

Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79033> EDICIONES
COMPLUTENSE

La labor del Ministerio de Trabajo durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1931)

María Jesús Espuny Tomás¹

Recibido: 5-9-2021 / Aceptado 28-9-2021

Resumen. El Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria sufrió cambios significativos entre 1923 y 1931 que motivaron un incremento de las atribuciones ministeriales. Éstas se localizaron con diferente intensidad en los dos períodos de la dictadura de Primo de Rivera, Directorio Militar y Directorio Civil, creciendo en los años finales del régimen y recuperando el cargo de ministro. El que había sido Subsecretario hasta el momento, Eduardo Aunós Pérez, es nombrado Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, convirtiéndose en el artífice de la política social de la Dictadura. El nuevo Estado primorriverista, durante sus dos periodos, promulgó normativa laboral de diferente índole. Una, heredada del régimen anterior; otra, con marcado cariz corporativista.

Palabras clave: Dictadura Primo de Rivera, intervencionismo orgánico, legislación social, ordenación corporativa.

[en] The Labour Spanish Ministry during the Primo de Rivera's Dictatorship (1923-1931).

Abstract. The Ministry of Labour, Commerce and Industry underwent significant changes between 1923 and 1931 that led to an increase in ministerial powers. These changes took place during the two periods of Primo de Rivera's Dictatorship: the Military Directorate and the Civil Directorate. The increase in power took place in the final years of the regime, when the Ministry recovered the position of minister. Eduardo Aunós Pérez, who was the Undersecretary until then, was appointed Minister of Labour, Commerce and Industry, becoming the architect of the social policy of the Dictatorship. The new *primorriverista* state promulgated labour regulations of different kinds: One, inherited from the previous regime; another, with a corporate emphasis.

Keywords: Primo de Rivera dictatorship, organic interventionism, social legislation, corporate organization.

Sumario: 1. Presentación. 2. Directorio militar. El Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria tras el golpe de Estado. La reorganización del Directorio. Los Subsecretarios. 3. La administración consultiva. La creación del Consejo Superior de Comercio, Trabajo e Industria. La máxima economía en los servicios del Estado: la "refundición" en el Consejo de Trabajo del Instituto de Reformas Sociales. Creación de la Dirección General de Trabajo y Acción social. Reorganización del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Ley y Reglamento de Emigración. Texto refundido de 1924. La centralización de la formación técnica e industrial en el Ministerio de Trabajo. Creación de la Escuela Social en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. 4. Directorio civil. Real Decreto Ley de Trabajo a domicilio. El Código de Trabajo. La mujer en el Código de Trabajo. La Organización Corporativa Nacional. Nuevas reformas administrativas en el Ministerio de Trabajo. Nueva reorganización y cambio de denominación: Ministerio de Trabajo y Previsión. Nueva organización interna. La formación social y profesional del obrero como responsabilidad del Ministerio de Trabajo. Estatuto de Formación Profesional. Expansión de los seguros sociales. Los convenios internacionales de trabajo durante la Dictadura. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Cómo citar: Espuny Tomás, M.^a J. (2021). La labor del Ministerio de Trabajo durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1931). *Sociología del Trabajo*, 99, 167-184.

1. Presentación

El Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria durante la Dictadura de Primo de Rivera ofrece las particularidades propias de una institución que había superado una primera fase en los años inmediatos a su creación; de una reducida estructura en 1920 pasó a una reorganización de servicios en 1922, momento en que también cambia su nombre. Las continuas modificaciones estructurales que sufrió entre 1923 y 1931 determinaron en parte su representativa producción normativa. El escenario político del Directorio sufrió cambios significativos que motivaron un incremento de las atribuciones ministeriales. Éstas se localizaron con diferente intensidad en los dos períodos, Directorio Militar y Directorio Civil, creciendo en los años finales del régimen².

¹ Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico MaríaJesus.Espuny@uab.cat

² El cuadro 1, recoge las numerosas reorganizaciones del Ministerio de Trabajo durante el período.

El Directorio Militar suprimió los cargos de Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de la Corona y los de Subsecretario de la Presidencia y de los demás Ministerios, excepto los de Estado y de Guerra. Ello suponía la implantación de una dictadura unipersonal a la que incorporaba de forma significativa al ejército. Éste fue el aspecto más significativo tras el golpe de Estado de 1923.

La creación del Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria y la desaparición del Instituto de Reformas Sociales que se convertiría en la Comisión Permanente del Consejo de Trabajo fueron los ejes principales de una nueva administración consultiva en materia laboral a partir de 1924.

La actividad legislativa del Directorio Militar responde en primer lugar a una de las primordiales preocupaciones del Estado acerca de los españoles que se expatriaban con la *Ley y el Reglamento de Emigración*. A través de esta normativa se substituyó el anterior Consejo Superior de Emigración y el Negociado de Emigración.

El paso del Directorio Militar a un gobierno de carácter civil suprime las Subsecretarías existentes y recupera el cargo de ministro. El que había sido Subsecretario hasta el momento, Eduardo Aunós Pérez, es nombrado Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, convirtiéndose en el artífice de la política social de la Dictadura. Las grandes obras legislativas de las que será autor, el *Código de Trabajo* -una recopilación de disposiciones precedentes-, y la *Organización Corporativa Nacional* -garante de la tradición corporativista de armonicismo social-, serán las manifestaciones más destacadas del régimen. Otras disposiciones como la *Ley y el Reglamento de Trabajo a domicilio* acreditan una trayectoria precedente de carácter internacional y una necesidad urgente a nivel nacional.

Una de las consignas manifestadas por Primo de Rivera a su Ministro de Trabajo, Comercio e Industria era “suprimir el analfabetismo técnico, mediante la creación de una apropiada enseñanza profesional”. El nuevo Estado primorriverista proyectó la formación técnica industrial como un instrumento más de la política económica y social (Rico, 2012:160). El *Estatuto de Enseñanza Industrial* y la creación de la *Escuela Social* en la Sección de Cultura Social del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria fueron parte de este diseño en el Directorio Militar. La orientación pedagógica iba dirigida en primer lugar a educar al hombre, después al ciudadano, y por último al obrero, porque de éste no se extraía únicamente el máximo rendimiento industrial, sino también la responsabilidad de la función social a la que estaba encomendado (Madariaga, 1921: 6). Una formación que ya se había iniciado a comienzos del siglo XX enviando expediciones de obreros y posteriormente de ingenieros pensionados al extranjero a fin de aprovechar las enseñanzas recibidas en las fábricas y talleres nacionales (Castillo, 2012: 78). Ya en el Directorio Civil el *Reglamento para el régimen interior de los servicios de la Junta de Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero*, cuyos primeros pasos hemos visto en el capítulo anterior y el *Estatuto de Formación Profesional*, con el protagonismo de César de Madariaga.

La política social de Primo de Rivera sostuvo algunas iniciativas legislativas de carácter tutelar sobre seguros sociales: así el establecimiento de un subsidio a las familias numerosas, el retiro obrero, el seguro contra el paro y el subsidio de maternidad.

Dentro de la actividad del Ministerio de Trabajo durante la dictadura primorriverista nos permitimos una reflexión sobre el protagonismo de la mujer en muchas de los proyectos legislativos o educativos. La reivindicación de la formación fue un elemento muy presente entre las mujeres de la Unión Patriótica y de las assembleístas, provenientes del ámbito de la educación, del sindicalismo católico o del catolicismo social (Tavera, 2009: 97). El general Primo de Rivera recibió el día 24 de octubre de 1923, según se señala en *El Año Político* (1923: 390) a una Comisión de señoras, compuesta de D^ª. Isabel Oyarzabal de Palencia, D^ª. Julia Peguero de Trallero, la Sra. Mateu de Bardan y la Srta. Benita Asas Manterola, que, en representación de la Asociación Nacional de Mujeres Españolas y de otras entidades femeninas, entregaron un mensaje de la Asociación Internacional para el Sufragio de la Mujer, y hablaron acerca de este asunto con el Presidente del Directorio. El voto femenino en el Estatuto Municipal vendría más tarde.

También en la constitución del Patronato de Trabajo a domicilio en el Ministerio de Trabajo, formaran parte como por las Asociaciones e Instituciones protectoras del trabajo a domicilio, mujeres muy representativas de la época: Teresa Luzzati de López-Rúa y María Doménech de Cañellas, y como suplente de ambas, María Echarri.

Eduardo Aunós continuó en el cargo ministerial en la nueva denominación del Ministerio de Trabajo y Previsión (1928) en la organización departamental a la que aún seguirán otras dos más, la última (1930) ya con Pedro Sangro y Ros de Olano en el cargo.

2. Directorio militar

El Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria tras el golpe de Estado

El Directorio Militar se organizó tras el golpe de Estado que había tenido lugar dos días antes por el Real Decreto del 15 de septiembre de 1923. Se implantaba de este modo una dictadura unipersonal, confiriendo a Primo de Rivera la presidencia del Directorio Militar e implicando al ejército corporativamente en la gobernación del país. El dictador se constituía en “ministro único”. Se suprimieron por esta disposición los cargos de Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de la Corona y los de Subsecretario de la Presidencia y de los demás Ministerios, excepto los de Estado y de Guerra. Los sueldos y demás retribuciones quedarían a beneficio del Tesoro. La dimisión del Ministro

de Trabajo, Comercio e Industria, Luis Armiñan Pérez, se admitió por un Real Decreto del mismo día. Los Vocales del Directorio se nombraron en el mismo momento entre generales de la confianza de Primo de Rivera (González Calbet, 1987: 124). El Directorio Militar se definió a sí mismo como una solución “a 90 días vista”, y lo cierto es que su actuación fue en ocasiones tan rápida como precipitada, viéndose en ocasiones obligado a rectificar (Cassassas, 1983: 30-32).

El 17 de septiembre de 1923 se nombró por Real Orden a Alejandro García Martín (jefe de administración de primera clase) como jefe del despacho ordinario de los asuntos del Departamento de Trabajo, Comercio e Industria, debiendo someter a la resolución del Presidente del Directorio como Jefe del Gobierno, aquello que por su importancia, exigiera su firma (Miranda, 2010: 246)³.

La reorganización del Directorio. Los Subsecretarios

El período de tres meses de “paréntesis” o de “letra a noventa días” que el dictador se había fijado, resultó extremadamente corto para la vida del país (Rubio Cabeza, 1974: 93). La reorganización, o mejor una organización del Directorio, ya que antes carecía de ella, se produce por el Real Decreto de 21 de diciembre de 1923 (García Madaria, 1982: 238)⁴. Se trataba de introducir algunas modificaciones o fijar ciertas medidas que debían colaborar en el funcionamiento de la Nación mientras existiese este “régimen excepcional”. El poder ejecutivo continuaría constituido de la misma forma con una labor que se define en el artículo 1º, a):

“impersonal y de conjunto y, por lo tanto ninguno de los que lo integran estará encargado concretamente de un Departamento ministerial, ni de manera permanente de asuntos determinados; sus decisiones serán reservadas y la responsabilidad corresponderá por completo al Presidente, tanto por sus propias resoluciones, como por las que se acuerden por el Directorio”.

Se estructuraron las convocatorias, las votaciones, los encargos de estudios e informes a uno o varios generales del Directorio, la delegación de funciones del Presidente y su sustitución en caso de ausencia, enfermedad o por cualquier otra circunstancia. Se organizaron las diferentes Secretarías de los distintos Vocales del Directorio. De acuerdo con esta estructura colegiada, un militar podía asumir más de una competencia de carácter administrativo o político: así el General de brigada de la segunda Región, Luis Hermosa y Kit se ocuparía de Trabajo e Industria, pero también de la Unión Patriótica y de los Somatenes (González Calleja, 2005, 51).

Cada Departamento ministerial estaría regido por un Subsecretario que actuaría como responsable de los distintos Ministerios, con firma propia en los asuntos y resoluciones de trámite. Podían asistir a las reuniones del Directorio, siempre que fuesen autorizados por el Presidente para dar cuenta de los asuntos que necesitasen la aprobación de aquél, o de aquellos en los que el Directorio hubiera solicitado su informe.

Para el cargo de Subsecretario se reunieron personas de experiencia, conocedoras de la administración de la etapa anterior. Al no tener el Directorio un apoyo partidario organizado, reunió a hombres que no resultaron tan dóciles con las arbitrariedades del Gobierno como éste esperaba. En la misma fecha del Decreto de reorganización se nombra Subsecretario del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria a Juan Flórez Posada, Subdirector de Industrias. El 7 de febrero de 1924 se le acepta la dimisión al cabo de un mes y catorce días en el cargo, al parecer por manifestarse en contra de una serie de asuntos, relativos a establecimientos de industrias y tipo de políticas (González Calbet, 1987: 127)

En la misma fecha se nombra a un nuevo Subsecretario del Ministerio del Trabajo, Comercio e Industria: Eduardo Aunós Pérez (Lérida, 1894-Lausanne 1967), un joven jurista que se convertiría con el tiempo en el auténtico artífice de la política social de la Dictadura (Contreras, 2018: 28/Vallés Muñío, 2019: 597/ Monereo, 2021: 259)⁵. Asume la responsabilidad del encargo y recoge las consignas que el General le fijó en aquellos momentos: la primera de las medidas fue la de “agrupar bajo una homogénea unidad de doctrina la dispersa legislación social que hasta aquel momento había sido promulgada por gobernantes anteriores”. Para ello era preciso “codificar, reuniéndolas, todas las disposiciones que eran dignas de sobrevivir, adaptándolas a un criterio nuevo“. La segunda de las consignas dictatoriales fue “la creación y mantenimiento de una organización social capaz de hacer llegar al pueblo sus beneficiosos efectos”. La última era la de “suprimir el analfabetismo técnico, mediante la creación de una apropiada enseñanza profesional” (Aunós, 1944: 35).

El 2 de julio de 1924 por un Real Decreto se ordenó que todos los generales que formaban el Directorio presen-tasen el juramento ministerial ante el Presidente que actuaba en funciones de Ministro de Gracia y Justicia. Todos los miembros del Directorio quedaban autorizados a refrendar los decretos entregados al Rey para su sanción, lo que ascendía a los miembros del Directorio a la categoría de ministros (Ben-Ami, 1984: 68/Fernández Calleja, 2005: 51).

³ *Gaceta de Madrid* de 16 de septiembre de 1923, p. 1114; *Gaceta de Madrid* de 18 de septiembre de 1923, p. 1133 nombrando a Alejandro García Martín.

⁴ *Gaceta de Madrid* de 22 de diciembre de 1923, p. 1339, Real Decreto organizando el Directorio; *Gaceta de Madrid* de 22 de diciembre de 1923, p. 1341, Real Decreto nombramiento de Juan Flórez Posada como Subsecretario de Trabajo, Comercio e Industria.

⁵ *Gaceta de Madrid* de 8 de febrero de 1924, p. 668; *Gaceta de Madrid* de 3 de julio de 1924, p. 100.

3. La administración consultiva

La creación del Consejo Superior de Comercio, Trabajo e Industria

Una de las primeras tareas que se le presentaron a Aunós fue la reorganización departamental “que diese al traste con los procedimientos viciados y caducos, para constituir en cambio un elemento de actividad aireada y feraz”.

El Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria se crea por Real Decreto de 29 de abril de 1924 como Cuerpo Superior Consultivo del Gobierno en las materias de la competencia del Ministerio del mismo nombre. Estaba presidido por el jefe del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria o quien hiciera sus veces. Su misión consistía en informar en cuantas cuestiones le sometiera el Gobierno en pleno, o el titular del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria de quien dependía administrativamente⁶.

Este órgano consultivo tenía una doble actuación: en primer lugar una de carácter internacional, ya que pasarían a este Consejo las facultades asignadas a la Comisión Asesora del Gobierno y de la representación española en el Organismo Internacional del Trabajo creada por Real Decreto de 5 de octubre de 1922 y que quedaba suprimida. Sin embargo, España no detiene la trayectoria de participación en la OIT, ni su presencia en el Consejo de Administración ejercida por el Conde de Altea, José Jorro y Miranda, que se ve confirmado por la Dictadura (Cuesta Bustillo, 1994: 188).

Una segunda actuación se concretaría en las Comisiones permanentes de Comercio e Industria que se constituirían en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria dentro de una “sencilla pero encajada organización que permitía un ineludible control sobre todas las actividades funcionarias del Ministerio” que se desarrollaron “con absoluta consciencia y entusiasmo no marchito” como reconoce Aunós a sus fieles colaboradores (Aunós, 1944: 38).

La máxima economía en los servicios del Estado: la “refundición” en el Consejo de Trabajo del Instituto de Reformas Sociales

El Instituto de Reformas Sociales había intentado llevar a cabo una reforma en 1919 que no había llegado a realizarse cuando se creó al año siguiente el Ministerio de Trabajo. Paralelamente habían surgido otros organismos de reforma social con competencias similares a las del Instituto y que actuaban al margen del mismo. A una creciente represión social, fruto de la conflictividad del período de 1919-1920, se añadirá el reforzamiento de las tendencias centralistas y burocráticas presentes en la Administración española. La consecuencia final de todo este proceso será la institucionalización de un Estado de carácter corporativo cuyas bases se habían ido gestando en los años anteriores de involución política y represión. A pesar de que el Instituto de Reformas Sociales estaba ya integrado en el Ministerio de Trabajo desde su constitución en 1920, desaparece (“se refunde”) y es substituido por el Consejo de Trabajo (Palacio Morena, 1988: 344).

Los motivos descritos para esta “refundición” se justificaban en la exposición de motivos del Real Decreto de 2 de junio de 1924 por la “imperiosa” necesidad de concentrar organismos dispersos de análoga naturaleza y funciones semejantes. Primaba el criterio de realizar la máxima economía en todos los servicios del Estado.

“Para nadie fue una sorpresa, conociendo nuestro criterio unificador, dispuesto a podar todas las inutilidades burocráticas que entorpecieran o dilataran la recta administración, rápida y segura. Esta disposición supuso una de los más provechosos esfuerzos coordinativos que fueron emprendidos” (Aunós, 1944: 38).

El Instituto de Reformas Sociales y el Consejo de dirección del mismo se convertirán en Comisión Permanente del Consejo de Trabajo y lo formarán de acuerdo con el Real Decreto de 2 de junio de 1924. Los Institutos regionales y las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales quedaban convertidos en delegaciones del Consejo de Trabajo. Un Reglamento especial determinaría sus funciones y su relación con el Servicio de Inspección del Trabajo. El 16 de junio de 1924 un Real Decreto dispuso que los funcionarios procedentes del Instituto de Reformas Sociales cuyos nombres se relacionaban por categorías, se incorporasen al personal técnico-administrativo y auxiliar del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

El 1 de julio de 1924 por una Real Orden, se dispuso que las Juntas Locales de Reformas Sociales continuasen actuando con igual constitución y atribuciones, manteniendo en lo sucesivo las relaciones que mantenían antes con el Instituto de Reformas Sociales, ahora con el Consejo de Trabajo y con la Comisión Permanente. Su constitución como Delegaciones del Consejo de Trabajo se hallaba pendiente de un Reglamento especial que delimitaría sus facultades y su composición⁷.

Por Decreto de 19 de junio de 1924, una vez incorporado el Instituto de Reformas Sociales al Consejo de Trabajo se procedió a la nueva organización de ambas corporaciones: el Pleno y el Consejo de Dirección del Instituto de Reformas Sociales se convertirían en el Consejo de Trabajo y en la Comisión Permanente del mismo. Se determinaron las funciones del Consejo y del Instituto: la composición de uno y del otro, en la cual se daba a los obreros y a los

⁶ *Gaceta de Madrid* de 6 de mayo de 1924, p. 681-682.

⁷ *Gaceta de Madrid* de 3 de junio de 1924, pp. 1138-1139; *Gaceta de Madrid* de 20 de junio de 1924, pp. 1412-1413; *Gaceta de Madrid* de 3 de julio de 1924, p. 109.

patronos la misma participación que tuvieron en el Instituto. Se regularon asimismo las relaciones con el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria el cometido de las dependencias administrativas, la designación y régimen de su personal y, finalmente, todas aquellas normas de carácter transitorio que se consideraron indispensables para la implantación de la reforma. En esta disposición se especificaban sus funciones como “organismos encargados del estudio, proposición y difusión de las disposiciones legales referentes a los problemas económico-sociales en su más amplio sentido, y, muy especialmente, de ser los Cuerpos Consultivos del Gobierno en lo que afecta a la legislación del Trabajo, a los asuntos relacionados con su aplicación y a la acción social”⁸.

Los reformistas sociales que provenían del Instituto de Reformas Sociales o bien porque se habían integrado como funcionarios en 1920 al Ministerio de Trabajo, pasaron a ocupar puestos decisivos en la formación de la política laboral del régimen primorriverista. La desaparición del Instituto de Reformas Sociales contribuyó al progreso de la legislación social española en la medida que los reformistas sociales pasaron a convertirse en protagonistas de la política social ocupando puestos decisivos en el Ministerio de Trabajo (Gómez-Navarro, 1991: 411-412). A partir de 1925 y especialmente en 1926 con la promulgación del Código de Trabajo y la articulación de los grupos corporativos pudieron hacer efectivos sus conocimientos y la experiencia adquirida en la preparación de la legislación social y en su estricta aplicación.

El Consejo de Trabajo tenía dos órdenes de funciones: las del Consejo de Trabajo en Pleno y las de la Comisión Permanente. El Consejo de Trabajo, existió únicamente en la Comisión Permanente pues el Pleno no llegó nunca a constituirse (Palacio Morena, 2000: 29).

La Comisión Permanente del Consejo de Trabajo debía emitir los dictámenes que el Consejo de Dirección del Instituto de Reformas Sociales tenía pendientes de estudio, especialmente los que le habían sido encargados por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, como eran la reforma de la ley de casas baratas, el proyecto sobre casas económicas y la refundición de las leyes del trabajo y que a este último efecto debía continuar actuando la misma comisión especial que fue designada para la elaboración en su momento de la oportuna ponencia. Se sustituyeron los dos Directores generales del Instituto de Reformas Sociales por el Jefe de la Asesoría Técnica y por el Jefe del consultorio jurídico del Consejo de Trabajo. El “consultorio jurídico” tenía la misión de resolver gratuitamente cuantas consultas formularan, verbalmente o por escrito, patronos y obreros aislados o entidades colectivas, acerca de la forma en que debían cumplir las disposiciones reguladoras del trabajo o acerca de los derechos u obligaciones que pudieran corresponderles por virtud de aquéllas o de los contratos, pactos o estipulaciones referentes a las condiciones de la prestación del servicio (De la Villa/Palomeque, 1977: 298).

Creación de la Dirección General de Trabajo y Acción social. Reorganización del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria

El Ministerio de Trabajo ha sido el departamento ministerial español que ha sufrido mayor número de reorganizaciones (Gallart Folch, 1936: 199), cinco de ellas corresponden a la Dictadura. Los seis años del régimen conocieron diversas reformas de carácter administrativo. Por el Real Decreto de 9 de junio de 1924 se reducen a cinco grandes grupos los órganos administrativos de acción externa, estableciéndose las relaciones que han de guardar cada uno de ellos con los organismos consultivos e instituciones afectadas. Se encomendó a un sexto grupo lo que se refería al régimen y orden interior del Ministerio. En palabras de Aunós, “la maquina administrativa del Departamento quedaba perfectamente lubricada para comenzar su funcionamiento” (Aunós, 1944: 39)⁹. Se creó la Dirección general de Trabajo y Acción Social. José Marvá y Mayer, Inspector general de Trabajo, sería el encargado del despacho de la Dirección general de Trabajo y Acción social.

Ley y Reglamento de Emigración. Texto refundido de 1924

Una de las acciones tutelares de la Dictadura era la protección al trabajador emigrante. El Real Decreto de 16 de septiembre de 1924, creó la Dirección general de Emigración que sustituyó al Consejo Superior de Emigración y al Negociado de Emigración que se recoge en el capítulo anterior (Cañabate, 2014)¹⁰. Ello supuso una reorganización de los servicios para lograr una “mayor y positiva eficiencia en la tutela que, como primordial y obligada función, corresponde al Estado ejercer sobre los españoles que, con el concepto de emigrantes, se expatrien”.

Para auxiliar a la Dirección general de Emigración se establecieron: una Junta Central en Madrid, una Junta Local en cada uno de los puertos habilitados para el embarque de emigrantes y una Junta Consular en cada uno de los puertos de inmigración según la importancia de la corriente emigratoria. En caso necesario estaba prevista la creación de patronatos en las regiones de emigración.

Las funciones ejecutivas estarían desempeñadas por el Director general de Emigración, por los Inspectores y por los Cónsules de España, o en nombre de éstos por los agregados consulares afectos al servicio de emigración. Todos los servicios que estos organismos y los funcionarios prestasen a los emigrantes, serían completamente gratuitos. Los

⁸ *Gaceta de Madrid* de 22 de junio de 1924, pp. 1450-1453.

⁹ *Gaceta de Madrid* de 10 de junio de 1924, pp. 1235-1241.

¹⁰ *Gaceta de Madrid* de 20 de septiembre de 1924, pp. 1429-1431.

inspectores de emigración serían de tres clases: en el interior, en el puerto o en el viaje, según donde prestasen sus servicios. Sus amplias funciones se hallaban pormenorizadas de forma alfabética desde la A a la X.

La Dirección general de Emigración tenía capacidad jurídica para recibir por herencia, legado o donación, en representación del Estado, los bienes o cantidades que se le confiaran con aplicación a los servicios que le eran propios, así como para adquirir por cualquier otro título y contratar con arreglo a las disposiciones vigentes. La Junta Central de Emigración constituía el patronato del fondo que se denominaría “Tesoro del emigrante” que se nutriría de importes de diferentes procedencias y los utilizaría en auxilios a favor de los emigrados y repatriados (Cañabate, 2006: 69-112). La acción protectora de la Dictadura sobre los emigrantes se tradujo asimismo en la firma de convenios internacionales sobre emigración (Montoya Melgar, 1992: 191)¹¹.

La centralización de la formación técnica e industrial en el Ministerio de Trabajo

Por Real Decreto Ley de 31 de octubre de 1924 se aprobó el Estatuto de la Enseñanza Industrial que sirvió para cimentar toda la legislación posterior sobre la materia¹². Correspondían al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, la enseñanza industrial oficial y la intervención en la enseñanza industrial privada que debía ejercerla por la Jefatura Superior de Industria con arreglo a lo dispuesto por el Real Decreto de 9 de junio de 1924 sobre reorganización de los servicios de dicho Ministerio.

La enseñanza industrial tenía por objeto la formación del personal obrero, de los jefes de taller y de fábrica y de técnicos, Directores, Ingenieros para la industria fabril y manufacturera y para toda clase de instalaciones mecánicas, químicas y eléctricas. Se considerarían incluidas las instituciones que propusieran la difusión por medios científicos y prácticos, de los conocimientos aplicables a la industria, del perfeccionamiento de los oficios y de profesiones industriales en sus diversas categorías, la investigación industrial, la ampliación de estudios en España o en el extranjero y la orientación y selección profesionales, todas las cuales deberían contribuir a lograr la máxima armonía entre los distintos elementos de la producción industrial.

Las enseñanzas industriales se clasificaban en cuatro grupos: enseñanza obrera, enseñanza profesional, enseñanza facultativa y las instituciones de investigación y ampliación de estudios. Cada una se proponía unos objetivos formativos diferentes, dirigidos al personal obrero de carácter manual (Escuelas elementales del Trabajo o Escuelas de Aprendizaje), a las profesiones técnicas con predominio de carácter intelectual (Escuelas Industriales) y a la enseñanza facultativa con validez oficial (redacción y firma de dictámenes, peritaciones, informes y presupuestos) ante las oficinas públicas, Tribunales de justicia y Corporaciones oficiales (Escuelas de Ingenieros Industriales).

Cada una de las clases de Escuelas, tenía unas características concretas: oficiales (sostenidas por los organismos de la Administración pública), privadas inspeccionadas (sostenidas por particulares sometidas a inspección) que podían ser subvencionadas y las privadas libres.

El Estatuto de la Enseñanza Industrial empezaría a regir el 1º de octubre de 1925 pero el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria quedaba autorizado para poner en vigor antes de dicha fecha aquellas disposiciones compatibles con las enseñanzas del curso presente. En palabras de Aunós: “pocas veces se habrá dictado en país alguno una disposición que mejor condensase un anhelo cariñoso y una paternal vigilancia”¹³.

Creación de la Escuela Social en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria

El Real Decreto de 9 de junio de 1924 que organizó las dependencias y servicios del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, incluyó en la Administración Central a la Sección de Cultura Social que tendría a su cargo el Servicio Bibliográfico del Ministerio, el archivo de estudios sociales y de Industria y Comercio y la organización de cursos, conferencias, etc. para el fomento de la cultura popular sobre materias económicas y sociales.

La Sección de Cultura Social del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria adquirió el carácter de una Escuela Social (quedó convertida automáticamente) por Real Decreto Ley de 17 de agosto de 1925 a cuyo cargo estaban los mismos elementos que anteriormente estaban en su predecesora y “cualquiera otra obra social que tenga por objeto la difusión y fomento de la cultura popular sobre materias económicas y sociales”:

“El Ministerio de Trabajo sabía la existencia de gentes, en su mayoría jóvenes, que sin sujetarse a mandatos de partidos ni ambiciones de figuración política, deseaban profundizar en estudios sociales” (Aunós, 1944, 43).

La dirección de la Escuela Social, así como la administración de sus fondos, correspondía al Jefe de Sección bajo el asesoramiento del Consejo de Cultura Social del Ministerio. La organización de la enseñanza social comprendía diversos aspectos, unos de carácter general (las conferencias de vulgarización para el público) y otros específicos, bien para funcionarios de carácter formativo (cursillos y excursiones para funcionarios públicos en la materia social)

¹¹ El Acuerdo hispano-italiano de emigración fue suscrito el 25 de noviembre de 1925 entre el Conde de la Viñana y Benito Mussolini

¹² *Gaceta de Madrid* de 5 de noviembre de 1924, pp. 586-597.

¹³ El Reglamento para la aplicación del Estatuto de Enseñanza Industrial se publica en la *Gaceta de Madrid* de 24 de junio de 1926, pp. 1756-1759. El Reglamento de 18 de junio de 1926 para la aplicación del Estatuto de Enseñanza Industrial se diversifica en un Negociado de Escuelas de Aprendizaje por Real Orden de 1 de julio de 1926; La regulación de las Escuelas de Aprendizaje se publica en la *Gaceta de Madrid* de 20 de julio de 1926, pp. 489-490.

o de preparación (para los empleados que hayan de destinarse a estas materias en la Administración) y finalmente los cursos para los particulares que quisieran dedicar su actividad a la organización de Sindicatos, Cooperativas, Mutualidades, Obras de Asistencia, Fundaciones, Oficinas de colocación, Seguros Sociales, Universidades Populares, Institutos Patronales, etc. La Escuela Social para dar mayor unidad a estas enseñanzas se organizaba en estudios regulares de tres años. Los conocimientos que impartían habían de ser objetivos e informativos y se prohibía cualquier propaganda de doctrina o de partido (Espuny, 2009, 23)¹⁴.

Aunós, artífice de la Organización Corporativa Nacional necesitaba funcionarios preparados para las nuevas estructuras de conciliación y arbitraje; por otra parte confiaba que las clases trabajadoras, que habían obtenido la jornada de ocho horas, utilizarían el tiempo libre para su formación cultural. El diploma de Graduado de una Escuela Social se consideraba un mérito que se tendría en cuenta para la promoción de los funcionarios del Ministerio a determinados cargos y para discernir premios (Quirós, 2016: 19).

4. Directorio civil

La sustitución del Directorio Militar por un gobierno de carácter civil se produce por Real Decreto de 3 de diciembre de 1925. Reaparece el Consejo de Ministros “como suprema encarnación del poder ejecutivo”, “investido de las máximas prerrogativas, con facultades legislativas, para que no queden sin abordar por carencia de ellas ninguno de los problemas candentes que son, nervio y raíz de nuestra raza, muy singularmente aquellos de carácter económico”.

Se suprimen los cargos de Presidente, Vocales y Secretario del Directorio Militar y se decreta su cese. Se restablecen los cargos de Presidente del Consejo de Ministros (en la misma fecha se nombra a Primo de Rivera) y de los Ministros de la Corona que habían sido suprimidos de acuerdo con el artículo 4º del Real Decreto de 15 de septiembre de 1923, con la dotación, derechos y honores que estaban atribuidos a los mismos. Los Reales Decretos aprobados en el Consejo de Ministros tendrían la fuerza legal que determinaba el Real Decreto Ley de 15 de septiembre de 1923. Se nombró Ministro de Trabajo, Comercio e Industria a Eduardo Aunós Pérez, hasta el momento Subsecretario del mismo por Real Decreto de 3 de diciembre de 1925 (Gómez-Navarro, 1991: 164/ Vallés Muñio, 2019: 597)¹⁵.

El nuevo equipo de Primo de Rivera incluía a algunos tecnócratas, algunas figuras menores del viejo régimen y destacados jefes provinciales de la Unión Patriótica (Ben-Ami, 1984). El nuevo Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, ayudó a imbuir al régimen una ideología corporativa influido no sólo por el ejemplo italiano sino también por los resultados de alguna de las fórmulas paritarias catalanas, como la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona (Espuny, 1998).

Real Decreto Ley de Trabajo a domicilio

El Instituto de Reformas Sociales había formulado un anteproyecto de Ley de trabajo a domicilio en 1918. Este proyecto fue la base, con algunas modificaciones, para el Real Decreto Ley de 26 de julio de 1926 y el Reglamento para su aplicación de 20 de octubre de 1927¹⁶.

La Exposición de Motivos del Real Decreto Ley de 26 de julio de 1926 incide en su finalidad tuitiva en beneficio de una gran masa de trabajadores, en su mayoría pertenecientes al sexo femenino que hasta el momento aparecían fuera de la protección tutelar del Estado. Abarcaba las principales características del trabajo a domicilio, definiendo el concepto básico de esta especialidad de trabajo y las personas patronos y obreros a las que serían aplicables sus disposiciones. El artículo adicional reconoce la importancia que el denominado “trabajo de la aguja” tiene dentro de las comprendidas en el Real Decreto Ley determinando de forma específica las variedades e industrias: “Ropa blanca de todo género; ropa interior y exterior, de hombres, mujeres y niños; prendas de uniformes, guarnecedoras, zapatería y alpargatería, corsetería, gorrería, arreglo de piezas de paño (corredoras, escutidoras y emborradoras); guantería, géneros de punto, saquerío, mantones, encajes, blondas, bordados, sombreros y demás variedades análogas”.

El Real Decreto de 20 de octubre de 1927 desarrolla el Reglamento de aplicación del trabajo a domicilio. Amplía y completa los conceptos de la disposición precedente: define el trabajo a domicilio, excluyendo de manera específica a los que no tienen este carácter que quedarán sometidos a la legislación general. Señala a los obreros comprendidos y a los patronos sujetos a los deberes, obligaciones y responsabilidades establecidos. Desarrolla el Patronato del trabajo a domicilio, la constitución de Comités paritarios de fijación de tarifas de retribución y de sus facultades. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales sobre trabajo a domicilio corresponde a la Inspección del Trabajo y el propio texto establece las multas por incumplimiento cuyo importe se ingresará en el Instituto Nacional de Previsión con destino a mejorar las pensiones del retiro obrero. El Patronato previsto en el artículo 9 del Reglamento se constituyó en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria el 23 de noviembre de 1926 bajo la presidencia de José Marvá¹⁷.

¹⁴ *Gaceta de Madrid* de 20 de agosto de 1925, pp. 1066-1068

¹⁵ *Gaceta de Madrid* de 4 de diciembre de 1925, p. 328.

¹⁶ *Gaceta de Madrid* de 31 de julio de 1926, pp. 731-734 y *Gaceta de Madrid* 25 de octubre de 1925, pp. 514-516.

¹⁷ *Gaceta de Madrid* de 24 de noviembre de 1926, pp. 1053-1054.

El Código de Trabajo

Uno de los encargos que Primo de Rivera hizo a Eduardo Aunós al nombrarle Subsecretario del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria fue la de reunir en un texto legal completo las normas laborales de anteriores gobernantes (Martín Valverde, 1987: LXXII). El movimiento en favor de la codificación se inicia con la creación por Real Orden de 22 de febrero de 1924 de una Comisión formada por representantes del Cuerpo Jurídico Militar, del Jurídico de la Armada, hombres de ciencia, obreros y patronos (Pérez Botija, 1952: 332).

El Real Decreto de 23 de agosto de 1926 aprobó el Código de Trabajo: “ordenación y recuento de disposiciones dispersas que por vez primera se presentaban unidas, formando el todo orgánico que tanto deseaba el General” (Aunós, 1944: 47)¹⁸. Desde el punto de vista jurídico supone la primera y única manifestación en España del afán codificador de las leyes laborales que representó un papel trascendente en la transición de la legislación obrera hacia un cuerpo normativo y coherente y unitario en la regulación de las relaciones laborales que constituyó el Derecho obrero (De la Villa/Palomeque, 1977: 299). Por otra parte, responde a la necesidad de reforma social del régimen convertida en un factor decisivo de su legitimidad (Gómez-Navarro, 1991: 408) intensificada por su retirada de la Sociedad de Naciones y su permanencia en la OIT (Cuesta Bustillo, 1994: 220).

El Código de Trabajo pretendía ser un conjunto armónico, coherente y sistemático, una obra orgánica de legislación. No abarcaba todo el derecho del trabajo, se trataba de un código parcial. No recogía leyes de suma importancia en aquél momento, como las del descanso dominical, mujeres y niños o la de inspección de trabajo, destinadas a “vagar fuera” del Código, pero que continuaban vigentes, según su Preámbulo:

“Queremos que sea un Código de aplicación inmediata para los Tribunales y de mayor esclarecimiento para los ciudadanos; un texto que deje vigentes todos los demás del derecho obrero que no le afecten, ni contradigan; textos, por el momento, más propicios, por sus heterogeneidades y variantes para la suma de una Compilación, ya también en preparación que para la orgánica fusión de un Código”.

Estaba dividido en cuatro libros (González Calleja, 2005: 156). El primer Libro, dedicado al contrato de trabajo era, en palabras de Aunós, el punto básico: “institución esencial, punto de partida inmejorable que aún no había sido introducido en la legislación española”. Establece en los 24 artículos del Título I los elementos mínimos para regular las relaciones entre patronos y obreros dentro de la clásica concepción contractualista. Incorpora en el Título II una normativa anterior relacionada con las obras y servicios públicos y recoge un amplio articulado en el Título III sobre el contrato de embarco, “reglamentando así la contratación de los buques mercantes, con lo que se afianzaba la idea de unificación de textos legales”.

El Libro II sobre el contrato de aprendizaje, modalidad o aspecto especial del trabajo recogía en su Título I los preceptos de la Ley de 11 de julio de 1911 en una acción recopilatoria que se ampliaba en el Título II con disposiciones reglamentarias, observándose una sorprendente falta de actualización de los conceptos que tenían un acento moralizante y paternalista de signo gremial.

El tercer Libro dedicado a los accidentes de trabajo, recogía la Ley de 30 de enero de 1900 complementada con reglamentos y disposiciones relacionadas con ella como la Ley de 1922, incluso las correspondientes a los ramos de Guerra y de Marina y se aclaraban algunos aspectos. Se incorporaba lo estatuido al Instituto de Reeducación Profesional e Inválidos del Trabajo, los preceptos concernientes a Seguros de accidentes de mar y se vitalizaba el Fondo de Garantía establecido por la Ley de 1922, con el fin de poner a salvo de posibles insolvencias las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Las únicas referencias en todo el Código de Trabajo a la inspección de trabajo aparecen en este Libro, tal como preceptúa el artículo 176:

“La inspección de cuanto se refiere a la aplicación de las disposiciones de este libro, y en general de cuanto corresponde a la higiene y seguridad del obrero en los trabajos e industrias, corresponde a la Inspección del trabajo”.

En el artículo 246, 14, se recoge de forma expositiva la práctica del Servicio de Inspección con las atribuciones que les correspondían: tramitación de actas y documentos, imposición de multas, etc. señalando también la capacidad legal para la acción de los auxiliares de los inspectores y las Comisiones inspectoras de las Delegaciones del Consejo de Trabajo.

Los tribunales industriales se hallaban regulados en el Libro IV. La legislación aplicable en aquel momento era la Ley de 1912 que se recogía totalmente. Se ampliaron sus competencias y se establecieron recursos especiales de revisión en las Audiencias territoriales sin eliminar los ya establecidos ante el Tribunal Supremo.

Como conclusión de política legislativa, puede aceptarse la oficial de que el intento fue incompleto y la doctrinal que califica aquel intento de codificación precoz. Que el intento al parecer era prematuro lo atestigua su escasa vida vida que empieza a conocer su ocaso en 1931 con la aprobación de la Ley de contrato de trabajo (Pérez Botija, 1952: 334).

¹⁸ *Gaceta de Madrid*, día 1 de septiembre de 1926, p. 1312, día 2 de septiembre de 1926, pp. 1335-1349 y la conclusión, publicada el día 3 de septiembre de 1926, pp.1359-1370.

La mujer en el Código de Trabajo

En los cuatro libros del Código de Trabajo aparecen regulados aspectos relacionados con el trabajo femenino. En el Libro I, el artículo 4 señala la perceptiva autorización marital para formalizar un contrato de trabajo, excepción hecha a los casos de separación de hecho o de derecho en que se reputará concedida por ministerio de ley para todos los efectos derivados del contrato, incluso el percibo de la remuneración. En el artículo 14 del mismo Libro se señala la validez del pago hecho a la mujer casada de la remuneración de su trabajo, si no consta la oposición del marido, y al menos, si no consta la oposición del padre, de la madre, y en su caso las personas enumeradas en el artículo 4º (abuelo paterno o del materno, del tutor, a falta o en ausencia de ellos, de las personas o instituciones que hayan tomado a su cargo la manutención o el cuidado del menor; o de la Autoridad local). Para que la oposición del marido surtiera efecto, había de formularse por este ante el Juez municipal correspondiente, quien, después de oír a la mujer y en vista de las pruebas practicadas, la autorizaba o no a percibir, por sí, el salario y para invertirlo en las necesidades del hogar. En caso de separación legal o de hecho de los cónyuges, el marido no podrá oponerse a que la mujer perciba la remuneración de su propio trabajo.

El Libro II dedicado al contrato de aprendizaje es probablemente el que sorprende más por su acento moralizante y paternalista. Por regla general se extinguía el contrato por la muerte o por una larga ausencia de la mujer del maestro o de la mujer que autorizaba con su presencia el trabajo de niñas y jóvenes aprendizas (art. 81). La mujer casada, necesitaba el permiso de su marido para contratar su aprendizaje y también para contratar aprendices a no ser que estuviera autorizada para ejercer el comercio. La autorización marital se presume concedida por el mero hecho del ejercicio del comercio por la mujer y se presumirá igualmente en los casos de ausencia, incapacidad o interdicción del marido.

El libro III dedicado a los accidentes de trabajo hace una referencia en el artículo 147 al servicio doméstico, excluyéndolo de las industrias o trabajos que darán lugar a la responsabilidad del patrono (artículo 146). Con ello, continua la trayectoria iniciada en toda la primera legislación laboral (ley de mujeres y niños de 1900), donde se excluye el trabajo en “talleres de familia”. El servicio doméstico es una profesión feminizada.

Asimismo, en el artículo 158 y en relación a los efectos del artículo anterior (cuadro de valoraciones), y cuando se trate de mujeres, cualquiera que sea su edad, y de obreros mayores de sesenta años, bastará que la suma de valoraciones llegue al 40 por ciento para que la incapacidad pase a la categoría superior inmediata o se califique de incapacidad parcial permanente para la profesión.

Nueva referencia en el artículo 161 si el accidente produjese la muerte de la obrera sólo beneficiarán al viudo cuando su subsistencia dependiera de la mujer, víctima del accidente.

El Libro IV dedicado a los Tribunales Industriales y en relación a la comparecencia de la mujer, en el artículo 452 se permite comparecer las obreras solteras mayores de diez y ocho años. Respecto a las casadas, se presumirá la autorización del marido, y si éste acudiera al juicio oponiéndose, el Juez citará a ambos a una comparecencia, y en su vista, sin más trámites ni ulterior recurso, concederá o denegará a la mujer la oportuna habilitación. Caso de separación de hecho o de derecho, la mujer no necesitará autorización.

La Organización Corporativa Nacional

La Dictadura estaba inspirada en una idea corporativa de la vida social, económica y política. La organización corporativa es la consecuencia de dos principios fundamentales: el primero, el de la intervención del Estado en el problema social; el otro, la necesidad de estructurar el país en su aspecto económico (Aunós, 1944: 64). El “orden nuevo” constituye uno de los logros más significativos de la política social de Aunós: Otro aspecto que está presente en el orden corporativo es la colaboración entre patronos y obreros en la producción.

El corporativismo que se proponía tenía su base en las orientaciones de la escuela de La Tour du Pin, en las corrientes de la legislación corporativa italiana y en los precedentes inmediatos del derecho social español (Aunós, 1944: 59). Las visitas a Italia de Aunós en abril de 1926 le permitieron entrevistarse con el *Duce* y con su ministro Bottai y asistir a la “grandiosa y austera promulgación de la Carta del Trabajo de Italia” (Aunós, 1935: 249), a pesar de ello el corporativismo español, aunque se insertaba en la corriente europea, se refería siempre a los antecedentes autóctonos.

Un análisis pormenorizado del corporativismo italiano concluye que “respondía a un pensamiento coherente y global sobre el estado fascista”, en tanto que el corporativismo español no dejó de ser un modelo “restringido al terreno social y basado en otras tradiciones de pensamiento” (Gómez-Navarro, 1991: 424).

El sistema corporativo descansaba en el Comité Paritario de oficio y en la Comisión Mixta del Trabajo que era el organismo de enlace de Comités Paritarios (Montoya Melgar, 1980: 24). Los Comités Paritarios eran instituciones de Derecho Público que regulaban la vida de la profesión. Podían ser locales o interlocales. Las Comisiones Mixtas de Trabajo eran agrupaciones voluntarias de Comités Paritarios enlazados en la vida del trabajo o en la economía. Unos y otros elaboraban normas obligatorias en los oficios de su competencia que tenían su vértice común en el contrato de trabajo y que alcanzaban su carácter tutelar hasta las obras de asistencia social, como las Bolsas de Trabajo. La obligatoriedad del Comité Paritario produciría como consecuencia, que todas las ramas del trabajo nacional estuvie-

sen representadas en ellos. La corporación profesional sería el resultado de la agrupación sintética de estos Comités que integraban las profesiones, los oficios y los trabajos:

“En relación a los pactos sindicales que estaban en vigor cuando se implantó la ley vemos que unas veces los Comités los sancionan y dan fuerza legal, en tanto llega un momento propicio para elaborar otros nuevos con la debida ponderación, y entonces, de pactos sindicales pasan a ser normas de obligado cumplimiento. Pero cuando los Comités no los han sancionado tampoco les es lícito imponer sanciones por su incumplimiento. Los pactos sindicales pierden valor en cuanto existe una norma corporativa, quedando en todo caso como elementos de aplicación supletoria” (Aunós, 1930: 113).

Las Comisiones Mixtas y los Comités Paritarios debían velar también por el cumplimiento de las disposiciones generales relativas al régimen de trabajo de su profesión u oficio y elevar al poder público las reformas y medidas que se considerasen convenientes. Debían procurar que las discordias y las desavenencias que se produjesen entre obreros y patronos tuviesen un final amistoso, haciendo efectivos los laudos de conciliación que las partes se hubiesen comprometido a aceptar.

Las resoluciones de los organismos paritarios, dentro del grado de su competencia, se les llamaba “decisiones” y podían originarlas la interpretación y la aplicación de una norma cualquiera de las Bases de trabajo. La justicia corporativa era absolutamente gratuita y de haber indisciplina por parte del obrero, constituía por sí misma, motivo de justo despido. Existía también una segunda fuente de decisiones judiciales de los Comités Paritarios: los juicios de despido. El Comité Paritario trataba de lograr la avenencia por la conciliación de las partes, y muchas veces, casi siempre “estas cuestiones de despido quedaban resueltas en este trámite, siendo muy pocas las ocasiones en que los presidentes han tenido que elevarlas al Tribunal paritario” (Aunós, 1930: 119-121). La actividad judicial de las entidades corporativas absorbe las competencias de los Tribunales Industriales.

El Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria había de proceder al establecimiento de estos Comités organizados de la forma y con las atribuciones previstas en el Real Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926:

“Fue imposible hacer preceder la formación de las corporaciones a la de los Comités Paritarios y ello se explica por el decidido propósito de evitar el sufragio directo. Este designio hizo que la elección de los vocales paritarios se realizase no por los individuos, sino por los sindicatos, y persistiendo en el mismo orden de ideas, se acordó que los Consejos Corporativos fuesen designados por los Comités” (Aunós, 1930: 130).

La jurisdicción graduada de los organismos paritarios comprendía además de los Comités Paritarios Locales o Interlocales y las Comisiones Mixtas, el Consejo de Corporaciones y la Comisión Delegada de los Consejos de Corporaciones. Las corporaciones eran auténticos órganos del Estado, sin autonomía y dependientes del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. A los efectos de la organización paritaria las industrias se clasificaban en 27 grupos corporativos divididos en tres sectores: a) industrias primarias y de transformación, b) industrias manufactureras y c) industrias de servicios.

Uno de los mejores resultados del sistema corporativo de Aunós fue encaminar las relaciones laborales por la vía pacífica de la negociación: las decisiones de las Comisiones Mixtas se convertían en normas de obligado cumplimiento, cuya infracción podía multarse. El movimiento socialista se convirtió en un defensor del sistema corporativo (Montoya Melgar, 1980: 30). La Dictadura le concedió contratos de trabajo favorables y convirtió sus sindicatos en la principal organización obrera del país. Los beneficios derivados de la colaboración socialista con la dictadura eran también obviamente, consecuencia de la actitud hostil, o a veces neutral del régimen hacia otras organizaciones obreras como sucedió con los comunistas y los anarquistas (Ben Ami, 1983: 194).

A diferencia del corporativismo italiano, la pertenencia a un sindicato era libre aunque resultaba obligatorio estar dentro de la corporación que por ámbito profesional, le correspondiera (González Calleja, 2005: 153). Todo sector industrial o comercial estaba incluido en una corporación, quedaba bajo su jurisdicción y sometido a sus decisiones.

Ello era consecuencia lógica de la concepción de los organismos corporativos como emanaciones de la soberanía del Estado, en los que éste delegaba funciones que le eran propias. No conviene olvidar que el Real Decreto de noviembre de 1926 sólo se refería a la industria y al comercio y de él estaban ausentes la agricultura, el trabajo a domicilio, las industrias de la Administración o los servicios públicos cedidos en arrendamiento a las mismas (Gómez-Navarro, 1991: 419). La organización corporativa de la agricultura se implantó por el Decreto de 12 de mayo de 1928. La organización era jerárquica como la anterior y estaba formada por una sucesión de peldaños que se correspondían prácticamente con los del trabajo en la industria.

En palabras de Aunós: “se creaba una conciencia colectiva, un afán paralelo de patronos y obreros en la producción” (Aunós, 1944: 70). En 1928, el estado numérico de los Comités Paritarios en trámite de constitución hasta el día 31 de agosto era de 642 (Zancada, sf.: 416). En 1930 existían 460 comités constituidos, 250 más en trámite de constitución, más de un millón de trabajadores sometidos a la jurisdicción de los Comités, 71 bases de trabajo aprobadas mientras se había producido una reducción espectacular del número de huelgas (Aunós, 1930: 231).

Se había consolidado el intervencionismo legislativo y la orientación corporativa de las relaciones laborales (Martín Valverde, 1987: XCV).

Nuevas reformas administrativas en el Ministerio de Trabajo

La todavía “breve vida” del Ministerio iniciada en 1920, exigía plantearse reformas posteriores a las que ya habían tenido lugar a partir del Real Decreto de la Presidencia del Directorio Militar de 9 de junio de 1924. Su concepción oscilaba entre ser un departamento estrictamente de asuntos sociales o un departamento dotado de competencias más amplias en relación con la implementación, el funcionamiento y la composición de los organismos paritarios. El creciente desarrollo de los servicios encomendados al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria motivó la promulgación del Real Decreto Ley de 24 de diciembre de 1926 como Reglamento orgánico de este Departamento ministerial.

Dos criterios enmarcaron esta nueva organización: en primer lugar, la intervención del Ministerio se basaba en la regulación del trabajo, de la producción y del cambio; su estructura debía responder en el futuro a estas exigencias. Por otra parte, era necesario unificar los servicios administrativos relacionados con los problemas que afectaban al Comercio, a la Industria y a los Seguros a fin de que la regulación de estas materias fueran la expresión del criterio y las normas marcadas por el Gobierno (García Madaria, 1982: 257)¹⁹.

Nueva reorganización y cambio de denominación: Ministerio de Trabajo y Previsión. Nueva organización interna

La Administración del Estado español quedaba dividida en los siguientes Departamentos ministeriales por el Real Decreto Ley de 3 de noviembre de 1928²⁰: Presidencia y Asuntos Exteriores; Justicia y Culto; Ejército; Marina; Hacienda; Gobernación; Fomento; Instrucción Pública y Bellas Artes; Trabajo y Previsión y Economía Nacional. Quedaba disuelto el Consejo de Trabajo, Comercio e Industria. En la misma fecha se dispone que Eduardo Aunós Pérez continúe desempeñando el cargo con la nueva denominación de Ministro de Trabajo y Previsión.

El Ministerio de Trabajo y Previsión asumiría los servicios relativos a la legislación de Trabajo, Organización Corporativa Nacional, Estadística, Catastro parcelario, Emigración, Acción social, Seguros, Ahorro y Enseñanza profesional.

Además, con los servicios dependientes directamente del Ministro, figuraban la Inspección general del Trabajo, el Servicio general de Estadística, el de Cultura social, Asesoría Jurídica, Contabilidad, Personal, Oficialía mayor y Secretaría auxiliar.

El cambio de denominación del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria por el de Trabajo y Previsión supuso además la separación de aquellos servicios que estaban directamente relacionados con la economía nacional como eran los de Comercio e Industria que pasaron a formar parte del nuevo organismo ministerial que se había creado²¹.

La formación social y profesional del obrero como responsabilidad del Ministerio de Trabajo

Una de las constantes de la política laboral de la Dictadura fue el intento de aproximar la cultura y la educación al mundo del trabajo. En el Directorio Militar hemos tenido ocasión de analizar el Estatuto de Enseñanza Industrial y la formación de la Escuela Social que completaremos con la continuación de experiencias que ya habían surgido en la época anterior y que se consolidaron en esta.

La Organización Corporativa Nacional, implantada en España por el Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, acrecentará aún más la necesidad de extender la cultura y los estudios sociales: las funciones que se iban a asignar a patronos y obreros en la ordenación obligatoria de trabajo eran más delicadas e importantes porque los nuevos organismos recién creados iban a necesitar de un personal burocrático convenientemente preparado. El Real Decreto de 26 de noviembre de 1926 ya preveía la posibilidad de que los organismos paritarios estableciesen enseñanzas de orden profesional y realizasen y publicasen estudios de carácter social, con el control de las Delegaciones de Trabajo.

La Inspección General de Emigración queda autorizada por Real Decreto de 10 de agosto de 1929 a la creación de 300 becas para otros tantos jóvenes de catorce a dieciocho años que sean o hayan sido alumnos de las Escuelas nacionales y que hayan sobresalido en ellas por su laboriosidad e inteligencia. El motivo era evitar la “falta de preparación de nuestros emigrantes a quienes lo deficiente de su cultura general y de su especialización profesional condenaba irremisiblemente a las ocupaciones y trabajos más vulgares y rudos y, por ello, peor retribuidos” Las enseñanzas que podían recibir los favorecidos con las becas eran las siguientes: en el orden industrial, electricidad y mecánica en general y especial del automóvil. En el orden agrario: enseñanzas prácticas e intensivas de avicultura, apicultura, se-

¹⁹ Para mayor información sobre la organización de las dependencias y servicios centrales del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, puede consultarse mi artículo en *Centenario de Ministerio de Trabajo (1920-2020)*, pp. 83-84.

²⁰ *Gaceta de Madrid* de 4 de noviembre de 1928, pp. 779-781.

²¹ Por Real Decreto Ley de 15 de noviembre de 1928 se organiza internamente el Ministerio de Trabajo y Previsión. Aún se sucedieron dos reestructuraciones más en el período de la Dictadura Civil de Primo de Rivera, una por el Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1929 y otra por Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1929. Por Real Decreto-Ley de 1 de mayo de 1930 se produce una nueva reorganización del Ministerio de Trabajo y Previsión referida a los servicios administrativos y a otros de carácter consultivo, se pretende proporcionar mayor unidad y eficacia, garantizando su articulación.

ricicultura, lechería, cerealicultura, arboricultura, contabilidad y cooperación agrícola. Estas enseñanzas debían impartirse en los centros u organismos oficiales dedicados a las respectivas especialidades, y en su defecto en aquellas entidades oficiales o privadas que se relacionasen con los Ministerios de Trabajo y Previsión y de Economía Nacional que den en todo o en parte dichas enseñanzas. Del número total de becas autorizadas debían destinarse un 5 por ciento para ampliación de enseñanzas en el extranjero y un 10 por 100 se reservarían a jóvenes de aquellos pueblos en donde por los servicios del Ministerio de Trabajo y Previsión se hubieren realizado repartos o parcelaciones de tierra, a fin de crear pequeños propietarios²².

Estatuto de Formación Profesional

La legislación de la Dictadura sobre cultura social y especialmente sobre formación de los obreros responde a la corriente europea de instituciones pioneras en la aplicación de nuevas técnicas de aprendizaje y capacitación laboral, pero es a la vez continuadora de instituciones ya existentes. La creación en 1910 del Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados al extranjero al enviar expediciones para trabajar en los oficios y en las industrias más adelantadas, completaba su formación profesional aprovechando su experiencia al regresar a España.

César de Madariaga, joven ingeniero de minas, fue pensionado por la Junta y a su regreso encontró trabajo de acuerdo con la preparación adquirida y fue nombrado Inspector de Pensiones en 1919 (Castillo, 2012: 64). Tomó posesión como director de Comercio e Industria y Seguros el 8 de enero de 1927. Fue representado por Leopoldo Palacios, director de la Escuela Social de Madrid en el Congreso Internacional de la Organización Científica del Trabajo que se celebró en Roma del 5 al 8 de septiembre de 1927 con la ponencia: «La metodización internacional de los estudios de la organización científica de trabajo». Presidió la sección de la Comisión Permanente de Enseñanza Industrial. A comienzos de 1928, informó ante Eduardo Aunós, del Reglamento para la aplicación del Real Decreto de 22 de marzo de 1927 relativo a los Institutos de Orientación y Selección profesional. Gran orador y activo defensor de la organización científica del trabajo, participó intensamente en su difusión.

El Ministerio de Trabajo y Previsión tenía la competencia sobre la formación profesional de los oficios, tal como señalaba el Código de Trabajo y los organismos corporativos del Estado. El Real Decreto Ley de 21 de diciembre de 1928 aprobó el Estatuto de Formación Profesional motivado por la reorganización de los departamentos ministeriales el 3 de noviembre de 1928, que había dado lugar a la adscripción al Ministerio de Economía Nacional de las Escuelas de Ingenieros Industriales tras haberse regulado los servicios de enseñanza industrial. Las Escuelas Industriales, continuarían dependiendo del Ministerio de Trabajo y Previsión, por lo que era necesario adaptar las disposiciones contenidas a la nueva organización ministerial. El Estatuto de Formación Profesional definió oficialmente y de forma precisa la intervención directa de la industria en el funcionamiento de la formación profesional obrera (Rico, 2012: 160).

El concepto de formación profesional comprendía la orientación y la selección, el preaprendizaje y la instrucción parcial o completa, complementaria o de perfeccionamiento de los trabajadores profesionales de ambos sexos en las diferentes manifestaciones individuales del trabajo industrial.

La formación profesional incluía: a) La orientación y la selección profesional, que tenía por objeto la determinación inicial y la verificación continua de la formación profesional más adecuada para cada trabajador, b) La formación profesional obrera, que comprendía la formación del oficial y del maestro industrial, c) La formación profesional artesana, cuyo objeto era la formación del oficial y del maestro artesano, d) La formación profesional del técnico industrial, auxiliar del Ingeniero encargado, e) El perfeccionamiento profesional del trabajador y del trabajo encaminado a mejorar las condiciones técnicas y psicológicas de este último y los conocimientos y rendimientos de aquel. La formación profesional debía llevarse a cabo en los Centros de formación profesional y en los Institutos de perfeccionamiento profesional.

César de Madariaga, facilitó también la entrada de la Psicología Aplicada en España a través del Instituto de Reeducción de Inválidos en cuyas oficinas de Orientación Profesional se empezaron a incorporar rasgos del psico-técnico, entendido como el profesional que aplica procedimientos y conocimientos tecnológicos para dar satisfacción a necesidades personales y sociales.

En palabras de César de Madariaga, los diversos técnicos de fábrica y taller, con facultades rectoras, podrían provenir de niveles inferiores mediante ciertas condiciones de formación complementaria y de ejercicio real. La capacitación del obrero profesional y del operario, se desarrollaría conforme a los dos objetivos genéricos que correspondían a la capacitación funcional y la específica, por medio del sistema, que, en cada caso y lugar, esté establecido. La una la da el operario, la otra el obrero profesional.

Los Centros de formación profesional comprendían: a) Oficinas-laboratorios de orientación y selección profesional y Secciones de preaprendizaje, b) Escuelas del Trabajo para Oficiales y Maestros industriales, c) Escuelas especiales para Oficiales y Maestros artesanos y d) Escuelas Industriales para Técnicos industriales.

Los Institutos de perfeccionamiento profesional englobaban: a) Centros de perfeccionamiento profesional en España y en el extranjero, b) Centros de documentación profesional. c) Centros de estudio y aplicación de Fisiología del trabajo, de Psicotecnia y de Organización científica del trabajo.

²² *Gaceta de Madrid* de 27 de agosto de 1929, pp. 1421-1422.

La formación profesional, podría ser sostenida total o parcialmente por el Estado, las Diputaciones, los Ayuntamientos, las Mancomunidades, las Federaciones, los Organismos corporativos, las Cámaras y otras entidades oficiales. Los Centros de formación profesional, aun cuando estarían sostenidos íntegramente por estas entidades y sometidos en todo caso a las disposiciones del presente Estatuto. Las instituciones de Formación profesional privada estarían exentas de toda inspección, pero tendrían la obligación de inscribirse y dar cuenta anual de su gestión, a los efectos de información y estadística.

Cesar de Madariaga defiende la creación de escuelas, comprendiendo todos los sectores de la capacitación laboral, respetando la “individualidad” en la formación integral. Ello suponía considerar también las “transferencias de ocupación o las alternancias de trabajo a que obliga o puede obligar la evolución industrial en muchos casos”. Los métodos de producción debían comprender el ajuste de las aptitudes personales del operario, atendiendo todas las situaciones posibles durante la vida del trabajador, tratando de establecer la perfecta ecuación psicólogo-social: hombre-trabajo.

“Debe evitarse en lo posible toda escolaridad en horas distintas a las del trabajo, no obstante, la generalización de esta tendencia y la posibilidad de hacer compatible el trabajo con la escolaridad; en algunos casos, puede dar lugar a un excelente resultado. Los perjuicios que pudieran ocasionarse al prescindir de este tipo de escolaridad pueden salvarse por medio de una amplia distribución de becas, con previa selección psicológica o vocacional” (Madariaga, De, 1961, XVIII).

Los criterios científicos introducen una primera selección del trabajador en el propio centro laboral antes de iniciar su aprendizaje o en su caso acceder a una beca.

Expansión de los seguros sociales

La política social de Primo de Rivera sostuvo algunas iniciativas de carácter tutelar sobre seguros sociales además de la nueva ordenación del Libro III del Código de Trabajo sobre accidentes de trabajo. No puede decirse, en palabras de Montoya Melgar, que “el gran esfuerzo normativo desarrollado en la época (animado por el propio Dictador y organizado por Eduardo Aunós) en materia de relaciones laborales, fuese secundado por un empeño semejante en materia de Seguridad Social” (Montoya Melgar, 1976: 17).

En una clara línea de fomento demográfico se encuentra el Real Decreto de 21 de junio de 1926 que establecía una protección a las familias numerosas de funcionarios públicos y de la clase obrera. Se entendía por tales las que contaban con ocho o más hijos a cargo de cabeza de familia. Se convertía así en el instrumento para cooperar a la “obra de la reconstrucción social de España”²³.

También alcanza la obra de la Dictadura el aumento de las pensiones del “retiro obrero” por el Real Decreto de 19 de febrero de 1926²⁴:

“El encarecimiento de la vida ha sido consecuencia de la perturbación económica ocasionada por la guerra europea. Súbitamente aumentó el coste de la mano de obra, de los productos industriales y de los artículos de primera necesidad a la par que disminuía la fuerza liberadora de la moneda.” (Montoya Melgar, 1976: 17).

El seguro contra el paro supone otra preocupación tutelar para Primo de Rivera y su Ministro, Aunós. En efecto, por una Real Orden de 25 de abril de 1928 se encomienda al Instituto Nacional de Previsión “la elaboración de un proyecto de subsidio como transición para la preparación experimental de un seguro contra el paro” y con las limitaciones propias de esta zona de la previsión, confiando en que “realizará este encargo en el plazo más breve que la labor de preparación haga posible”²⁵.

El subsidio de maternidad se inició por el Real Decreto de 21 de agosto de 1923 que recogía un subsidio de 50 pesetas destinado a cubrir la asistencia durante el parto y para cubrir las necesidades de la madre y del hijo durante un mínimo período de descanso obligatorio puerperal. Ello constituyó un anticipo del seguro social obligatorio que se concretó en el Real Decreto-Ley de 22 de marzo de 1929 y en el Reglamento general para su aplicación de 21 de enero de 1930, y que fue llevado a la práctica por el Decreto-Ley del Gobierno provisional de la República de 26 de mayo de 1931, convertido en la Ley de 9 de diciembre de 1931 que entraría en vigor el 1 de octubre de 1931. Su origen próximo se encontraba en el Convenio de la OIT en Washington de 1919, ratificado por España en 1922.

Este seguro se nutría por cuotas patronal y obrera y por la aportación del Estado y de los Ayuntamientos, mediante el cual se asegura tanto la asistencia médico-farmacéutica como durante el embarazo, parto y puerperio como la percepción de indemnizaciones durante doce semanas. Las beneficiarias serían todas las obreras y empleadas que estuvieran inscritas en el Régimen obligatorio del Retiro Obrero cualquiera que fuera su edad, nacionalidad y estado civil.

²³ *Gaceta de Madrid* de 22 de junio de 1926, pp. 1714-1716.

²⁴ *Gaceta de Madrid* de 20 de febrero de 1926, pp. 933-934.

²⁵ *Gaceta de Madrid* de 28 de abril de 1928, pp. 539-540.

Había de estar inscrita en el Seguro de Maternidad por lo menos dieciocho meses antes del parto, hallarse al corriente del pago de sus cuotas del Seguro de Maternidad y que por lo menos al sentirse encinta o dentro de los dos meses anteriores al parto fuera reconocida y asesorada por un facultativo. El seguro plantea una vertiente pedagógica con la educación sanitaria (Cuesta Bustillo, 1988: 591).

“Nuestro trabajo fue obstinado y tenaz. No conoció desaliento ni vacilaciones. La víspera del día en que debimos abandonar el Ministerio, el 29 de enero del año 30, todavía vió la luz el Decreto aprobatorio del Reglamento para la aplicación del Régimen del Seguro de Maternidad. Quisimos hacer de nuestro paso por el Ministerio un índice del que nos proponíamos desarrollar y pulir en una actuación más dilatada” (Aunós, 1944: 84).

Los convenios internacionales de trabajo durante la Dictadura

España se incorporó, desde el primer momento a la Sociedad de Naciones y a la Organización Internacional del Trabajo. La adhesión oficial al Pacto de la Sociedad de Naciones se produce el 8 de enero de 1920. El inicio de la Dictadura no alteró las relaciones con la OIT, aunque podían haberse producido al retirarse España de la Sociedad de Naciones (Cuesta Bustillo, 1994: 220).

España había ratificado un mes antes del golpe de Estado, el 4 julio de 1923 dos importantes convenios el relativo al desempleo y el de protección a la maternidad que será decisivo en la implantación del subsidio y del seguro correspondiente.

El 26 de abril de 1924 se autorizó al Gobierno para ratificar el acuerdo adoptado en la cuarta sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra el 18 de octubre de 1922 por el que se modificaba el texto del artículo 393 del Tratado de Versalles en el sentido de aumentar a dieciséis el número de los representantes gubernamentales y a ocho el número de los patronales y a 8 el número de los obreros en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (Cuesta Bustillo, 1994:198-199).

El 20 de Junio de 1924 se ratificaron por España los siguientes convenios: 1) Fijando la edad mínima de admisión de los menores al trabajo marítimo; 2) Referente a la indemnizaciones de paro forzoso en caso de pérdida por naufragio; 3) Referente al empleo de la cerusa en la pintura; 4) Relativo a la aplicación del descanso semanal en los establecimientos industriales; 5) Fijando la edad mínima de admisión de menores al trabajo en pañoles y calderas; 6) Referente al examen médico obligatorio de menores empleados a bordo de los barcos.

Se autorizó al Gobierno el 24 de marzo de 1924, la adhesión de España al Convenio Internacional de Ginebra de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños. España ratificó depositando el Instrumento del convenio relativo a la esclavitud el 12 de septiembre de 1927 (Conferencia de Ginebra, 1926).

Por Decreto de 24 de mayo de 1928 se autorizó al Gobierno a ratificar y registrar los siguientes proyectos de convenio adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo: 1) Limitación de las horas de trabajo en los establecimientos industriales, a ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales (Conferencia de Washington de 1919); 2) Reparación de los accidentes del trabajo (Conferencia de Ginebra de 1925) y 3) Igualdad de trato a los trabajadores extranjeros y a los nacionales en materia de reparación de accidentes del trabajo (Conferencia de Ginebra de 1925). Se ratificaron el 22 de septiembre de 1929.

El 17 de noviembre de 1929 se autorizaba al Gobierno para ratificar el Convenio de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre métodos de fijación de salarios mínimos (Conferencia de Ginebra, 1928).

Aunós al referirse la Oficina Internacional del Trabajo, “punto de origen dinamador que era a la vez fusión de su espiritualidad diversa” de aportaciones cultas o populares, no duda en llamarla “fuente viva y unitaria de la legislación social en los diferentes países, así como de sus convenios internacionales” (Aunós, 1944: 48). Ostentará la representación de España en la XIII Conferencia Internacional del Trabajo pocos meses antes de su dimisión el 30 de enero de 1930.

4. Conclusiones

El Ministerio de Trabajo durante la Dictadura de Primo de Rivera lidera un nuevo modelo de relaciones laborales: la consolidación del intervencionismo legislativo y la organización corporativa del trabajo. El corporativismo social responde a distintas influencias entre las que debemos señalar las que provienen del fascismo italiano. El comportamiento de los poderes públicos y la actuación de los actores sociales suponen un cambio ideológico respecto al período anterior y preparan nuevos elementos jurídicos que se consolidaran durante la Segunda República.

El movimiento codificador es “lento e indeciso” en la formación del Derecho obrero. El Código de Trabajo primorriverista, como se desprende del Preámbulo, es la expresión más genuina del “esfuerzo realizado por la sociedad misma en la elaboración de las normas directrices que presiden su desenvolvimiento y que aún no habían recibido consagración legal”. El derecho del trabajo es un derecho nuevo que ampliará en este período sus objetivos

primigenios en un proyecto legislativo que se hallará respaldado por las numerosas reestructuraciones ministeriales (intervencionismo orgánico).

La incorporación al Ministerio, de Trabajo, Comercio e Industria de las enseñanzas técnicas, industriales y obreras, exigía efectuar una reorganización completa y al mismo tiempo relacionarlas directamente con los elementos de la producción y de la economía. Un primer objetivo fue la creación de una Comisión organizadora de la enseñanza técnica el 15 de marzo de 1924 que asumiría las funciones en materia de enseñanza industrial hasta el momento competencia del Real Consejo de Instrucción Pública²⁶. El Presidente sería Eduardo Aunós como Subsecretario y el Vicepresidente Cesar de Madariaga como Inspector jefe de la Junta del Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero. Los Reales Decretos de 1924 (Estatuto de Enseñanza Industrial) y de 1928 (Estatuto de Formación Profesional) uniformaran y centralizaran toda la formación técnica e industrial en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria que contará con el soporte de entidades locales y provinciales. La importancia del oficio y su adaptación a la industria adquiere un nuevo significado al dotarles de un espacio más práctico. El contrato de aprendizaje, reglamentado en el libro II, capítulo II del Código de Trabajo, facilitaría la formación del obrero durante cuatro años a través de las enseñanzas del maestro.

La innovación que se halla presente en la legislación laboral primorriverista encuentra, en algunos casos, sus precedentes en proyectos anteriores que no llegaron a plasmarse en normas concretas (trabajo a domicilio) o amplía y modifica anteriores disposiciones (emigración). Los reformistas sociales que se formaron en el intervencionismo científico y se integraron en las instituciones dependientes del Ministerio de Trabajo fueron sin duda colaboradores eficaces en el “orden nuevo” que el corporativismo defendido por Eduardo Aunós pretendía consolidar.

²⁶ *Gaceta de Madrid* de 16 de marzo de 1924, pp. 1427-1428.

REORGANIZACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO (1922-1931).

| Normativa | Contenido |
|--|--|
| REAL DECRETO DE 20 DE FEBRERO DE 1922 (Gaceta de 22 de febrero de 1922) | Reorganización administrativa. Cambio de denominación MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA . Dependerán del Ministerio: los de Comercio e Industria, las Escuelas de Ingenieros Industriales, la Delegación Regia de Pósitos y los servicios de Estadística de la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico. |
| REAL DECRETO DE 29 DE ABRIL DE 1924 (Gaceta de 6 de mayo de 1924) | ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO, TRABAJO E INDUSTRIA. Presidente el Jefe del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria o quien haga sus veces. Doble actuación: carácter internacional y Comisiones permanentes de Comercio e Industria que se constituirían en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Informar en cuantas cuestiones le someta el Gobierno o el titular del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria de quien administrativamente depende. |
| REAL DECRETO DE 2 DE JUNIO DE 1924 (Gaceta de 3 de junio de 1924) | ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LA REFUNDICIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES EN EL CONSEJO DE TRABAJO El Instituto de Reformas Sociales y el Consejo de dirección del mismo se convirtieron en la Comisión Permanente del Consejo de Trabajo. Presidente del Consejo de Trabajo: Eduardo Sanz Escartín. Los funcionarios procedentes del IRS se incorporaron al personal técnico-administrativo y auxiliar del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Los Institutos regionales y las Juntas locales quedaran convertidos en Delegaciones del Consejo de Trabajo. |
| REAL DECRETO DE 9 DE JUNIO DE 1924 (Gaceta de 10 de junio de 1924) | ORGANIZACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y SERVICIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA. Jefes Superiores del Ministerio. Cuerpos consultivos y generales Administración Central. Administración provincial Servicios especiales. Sección de Estadística general. |
| REAL DECRETO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1926 (Gaceta de 31 de diciembre de 1926) | REGLAMENTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA. Necesidad de unificar los servicios administrativos. Cambio de denominación de la Jefatura Superior de Estadística. El Decreto Ley de 6 de septiembre de 1927 (Gaceta de 13 de septiembre) reorganizó las Direcciones Generales de Emigración, Acción Social Agraria y Acción Social. |
| REAL DECRETO LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1928 (Gaceta de 4 de noviembre de 1928) | MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN. Queda disuelto el Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria. Determinación de Servicios y Competencias del nuevo Departamento Ministerial. |
| REAL DECRETO-LEY DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1928 (Gaceta de 16 de noviembre de 1928) | ORGANIZACIÓN INTERNA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN Necesidad de unificar los servicios administrativos relacionados con los problemas que afectan a Comercio, Industria y Seguros. Cuatro Direcciones Generales: Dirección General de Trabajo, Dirección general del Instituto geográfico y estadístico, Dirección general de Acción Social y Dirección general de Previsión y Corporaciones |
| Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1929 (Gaceta 22 de junio de 1929). | Se redistribuyen las competencias (legislación de Trabajo, OCN, Estadística, Catastro parcelario, Emigración, Seguros, Ahorro y Enseñanza Profesional). Reforma de las dependencias del Ministerio de Trabajo |
| Real Decreto-Ley de 26 de julio de 1929 (Gaceta de 28 de julio) | Nueva reorganización del Ministerio de Trabajo y Previsión. Estableció como dependencias ministeriales las Direcciones generales de Trabajo, Corporaciones y del Instituto Geográfico y Catastral, a las que se añadían las Inspecciones Generales de Trabajo, de Previsión y de Emigración, la Junta de Colonización Interior, el Servicio general de Estadística y las Secciones de Cultura Social, Contabilidad, Personal y Publicidad. |
| Real Decreto-Ley de 1 de mayo de 1930 (Gaceta de 7 de mayo), | Nueva reorganización de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Previsión. Órganos <i>activos</i> de la Administración: Dirección general de Trabajo, Dirección general de Acción Social, Inspección general de Trabajo, Inspección general de Emigración y la Inspección general de Seguros y Ahorros. Órganos <i>consultivos</i> de la Administración: Consejo de Trabajo, Comisión interina de Corporaciones de Trabajo, Junta central de Parcelación y Colonización, Comisión Mixta Arbitral Agrícola, Junta central de Emigración Junta consultiva de Ahorros y Seguros. |

6. Bibliografía

- Aunós, Eduardo (1930), *Estudios de Derecho corporativo*. Seguido de dos apéndices: legislación extranjera sobre conciliación y arbitraje, legislación y movimiento sindical de los principales países, Madrid, Editorial Reus.
- (1935), *La reforma corporativa del Estado*, Madrid, M. Aguilar.
- (1940), *Itinerario histórico de la España contemporánea*, Barcelona, Bosch.
- (1944), *La política social de la Dictadura*. Discurso leído por [...] en el acto de su recepción pública y contestación del Excmo. Sr. Marqués de Gaud El Jelu, Académico de Número el día 23 de mayo de 1944. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
- (1947), *Las últimas evoluciones del derecho: derecho social y derecho económico*. Discurso leído el día 3 de marzo de 1947, en su recepción pública en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, por [...] y contestación del Excmo. Sr. D. Eloy Montero. Madrid, Viuda de Galo Sáez.
- Ben-Ami, Shlomo (1983), *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Barcelona, Planeta.
- Cañabate Pérez, Josep (2008), “La inspección de emigración (1907-1939); de la tutela paternalista al intervencionismo científico” en *La inspección de trabajo, 1906-2006* en Espuny Tomás, M^a J. /Paz Torres, Olga, Valencia, Tirant lo Blanc.
- Casassas, Jordi, (1983) (edit.) *La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*. (Textos. Selección, bibliografía e introducción de Jordi Casassas). Barcelona, Anthropos.
- Castillo, Santiago, (2010), “La formación profesional de trabajadores en el extranjero, 1903-1936 (I) De ensayo a servicio organizado” en *Sociología del Trabajo* 69, pp. 119-162.
- (2011), “La formación profesional de trabajadores en el extranjero, 1903-1936 (II) Consolidando el sistema 1911-1920)” en *Sociología del Trabajo* 73, pp. 101-123.
- (2012), “La formación profesional de trabajadores en el extranjero, 1903-1936 (III) La madurez de un sistema, 1920-1928” en *Sociología del Trabajo* 76, pp. 57-87.
- Código de Trabajo (1927), Madrid, Biblioteca de bolsillo, Códigos y leyes añadidos, Editorial Góngora.
- Contreras, Rafael G. (2018), *Eduardo Aunós. Su vida y misterios. Un ministro singular de Primo de Rivera y de Franco*, Córdoba, Editorial Almuzara.
- Cuesta Bustillo, Josefina (1988), *Los Seguros Sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1994), *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo 1919-1939*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- De la Villa, Luis Enrique/Palomeque, Manuel Carlos (1977), *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y Seguridad Social.
- Díaz Fernández, Paloma (2005), “La dictadura de Primo de Rivera. Una oportunidad para la mujer” en *Espacio, Tiempo y Forma*. Serie V. Historia Contemporánea, t. 17. pp. 175-190.
- Espuny Tomás, M^a Jesús (1998), “La Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona” en Castillo, Santiago, Ortiz de Orruño, José María/ *Estado, protesta y movimientos sociales: actas del III Congreso de Historia Social de España*, Universidad del País Vasco, Vitoria.
- (2000), “Los Anales de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona (1922-1926)”, en Castillo, Santiago/Fernández, Roberto, *Campesinos, artesanos, trabajadores*. Actas del IV Congreso de Historia Social de España, Lleida.
- (2009), “De las Escuelas Sociales a la Diplomatura de Relaciones Laborales” en Espuny Tomás, Maria Jesús/Paz Torres, Olga, “Quince años de reformas jurídicas (1993-2008).
- Gallart Folch, Alejandro (1936), *Derecho Español del Trabajo*, Barcelona, Madrid, Buenos Aires, Río de Janeiro, Editorial Labor, S.A.
- García Madaria, José M^a (1982), *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gómez Navarro, José Luis (1991), *El Régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras, dictadores*. Madrid, Cátedra.
- González Calbet, Maria Teresa (1987), *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*, Madrid, Ediciones el arquero.
- González Calleja, Eduardo (2005), *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hostench, Francisco (1926), “El Código del Trabajo en España” en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 149, Madrid, Editorial Reus, pp. 525-537.
- Madariaga, César de (1933), *La formación profesional de los trabajadores*, Madrid, M. Aguilar.
- (1934), *Aspectos fisiotécnicos y psicotécnicos de la producción*: conferencia dada en el Instituto de Ingenieros Civiles de Madrid, en diciembre de 1934, Madrid (?), Imprenta Reformatorio de Menores.
- (1961), *Las Metas actuales de la capacitación y de la rehabilitación laborales*, Madrid, Aguilar.
- Martín Valverde, Antonio (1987), “La formación del Derecho del trabajo en España” en AA.VV. *La legislación social en la historia de España*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Miranda Broto, José M^a. (2010). “Los Ministros de Trabajo entre el 1920 y 1936. Un ensayo de prosopografía laboral”. *Dereito*, vol. 19, 1, 235-267.
- Montoya Melgar, Alfredo (1980), “Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Dictadura de Primo de Rivera”, Discurso leído en la solemne obertura del curso académico 1980-1981, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- (1976), “La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica” en *Revista de Trabajo* (54-55), pp. 9-36.
- Monereo Pérez, José Luis (2021). “Eduardo Aunós Pérez (1894-1967): corporativismo y regeneracionismo autoritario en la política de protección y aseguramiento social. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, n^o 27, 257-300.

- Palacio Morena, Juan Ignacio (1988), *La institucionalización de la reforma social en España, 1883-1924: la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y S. Social.
- (2006), “El Instituto de Reformas Sociales” en Cañabate Pérez, Josep/ Espuny Tomás, María Jesús/Paz Torres, Olga (Eds.), *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*, Bellaterra, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Pérez Botija, Eugenio (1952), “Código de Trabajo” voz en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo IV, publicada bajo la dirección de Carlos-E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, pp. 325-336.
- Pérez, Dionisio (1930), *La Dictadura a través de sus notas oficiosas*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Compañía Iberoamericana de Publicaciones.
- Quirós Hidalgo, José Gustavo (2016), “Primera etapa (1925-1956), “Del nacimiento de la Escuela Social a la creación de los Colegios profesionales de Graduados Sociales” en Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España, *Historia de los Graduados Sociales*, Tercera edición, Pamplona, Editorial Aranzadi.
- Rico Gómez, María Luisa (2012), “La formación profesional del obrero como mecanismo de modernización económica e industrial durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), *Rubrica Contemporánea*, vol. 1, año 1, pp. 157-176.
- Rico Gómez, María Luisa (2012), “La educación profesional y las clases medias en España (1924-1931)” en *Hispania*, Vol.72, pp. 119-146.
- Rubio Cabeza, Manuel (1974), *Crónica de la Dictadura*, Barcelona, Ediciones Nauta, S. A.
- Tavera García, Susana (2009), “Individualismo y corporativismo en el feminismo español” en *Arenal*, 16:1; enero-junio, pp. 85-101.
- Vallés Muñio, Daniel (2016), “Los gremios en el discurso del corporativismo español. Referencias, justificaciones y motivos”. XVI Jornadas de Historia del Trabajo “Gremios, colegios, trabajo y género”, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Vallés Muñio, Daniel (2019), “Eduard Aunós Pérez” en Gay Montalvo, Eugeni (Director), *L’advocacia de Barcelona. 200 anys de la seva història. El Col.legi, els seus advocats i juristes*, Pamplona, Aranzadi.