los objetivos y métodos de su propuesta. En él se reconocía que desde el gobierno español debían plantearse los problemas sociales como hacían otros países desde hacía años. Máxime, argüía, al comenzar a notarse ya en España síntomas de inquietud entre el capital y los obreros.

Para Moret, en línea con el Balaciart de meses antes en Valencia, se había llegado a un punto en que “el obstinarse en resistir ciegamente sería preparar sangrientas represalias, y el afectar indiferencia [...] no podía menos de exponer la sociedad a dolorosas sorpresas”.

La estructura de la actuación que se perfilaba era la de constituir

“Una Comisión compuesta de personas que en sí mismas llevan sobrada garantía de imparcialidad, de suficiencia, de seriedad y de acierto para el cumplimiento de su alto cometido, y a las cuales el Gobierno va a rodear, quizá por primera vez en España, de cuantos elementos y medios puede facilitarles para que plenamente lo realicen”.

Parecería desde luego un discurso de voluntad intervencionista. Pero, en realidad, el proyecto de Moret acabó teniendo todo el aspecto de inscribirse en la fase “de los discursos” que, como Balaciart señalara, pretendía más bien evitar la de los “cañonazos”, porque lo *realizado* contradiría las *declaraciones*.

De entrada, a la comisión no se la dotó de presupuesto propio. Su financiación se asignaría a partidas presupuestarias de Gobernación como la de “gastos reservados y extraordinarios de vigilancia” o “eventuales que ocasione la conservación de orden público”. Mayor *politización partidista* era poco pensable. No iba ni tan siquiera a asegurar un funcionamiento estable de la Comisión. La llevaría a paralizar en la práctica durante mucho tiempo su más primaria tarea: la publicidad –publicación– el dar a conocer, sus informes *por falta de fondos*.

Pero la Comisión nacía con otras limitaciones no menos significativas. Nos referimos a las propias personas nombradas para integrarla. De entrada, entre los catorce miembros de la Comisión, no había ningún representante o miembro de organismos obreros –cooperativas, mutualidades, sociedades de resistencia– ni patronales. Era un conglomerado de hombres de partido, de las ciencias y de la propiedad. Además prevalecían en ella los integrantes remisos, cuando no claramente opuestos, al intervencionismo del Estado en las cuestiones sociales.

⁵ Balaciart, (1883), pp. 41-42 y 3-4. Amplia exposición del pensamiento de Balaciart y de sus actividades en (Castillo, 1985, pp. XXXVIII y ss.)

⁶ En nuestro “Estudio Introductorio”, pp. XXIX-CLXIV, a Reformas Sociales, (1985) hemos tratado amplia y detalladamente todo lo referente a la CRS que aquí sintetizaremos al máximo.

De un balance del pensamiento y actitud de los individuos nombrados para integrar la Comisión se desprendería un panorama nada alentador para los defensores del intervencionismo social del Estado. (Castillo, 1985, pp. LXXIV-C)

No parece, pues, acertado hablar de un “equipo de reformadores”. Se trataba más bien de una amalgama de personalidades bastante dispares de distintos partidos *juntadas* en una coyuntura específica por un ministro de una *tendencia* política –Izquierda Dinástica– que poco después acabaría subsumida en un partido, el fusionista. Y es que en el fondo, en la década de los ochenta en nuestro país, como acababa de evidenciar el Congreso de Valencia, la oposición a las reformas sociales a través de la actuación del Estado era prevalente entre los hombres más conspicuos de los partidos políticos.

La primera tarea de dicha Comisión sería abrir, ayudada de comisiones provinciales y locales, una amplia encuesta oral y escrita por toda la geografía nacional ocupándose especialmente de obtener información sobre temas como la existencia o no de Jurados mixtos y Cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos del trabajo; las condiciones de trabajo de los niños y de las mujeres en las fábricas, en las minas y en los campos; la situación de la higiene y salubridad en los talleres...

A la Comisión se le encomendaba así mismo que, una vez estudiados los temas, elaborase los proyectos de ley que creyese conveniente proponer al Gobierno, para que éste pudiera someterlos a la discusión y aprobación de las Cortes⁷.

Como sabemos, de las dos funciones encomendadas, la de estudio/información y la de elaboración de proyectos de ley– la primera fue la que produjo una masa documental, sólo en pequeña parte publicada, que *hoy en día* es básica para el estudio de múltiples cuestiones de la realidad social de la España de la época. Pero difícilmente podía cumplir *entonces* la función para la que se decía estar destinada: conocer la realidad para *poder intervenir sobre ella*.

Y esto, en primer lugar, porque la precariedad de medios de la que se le dotó hizo que la Comisión sólo pudiese dar a luz, es decir *dar a conocer* una mínima parte de los informes recabados teniendo, además, que esperar hasta 1889 para iniciar la edición de *un solo tomo anual* de los cinco finalmente publicados. Es decir que se tardó una década en publicar y *solo muy parcialmente* la información recabada. Lo cual la hizo en más de un caso, como en la referente a Vizcaya, ser por completo obsoleta. En diez años se había pasado de una situación social *idílica y artesanal* descrita a una realidad social afectada por conflictos industriales serios, entre ellos una huelga general minera. (Reformas Sociales, 1985, tomo V, pp. 581-635).

Pero la razón fundamental estribará en la clara desidia mostrada por los distintos gobiernos durante el resto de siglo. Porque –como indicara Martín Valverde– no cabe duda que el catálogo de “asuntos” que se había encomendado a la Comisión revelaba que se tenía muy claro cuáles eran los temas sobre los que cabía legislar, e incluso algunas de las líneas básicas por donde debiera discurrir una futura normativa. Sin embargo, “a corto y medio plazo, la función de preparación legislativa no se tradujo en ninguna disposición concreta”, pues “lo cierto es que los últimos quince años del siglo se caracterizan precisamente por la parálisis de la legislación de trabajo”. (Martín Valverde, 1987, p. XLIX)

Aún con todo, la labor de algunos de los miembros de la CRS –en especial la de Azcarate, autor del primer cuestionario de la CRS–, sobre todo tras su remodelación de 1890, sería encomiable. Elaboraron informes que no lograban ver publicados. Emitieron dictámenes y ultimaron proyectos de ley que, en el mejor de los casos, obtenían como premio ser presentados al Parlamento pero sin llegar a pasar, la mayoría de las veces del dictamen de comisión parlamentaria y sin alcanzar, *jamás*, la aprobación final. (De la Calle, 1989). No fueron defendidos con interés por ninguno de los sucesivos gobiernos... Desde luego, la labor que realizaron de forma gratuita aquellos comisionados fue en extremo loable. Tan loable como gubernamental y parlamentariamente menospreciada.

En ambos ámbitos, gubernamental y parlamentario, la insuficiencia de voluntad de intervención social fue tal que en quince años no pudo cristalizar otro tipo de normativa significativa que el Reglamento de policía minera y la instrucción para su aplicación de 1897-1898, tramitados, en todo caso, al margen de la Comisión de Reformas Sociales.

Hasta el cambio de siglo, pues, el panorama que se ofrece desde el Estado es el ya descrito: percepción de la problemática social existente, reconocimiento de las tareas de actuación posibles, pero *actividad virtual e inacción real constante*.

Quizás el caso más flagrante de esa inacción del Estado sea lo ocurrido con la ley reguladora del trabajo de los niños en fábricas, talleres, fundiciones o minas, ley Benot de la Iª República, 1873. Dicha ley era una brillante excepción al constante abstencionismo del Estado liberal español del siglo XIX en las relaciones laborales. Caída la República, la ley Benot, no fue abolida por la Restauración, manteniéndose vigente hasta 1900 en que Dato consiguió la promulgación, junto a la ley de accidentes, de una nueva norma sobre el trabajo de mujeres y niños. Pues bien, en esos 27 años, ocho fueron los presidentes del Consejo de Ministros y veintidós los titulares de la cartera de Fomento, entre ellos, algunos *ilustres reformadores* como Moret y Canalejas... *Ninguno* encontró momento para *redactar el reglamento* pertinente que evitase el absurdo de *una ley vigente, pero jamás cumplida*.

⁷ En Reformas Sociales, (1985), se recoge la organización y funcionamiento de la CRS así como lo referente al contenido de la encuesta. Para proyectos de ley y su trayectoria parlamentaria, De la Calle, (1989) *passim*

Vientos de cambio

En las postrimerías del siglo, como venimos anunciando, iba a cristalizar en España un viraje drástico en la actuación del Estado que le abocaría a un intervencionismo cada vez más asumido.

En dicho cambio, tendrán especial incidencia cuestiones como la profunda crisis percibida tras el desastre del 98 o el alza del asociacionismo obrero en general que, en gráfica expresión del profesor Jover, “alcanza caracteres multitudinarios a comienzos de siglo”. (Jover, 1981).

En ese movimiento obrero empezarán a afianzarse los socialistas empeñados ya desde los años noventa en una estrategia reformista clara, como integrantes de la segunda internacional desde su fundación en 1889 y reclamantes oficiales de la intervención del Estado “con leyes que mejoren las condiciones de los asalariados” – desde el año siguiente en los 1º de mayo. De ahí que, cuando desde el Estado se entre en un camino de intervencionismo en las cuestiones sociales, el socialismo, sin renunciar a su actividad reivindicativa, se involucrará de inmediato en el proceso.

Pero difícilmente podríamos entender la amplitud del cambio y las actitudes de quienes lo lideraron o apoyaron si no tenemos en cuenta que, pese a la inactividad de los distintos gobiernos, desde los años de fundación de la CRS también se estaba produciendo una amplia evolución de pensamiento y actitudes en nuestro país.

Tampoco en España se daba como debiera darse en toda sociedad organizada según los cánones del liberalismo clásico, una sociedad “más igualitaria, estable y armónica”, con “un incremento y una distribución más equitativa de la riqueza y unas relaciones laborales pacíficas”, es decir “un aumento del bienestar general en un orden social carente de conflictos”. (Cabrera, 2014, pp. 18-19.) También aquí cabía pensar en el fracaso al menos de la puesta en práctica de los principios ideales que les sustentaban. Se iba fraguando una frustración de expectativas. La crisis de credibilidad del individualismo económico clásico que había acabado en otros países determinando “que la intervención del Estado se convirtiera para los reformistas sociales en el instrumento fundamental para resolver el problema social” (Cabrera, 2014, p. 24.), también produciría su efecto en España. Y esta revisión, provocada por la insatisfacción o frustración, acababa también aquí afectando a personajes de todas las tendencias políticas, conservadores, liberales o republicanos. Así constataremos que individuos de las más heterogéneas escuelas estarán en el inicio de los procesos de intervencionismo social en los distintos países. España terminaría por no ser una excepción. Nuestro país como han destacado diversos autores no había quedado al margen de las polémicas y discusiones que sobre el intervencionismo venían generándose. (Montero, 1980-81 y 1983; Blasco, 2013)

El trienio de arranque del intervencionismo (real) del Estado, 1900-1903

Cuando una sociedad acepta iniciar el camino de la legislación social o del trabajo, ha escrito A. Martín Valverde, se percibe que empieza a ser prevalente en ella la consideración de que equiparar el trabajo a las demás mercancías conduce a situaciones de injusticia y de perturbación sociales que es necesario corregir. Tales situaciones se eliminan, o esperan eliminar, dispensando una protección particular a los intereses de los trabajadores a través de la tutela pública, consintiendo a los mismos la utilización de determinados medios de autodefensa colectiva, o, por último, combinando protección legal y autodefensa colectiva en distintas proporciones.

Ese *momento* comienza a cristalizar en nuestro país con el principio de siglo. Sólo a partir de entonces se inicia en España un verdadero y definitivo proceso de intervencionismo del Estado a través de la legislación social e instituciones creadas al efecto. Tal intervencionismo se asienta, como resume Martín Valverde, en tres ideas básicas opuestas a otras tantas del liberalismo individualista:

“Frente al dogma liberal de la igualdad de los contratantes, la idea de la asimetría del contrato de trabajo a causa de la desigualdad de poder económico de patronos y obreros. / Frente al abstencionismo normativo del Estado, la intervención de éste para la protección del contratante débil en la relación individual de trabajo / Frente al entendimiento directo de individuos en el mercado de empleo, la legislación social de forma incipiente y luego de forma decidida el derecho del trabajo, aceptan la dimensión colectiva de las relaciones laborales, admitiendo con más o menos amplitud la participación de las asociaciones y coaliciones profesionales en la fijación de las condiciones de trabajo”. (Martín Valverde, 1987, p. XXI.)

El punto de partida del proceso de cambio podemos situarlo en 1900 en que, desde un gobierno conservador, el ministro Eduardo Dato conseguía del Parlamento la puesta en vigor de las dos primeras leyes sociales de importancia, la ley sobre el trabajo de mujeres y menores y, sobre todo, la de accidentes del trabajo –que frente al dogma liberal de la igualdad de los contratantes afirmaba la asimetría de los contratos de trabajo al incorporar a nuestro derecho la *teoría del riesgo profesional* y la subsiguiente obligatoriedad patronal de aseguramiento del mismo– que adquirirían rápido desarrollo y relativo cumplimiento⁸.

Atrás quedaban décadas de *proyectos* que no alcanzaron la sanción legal, e incluso una ley –la del trabajo de los niños de 1873– promulgada pero, como vimos, nunca aplicada. Pero, lo que era aún más importante, atrás empezaban a quedar también las actitudes de los responsables de un Estado que, como hemos visto, venían demostrando

⁸ Para el texto de las leyes y un espléndido análisis del contexto en que surgen, Martín Valverde (1987).

poder vivir sin sobresaltos en la contradicción de percibir con claridad la problemática de la cuestión social, conocer las tareas y vías de actuación posibles para *disminuir su gravedad o facilitar su solución* y... mantener, a la vez, una actitud de *inacción real* constante.

Comenzaban por fin a tener vigencia *real* en España las tendencias intervencionistas del Estado en la cuestión social. Y las leyes de Dato no iban a quedar aisladas. En 1904 se sumaría a ellas la del descanso dominical abriendo paso al amplio volumen de textos normativos de los años siguientes⁹. Y lo que es más importante, desde 1902 la preocupación por afrontar de forma sistemática las cuestiones sociales, llevará a propuestas, tanto conservadoras como liberales, de creación de instituciones para su planteamiento metódico.

Los móviles del cambio eran muy distintos, pero en todo caso, la práctica totalidad de fuerzas políticas –incluidos los socialistas– participarían en mayor o menor grado en el proceso. Como se ha escrito recientemente

“Los Institutos (IRS, INP) no serán la obra de un hombre, ni de un partido, ni de una ideología concreta, respondiendo a un proceso de gobierno integrador, con base a un criterio amplio de colaboración de hombres y de ideas [...]”¹⁰.

El intervencionismo científico y sus instituciones

Para asumir la práctica de una política laboral permanente en la actividad del Estado, éste debía plantearse organizarla, coordinarla y preverla. Es lo que se ha denominado el *intervencionismo científico*¹¹. Había que conocer el terreno sobre el que se quería operar, los “datos vivos” de la realidad social, elaborar diagnósticos y actuar en consecuencia, estableciendo las adecuadas reformas y proveyendo a su ejecución y efectividad.

Todo ello se institucionalizaría en *el o los* organismos pertinentes para afrontar el estudio de la sociedad, la propuesta al Gobierno de reformas trasladables a leyes y la vigilancia de la aplicación de los textos normativos resultantes. Se trataba, pues, de crear organismos que operasen como analistas de la realidad y como asesores de políticos y gobiernos de uno u otro signo. Debían tener, por ello, una impronta de *cientificidad*, de *neutralidad*, traducida en la autonomía de actuación de los técnicos que los integrasen.

El proyecto de Instituto del Trabajo

Desde esta perspectiva, sería un ministro liberal, José Canalejas, quien lanzaría la primera propuesta elaborada de una nueva institución del Estado –el *Instituto del Trabajo*¹². Canalejas contemplaba claramente la tecnicidad y neutralidad al involucrar en su elaboración a personas ajenas a su partido e incluso vinculadas al republicanismo como los catedráticos de Oviedo, Álvarez Buylla y Posada, y al mantener paralelamente *relaciones* privilegiadas con el PSOE a través de Juan José Morato, entonces secretario del Comité Nacional socialista, al que había contratado tres años antes como colaborador semanal en su periódico, *El Heraldo de Madrid*.

Estando aún en trámite de discusión parlamentaria el proyecto de *Instituto del Trabajo*, una crisis alejaba del gobierno a Canalejas empeñado a la sazón en construir una fuerza política propia. La remodelación del gobierno liberal no paralizaría los trámites del *Instituto*. Es más, el nuevo gabinete ponía en marcha otra iniciativa de envergadura en la línea de dar cabida a esta nueva función del Estado de forma efectiva.

La Sección de Industria y Trabajo, 1902

Los rasgos básicos de las instituciones de reforma¹³

En efecto, Suarez Inclán, titular de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, procedía en septiembre de 1902 a una remodelación general de servicios en su ministerio¹⁴. Elemento central de la iniciativa era la creación de una *Sección de Industria y Comercio* “dedicada al estudio y resolución de cuantos problemas se relacionan con el desarrollo de la industria española”, es decir, destinada tanto a analizar como a incidir en la situación industrial de nuestro país, para servir de base a la actuación del Estado en el doble sentido del desarrollo industrial y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores.

Basada en tales premisas, la *Sección* debía ocuparse “ante todo en saber cuáles son las [industrias] existentes en España y cuál su funcionamiento interior hasta llegar a conocer la producción y el coste de ella. Atenderá después a

⁹ Una reproducción exhaustiva de dichas normativas además de una muy acertada interpretación de ellas en Martín Valverde y otros, (1987) *passim*.

¹⁰ Cita en Monereo, (2007), pp. 3-4. Aunque, obviamente, móviles, contenido y alcance de los programas o intenciones de reformas fuesen diferentes según las fuerzas políticas e incluso según los personajes. Cuestiones en las que aquí no podemos detenernos.

¹¹ La exposición clásica en De la Villa, (1971), p. 154; De la Villa y Palomeque, (1977), pp. 222 y ss.

¹² Para todo lo referente al *Instituto del Trabajo*, véase, Álvarez Buylla y otros, (1902) en que Canalejas y sus colaboradores exponen los propósitos y los pasos dados en la gestación del proyecto y en su discusión parlamentaria.

¹³ Resumimos en este epígrafe el espacio dedicado a la *Sección* en Castillo, (2006), pp. 39-79.

¹⁴ Ministerio de Agricultura, Industria..., R.D., 5-IX-1902, *Gaceta de Madrid*, 11-IX-1902, pp. 1089-90.

las condiciones en que el trabajo se realiza [...]”, es decir, asumiría funciones de estudio y estadística industrial y del trabajo.

El ambicioso proyecto de la nueva sección contemplaba también la creación de una especie de *Consejo de trabajo* con el apelativo de “Junta de personas doctas”, “de reconocida competencia”, cuyos servicios quedaba autorizado el ministerio para contratar, a fin de que, “atendiendo a las condiciones en que el trabajo se realiza”, es decir en base al conocimiento de la realidad que los estudios fuesen propiciando, propusieran la legislación obrera que creyesen oportuna¹⁵.

La *Sección* era una iniciativa específica que el ministro de Agricultura planteaba con voluntad de continuidad con independencia de lo que ocurriese con el proyecto de *Instituto de Trabajo* promovido por su antecesor en el cargo y todavía en trámite parlamentario.

Y, desde diversos puntos parecía una iniciativa especial, pues el Real Decreto estipulaba, a diferencia de lo establecido para el resto del ministerio, que “para prestar servicio en la Sección de industria será preciso acreditar conocimientos de carácter especial correspondientes a los asuntos que tienen a su cargo los negociados en que aquella se divide”, y autorizaba por ello al ministro a utilizar en la Sección, “los servicios de personas de reconocida competencia, aunque no reúnan las condiciones que para desempeñar cargos de la respectiva categoría exigen las disposiciones vigentes”¹⁶.

La *Memoria* que con tal fin presentaba el jefe de la Sección –que no era otro que don José Marvá– se transformaría al mes siguiente en Real Orden en que se concretaban sus cometidos¹⁷. La Sección debía comenzar por llenar el “vacío de datos” del Estado con una *Estadística Industrial*. Labores para las que se consideraba imprescindible la creación y puesta en marcha de una *Inspección Industrial*. Se fijaba asimismo otro núcleo de tareas al destacar la necesidad de elaborar lo que se denominaba *Estadística de trabajo*. Se pretendía con ello, según la memoria, emular la labor que en varias naciones como Francia, Bélgica e Italia, por ejemplo, realizaban *Negociados de Trabajo* dependientes de direcciones del mismo nombre, que editaban publicaciones periódicas.

El Real Decreto indicaba, por último, que toda reglamentación del trabajo carecía de valor si no se procuraba su cumplimiento. De ahí que se estableciese lo que denominaba *Inspección del trabajo*, organizada ya en todos los países. Inspección que podría fundirse con la también planteada inspección de industria y que preveía en el futuro apelar al concurso de los sindicatos para la realización de sus tareas.

Se procedía, así mismo, a establecer fórmulas administrativas adecuadas al desarrollo de los cometidos asignados plasmándose en octubre en la división orgánica de la Sección de Industria y Comercio, en cuatro negociados entre ellos Industria y Trabajo, dotándolos de atribuciones y estableciendo el tipo de personal que debía ser adscrito a cada uno de ellos. Quedaba así definitivamente constituida la Sección con sus correspondientes negociados a finales de año. Lista para funcionar de inmediato en las distintas esferas de sus cometidos¹⁸.

Y lo que es más importante, quedaban así asentados en la *Sección de Industria y Trabajo* –antes de decidirse sobre el Instituto y antes, por supuesto, de crearse el Instituto de Reformas Sociales– algunos de los que en la actualidad se siguen considerando como rasgos fundamentales de las instituciones de reforma en la España del siglo XX.

Afirmación esta última que puede parecer hoy novedosa, pero no lo era tanto para los contemporáneos.

“La organización de la Sección de Industria [...] tiene para nosotros importancia extraordinaria –comentaba, en 1926, Álvaro López Núñez, estrecho colaborador de Marvá desde principios de siglo y a la sazón Subinspector general de Trabajo– porque en ella encontramos las ideas directrices de gran parte de la reforma social realizada posteriormente [...] Por primera vez habla el Estado de la función inspectora en cuanto se refiere a la reglamentación del trabajo [...] Marvá establece aquí los principios fundamentales de esta gran función del estado, que luego en el Instituto de Reformas sociales y en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria habría de ser principal preocupación de nuestro biografiado”.

“Para la debida eficacia de esta reforma –proseguía López Núñez– Marvá pensaba realizar una verdadera selección de personal apto [...], completándolo con funcionarios de acreditados conocimientos [...] y por primera vez se habló entonces de la necesidad de reclutar el personal allí donde se encuentre, sin atender a categorías administrativas, y remunerarlo mediante gratificaciones que permitan simultanear los cargos con otros oficiales de los diversos Ministerios; procedimiento este que dio después excelentes resultados en los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión”¹⁹.

En cuanto a la labor de la *Sección de Industria* y sus negociados, sus primeras actuaciones verían la luz como realizaciones del nuevo gobierno, esta vez conservador, constituido a comienzos de diciembre de 1902 y con el

¹⁵ Según la prensa, el ministro barajaba contar en dicha Junta con Pablo Iglesias, presidente del PSOE y de la UGT.

¹⁶ Las remuneraciones se harían con “gastos de representación, gratificaciones o indemnizaciones”, “compatibles con cualquier sueldo o jubilación [...]”. Marvá ponía en marcha la Sección sin percibir remuneración por ello y compaginándolo con el desempeño de la Jefatura del *Laboratorio del Material de Ingenieros* del Ejército por él mismo creado años antes.

¹⁷ *Real Orden* de 2-X-1902, *Gaceta de Madrid*, 4-X-1902, pp. 42-43.

¹⁸ Los méritos contraídos en la “organización de los diversos servicios de la Sección”, así como el desempeño de su jefatura, le valdrían en diciembre a D. José Marvá los honores de Jefe superior de Administración civil. De la Sección se haría cargo a partir de entonces Lorenzo Muñiz.

¹⁹ López Núñez, (1926) pp. 19-20 y 21-22. Recordemos las condiciones en que Marvá puso en marcha la Sección. La concepción impresa por Marvá posibilitaría también el que a finales de octubre de 1903, el entonces ministro Gasset contratase al frente de la recién constituida sección de Trabajo, dentro del Negociado de Industria, al conocido socialista Juan José Morato.

Marqués de Vadillo como ministro y seguirían con los ministros de los sucesivos Gabinetes hasta su integración en el Ministerio de Trabajo.

Se iniciarían, precisamente, con la realización y publicación de la primera *Memoria Estadística de accidentes de trabajo* realizada en España, la referente a los años 1901-2, y seguirían con la publicación de *Memoria[s] acerca del estado de la industria en...* diversas provincias –publicadas de 1905 a 1910²⁰, u organizando, desde 1904, las expediciones de obreros pensionados en el extranjero, sobre las que más adelante volveremos pues darán origen, en 1910, al *Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados al Extranjero*, como sabemos, otra de las instituciones constitutivas del Ministerio de Trabajo en 1920.

Pero la mayoría de estas iniciativas, salvo especialmente las referentes a las expediciones obreras– decaerían o se verían sustituidas por la importancia y competencias atribuidas a un nuevo organismo del Estado creado en 1903. No era otro que:

El Instituto de Reformas Sociales, 1903

El proyecto de *Instituto del Trabajo*, pese al consenso de liberales y conservadores, había quedado, finalmente bloqueado en el Senado al coincidir su votación definitiva con una crisis de gobierno que abrió el turno en el poder a los conservadores a principios de diciembre de 1902. Pero tal rechazo, insistamos, se hacía *pese* al consenso que conservadores y liberales mantenían sobre el tema.

Contra lo que a veces parece insinuarse, no significaba que el partido que asumía el gobierno se opusiese a la creación de tal organismo. Antes al contrario, desde su toma de posesión Silvela, presidente del Consejo, manifestaba su interés de llevar adelante el proyecto. También lo haría su ministro de Gobernación, Antonio Maura y por supuesto Eduardo Dato en igual cargo en Gracia y Justicia.

Este último, había escrito precisamente en *El Heraldo de Madrid*, órgano de Canalejas, solo cinco días antes de su acceso al cargo, “soy un decidido partidario del Instituto del Trabajo” y aplaudí la “feliz iniciativa” de Canalejas y “aplauzo hoy” el libro, recién publicado, en que se expone el proyecto. Dato se lamentaba incluso de no haber tenido tiempo ni presupuesto –pues era de liquidación– cuando fue ministro de Gobernación para poner en marcha una iniciativa similar:

“Necesítase, a mi entender –afirmaba taxativamente Dato– un Centro que tenga a su cargo la formación de la estadística del trabajo, la inspección industrial, el estudio de la legislación extranjera, la preparación de la labor legislativa, el conocimiento por observación directa de la vida industrial fabril y agrícola en todas sus manifestaciones y la publicación de un *Boletín* encargado de divulgar los estudios sociales”²¹.

Y es bien conocido que lejos de abandonar esta idea, los conservadores la materializarían de inmediato creando por Decreto un *Instituto de Reformas Sociales* en abril de 1903²².

Sin duda el nuevo organismo suponía diferencias respecto al primitivo proyecto de *Instituto del Trabajo*. Por ejemplo, y no carente de importancia su ubicación en Gobernación y no en Agricultura, Comercio, Industria y Obras Públicas (Fomento, desde 1905). Pero el IRS conservaba las características básicas que ya estaban aplicándose en la Sección, diseñada por Marvá, y que se preveían también en el proyecto de Canalejas.

Tres eran los fines que se asignaban al IRS concretados en su primer reglamento: 1) Preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido; “para este fin [...] tendrán libertad de iniciativa, si bien sometiendo sus propuestas a la aprobación del Gobierno”. 2) Cuidar de la ejecución de las leyes de trabajo, organizando “los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia”. 3) Favorecer la acción social gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras, para ello, aparte de la labor asesora, el IRS podría actuar “directa o indirectamente, como mediador, siempre que sea posible, ya para prevenir los conflictos, ya para resolverlos, conciliando los intereses encontrados”.

El IRS tenía, en suma el doble carácter de Cuerpo consultivo, asesor y de apoyo del Gobierno y de administración activa, es decir, con capacidad de iniciativa y decisión en las tareas de su exclusiva competencia.

Tras haber estudiado las instituciones similares europeas y de América, los principios en que se acababa basando el IRS –tanto en la elección del elemento corporativo como en el técnico– eran similares a los que informaban a instituciones de otros países como los Consejos del Trabajo y las Oficinas técnicas del Trabajo. El modelo español seguía en todo caso muy de cerca las experiencias francesa y belga. La diferencia estribaba en que si en esas naciones –Francia, Bélgica, Italia, por ejemplo– por razón de su génesis funcionaban con cierta separación, en el caso de España lo harían dentro de un sólo servicio, el IRS. (Uña y Sarthou, 1902, pp. 261-342)

Para cumplir sus cometidos, a parte del personal técnico contratado, integraba el IRS una triple representación: la “de libre elección del gobierno”, compuesta por dieciocho vocales y el presidente; la patronal y la obrera, ambas con

²⁰ Provincias de Guipúzcoa, Santander, Albacete, Álava, Madrid, Barcelona y Cádiz. Las tres últimas, aunque presentadas como el resto como anónimas, fueron elaboradas por encargo *en comisión* por Juan José Morato. Véase Castillo (2006) pp. 61-67.

²¹ Eduardo Dato, “El Instituto del Trabajo”, *El Heraldo de Madrid*, 1-XII-1902, p. 1.

²² Para una visión global del IRS y las tareas por él desarrolladas, Palacio Morena, (1988), *passim*.

seis miembros elegidos por las organizaciones legalmente constituidas en cada sector. A éstos se añadían tres vocales natos; los subsecretarios del Ministerio de Gobernación, Gracia y Justicia y el Director General de Agricultura, de quien dependía el negociado de Trabajo de la Sección.

El *Instituto* funcionaría a través de tres secciones: de política y orden público, jurídica y relaciones económico-sociales. En esta última tenían cabida los vocales obreros y patronales en compañía del Director General de Agricultura, del que dependía también lo concerniente a Comercio e industria, para discutir, elaborar y proponer proyectos de ley. Actuaba así como órgano técnico consultivo capacitado que, al tener representación patronal y obrera preponderante constituía un diminuto parlamento corporativo, con actuación exclusiva en materias de trabajo.

Por último, el *Instituto* se dotaba para cumplir los fines ya expuestos de una secretaría general y tres secciones técnico-administrativas: de Legislación e Información Bibliográfica –encargada de reunir datos y materiales, libros e informes y publicaciones precisas para realizar sus fines– de Inspección –de la aplicación de las leyes– y de Estadística e informaciones generales. Secciones que tendrían a su frente un jefe técnico y los auxiliares que fuesen necesarios, nombrados por el propio Instituto previa acreditación de los conocimientos y aptitudes necesarias. La revocabilidad de los técnicos sólo sería factible tras expediente resuelto por el Instituto en pleno. Es decir, se buscaba para estos cargos la idoneidad de quien los desempeñase y la neutralidad o independencia en su trabajo, al sólo depender su permanencia de la correcta realización de sus tareas y no estar al albur de cada gobierno de turno.

Y no era una de las menos importantes la cuestión de los *técnicos* neutrales que el gobierno conservador aplicaba ya desde la fundación del IRS al disponer el nombramiento del más alto personal del Instituto como enseguida indicaremos

Y como el movimiento había de evidenciarse andando, no fue casual, sino buscado, el nombrar como jefes de tales secciones a José Marvá, independiente pero vinculado al conservadurismo, organizador clave de la *Sección de Industria* en 1902 y a A. Álvarez Buylla y Adolfo Posada, republicanos y estrechos colaboradores del liberal Canalejas en su proyecto de *Instituto del Trabajo*. Al mismo patrón obedecía el nombramiento del republicano Gumersindo de Azcarate, que fuera secretario y vicepresidente de la Comisión de Reformas Sociales y ahora sería presidente del IRS desde su fundación hasta su muerte en diciembre de 1917.

De los técnicos de estas secciones saldrían pronto los primeros estudios sociológicos y de estadística social sistemática de nuestro país. En este campo, se ha llegado a cifrar la labor del IRS, no sin cierta hipérbole como “el comienzo de la sociología empírica entre nosotros” los españoles. (Martín López, 2003, pp. 70-71). No nos es dado adentrarnos aquí en un análisis siquiera somero de la amplísima gama de trabajos realizados y publicados por el Instituto²³. El lector puede encontrar un amplio comentario de los informes y estudios monográficos o consideraciones sobre la prosecución de las estadísticas anuales de accidentes de trabajo –iniciadas por la Sección de Industria– pero realizadas ya de forma continuada y sistemática por el IRS hasta su desaparición en 1924 o las estadísticas de huelgas que arrancaban con el propio IRS. (Palacio Morena, (1988), pp. 259-286 y 303-312). Ambas series de estadísticas serían asumidas a partir de 1924 por el Ministerio de Trabajo como continuador de las tareas del IRS disuelto en su seno a partir de dicho año.

Una de las labores más importantes del IRS residía, como ya hemos indicado, en su labor consultiva, en esa especie de *Consejo de trabajo* con representación tripartita en que se discutían y elaboraban proyectos de ley por propia iniciativa o a petición de los distintos gobiernos para que éstos los sometiesen al Parlamento. La amplia cantidad de estos textos y su desigual final parlamentario nos impide aquí entrar en mayor consideración de los mismos²⁴.

Para el mejor cumplimiento de estos trabajos, se reorganizaba su estructura por Real Decreto de 24 de octubre de 1919. Se ampliaba la representación social dando mayor peso a corporaciones científicas y técnicas; se modificaba la forma de elección de los representantes obreros y patronales; se abría la posibilidad a la creación de Institutos Regionales de Reformas Sociales a los que se pretendía dotar de amplia autonomía; se redistribuían los servicios técnicos en dos Direcciones generales y una Secretaría general... Dichas reformas, que no significarían cambio esencial respecto al modo de trabajo y resultados del IRS, no se harían efectivas (por necesidad de elaboración de un nuevo censo electoral por sectores para patronos y obreros) hasta meses después de creado el Ministerio de Trabajo, en mayo de 1920, en que el IRS se integraría, como veremos.

La amplitud de la labor realizada por el IRS se ve aún más agrandada al contemplar la importancia de las tareas que realizarían algunos servicios e instituciones que, creados en su seno, adquirirían autonomía y vida propia. El primero de ellos sería:

El Servicio de Inspección del Trabajo, 1906

Entre los fines básicos asignados al IRS, como sabemos, figuraba desde su constitución “cuidar de la ejecución de las leyes de trabajo, organizando “los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia”. De ahí que el reglamento del IRS previese la organización de un *servicio de inspección* cuyo proceso de creación se iniciaba con el R. D. del 1 de marzo de 1906 que, tras normas complementarias, entraba realmente en funcionamiento a

²³ El IRS editó un exhaustivo catálogo de lo publicado hasta meses antes de su disolución, (IRS, 1923), pp. 1-20.

²⁴ Amplia consideración del apoyo técnico del IRS a las tareas legislativas, en Palacio Morena, (1988), pp. 205-258.

partir del 1 de abril de 1907, ubicado en la sección segunda técnica-administrativa del IRS cuyo responsable era José Marvá. (San Miguel Arribas, 1952)

Sus fines: vigilar el cumplimiento de las leyes sociales entonces vigentes –accidentes, mujeres y niños, descanso dominical– y “las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo”. El reglamento establecía la dotación de recursos y personal pertinentes para el servicio al par que su división en una estructura de *Inspección central*, ejercida por el personal del propio IRS supervisando al resto de personal que se escogería con criterios rigurosos de idoneidad: *Inspectores regionales* de las 8 regiones en que se dividía a efectos de inspección el territorio nacional y que tenían labor de inspección directa en sus demarcaciones ejerciendo la coordinación y supervisión de los *Inspectores provinciales* y los ayudantes o auxiliares de Inspección que se fuesen nombrando según necesidades de inspección en centros y fábricas de cada provincia.

Para ejercer su función fiscalizadora, los inspectores se valían de los libros de visitas –obligatorios en centros y fábricas visitados– dando por lo general una primera advertencia persuasiva a la que en segunda instancia seguía el apercibimiento en caso de seguir detectándose infracciones pudiendo llegarse, por último, al acta sancionadora de infracción. (Espuny, 2007, pp. 39-68)

La labor primordial de la Inspección radicaba, sin duda, en velar por la aplicación real de las leyes en los distintos lugares de trabajo. Pero pronto se constataban otros logros de especial relevancia. No era de menor cuantía su aportación enriquecedora a los datos vivos que otras Secciones del IRS publicaban como las estadísticas – accidentes, huelgas, nivel de vida, salarios–, los informes, los estudios concretos.... Así las *Memorias generales de inspección* arrojaban luz, año tras año, sobre las condiciones reales del trabajo de varones o mujeres, adultos o menores, por lugares de trabajo y por sectores productivos o por zonas geográficas –en edades prohibidas para unos, con jornadas extenuantes, por salarios mezquinos tanto en niños como en adultos al par que levantaban, en su caso, actas de las infracciones que se cometían proponiendo sanciones. (IRS, 1907-1920)

Informaciones y datos que desde luego servían para ayudar a la aplicación efectiva de la legislación en general, y lo hicieron de forma muy especial en la implantación de leyes específicas sobre condiciones de trabajo de diversos colectivos como la denominada de la silla (1913), o la de Dependencia mercantil (1918), o para un tan necesario como esclarecedor análisis de las variaciones anuales ocurridas en las empresas españolas en el trascurso de una coyuntura tan importante como la de la Iª guerra europea. (IRS, 1916, 1918 y 1919)

Si el Servicio de inspección del trabajo era una institución fundamental para la intervención por su fin más directo –velar por la aplicación y cumplimiento de la legislación social–, no era menos importante para el conocimiento de la realidad y para el planteamiento de nueva legislación, o reforma de la existente, dada la amplísima masa de datos sobre la situación real, con una visión muy apegada al terreno que sus *Memorias e Informes* producían.

Este servicio, organizado y dirigido desde su creación con especial dedicación por el general José Marvá Mayer iría adquiriendo lenta pero progresiva importancia en los años previos a la constitución del Ministerio de Trabajo. Y la seguirá perfeccionando e incrementando aun durante otra década bajo la batuta del mismo Marvá.

El Instituto Nacional de Previsión, 1908

También desde el IRS, se prepararían las bases para la creación de otra de las instituciones clave en la política social del Estado: el *Instituto Nacional de Previsión* [INP].

La gestación del INP en el seno del IRS tuvo un camino corto pero intenso: un dictamen técnico de J. Maluquer a instancias del Instituto en 1903, un debate en una Conferencia Nacional de Previsión Popular al año siguiente, aprobación de un proyecto de ley por el IRS en 1905, un proyecto gubernamental de ley en 1906 y otro, finalmente aprobado, en febrero de 1908 seguido de su reglamento en este mismo año. (Castillo y Montero, 2008, pp. 30-36)

A diferencia de la puesta en marcha del Servicio de Inspección que se mantenía como tal dentro del IRS, la del INP suponía la creación de un nuevo organismo público, autónomo y descentralizado, con representación tripartita.

El INP se dotaba de un Consejo de Patronato para la gobernación política y supervisión general, compuesto inicialmente de 14 vocales y un presidente, y una Administración Central para la gestión concreta y cotidiana del Instituto.

La presidencia del Consejo era de elección del Gobierno –Eduardo Dato lo será de 1908 a 1913, José Marvá de 1913 a 1934– había un grupo de Consejeros numerarios –políticos, patronos y obreros– entre ellos Matías Gómez Latorre, fundador del PSOE y de UGT como vocal obrero–; otro de Consejeros honorarios, representantes del mundo del ahorro y la previsión social, y un tercer grupo de supernumerarios, entre ellos Adolfo G. Posada.

Dentro del Consejo, la gestión recaía en una Junta de Gobierno, más reducida, compuesta por el presidente, el consejero-delegado –José Maluquer hasta su muerte en 1931²⁵– y los representantes sociales –patronal y obrero. Al frente de la Administración Central estaba el Consejero delegado, un secretario general, Alvaro López Núñez, y los funcionarios responsables de cada una de las principales áreas de actividad del Instituto (Martínez Quinteiro, 1988, pp. 281-301)

²⁵ La enorme importancia de Maluquer desde los inicios del INP hasta su muerte, ha sido resaltada múltiples veces. Véase por todas, Monereo (2007) *passim*.

Al INP se le atribuían como fines: 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 constituya bajo este Patronato en las condiciones más beneficiosas para los mismos y, por último, estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación, con carácter general, por entidades oficiales y particulares.

La creación del INP iniciaba propiamente el camino hacia el seguro social en España, y lo hacía con arreglo al sistema de libertad subsidiada –dejando en libertad a los individuos para asegurarse, obligándose el Estado a auxiliar al que voluntariamente se hubiese asegurado–, lo que se plasmó pronto en un seguro de pensiones de retiro, basado en aportaciones voluntarias bonificadas por el Estado, complementándose con posterioridad con un seguro infantil de dote sobre la misma base técnica. Pero tal situación no duraría mucho.

La obligatoriedad del Seguro que venía discutiéndose en Europa tenía pronto eco oficial en España. Se planteaba ya en el *Congreso Nacional de Economía* de mayo de 1917, año en que una *Conferencia de Seguros Sociales* convocada por el Gobierno daba como fruto el Decreto de 11 de marzo de 1919 estableciendo el régimen obligatorio de retiro obrero que entraría en funcionamiento tras la publicación del Reglamento para su ejecución de 21 de enero de 1921.

A finales de 1919 se había aprobado también por decreto el Plan de Seguros Sociales que el INP había sometido al Gobierno. Sin abandonar los seguros voluntarios, el plan significaba la adscripción de España a los impulsos que imprimirían los convenios internacionales y la doctrina y realizaciones de otros países. El Ministerio de Trabajo, a través del INP, institución autónoma adscrita al mismo, ponía, pues, en marcha el primero de los seguros obligatorios: el seguro de retiro obrero (Castillo y Cuesta, 2009, pp. 31-32).

El Consejo Superior y la inspección de Emigración 1907-1908

La situación de crisis social y económica de comienzos de siglo produjo que la emigración española “desde 1900 a la Primera Guerra mundial, alcanzase unos máximos sin precedentes”. (Sánchez Alonso, 1995, p. 39). Si en 1900 los emigrantes españoles superaban los 566.000, en 1910 pasaban de 1.342.000. La emigración anual oscilaba entre ciento cincuenta y doscientas mil personas anuales. Era además un colectivo que, “debido a sus condiciones económicas, culturales y sociales”, contaba con unas vulnerabilidades y debilidades tales que les convertían en víctimas de una compleja y dramática red de abusos y engaños urdida por los más variopintos individuos y en las más dispares situaciones”. (Cañabate, 2008, pp. 71-72).

En tal panorama, cabía percibir la *cuestión migratoria* como un *aspecto más* de la cuestión social, que obligaba al Estado a tratar el tema de un modo integral y transversal –estudiar, conocer la realidad para, en su caso, proponer normas e instituciones capaces de modificarla. Esto es lo que llevará a que el proyecto de 1905, pasado el informe del IRS, acabase en la ley de Emigración de 1907 y el reglamento del año siguiente. Como certeramente señala Josep Cañabate, ley y reglamento lejos de ser una normativa de excepción “completan el conjunto de reformas sociales que ya habían sido iniciadas” dentro de lo que se viene denominando el intervencionismo científico.

La normativa sobre emigración creaba una estructura orgánica que pivotaba sobre tres instituciones: Consejo Superior, Juntas locales e inspectores.

El Consejo Superior de emigración compuesto de 36 vocales, entre ellos representantes de diversos ministerios, –Estado, Gobernación, Fomento, Marina, Guerra–, e instituciones públicas –Instituto Geográfico, IRS–, junto a cuatro representantes obreros, otros tantos de navieros y armadores e igual número de los consignatarios autorizados para trasportar emigrantes, más nueve vocales de libre elección del Ministerio de la Gobernación entre quienes se hubieran distinguido por sus estudios geográficos, sociales o económicos o que hubieran residido en los países a que principalmente se dirigía la emigración española. Diseño plural que contaba con la diversidad de sectores implicados al que se le atribuían claras funciones.

Del Consejo dependía la creación de Juntas y el nombramiento de los inspectores a los que enseguida nos referiremos; proponer la concesión o retirada de las autorizaciones a los navieros o armadores; proponer al Ministerio todas las disposiciones que estimara convenientes para el régimen de la emigración y emitir los informes que el ministro le pidiera; ejercer las funciones de tutela sobre las Juntas de Emigración.

Junto a estas funciones específicas, el Consejo tenía otra no menos importante aunque más genérica: “el estudio de las causas y los efectos de la emigración española”. Para ello, desde el Consejo se elaborarán estadísticas sobre emigración y análisis comparados con otros países, se publicarán datos e información diversa para la resolución del “problema migratorio” que tendrán como vehículo constante de expresión al *Boletín del Consejo* y a la Sección tercera del mismo, la de *Información y Publicidad*, como realizadora y divulgadora fundamental de tales trabajos. (Cañabate, 2008, pp. 81-82)

Heterogénea como la del Consejo era la composición de las Juntas locales de Emigración: un representante del Ministerio de Marina, otro del Colegio de abogados o del juzgado de primera instancia, el presidente de la Cámara de comercio o un industrial nombrado por Fomento, dos concejales del Ayuntamiento, dos vocales de las sociedades obreras y otros dos en representación de navieros y consignatarios o solo de estos últimos caso de no haber navieros en la ciudad.

Misión de las Juntas locales era habilitar el embarque de emigrantes en los puertos autorizados velando por el cumplimiento y la aplicación de la normativa migratoria pudiendo requerir la intervención de las autoridades. Tenían la competencia de las autorizaciones a los consignatarios y de la expedición de billetes de transporte. Operaban así mismo como Tribunales arbitrales –cabía apelación de sus decisiones al Consejo– de las reclamaciones por infracción de ley planteadas por los emigrantes contra navieros, armadores y consignatarios sobre los que la Junta contaba con capacidad sancionadora. Por último, las juntas se constituían en Oficinas de información al emigrante en los puertos de embarque respecto a todo lo concerniente a su viaje y de recepción, caso de haberlas, de las quejas que éste plantease.

Como tercer pivote del sistema, la ley preveía para garantizar su cumplimiento la creación de un cuerpo de funcionarios que debía actuar de forma transversal ante el fenómeno migratorio, por ello creaba tipologías de inspectores acordes a las funciones heterogéneas que debían llevar a cabo: los inspectores *en el interior* para realizar inspecciones específicas en las regiones en que exista emigración; los *de embarque*, para los puertos de embarque; los inspectores *en viaje*, en los buques, –al menos una vez al año y siempre antes de embarcar emigrantes por primera vez– que acompañaban a los emigrantes durante la travesía a bordo del buque; los inspectores *en el exterior*, que actuaban en los puertos de escala y en los de desembarque. Listado que podía ampliarse con nombramientos de inspectores *especiales* en casos específicos –repatriación de españoles indigentes, por ejemplo. La selección de inspectores se llevaría a cabo entre quienes demostrasen haber prestado servicios en Ultramar, experiencia marítima y con clara preferencia por los candidatos que hubieran sido militares. (Cañabate, 2008, pp. 84-85)

Esta estructura era la vigente al crearse el Ministerio de Trabajo que la mantendría tal cual. Sólo se modificará, desapareciendo el Consejo e integrándose sus competencias en la estructura ministerial, con el texto refundido de la Ley y Reglamento de Emigración de 20 de diciembre de 1924, es decir, ya fuera del periodo analizado en este artículo.

Terminemos estas consideraciones recordando que “la figura del inspector de emigración más allá de sus funciones de control se convierte en un valioso instrumento para desarrollar lo que podríamos denominar como “trabajo de campo”. Las *memorias* que elaboraban constituyen una suerte de “diarios de campo”, las cuales cuentan con unos datos recopilados con un rigor y una estructura excepcionales. “Ciertamente el inspector de emigración se torna en piedra angular del sistema de emigración pues debido a ese contacto con la realidad proporciona el *feedback* necesario para desarrollar las diferentes directrices o políticas”. (Cañabate, 2008, pp. 76, 77) Por otra parte, las memorias presentadas por los inspectores en viaje conservadas en el archivo del Ministerio de Trabajo, como se ha vuelto a poner de manifiesto en publicación reciente, merecen integrarse como piezas singulares en el acervo de estudios o trabajos de sociología y antropología aplicada a la realidad de la época. (Azcarate y Rodríguez, 2017).

El Patronato de Ingenieros y obreros pensionados en el Extranjero... ²⁶

Desde su constitución en 1902, la Sección de Industria y Trabajo del Ministerio, [entonces de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, “desde 1905, Ministerio de Fomento], asumía que el Estado debía procurar, tanto a trabajadores en general como al personal técnico”, a los Ingenieros y obreros, “los medios de observar y estudiar las industrias extranjeras, comisionando el número de ambas clases que permitan otras atenciones no menos importantes”.

Sería el ministro Rafael Gasset en septiembre de 1903 quien iniciaría la materialización del propósito dando pie a las expediciones, por el momento sólo de obreros, al extranjero convocando:

“cien pensiones para obreros manuales, que en el estudio y aleccionamiento de la producción en industrias extranjeras deseen perfeccionar los medios propios de trabajo y habilidad artística, o ampliar los conocimientos ya adquiridos”.

La *Sección de Industria* contaba ya con un Negociado de Trabajo a cuyo frente se había contratado al tipógrafo y periodista socialista Juan José Morato, por ser “persona de notoria y especial competencia en cuestiones sociales”, junto a un cupo de *personal profesional facultativo*.

Los cien obreros seleccionados saldrían para Francia y Bélgica desde principios de 1904, en diversas tandas. Para agosto eran ya 98 los colocados en empresas de dichos países. En mayo de 1907 se procedía a la organización de una segunda expedición. Esta vez sería de 88 obreros. En esta convocatoria el entonces ministro González Besada introduciría una serie de modificaciones que Enrique Sanchís, ingeniero encargado de la primera expedición y Juan José Morato, responsable del negociado de Trabajo, habían propuesto. La experiencia sacada de esta segunda expedición motivaría que la tercera volviera a contar con nueva normativa. Se trataba esta vez de un Real Decreto que José Calbetón, como ministro de Fomento, pasaba a la firma regia el 27 de mayo de 1910.

Calbetón volvía a realizar cambios sustanciales en las pensiones para obreros, como el de añadir un primer trimestre de preparación previa en España, para elevar al par que homogenizar los niveles de preparación y conocimientos previos a la partida. Pero la mayor novedad del Decreto estribaba en su pretensión de hacer pasar las expediciones *de*

²⁶ Sintetizamos en este epígrafe lo escrito en Castillo, (2010, 2011 y 2012) textos publicados en esta revista *Sociología del Trabajo*, números 69, 73 y 76.

ensayo a servicio organizado para lo que se creaba un nuevo organismo autónomo de carácter permanente para regular todo lo a ellas concerniente: *la Junta Central de Patronato de Ingenieros y obreros pensionados en el Extranjero*.

Dicha Junta había de constituirse de inmediato en Madrid para asumir todo lo referente al “régimen, administración y cuanto concierna a las expediciones de Ingenieros y obreros pensionados” en el futuro.

La integraban como presidente, el del IRS –Gumersindo de Azcarate– y como vocales natos los presidentes del INP –Eduardo Dato– y de la Junta de Ampliación de Estudios –Santiago Ramón y Cajal–, además de un vocal designado por el IRS en representación de los obreros en él representados –Francisco Largo Caballero– y cinco de libre nombramiento del Ministerio de Fomento, de los que cuatro habrían de ser ingenieros que se hubieran distinguido en sus Cuerpos. Como vocal-secretario actuaba Adolfo Álvarez Buylla, Jefe de Sección del IRS.

La composición y atribuciones de la Junta Central, le conferían una solidez y empaque difícil de igualar al integrarla los presidentes de *los tres organismos autónomos permanentes* más importantes de la administración social del Estado.

Las atribuciones de la Junta Central eran amplísimas. Se encargaba “de seleccionar el personal que elegían los Centros electores y de proponer en definitiva al Ministerio de Fomento los nombres de los obreros que hayan de formar parte de la expedición”. Por otra parte era la responsable “de dirigir la preparación de los expedicionarios en España y su posterior trayecto hasta ponerlos a la orden de la Delegación directiva en los países de destino. Delegación que era inspeccionada y vigilada por la Junta. Se le otorgaba también la facultad de proponer al Ministro cuantas reformas estimase convenientes en cuanto a todo el régimen de las expediciones. Serviría, por último, de cuerpo consultivo, capacitado además para ejercer cuantas facultades especialmente le fueran delegadas por el Ministro de Fomento. Junto con la creación de la Junta Central y bajo su control se reestructuraba el papel de los Jefes de expedición en el extranjero dotándoles de medios y estructuras nuevas respecto a expediciones anteriores.

La tercera expedición – primera bajo mando de la Junta– se pondría en marcha en enero de 1911, con los cursos preparatorios previos en Barcelona. Eduardo Winter, nuevo ingeniero jefe de la expedición iniciaría la tarea de colocación en el extranjero de los 68 expedicionarios.

También en 1911 se iniciaría un nuevo tipo de expediciones: las de ingenieros. Se trataba de que los alumnos de las Escuelas de ingenieros, al terminar su carrera, “fuesen a otros países más adelantados que el nuestro y traigan elementos nuevos para acomodarlos a este ambiente, sacando de ello considerables provechos en todos los órdenes”. Por lo que se concederían

“15 pensiones destinadas a los alumnos que terminan su carrera en las Escuelas de Ingenieros –Minas, Montes, Agrónomos–, eligiendo a los más distinguidos de las correspondientes promociones”.

Para todo ello se había de tener siempre presente el objetivo primordial de las pensiones para ingenieros la práctica complementaria de los conocimientos adquiridos, con intento de dominar su aplicación en la especialidad a que cada uno se dedique. En años posteriores seguirían su curso estas expediciones que se hacían a distintos países con planes individuales de trabajo previamente fijados de común acuerdo con las Escuelas correspondientes.

La Junta, al igual que se venía haciendo con las anteriores, resumiría las experiencias obtenidas con la primera expedición a su mando volviendo a dar lugar a una nueva reforma del sistema. Esta vez de la mano del ministro Villanueva en el mismo 1913, año final de la pensión. Las reformas irían hacia la selección de obreros con mayor formación de partida que posibilitase la obtención de más títulos de estudios al par que de saberes prácticos obtenidos en los lugares de trabajo en el extranjero. Dos expediciones más se realizarían tras esta reforma, las iniciadas en 1914 y en 1916, con un total de un centenar de plazas. Ambas se vieron frustradas al tener que volver muchos de los pensionados, dado el conflicto de guerra europea. Las pensiones de ingenieros se paralizaron. Parte de las pensiones obreras hubieron de retomarse en 1919, las de ingenieros se recuperaron también parcialmente.

El sistema de pensiones estaba a punto de cerrar un nuevo ciclo con otra reforma. A finales de 1919 se anunciaba el nombramiento de Cesar de Madariaga y Rojo, como nuevo Inspector de Pensiones. Este ingeniero de Minas, ex pensionado de la Junta en 1916, sería el alma de la propuesta de remodelación integral de la Junta que Eduardo Sanz y Escartín ya como ministro de *Trabajo*, aprobaría en mayo de 1921.

El sistema cambiaba drásticamente. Se añadía la posibilidad de pensionar a los Ingenieros Industriales junto a los de Minas, Montes y Agrónomos que venían obteniéndolas. Pero el campo se abría mucho más. Se ampliaba a los técnicos colocados en las empresas privadas. Se pensaba en pensiones para formar peritos mecánicos, electricistas y químicos que trabajasen en fábricas y talleres sin relación con las Escuelas. También en los Ayudantes de los Cuerpos de Ingenieros y demás técnicos, *con títulos profesionales o sin ellos*, siempre que estuviesen demostrando capacidad en ejercicio en sus empresas.

Por otra parte se abría el campo a pensiones obreras para seguir cursos profesionales *dentro de establecimientos en territorio español*, es decir, *pensionados en España, no en el extranjero*. Se establecía, así mismo, la posibilidad de cursos de perfeccionamiento para obreros, según su criterio o a petición de entidades patronales, Corporaciones y Sindicatos o concertándolos con los Ayuntamientos que lo desearan.

El devenir del sistema de pensiones entraba en una nueva andadura tras su adscripción al Ministerio de Trabajo. Andadura que no haría sino reforzarse cuando tanto la Junta como las pensiones pasasen a ser piezas de una nueva concepción de la formación profesional llamada a ser totalmente remodelada en la década de los años veinte, entre

otras cosas, con el *Estatuto de Formación Profesional de 1928* en cuya gestación César de Madariaga seguirá siendo elemento esencial y que daría paso a sustituir la *Junta de ingenieros y obreros* por una *Junta Central de perfeccionamiento profesional* en que el papel de Madariaga, por entonces segundo de a bordo de Aunós, continuaría siendo clave.

Las insuficiencias de un sistema en periodo de crisis

Junto al inicio del lento despliegue nacional de la Inspección de Trabajo, el nacimiento del Consejo y la Inspección de Emigración y la creación del INP, el Estado había ido acometiendo también a partir de 1908 otra serie de reformas legislativas que acababan de conformar el sistema de relaciones de trabajo. Por ejemplo, se abría paso a la aplicación de la cada vez más creciente legislación del trabajo por parte de los tribunales a través de un conjunto de reglas orgánicas y de procedimiento, distintas de las que regían el proceso civil ordinario. Las *leyes de Tribunales industriales* 1908 y 1912 –competentes en reclamaciones sobre cumplimiento o rescisión de contratos– y la de *Consejos de conciliación y arbitraje industrial*, 1908, –para dar solución pacífica a los conflictos entre obreros y patronos a través de procedimientos de negociación preventiva–; o la *ley de Huelgas y Coligaciones* que, cerrando este conjunto normativo se aprobaría al año siguiente, regulando el derecho de patronos y obreros a formar y sostener coaligaciones y huelgas, eran piezas clave en la construcción de un nuevo sistema jurídico de relaciones laborales.

Sistema que pronto denotaba claras insuficiencias. Entre ellas, como ha señalado Martín Valverde, la escasa operatividad de la *ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial* y la ambigua regulación de los límites de la huelga en la ley de 1909. Otras eran de más gravedad como la carencia de suficiente reconocimiento jurídico de la negociación colectiva de trabajo. El sistema de la Restauración consideraba de forma implícita a la negociación colectiva como un “recurso de emergencia” o “mal menor” en situaciones de conflicto abierto y no como “procedimiento habitual” para determinar “condiciones de trabajo mediante el ajuste de los intereses contrapuestos de empresarios y trabajadores”. (Martín Valverde, 1987, pp. LXI-LXII)

En un apretado resumen podríamos decir que es cierto que desde comienzos del siglo XX España había entrado por la vía del intervencionismo científico y, una vez iniciado el camino de la legislación social, había ido recuperando el terreno en cuanto a la producción de normas alcanzando niveles parangonables a los de otros países de nuestro entorno, con la creación incluso de instituciones singulares propias como el IRS y el INP.

Pero el proceso de producción de normas e instituciones no se inscribía en un proyecto mínimamente profundo de reformas del sistema político en general que buscasen integrar con alguna efectividad en su seno a colectivos sociales marginados como el movimiento obrero. Existía, sí, un *marco normativo* democrático en lo político, pero se daba una amplia deficiencia en su práctica, tanto por el cuerpo social en general, como, especialmente, por los gobiernos y poderes políticos. (González Calleja, 1999)

No era, pues, un problema de leyes o instituciones sociales, sino más bien de la práctica política general en que estas se insertaban. La tendencia de los gobiernos a emplear las instituciones de reforma social y las leyes como *calmantes de situaciones sociales explosivas* más que como prevención o corrección de deficiencias o problemas, privilegiaba, por otra parte, el recurso del movimiento obrero a la praxis sindical externa a los canales de reforma para la consecución de reivindicaciones laborales. Las insuficiencias del sistema de relaciones laborales contribuirían, sin duda en buena medida, al desbordamiento conflictivo que caracteriza al periodo histórico de 1917-23, sin olvidar, claro está, la influencia determinante de otros factores, entre ellos, “las actitudes y comportamientos de los actores sociales” en los que aquí no podemos detenernos (Barrio, 1996, 2006)

Digamos resumiendo, que el proceso de reforma social en que el intervencionismo científico se insertaba veía mermada su virtualidad al no inscribirse en proyectos mínimamente profundos de reformas políticas de un sistema que posibilitasen la evolución en la práctica de los derechos democráticos cuya atrofia sufre, pese a diversos intentos, mínimas variantes ante la falta real de voluntad política de los sucesivos gobiernos en el período aquí considerado (Carnero, 1988, 2001)

Esto daba un telón de fondo de crisis global de las diversas estructuras del sistema de la Restauración que propiciaría el establecimiento de la Dictadura militar de Primo de Ribera en 1923. Telón de fondo a tener muy presente al abordar la coyuntura en que se inserta la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 y su desarrollo en los escasos tres primeros años de existencia.

Antecedentes próximos de un nuevo Ministerio

Aunque hubo planteamientos anteriores, podemos datar en 1913 el antecedente más relevante de la fundación definitiva del Ministerio de Trabajo. La iniciativa partía de Romanones, sucesor en noviembre de 1912 en la Presidencia del Consejo de Ministros del asesinado Canalejas. Al presentar su gobierno un proyecto de ley de creación de un Ministerio de Trabajo [Comercio e Industria] en mayo de 1913, Romanones pretendía dotar a su iniciativa de una insólita celeridad: presentación a discusión parlamentaria el 28 de mayo y prevista constitución del nuevo organismo para el 1 de julio siguiente. Pero su proyecto aún seguía en discusión parlamentaria cuando en octubre abandonaba el poder sucediéndole un gobierno conservador.

A la inversa de Romanones, Dato, que le sustituía como presidente del Consejo, iba a actuar con mayor planificación. Haciendo suya la iniciativa, comenzaba por solicitar al IRS en abril de 1914 un informe oficial sobre la necesidad de creación de un Ministerio de Trabajo en España. El Instituto, cumpliría el mandato elaborando y aprobando un amplio informe a finales del mes siguiente. (IRS, 1914)

Desde postulados de eficacia, el IRS consideraba que el desarrollo alcanzado hasta entonces por los servicios de carácter social en los distintos ministerios, “no exige, ni justificaría, la inmediata creación de un Ministerio especial del Trabajo”. España debía seguir la “evolución preparatoria” que había llevado a Francia en 1906 o a USA en 1913 a crear Ministerios, pero nuestro país estaba aún en una etapa previa dado que todavía no había un caudal suficiente de leyes, la inspección no estaba muy desarrollada, el Estado no había sentido, por desgracia, necesidad de crear un organismo de conciliación y arbitraje de carácter permanente. Para el IRS, España estaba en una etapa previa: la de “recoger” los diversos servicios y dependencias de carácter social de los distintos ministerios en un mismo organismo dentro de uno de los ministerios ya existentes. Obviamente, aunque no se indicara, el organismo en que pensaban los redactores del informe, era el propio IRS que, como sabemos, estaba ubicado en Gobernación. Dicha reagrupación, según opinaban, habría de conllevar un fuerte aumento en la asignación de dotaciones presupuestarias, en especial para funciones como las de inspección. Sin duda al IRS no parecía agradaarle la perspectiva de su probable disolución en diversas secciones de una estructura orgánica ministerial y por ello concluía que, *por ahora*, ésta era innecesaria.

Dato mantenía aún aparcada la idea de crear el Ministerio al cesar en la presidencia del Consejo en diciembre de 1915, pero no era tanto por el informe desfavorable del IRS, que en modo alguno era vinculante, sino ante la nueva coyuntura abierta por el inicio de la Iª Guerra mundial en el verano del 14 que aconsejaba centrarse sobre la situación política del país. Lo mismo pensarían los diferentes y variados gobiernos –en alguno de los cuales el propio Dato volvería a ser ministro–, durante el resto del tiempo que duraría el conflicto bélico.

La creación del Ministerio de Trabajo, 1920

Pero una vez acabada la guerra, Dato aprovechaba su primera vuelta a la Presidencia del Consejo para ordenar de inmediato la creación del nuevo Ministerio. Su Gabinete se constituía el cinco de mayo de 1920, el Decreto de creación del Ministerio de Trabajo llevaba fecha del ocho. La rapidez de la decisión y la forma –Real Decreto–, se justificaba según el político conservador porque, tras la guerra, el Tratado de Versalles había abierto una nueva era en el intervencionismo de los Estados en la cuestión social.

En efecto, la parte XIII del Tratado había dado origen a la constitución de la *Organización Internacional del Trabajo* [OIT] que reflejaba la convicción de que para alcanzar una paz universal y permanente era esencial la justicia social que conllevaba la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por mercados. Para ello, se dotaba de una organización tripartita, la única entonces en su género a escala internacional, con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos.

De hecho, en la Conferencia fundacional de Washington a finales de 1919, España ya había participado con una delegación integrada por representantes patronales, obreros y del gobierno y encabezada por Luis de Marichalar, Vizconde de Eza, sucesor de Azcarate desde 1917 en la presidencia del IRS. Dicha conferencia impulsó la adopción de seis Convenios Internacionales referidos a las horas de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima y trabajo nocturno de los menores en la industria.

El salto de escala que suponía la OIT evidenciaba, ciertamente, una nueva etapa de intervencionismo a escala internacional que exigiría nuevos instrumentos específicos de los Gobiernos. (Cuesta, 1994)

La difícil infancia del nuevo organismo 1920-1923

La idea de Dato, como indicábamos al iniciar este artículo, era que el nuevo Ministerio, “de momento” recogiese y aunase:

“[...] cuantos Centros y organismos dependientes del Estado y agregados a distintos Ministerios dedican hoy su actividad a la acción social en relación con el mundo del trabajo, y para que después, con tan sólida base, desarrolle mayores actividades y eficacia en orden a las cuestiones de su competencia”.

Es decir, comenzase por agrupar lo ya existente: IRS, INP, organismos autónomos ubicados en Gobernación, la Sección de Reformas sociales del mismo Ministerio –que había servido a éste para las relaciones con los demás Ministerios en lo referente a Reforma Social– Junta de Ingenieros y obreros pensionados al extranjero, el por entonces denominado Negociado de Trabajo y Acción social y de Seguros Sociales y Bolsas de Trabajo, del Ministerio de Fomento, junto al Consejo, Juntas locales e Inspección de Emigración ubicados también en Gobernación, trasladando así mismo el personal técnico administrativo adscrito a tales centros y organismos al nuevo Ministerio.

Según el preámbulo del decreto se trataría de que una vez producida dicha agrupación e integración el Ministerio “con tan sólida base” obtendría “mayores actividades y eficacia en orden a las cuestiones de su competencia”.

Bajo tales afirmaciones subyacía muy probablemente el deseo de convencer a quienes, como los dirigentes del IRS, recelaban de que un nuevo ministerio en su desarrollo orgánico no acabase por eliminar la autonomía del IRS disolviendo sus estructuras en distintas secciones ministeriales. Así, para disipar recelos, en el preámbulo del Decreto, se consideraba la acción ministerial como directora de una obra de conjunto que respete la autonomía y funciones apropiadas de los organismos e Institutos que vienen a integrar el Ministerio de Trabajo. Argumentos que el primer ministro de Trabajo, Carlos Cañal, se empeñaba en resaltar desde su toma de posesión. La misión del Ministerio – explicaba– era solo la de coordinar la amalgama de diversos organismos que le integraban, o que el ministerio sería como un “consorcio de los órganos autónomos del Trabajo y la Previsión manteniendo la organización y los procedimientos que han permitido alcanzar tan lisonjeros resultados”. (Marraud, 2003, p. 142)

Y a las declaraciones seguían los hechos. La planta ministerial que diseñaba el RD de 29 de mayo de 1920, era lo suficientemente endeble para no permitir otra cosa. El Ministerio consistiría en una Subsecretaría, una Secretaría general y técnica, y dos secciones una de Reformas Sociales, (concebida como órgano de comunicación con el IRS –que con arreglo a la reforma de 1919 tenía dos Direcciones Generales– para mayor intensificación y eficacia de su labor) otra sección de Previsión y Acción Social con tres negociados Previsión, Emigración y Acción social cuyas funciones eran las de relación con los organismos autónomos: INP, Consejo supremo de Emigración y Patronato de Ingenieros y obreros pensionados al extranjero.

Desconocemos si las intenciones de Dato y su gobierno eran las de ir acelerando el paso hacia un afianzamiento orgánico administrativo del ministerio asumiendo como tal funciones de los organismos autónomos, lo que sí parece claro es que el asesinato del presidente del Consejo en marzo de 1921 ya no iba a permitirle pilotarlas. Ni a él, ni a sus inmediatos sucesores.

Los inicios del Ministerio se estaban produciendo en una coyuntura en que el clima social ya hondamente crispado, entraba en fases de empeoramiento progresivo que abocaría en las postrimerías de 1923 en la quiebra de la legalidad que suponía el golpe de Estado y el advenimiento de la Dictadura militar de Primo de Ribera.

En el periodo que media desde la creación del Ministerio de Trabajo al golpe militar, seis serían los ministros de Trabajo en otros tantos gabinetes ministeriales: Carlos Cañal (8-V-1920 a 13-III-1921), gobierno Dato; Eduardo Sanz Escartín conde de Lizárraga, gobierno Allendesalazar (13-III-1921 a 19-VIII-1921); Leopoldo Matos (19-VIII-1921 a 8-III-1922) gobierno Maura de concentración parlamentaria; Abilio Calderón (8-III-1922 a 7-XII-1922) gobierno Sánchez Guerra de concentración conservadora; Joaquín Chapaprieta (7-XII-1922 a 5-IX-1923) y Luis Armiñan (5-IX-a 15-X-1923) ambos del Gobierno García Prieto de concentración liberal. Es decir, cuarenta meses, seis gabinetes y seis ministros, una media de mandato de seis meses, siendo el periodo más longevo de 10 meses y el más corto de 10 días tan solo.

En tal camino aún habría una nueva reorganización del ministerio en 1922, Real Decreto de 20 de febrero– con cambio de nombre –Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria– al incorporar en él nuevos servicios administrativos provenientes de Fomento. Pero la mayor complejidad que adquiriría el ministerio no cambiaba nada esencial de lo que aquí venimos considerando: los organismos constitutivos del ministerio mantenían su carácter autónomo y las estructuras que se ponían en pie en el ministerio en lo a ellos referentes seguían siendo en general de relación y/o apoyo a sus actividades autónomas.

Actividades que, por supuesto, seguían manteniendo e incrementando su importancia. Así, como ya hemos adelantado, el INP iniciaba, bajo el ministro Matos, la puesta en marcha de los seguros obligatorios con el de retiro obrero, 1921, lo que conllevaba mutaciones organizativas del INP con la introducción de la Inspección del Retiro Obrero, además de otros importantes organismos como la Comisión de Informes y la paritaria Comisión Asesora Patronal y Obrera, para entender en la aplicación de los seguros sociales que se preveían próximos. Así, en una nueva *Confidencia* propiciada por el INP –Barcelona, 1922– se elaborará un programa de nuevos seguros –maternidad, invalidez, enfermedad– estando un anteproyecto de seguro de maternidad ya en preparación en ese año. (Cuesta, 1988 y 2008)

Sanz y Escartín, por su parte, remodelaba en ese mismo año la Junta de pensiones al extranjero ampliando las otorgadas a técnicos en empresas privadas y a obreros pensionados dentro de España, es decir no sólo en el extranjero; el IRS preparaba el proyecto de nueva ley de accidentes que el Ministro Matos hacía aprobar el 10 de enero de 1922, y que daba pie a su vez a la creación, en marzo, del *Instituto de Reeducación Profesional de Inválidos del trabajo*, nuevo organismo autónomo bajo la tutela del Ministerio de Trabajo, para la readaptación funcional, la reeducación profesional, y la tutela de los reeducados. Funciones que ampliamente desbordaría en años siguientes bajo la dirección médica del Doctor Antonio Oller y la técnica de César de Madariaga y Rojo... (Castillo, 2007, pp. 67-75)

Pero todas estas iniciativas y actividades se llevaban a cabo por un Ministerio que, como afirmara un destacado tratadista, parecía conformarse con “dar jerarquía a las propuestas del Instituto [de Reformas Sociales]”, lo que en su sentir no dejaba de ser una “desairada posición” que iba a mantenerse hasta la llegada de la Dictadura de Primo de Ribera. (González Rothvoss, 1968, p. 5)

La instauración de la dictadura acometería, en efecto, una amplia transformación de la estructura y contenidos de los distintos organismos del Estado. Reorganización que tenía especial relevancia en la nueva planta que se daría al Ministerio de Trabajo en 1924 con una configuración que suponía la desaparición del IRS, diluyéndose su personal y sus funciones técnicas –estadística, inspección...– en diversas instancias orgánicas del nuevo ministerio y pasando las funciones consultivas a un nuevo organismo asesor, el Consejo de Trabajo. La dictadura sacaba, pues, al Ministerio de su “desairada situación” en los inicios de su particular periplo.

Bibliografía

- Alonso Olea, M., (1970) “La revolución industrial y la emergencia del derecho del trabajo”. *Revista de Trabajo*, Madrid, nº 32, pp. 5-51.
- Álvarez Buylla, A. y otros, (1902) *El Instituto del Trabajo. Datos para la reforma social en España*, Madrid, R. Fé, (Reedición facsímil, Madrid, Ministerio de Trabajo, (1986) con “Prólogo” de S. Castillo, pp. 5-54)
- Azcarate Luxán, B., y Rodríguez Hernández, J. J., (2017) *Pasajeros de tercera clase. La odisea migratoria trasatlántica a través de las Memorias de viaje de los Inspectores de Emigración*. Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- Balaciart, D., (1883) *Congreso Sociológico de Valencia. Armonía entre el capital y el trabajo*. Madrid, Imprenta R. Moreno y Rojas.
- Barrio, A., (1996) *El sueño de la democracia industrial. Sindicalismo y democracia en España, 1917-23*. Santander, Universidad de Cantabria.
- Barrio, A., (2006) “La oportunidad perdida: 1919, mito y realidad del poder sindical”, en *Ayer*, nº 63, pp. 153-184.
- Blasco Herranz, I., (2013) “Catolicismo social y reforma social en España”, en Cabrera, M. A., (Edit.) *La ciudadanía social en España. Los orígenes históricos*. Santander, Universidad de Cantabria, pp. 61-90.
- Borrajó, E., (1962) *Los supuestos ideológicos del Derecho del trabajo*. Valencia, Escuela Social, Cuaderno V.
- Cabrera M. A., (2014), *El reformismo social en España (1870-1900). En torno a los orígenes del Estado de Bienestar*. Valencia, Universitat de València.
- Cañabate Pérez, J., (2008) “La inspección de emigración 1907-1939, de la tutela paternalista al intervencionismo científico”, pp. 69-112, en Espuny i Tomás Mª J. y Pérez, O., *La inspección de trabajo, 1906 2006*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Carnero, M. T., (1988) “Política sin democracia en España: 1874-1923”, en *Revista de Occidente*, nº 83, pp. 43-58.
- Carnero, M. T., (2001) “Elites gobernantes y democratización inacabada (1890-1923)”, en *Historia contemporánea*, nº 23, pp. 483-508.
- Castillo, S., (1984) “El reformismo en la Restauración: del Congreso Sociológico de Valencia a la Comisión de Reformas Sociales”, *Estudios de Historia Social*, Madrid, nº 30, julio-septiembre, pp. 21-78.
- Castillo, S., (1985) “Estudio Introductorio”, pp. XXVII-CLXIV, del tomo I de *Reformas Sociales...*, opus cit., infra.
- Castillo, S., (2006) “En los orígenes de la reforma social. La Sección de Industria y el negociado de Trabajo”, pp. 39-79, en Espuny, Mª J., y otros (coords.) *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales, (1903-2003)*. Barcelona, UAB.
- Castillo, S., (2007) “El Estado ante el accidente, la seguridad e higiene en el trabajo en España, 1883-1936”, en *Sociología del Trabajo*, nº 60, 13-76.
- Castillo, S., (2008) *Un sindicalismo consciente, 1873-1914*. Tomo Iº de la *Historia de la UGT*, Madrid, Siglo XXI.
- Castillo, S., (Dtr.), (2008b) *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Castillo, S., (2010, 2011 y 2012) “La formación profesional de trabajadores en el extranjero, 1903-1936”, en *Sociología del Trabajo*:
- (I) “De ensayo a servicio organizado, 1903-1910”, nº 69, 2010, pp. 119-162.
 - (II) “Consolidando el sistema, 1911-1920”, nº 73, 2011, pp. 101-123.
 - (III) “La madurez de un sistema, 1920-1928”, nº 76, 2012, pp. 57-87.
- Castillo, S., (Dtr.) (2020) *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020)*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Castillo, S. y Cuesta, J., (2009) “Histoire de la prévoyance sociale en Espagne, 1900-1939”, pp. 25-78, en Dreyfus, M., (Dtr) *Les assurances sociales en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Castillo, S. y Montero, F., (2008) “Entre el seguro voluntario y el obligatorio: la libertad subsidiada”, pp. 13-48, en Castillo, S., (Dtr) *Solidaridad, seguridad...*, (2008b) opus cit. supra.
- Castillo, S. y Ruzafa, R., (coords.) (2009) *La previsión social en la historia*, Madrid, Siglo XXI.
- Cuesta Bustillo, J., (1988) *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Universidad de Salamanca.
- Cuesta Bustillo, J., (1994) *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- Cuesta, J., (2008) “Estado y seguros sociales en España: El Instituto Nacional de Previsión, 1919-1939”, pp. 49-88, en Castillo, S., (Dtr) (2008b) *Solidaridad, seguridad, bienestar*; opus cit. supra.
- De la Calle Velasco, Mª D., (1989) *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- De la Villa, L. E., (1971) “La elaboración científica en el Derecho del Trabajo”, *Anuario de Ciencia Jurídica*, nº 1, pp.147-222.
- De la Villa, L. E. y Palomeque, M. C., (1977) *Lecciones de Derecho del trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y Seguridad Social.
- Espuny, Mª. J., (2007) “Una tarea preventiva y represiva: las primeras actuaciones [de la Inspección de Trabajo]”, pp. 39-68, en Espuny, Mª J. y Paz Torres, O., *Inspección de Trabajo, 1906-2006*. Barcelona, UAB.
- García Oviedo, Carlos (1934), *Tratado elemental de Derecho Social*. Madrid.
- González Calleja, E., (1998) *La razón de la fuerza. Orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*, Madrid, CSIC.
- González Calleja, E., (1999) *El máuser y el sufragio: orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)*, Madrid, CSIC.
- González Posada, Carlos (1929), *El régimen de los seguros sociales. Doctrina y legislación*. Madrid, Vitoriano Suarez.
- González-Rothwoss, M., (1968) *La política laboral de los ministros españoles de Trabajo*. Salamanca, Escuela Social.

- Hepple, B. (Comp.) (1994) *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparativo de la evolución de nueve países hasta el año 1945*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Instituto de Reformas Sociales (1906) *Estadística de las huelgas (1904-1905)*, Madrid, Sucesores de M. Minuesa de los Ríos.
- (1907-1920) *Memorias generales de Inspección* [anuales]. Madrid, M. Minuesa.
- (1914) *El Ministerio del Trabajo. Informe de la ponencia. Antecedentes. Legislación extranjera*. Madrid, Sucesores de Minuesa de los Ríos.
- (1916, 1918 y 1919) *Informes de los inspectores del Trabajo sobre la influencia de la guerra europea en las industrias españolas durante el año 1915*. Idem durante los años 1917-1918, tomos I, II y III. Madrid, M. Minuesa de los Ríos.
- (1923) *Catálogo de publicaciones del IRS en enero de 1923*, Madrid, S. de M. Minuesa.
- Jover, J. M^a, (1981) “La época de la Restauración. Panorama político-social, 1875-1902”, pp. 269-406, en Tuñón de Lara, M., (dtr.) *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo*. Barcelona, Labor.
- López Núñez, Á., (1926) *Marvá. Biografía y bibliografía*. Madrid. Imprenta Clásica española.
- Marraud González, G., (2003) “En los orígenes de la Administración sociolaboral. Del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número extraordinario: Centenario del IRS, pp. 141-166.
- Martín Granizo, L. y González-Rothwoss, M., (1936) *Derecho social*. Madrid, Reus.
- Martín López, E., (2003) “El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la Sociología en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número extraordinario: Centenario del IRS, pp. 55-80.
- Martín Valverde, A., (1987), “Estudio preliminar. La formación del Derecho del Trabajo en España”, pp. XI-CXIV en Martín Valverde, A. y otros, *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- Martínez Quinteiro, E., (1988), “Las primeras experiencias de previsión social”, pp. 259-330, en Montero García, F., *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes...*, opus cit. infra.
- Monereo, J. L., (2007). *Los orígenes de la Seguridad Social en España: José Maluquer y Salvador*. Granada, Comares.
- Montero, F., (1980-1) “La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España, 1890-1900. El debate académico y el debate político parlamentario”, en *Revista de Trabajo*, Madrid, n^o 59-60, pp. 119-165 y n^o 61-62, pp. 35-91.
- Montero, F., (1983) *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España*. Madrid, CSIC.
- Montero, F., (1988) *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palacio Morena, J. I., (1988) *La institucionalización de la reforma social en España, 1883-1924. La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pérez Pujol, E., (1883) *Congreso Nacional Sociológico convocado por el Ateneo-Casino Obrero de Valencia. Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. D. [...] Presidente general del Congreso resumiendo los debates del mismo...* Valencia, Imprenta de Manuel Alufre.
- Ramm, T., (1994) “El *laissez-faire* y la protección de los trabajadores por parte del Estado” y “Epílogo: el nuevo orden del Derecho del Trabajo, 1918-1945”, en Hepple, B. (Comp.) *La formación del Derecho del Trabajo*, opus cit supra, pp. 99-145 y 337-360.
- Reformas Sociales, (1985) *Información oral y escrita publicada de 1889-1893* [Reedición facsímil, a cargo de S. Castillo] Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 5 vols.
- San Miguel Arribas, L., (1952) *La inspección del trabajo*, Madrid, Instituto Estudios Políticos.
- Sánchez Alonso, B., (1995) *Las causas de la emigración española: 1880-1930*. Madrid, Alianza Universidad.
- Toucas-Truyen, P., (2009) “Los encuentros internacionales sobre protección social”, pp. 461-482, en Castillo, S. y Ruzafa, R., (Coords.) *La previsión social en la Historia*. Madrid, Siglo XXI.
- Uña y Sarthou, J. (1902), “Los Institutos de Trabajo”, pp. 261-342, en Álvarez Buylla, A. y otros, *El Instituto...*, opus cit. supra.