

Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79034> EDICIONES
COMPLUTENSE

El Ministerio de Trabajo en la II República española (1931-1939)

Josefina Cuesta¹

Recibido: 5-5-2020 / Aceptado: 5-5-2020

Resumen. En el primer bienio republicano, el ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero impulsó, un programa de mejoras sociales fundado en los proyectos elaborados por la OIT desde 1919. La fugacidad de Gobiernos y ministerios no impide aplicar, en parte, este programa, cuyos objetivos son: mejoras inmediatas para los trabajadores, una reforma progresiva del sistema de relaciones laborales, mediante los instrumentos de previsión, de mediación y de representación obrera, y una modernización de la previsión social y de la sanidad. Proyectos que, en un segundo bienio, sufren ataques para limitar su alcance y consecuencias. La Guerra civil (1936-1939), con su duplicidad de gobiernos y programas, y la derrota de la II República, truncan un modelo de modernización social, que también se extendía por Europa. España retorna al modelo asistencial, autoritario y corporativista de los fascismos europeos y se trunca en ella el proyecto más modernizador, que estará en la base los Estados sociales y de bienestar que se extienden por Europa en la segunda postguerra mundial.

Palabras clave: IIª República, primer bienio reformador de Largo Caballero, segundo bienio limitaciones a la política social, modelo modernizador vs. modelo asistencial, triunfo de lo asistencial en 1939.

[en] The Ministry of Labor in the Second Spanish Republic (1931-1939)

Abstract: In the first republican biennium, the Minister of Labor, Francisco Largo Caballero, promoted a program of social improvements based on projects developed by the ILO since 1919. The fleeting nature of governments and ministries does not prevent the implementation, in part, of this program, whose objectives: they are: immediate improvements for workers, a progressive reform of the labor relations system, through the instruments of social security, mediation and worker representation, and a modernization of social security and health. Projects that, in a second biennium, suffer attacks to limit their scope and consequences. The Civil War (1936-1939), with its duplicity of governments and programs, and the defeat of the Second Republic, truncated a model of social modernization, which also spread across Europe. Spain returns to the welfare, authoritarian and corporatist model of European fascisms and the most modernizing project is truncated in it, which will be at the base of the social and welfare states that spread through Europe in the second post-world war.

Keywords: Second Republic, first reform biennium of Largo Caballero, second biennium limitations to social policy, modernizing model vs. healthcare model, triumph of healthcare in 1939.

Sumario: 1. La II República española. Contexto de la proclamación de la II República española. Cambios organizativos en el Ministerio de Trabajo. 2. El mandato constitucional de la II República. El programa sociolaboral en la Constitución de 1931. 3. El Ministerio de Trabajo en el primer bienio republicano (1931-1933) Francisco Largo Caballero: un ministro de larga duración y amplio alcance (14-4-1931 a 12-9-1933). El programa de reforma social de F. Largo Caballero (1931-1933). Normativa laboral en el primer bienio (1931-1933) La tendencia a la unificación de los seguros sociales. Una novedad. Significado de la legislación laboral (1931-1933): "intensísima labor legislativa". 4. El Ministerio de Trabajo en el bienio "rectificador" (1934-36). Legislación sociolaboral en el segundo bienio (1934-1936). El paro, un problema de larga duración. La sanidad, nueva competencia del Ministerio de Trabajo (1934-1936). 5. El Ministerio de Trabajo durante el Frente Popular (1936). 6. El Ministerio de Trabajo republicano durante la Guerra civil (1936-1939). 7. Balance del Ministerio de Trabajo republicano en tiempos difíciles (1931-39). 8. Las competencias de Trabajo en la Zona Sublevada durante la Guerra civil (1936-1939). 9. Bibliografía.

Cómo citar: Cuesta, J. (2021). El Ministerio de Trabajo en la II República española (1931-1939). *Sociología del Trabajo*, 99, 185-203.

¹ Universidad de Salamanca. Como se indica en la nota de presentación de este número, al fallecer nuestra colega antes del envío del artículo que nos tenía prometido, reproducimos aquí el texto que la autora escribió para el libro Castillo, S., (Dtr.) (2020) *Cien años del Ministerio de Trabajo en España (1920-2020)*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social. Aprovechamos la ocasión para agradecer al Ministerio la autorización preceptiva para ello. [Nota de *Sociología del Trabajo*]

1. La II República española: contextos

Contexto de la proclamación de la II República española

La década de los años treinta en España ha sido definida por el subdesarrollo y por su atraso económico y social, por la debilidad y heterogeneidad de su economía o por la concentración oligárquica del poder económico (Beiras, Palafox), con graves consecuencias negativas sobre el empleo, sobre las relaciones laborales y sobre las expectativas de una distribución de rentas, que eran esperanzas muy extendidas entre los trabajadores ante el nuevo régimen. Doble realidad que se traduciría en un aumento de la conflictividad social y en un progresivo alejamiento popular del régimen republicano.

El mismo Azaña, en vísperas de la proclamación de la II República sostenía que “en el siglo XX no era posible rescatar la libertad ni establecer un estado democrático sin garantizar a la clase obrera un lugar en la tierra común” (Azaña, en Juliá, 1990). En la misma línea afirma Serrallonga: “con socialistas ni sin socialistas, ningún régimen que atienda el deber de procurar a sus súbditos unas condiciones de vida medianamente humanas, podía dejar las cosas en la situación que las halló la República” (Serrallonga).

Azaña explica esta situación de “revolución social” por el estado en que vive “la clase trabajadora española”, “unos pobres hambrientos, maltratados por la desgracia, sin instrucción y sin trabajo”. Por ello, desea que la República demuestre que dentro de su norma constitucional puede el proletariado español, ya que no rehacer una sociedad desde sus cimientos, si conseguir un avance inmenso. Perspectiva que contribuyó al pacto de gobierno entre socialistas y republicanos y a la colaboración institucional con el proyecto socialista. “¿Qué hacer con ellos? Ante todo, emprender una obra de transformación profunda de la sociedad que “[nos ahorre] los horrores de una revolución social”, de ahí la participación del proletariado en la obra de gobierno de la República (Juliá, 1990).

Cambios organizativos en el Ministerio de Trabajo

Este corto decenio (1931-1939) se caracteriza en política por la inestabilidad gubernamental, por los continuos cambios de Gobierno en el periodo republicano, también en el Ministerio de Trabajo, tanto en sus *titulares*, como en sus *denominaciones*, y en sus *competencias*.

“En los sesenta y dos meses transcurridos entre el 14 de abril de 1931 y el 18 de julio de 1936, se sucedieron diecinueve gobiernos con un promedio de duración de tres meses y medio, pero alguno de ellos solo se mantuvo cuatro o cinco semanas. Los Ministros de Trabajo en este periodo fueron once, bajo las distintas denominaciones, dieciocho durante todo el periodo republicano, incluida la guerra civil” (Gil Pecharromán, 1995).

Cuadro 1. Denominaciones del Ministerio de Trabajo (1931-1939)

Denominación	Fechas
Ministerio de Trabajo y Previsión	14-4-1931 a 12-6-1933
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	12-6-1933 a 16-3-1934
Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social (incluye Beneficencia)	16-3-1934 a 25-9-1935
Ministerio de Trabajo, Justicia	25-9 a 1-10-1935
Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad	1-10-1935 a 19-2-1936
Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión	19-2 a 4-11-1936
Ministerio de Trabajo y Previsión	4-11-1936 a 17-5-1937
Ministerio de Trabajo y Asistencia Social	17-5-1937 a 5-3-1939
Ministerio de Trabajo (Consejo Nacional de Defensa)	5-3 a 31-5-1939
Comisión de Trabajo (Junta Técnica del Estado)	3-10-1936 a 31-1-1938
[<i>Organización y Acción Sindical</i>]	31-1-1938 a 9-8-1939
Ministerio de Trabajo	9-8-1939 a 1945 y ss.

Fuente: Urquijo Goitia, Jose Ramón (2001), *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*. Madrid, CSIC, pp. 106-125.

Se ha afirmado que, en tales condiciones de precariedad, era muy difícil realizar una labor coherente y continuada (Gil Pecharromán, 1995), pero es innegable que en el Ministerio de Trabajo republicano hubo un *programa*, una

acción legislativa coherente, y un referente internacional que marcaba las líneas a seguir, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que España formaba parte. Francisco Largo Caballero diseñó y aplicó en España este programa en el primer bienio republicano.

Cuadro 2. Gobiernos republicanos, Ministros de Trabajo y denominación del Ministerio (1931-1939)

Presidentes de gobierno	Fechas	Ministros de Trabajo	Fechas	Denominación del Ministerio	Fechas
Gobierno Provisional (14-4 a 14-10-1931)					
N. Alcalá Zamora		Francisco Largo Caballero, PSOE (2 años y medio)			
Bienio Reformista			14-4-1931 a 12-9-1933	<i>Ministerio de Trabajo y Previsión</i>	14-4-1931 a 12-6-1933
M. Azaña (1)	15-X a 16-12-1931				
M. Azaña (2)	16-XII-1931 a 12-6-1933				
M. Azaña (3)	12-6 a 12-9-1933			<i>Ministerio de Trabajo y Previsión Social</i>	12-6-1933 a 27-4-1934
Bienio radical-cedista (12-9-1933 a 19-2-1936)					
Alejandro Lerroux	12-9 a 8-10-1933	Ricardo Samper Ibáñez, PRR (1 mes)	12-9 a 8-10-1933		
Diego Martínez Barrio	8-10 a 16-12-1933	Carles Pi i Sunyer, ERC (2 meses)	(8-10 a 16-12-1933)		
Alejandro Lerroux	16-12-1933 a 3-3-1934	José Estadella Arnó, PRR (10 meses)	16-12-1933 a 4-10-1934	<i>Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión</i>	16-3-1934
Alejandro Lerroux	3-3 a 28-4-1934				
Ricardo Samper	28-4 a 4-10-1934				
Alejandro Lerroux	4-10-1934 a 3-4-1935	José Oriol Anguera de Sojo, CEDA (7 meses)	4-10-1934 a 3-4-1935		
Alejandro Lerroux (2)	3-4 a 6-5-1935	Eloy Vaquero Cantillo, PRR (1 mes)	3-4 a 6-5-1935		
Alejandro Lerroux (3)	6-5 a 25-9-1935	Federico Salmón Amorín, CEDA (7 meses)	6-5 a 14-12-1935	<i>Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad</i>	28-9-1935
Joaquín Chapaprieta	25-9 a 29-10-1935				
Joaquín Chapaprieta	29-10 a 14-12-1935				
Manuel Portela Valladares	14 a 30-12-1935	Alfredo Martínez García-Argüelles, PRLD (15 días)	14 a 30-12-1935		
Manuel Portela Valladares	30-12-1935 a 19-2-1936	Manuel Becerra Fernández, Centrista (mes y medio)	30-12-1935 a 19-2-1936		
Gobierno del Frente Popular (19-2 a 19-7-1936)					
M. Azaña (4)	19-2 a 10-5-1936	Enrique Ramos Ramos, IR (2 meses)	9-2 a 13-5-1936	<i>Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social</i>	
Augusto Barcia Trelles	10 a 13-5-1936				
S. Casares Quiroga	13-5 a 19-7-1936	Juan Lluhi Vallesca, ERC (2 meses)	13-5 a 19-7-1936		

Presidentes de gobierno	Fechas	Ministros de Trabajo	Fechas	Denominación del Ministerio	Fechas
Gobierno Republicano (Guerra Civil) (18-7-1936 a 1-4-1939)					
Diego Martínez Barrio	19-7-1936	Bernardo Giner de los Ríos , UR (1 día)	19-7-1936	<i>Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social</i>	
José Giral Pereira	19-7 a 4-9-1936	Juan Lluhi , ERC (mes y medio)	19-7 a 4-9-1936		
F. Largo Caballero	4-9 a 4-11-1936	José Tomás Piera , ERC (2 meses)	4-9 a 4-11-1936		
	4-11-1936 a 17-5-1937	Anastasio de Gracia Villarrubia , PSOE (6 meses)	(4-11-1936 a 17-5-1937)	<i>Ministerio de Trabajo y Previsión</i> (Se crea el Ministerio de Sanidad (4-11-1937): Federica Montseny) (Se denomina de Sanidad y Asistencia Social (17-11-1937))	4-11-1936 17-11-1936
Juan Negrín López	17-5-1937 a 31-3-1939	Jaume Aiguadé Miró , ERC (2 meses y medio)	17-5-1937 a 6-8-1938	<i>Ministerio de Trabajo y Asistencia Social*</i>	
		Josep Moix i Regàs , PSUC (7 meses)	6-8-1938 a 5-3-1939		
Consejo Nacional de Defensa	5 a 31-3-1939	Antonio Pérez García , Sindicalista, UGT (medio mes).	6 a 26-3-1939	<i>Ministerio de Trabajo</i>	
Gobierno sublevado durante la Guerra Civil y Dictadura de Franco (18-7-1936-1939)					
Junta de Defensa Nacional (24-7 a 29-9-1936)					
Miguel Cabanellas Ferrer					
Junta Técnica del Estado (3-10-1936 a 31-1-1938)					
Fidel Dávila Arrondo Francisco Gómez-Jordana y Souza		Alejandro Gallo		Comisión de Trabajo	
Francisco Franco	31-1-1938 a 9-8-1939	Pedro González Bueno		Organización y Acción Sindical	
	9-8-1939 a 20-7-1945	Joaquín Benjumea Burín (interino) José Antonio Girón de Velasco		Ministerio de Trabajo	

Fuente: Urquijo Goitia, Jose Ramón (2001), *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*. Madrid, CSIC, pp. 106-124.

2. El mandato constitucional de la II República. El programa sociolaboral en la Constitución de 1931

A la vorágine de los primeros meses del Gobierno provisional republicano -que se verá más adelante-, siguió la más reposada, aunque muy debatida, elaboración y discusión de la Constitución, donde se condensa el programa sociolaboral republicano de la primera hora. Presentado el texto constitucional como obra de consenso, cada grupo político acentuó el énfasis en sus puntos de interés: los socialistas delinearon los contenidos de la reforma social, en un intento de transformar las relaciones sociales y de recortar los privilegios de los grupos dirigentes y dominantes del régimen anterior, aunque sin llegar a destruir el orden socioeconómico vigente.

El Artículo 1 de la Constitución republicana de 1931 no podía ser más explícito ni más simbólico, en la línea inaugurada por el Gobierno Provisional:

“España es una *república democrática de trabajadores de toda clase*, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia” (*Constitución de la República española, 1931*).

El Art. 15 reserva al Estado la legislación social -y “podrá corresponder a las comunidades autónomas la ejecución”- [...] sobre las siguientes materias: Apartado 1. Legislación penal, *social*, mercantil y procesal [...]

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia”. El Apartado 7 establecía las Bases mínimas de la legislación sanitaria interior -aunque por ahora Sanidad permanecía en Gobernación-. Más debate suscitó el derecho de expropiación “por causa de utilidad” definido en el Apartado 11 del art. 15 y en el artículo 44, sobre socialización de la propiedad que, aunque “no recogía el carácter forzoso de la socialización, la amparaba como principio constitucional” (Gil Pecharromán, 1995) y la mantenía como un derecho limitado del Estado. Si bien esta competencia agraria correspondía a otro ministerio, acarrearía importantes repercusiones para el de Trabajo.

Afectaban más directamente a las competencias del Ministerio de Trabajo los artículos relativos a los derechos sociales, que no suscitaron especial discusión. El título III de “Derechos y deberes de los españoles” establece la libertad de circulación por el territorio español, el derecho a emigrar o inmigrar (art. 31), la libertad de elección de profesión (art. 33), de expresión (art. 34), de petición (art. 35), de reunión y manifestación (art. 38), junto al derecho clásico de asociación, se reconocía el de sindicación (art. 39), extendido también a los funcionarios (art. 41), el derecho al empleo y a cargos públicos (art. 40), asistencia a los ancianos, protección a la maternidad y a la infancia (art. 43).

El Art. 46, dedicado enteramente al trabajo, incluye el programa del Ministerio de Trabajo:

“Artículo 46. El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores” (*Constitución de la República española, 1931*).

El Artículo 46 quedó aprobado con leves correcciones, en las que se sustituyó el trabajo de niños por jóvenes, y se rechazó una enmienda que disentía de la enumeración de los derechos sociales, por muy casuística (Juliá, 2009). Las novedades que introdujo este artículo han sido suficientemente analizadas por los estudiosos y, junto con ellas, los fundamentales principios informadores de derecho del trabajo: *pro operario*, irrenunciabilidad de los derechos, estabilidad en el empleo, igualdad de trato.

El Artículo 47 extendía los derechos al campesinado -competencia del Ministerio de Agricultura-, protegiéndolo entre otras medidas con “cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión”; derechos que hacía extensivos a los trabajadores del mar: “La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores” (*Constitución de la República española, 1931*). Según Efrén Borrajo:

“la Constitución de la II República, al recoger en sus preceptos la tabla de derechos económico-sociales, ofreció la base normativa para la sistematización de las leyes del trabajo; [...] se pasó a un ordenamiento jurídico integrado por normas inspiradas en unos principios comunes y, por tanto, congruentes entre sí y en marcada fase de expansión” (cit. por De la Villa).

3. El Ministerio de Trabajo en el primer bienio republicano (1931-1933)

Aunque la II República española daba sus primeros pasos en el contexto de la crisis económica de 1929, cuando ésta se extendía por Europa y alcanzaba su repercusión mundial, no impidió que “en los dos primeros meses del Gobierno Provisional se acometieran las reformas más urgentes a través de decretos ministeriales que serían revalidados en el primer gobierno” constitucional republicano por sendas Leyes. En ellas se condensan las grandes líneas del programa reformista republicano y las preocupaciones sociales de la izquierda española en el campo del Ministerio de Trabajo (Gil Pecharromán, 1995). Como Azaña en el Ministerio de la Guerra, también en Trabajo “a los dos meses de su llegada al poder, las decisiones más importantes ya se habían llevado a la Gaceta” (Egido).

Los equipos ministeriales tuvieron una gran importancia en estos primeros meses. Fruto de la preocupación por el sector agrario y por el pavoroso problema del paro, incrementado por la crisis mundial, la colaboración entre los ministros socialistas de Justicia y Trabajo, en el Gobierno provisional de la República (abril-octubre de 1931) (Fernando de los Ríos y Francisco Largo Caballero, respectivamente), impulsó los decretos agrarios que “buscaban una mejora de las condiciones laborales del campesinado” y preparar la anunciada reforma agraria. Y en el Gabinete Azaña del primer Gobierno constitucional destaca “la presencia de tres ministros socialistas (Prieto, De los Ríos, Largo) [...] Largo Caballero, de auténtica raíz obrera, llegaba con un prestigio inmenso en los medios sindicales. Los tres daban la aportación del partido más importante de la clase obrera y de la no menos importante UGT” afirma Tuñón de Lara (Griñán). Por tanto, no es de extrañar que Prieto y Largo Caballero aplicaran una intensa política laboral y social desde los Ministerios de Trabajo y Obras Públicas, pues éstas constituían un nicho imprescindible para abordar los problemas del paro.

Francisco Largo Caballero: un ministro de larga duración y amplio alcance (14-4-1931 a 12-9-1933)

El actor de la obra laboral [republicana] será indiscutiblemente Largo Caballero durante su periodo al frente del Ministerio de Trabajo y Previsión. Intensa gestión que se iniciaría en las primeras semanas de proclamación de la República en el marco legislativo del Gobierno provisional: “Solamente entre el 14 de abril y el 14 de julio de 1931, se promulgaron once disposiciones ministeriales referidas a trabajo en algo más de dos meses [...] y que continuadas por el Gobierno Azaña, darían lugar a lo largo de dos años a un caudal de leyes sociolaborales que nunca se dieron, ni se darían en la Historia de España” (De Francisco).²

El programa de reforma social de F. Largo Caballero (1931-1933)

Largo Caballero no estuvo solo en el ministerio. Se rodeó de un equipo socialista, especialmente fueron sus más inmediatos colaboradores Luis Araquistáin y Antonio Fabra Ribas, uno de los mejores colaboradores de la OIT: “Sabes que Fabra me informa muy exactamente del desarrollo cotidiano de vuestros trabajos”, escribía Albert Thomas, director de la OIT, a Francisco Largo el 29 de diciembre de 1931. Este equipo perseguía varios objetivos: 1. Mejoras inmediatas para los trabajadores; 2. una reforma progresiva del sistema de relaciones laborales; 3. debilitar a las organizaciones patronales incrementando la hegemonía de los trabajadores; 4. fortalecer a la UGT en la representación de la clase obrera, marginando progresivamente a la CNT, menos proclive al modelo reformista; 5. reforzar las posiciones de los socialistas en las instituciones republicanas.

El carácter republicano socialista del primer gobierno republicano sostenía un modelo socialdemócrata, una gradación del programa y una contenida y posibilista alianza entre las clases burguesas y trabajadoras. Se ha afirmado que el proyecto reformista y socialdemócrata en materia laboral había iniciado el proceso por cauces reformistas, sin renunciar a una futura o hipotética transformación revolucionaria de la sociedad. A juicio de Miguel Rodríguez Piñero el régimen laboral de la II República se distingue por dos rasgos: carácter clasista y carácter colaboracionista. Respondía en gran medida el modelo internacional que se extendía por Europa desde el fin de la Primera Guerra Mundial, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo, y como muro de contención del modelo revolucionario que triunfaba en Rusia desde 1917. Los dos ejes fundamentales de este programa reformista más acariciados por los socialistas eran la reforma agraria y la transformación de las relaciones sociolaborales mediante los instrumentos de previsión, de mediación y de representación obrera (Gil Pecharrmán, 1995).

Normativa laboral en el primer bienio (1931-1933)

Este programa quedaría plasmado en los primeros Decretos del Gobierno provisional, en la primavera de 1931, fue elaborado con carácter urgente por el Ministerio de Trabajo para aliviar la situación de miles de parados, los abusos de la contratación y los malos salarios de los jornaleros, que les mantenían en umbrales de miseria: 1) Decreto de términos municipales (28 de abril 1931), 2) Decreto de prórroga de los arrendamientos rústicos, que prohibía momentáneamente los desahucios de campesinos arrendatarios (29 de abril), 3) Decre-

² Francisco Largo Caballero (14-4-1931 a 12-9-1933) asumió el Ministerio con un muy elaborado programa de acción, arraigado en el amplio proyecto internacional concebido por la OIT desde su creación en 1919. Hombre definido como “austero, reservado, parco en palabras, muchas veces cáustico y malhumorado” (Gerald Meaker), o por “su formidable voluntad, su insobornable honradez y limpieza de propósito, su talento natural y eficiencia como organizador” (Madariaga). Militante socialista, de familia humilde, hubo de empezar a trabajar desde los nueve años, como estuquista. Más allá de sus obligaciones políticas y sindicales, y tras haber llegado a ser concejal, consejero de Estado, diputado, ministro y presidente del Gobierno, se definió siempre como obrero. Federica Montseny lo corrobora al narrar, ya en el exilio, la coincidencia de ambos en la cárcel de Limoges: “Por cierto, que el director de la cárcel me expuso su sorpresa ante el caso, que consideraba excepcional, de un hombre que, como Largo Caballero, había sido jefe del Gobierno quien, al preguntarle: “¿Cuál es su profesión?” Respondiera citando su especialidad como obrero del ramo de la construcción: “Estucador”. No es extraño que Salvador de Madariaga le definiera como el “dirigente más genuinamente obrero del obrerismo español”. Militante del sindicato socialista desde 1890 y del PSOE, poco después, desempeñará en ellos las más altas responsabilidades. Vocal obrero en el Instituto de Reformas Sociales desde 1905, el obrero ugetista español se había formado en los programas y debates de este organismo, además de en otros internacionales, como en la Federación Socialista Internacional (FSI) desde 1918, y en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1919. En ellas preparaba a fondo su postura ante los debates, en el marco del “tripartismo” y en dialéctica con las posiciones patronales y las de los gobiernos.

Proclamada la II República y nombrado Ministro de Trabajo en 1931, no es de extrañar, por tanto, que en menos de dos meses pudiera aplicar un programa que había madurado ante la realidad social, en más de un decenio de colaboración con estas organizaciones. “Impulsará la aplicación efectiva de los derechos sociales proclamados por la OIT y ratificados por España”.

La resistencia a las reformas sociales que emprendió, la progresiva radicalización de las bases sociales, unida a la deriva autoritaria en Alemania, contribuyen a explicar su progresiva radicalización desde 1933. Circunstancias que no le impidieron apoyar al Pacto del Frente Popular de 1936. Estallada la Guerra Civil, asumió la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de la Guerra (4-9-1936 a 17-5-1937). El traslado del Gobierno republicano a Valencia, las malas perspectivas militares de la guerra, los sucesos de mayo de 1937 y los conflictos internos dentro del Gabinete acelerarían su dimisión en mayo de 1937 y el fin de su proyecto de “república sindical”. Después de una vida discreta los últimos años de la guerra civil, se exiliaría a Francia en enero de 1939, donde poco después sufriría “una interminable persecución” de las autoridades de Vichy -aquí el episodio de Limoges-. Persecución incrementada por la Gestapo hasta su envío a Berlín y, poco después, al campo de concentración nazi de Oranienburg (31-7-1943 a 24-4-1945). Liberado por el ejército soviético, retornará al exilio de París, donde se dedicará a escribir y a esbozar algunos proyectos en el escaso medio año que sobrevivió (Aróstegui). Sus restos, enterrados primeramente en el cementerio del Père Lachaise, regresarían a España en abril de 1978.

to de laboreo forzoso (7 de mayo), 4) Decreto de autorización de arrendamientos colectivos (19 de mayo), 5) Decreto sobre préstamos a los ayuntamientos (28 de mayo), 6) Decreto de implantación en el medio agrario del Seguro de Accidentes de Trabajo (17 junio) -Convenio internacional aprobado por la OIT en 1929-, y 7) Decreto de constitución de Jurados Mixtos del trabajo rural (7 de mayo). En julio se promulgaron: 8) el Decreto de la jornada de 8 horas en todas las actividades laborales, incluido el sector agrario - Convenio estrella de la OIT (n.º 1)-, (los jornaleros recibirían un salario superior por las restantes horas que trabajasen) (1 de julio); y 9) se establecieron también salarios mínimos por las jornadas mixtas en el agro; 10) Arrendatarios y aparceros podían pedir una reducción de rentas a pagar según las fluctuaciones de sus ingresos (Decreto de 11 de julio).

Estos Decretos, salvo el de laboreo forzoso, fueron convertidos en Leyes por la Cortes Constituyentes desde el 9 de septiembre de 1931. Figuran como leyes más relevantes de este periodo republicano: Ley de jornada Máxima (1-7-1931, 9-9-1931), Ley de Contrato de Trabajo (21-11-1931), Ley de Jurados Mixtos (27-11-1931), Ley de Colocación Obligatoria (27-11-1931), Ley de Asociaciones profesionales (8-4-1932), Ley de Accidentes de Trabajo (8-10-1932). Más tarde las seguirían otras importantes: Ley sobre Lucha contra el Paro (7-7-1934), Ley de bases de enfermedades profesionales (13-7-1936), entre otras.

En las normas laborales han de considerarse incluidos tanto, tanto los Convenios de organizaciones internacionales, u otros bilaterales o multilaterales. Con la Republica proliferan tales normas, en particular la ratificación de los convenios de la OIT, llegando a cotas significativas el porcentaje de los ratificados al final del periodo republicano (ver Cuadro n.º 4).

Han sido muy bien analizadas la importancia, el significado y las consecuencias de esta normativa. La Ley sobre la jornada máxima constituye una vieja demanda obrera, enarbolada desde el 1º de mayo de 1890 y que la OIT inscribiría en su primer convenio internacional (1919). La regulación de la Ley de Contrato de Trabajo es muy superior al Código de Trabajo de 1926, y se apoya en los proyectos elaborados por el Instituto de Reformas Sociales. La Ley de contratos laborales (21-11-1931) tenía por objeto promover las contrataciones colectivas, facilitando acuerdos laborales por escrito en empresas de más de cincuenta trabajadores-, que se ajustasen a una misma legislación laboral nacional, especialmente en lo referente al trabajo de mujeres y niños, al descanso dominical, a la duración de la jornada laboral, al seguro (Aceña). El desarrollo de las condiciones colectivas de trabajo es espectacular durante la República. Por primera vez en la historia española se va a aprobar una ley específica para la asociación profesional (8-4-1932) (De la Villa).

Más conflictiva a lo largo de todo el periodo fue la Ley de Jurados Mixtos. Establecer el salario agrícola de ese verano fue su primer cometido y lograría subidas sustanciales con el apoyo sindical y gubernamental. Los Jurados mixtos eran “instituciones de derecho público encargadas de regular la vida de la profesión(es) y de ejercer funciones de conciliación y arbitraje”. Bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Trabajo, sus competencias eran amplísimas: determinar las condiciones generales de trabajo, de salarios, plazos mínimos de duración de los contratos, formas y condiciones de despidos: podía además inspeccionar el cumplimiento de las leyes sociales y realizar funciones arbitrales (Aceña). En el agro, los Jurados podían ser de tres tipos: a) Jurados Mixtos del trabajo rural, integrados por representantes de trabajadores y de propietarios sindicados; b) Jurados Mixtos de propiedad rústica, que regulaban las relaciones entre los propietarios y los arrendatarios; y c) Jurados Mixtos de la producción y de las industrias agrarias. Poco después, la Ley de 27-11-1931 integraría los Jurados Mixtos agrarios en el sistema general, como órganos de mediación laboral y de negociación colectiva (Gil Pecharromán, 1995). Su aplicación estuvo jalonada de permanente remodelación legal y de una gran conflictividad, pues eran tildados de injerencia en la gestión de las empresas por las organizaciones patronales. Oposición que no se relajó ni ante las reformas limitadoras del segundo bienio, reduciendo sus competencias y funciones.

No llegó a aplicarse en España una normativa sobre el *control obrero*, aunque figuró en el programa de Largo Caballero; su fiel amigo, Albert Thomas, director de la Oficina Internacional del Trabajo, le pondría en guardia sobre sus dificultades y sobre los precedentes de su fracaso en otros países: “habéis asumido en este punto, en mi opinión, una tarea un poco difícil” (Carta de A. Thomas a Largo caballero, 29-12-1931) (Cuesta, 1997).

La tendencia a la unificación de los seguros sociales. Una novedad

Los gobiernos republicanos comenzaron a considerar como un objetivo prioritario de progreso social el programa de “unificación de los seguros sociales”, que respondía a los principios constitucionales, al cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales que se extendían por Europa -en esta materia fue especialmente significativa la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1925, y el programa inicial del Instituto Nacional de Previsión (INP), que había diseñado un plan sucesivo e integrado de los seguros sociales en España: “En la vocación primitiva del Instituto estaba ya el propósito unificador [...] una aspiración latente entre nosotros hace ya muchos años [...], consecuencia y aún exigencia de nuestra política de previsión”, afirmaba el Consejero Delegado del INP, Inocencio Jiménez, en 1934. Estructurados bajo la idea de un sistema organizado e interdependiente, el programa originario fue empezar por el seguro de vejez (retiro obrero) y los fondos económicos de sus cotizaciones -sistema

de capitalización- servirían de financiación para la progresiva implantación de los seguros sociales de enfermedad y otros, que exigían importantes inversiones económicas en infraestructuras, para progresivamente concluir en la unificación de todos ellos.

Como señala la propia Mercedes Samaniego, “el quinquenio 1931-1936 fue, sin duda alguna, la etapa en que se dio un tratamiento de favor a la [...] unificación de los seguros, y sobre todo a partir de 1932, momento en que se había consolidado el retiro obrero obligatorio y se habían puesto en marcha tanto el seguro de maternidad como el de accidentes de trabajo”.

La materia de la Previsión Social era competencia del INP, que redobló ahora su actividad en estrecha vinculación con la Dirección General de Trabajo. El INP sobreviviría a todos los regímenes políticos, desde 1908 hasta 1978. En una labor continuada, proseguiría incansable la implantación de los seguros sociales y, en esta etapa, acometería su unificación, una de las medidas más innovadoras del periodo. La estabilidad de su personal, la política social y las directrices internacionales en esta materia explican su impulso y sus actividades. Durante el primer bienio republicano la Previsión Social, que constituía ya un fenómeno de larga duración, experimentó un considerable desarrollo. De 1931 a 1936 promovería la implantación de los seguros de vejez e invalidez -recién aprobados en 1921-, la aplicación del seguro de maternidad (1931), la aplicación a la agricultura del seguro de Accidentes de Trabajo, y la preparación del seguro de paro, ante el pavoroso problema del paro en la España en los años treinta, además de abordar la unificación de los seguros sociales, que ya figuraba como un “modelo en cascada”, en los proyectos originarios del Instituto. La propuesta unificación de los seguros sociales pudo constituir un embrión de la futura seguridad social, que tardaría aún treinta años en llegar. Que su labor era imprescindible queda de manifiesto si consideramos que la Guerra Civil no acabaría con él. Durante el conflicto, se desdobló en dos organismos diferentes al servicio de dos regímenes políticos bien diversos, aunque con políticas totalmente contrapuestas, de impulso y estímulo durante el gobierno republicano, de freno y retroceso bajo el gobierno militar beligerante y la dictadura, desde 1936. Son abundantes las medidas de previsión social en el primer bienio.

Accidentes de Trabajo. Recién instaurada la República, el Decreto de 9 de mayo de 1931 ratifica el Convenio de Accidentes de Trabajo en la agricultura, redactando inmediatamente las Bases para su aplicación (12-6-1931) y seguidamente el Reglamento (28-8-1931). Al año siguiente vería la luz el texto refundido de la Ley sobre Accidentes de Trabajo, que dedicaba todo el Capítulo Quinto al Seguro y, poco después, la Ley de Accidentes de Trabajo en la industria. La Ley de Bases de 4-7-1932, completada el 13-8-1932, introducía novedades en los Accidentes de trabajo. Legislación que adecuaba la normativa española al cumplimiento del Convenio de la OIT de 1929 sobre esta materia. Justo en vísperas de la sublevación militar se completaría esta legislación con la Ley sobre Enfermedades profesionales (13-7-1936). Tampoco quedarían abandonados los *trabajadores del mar*, el Decreto 29-11-1931 establecía la mutualidad de accidentes del mar y accidentes de trabajo, ni los de *la agricultura*, pues recibió particular importancia de la extensión del régimen de accidentes de trabajo al agro. Sin embargo, respecto a la *Invalidez común*, no existió en el periodo republicano una protección diferenciada para los inválidos comunes. Aunque se reorganizó el Instituto de Reducción Profesional (18-5-1931) que sustituyó al antiguo Asilo de Inválidos y lo adscribió al Ministerio de Trabajo y Previsión (De la Villa).

Seguro de Maternidad. Otra inmediata disposición republicana se dirigirá a la implantación y aplicación del *Seguro de Maternidad* (Decreto 26-5-1931 y Ley de 9-9-31 del Seguro de Maternidad) que había quedado varado durante toda la dictadura primorriverista. Las cifras de su aplicación dan fe de su crecimiento (Cuadro n.º 3). Aunque este campo de la previsión no estuvo exento de obstáculos. El rechazo de los patronos se unió el de amplios sectores de obreras cuyos exiguos salarios les impedían pensar en términos de “previsión”. “¿Por qué no lo quieren?” se preguntaba la prensa a fines de 1931.

Unificación de los Seguros sociales. Se ha señalado que la medida estrella de este periodo apuntará a la *Unificación de los Seguros sociales*. El seguro de vejez, implantado desde 1921 había arraigado y proseguía un continuo crecimiento. Una Orden de 10 de marzo de 1932 encargó al INP un Proyecto de seguro de enfermedad y otro de invalidez y muerte y *el estudio técnico de la unificación de los seguros sociales* (invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad) y su coordinación con los seguros de accidentes de trabajo. Muchos países europeos habían iniciado un programa similar. El seguro de enfermedad, aunque había figurado como objeto de estudio en la Conferencia de Barcelona en 1922, se había revelado ya allí como un seguro de difícil implantación, inalcanzable dada la escasa infraestructura sanitaria en España. Hasta el 29-9-1932, en el segundo Gobierno Azaña de la II República, no se ratifican los Convenios internacionales de 1927 (Números 24 y 25 de la OIT). Poco después ratificaría los de 1932 e iniciaba la aplicación en España del programa de la XVI Conferencia Internacional del Trabajo, que impulsaba la unificación de los seguros sociales: enfermedad, vejez, invalidez y muerte. El doctor Juan Negrín presidía la sub-ponencia de estos tres últimos seguros, que en 1934 tenía ya elaboradas las bases de los de vejez, invalidez y muerte. Los trabajos de unificación quedarán ultimados en 1934, y se completarían en 1935, en un Anteproyecto de Ley con dos ramas unificadas: riesgos a largo plazo (vejez, invalidez y muerte) y a corto plazo (enfermedad y maternidad). Programa que aplicaba así la ratificación de los Convenios n.º 24 y 25 de la OIT. España caminaría al unísono con la Organización Internacional en esta materia hasta 1934.

Cuadro 3. Implantación de los Seguros Sociales en España (1931-1936)

Años	Seguro obrero		Seguro de Maternidad	Seguro de Accidentes de trabajo. Expedientes resueltos positivamente	
	Afiliación	Cotización Pts.	Subsidios y seguro Pts.	Número	Coste Pts.
1930	3.618.709	291.872.268	575.700		
1931	4.017.882	333.177.695	4.963.301		
1932	4.411.197	377.111.406			
1933	4.812.200	420.709.428	4.823.201	393	5.616.744
1934	5.159.796	465.069.398	5.047.080	1.441	21.005.870
1935	5.574.808	510.859.407	5.075.802	1.719	24.642.199
1936					

Fuente: Samaniego, Mercedes (1988), *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Universidad de Salamanca, pp. 264, 308, 333.

El paro constituyó una de las mayores preocupaciones sociales en el siglo XX, lo que explica que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo incluyera en su primera Conferencia internacional en 1919, y lo concretara en el Convenio n.º 2, después del de las ocho horas. Era sobre todo un problema endémico en la sociedad española, Azaña advertía de “la pavorosa falta de trabajo, de la que todo el mundo hablaba, pero nadie encontraba remedio” (Juliá, 1990). Su magnitud explica que, aunque el INP sería encargado de estudiar la implantación de este seguro, se limitó durante más de veinte años a adoptar medidas tutelares, que no alcanzaron el carácter de derecho previsor antes de la Guerra Civil. Encallado durante la dictadura de Primo de Rivera, como el resto de los seguros sociales, a pesar de los discursos y propaganda realizados por Eduardo Aunós, Largo Caballero avanzará algunas medidas en el Gobierno provisional, pero siempre como un servicio asesor y subsidiario, gestionado por las asociaciones de trabajadores: Decreto de 25 de mayo de 1931, seguido de un reglamento que crea la Caja Nacional contra el Paro Forzoso. En efecto, en él se concentró uno de los esfuerzos más meritorios del periodo republicano, de alcance preventivo, reparador, rehabilitador. Aunque no logró su objetivo, pues también se caracterizó por su enorme dispersión, tanto en ámbitos como en medios (De la Villa). Se estimuló la política de Obras Públicas -ya mencionada- promoviendo, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión: a) una Comisión Interministerial (Fomento, Trabajo y Economía) (Decreto de 13-11-1931) para investigar y remediar la desarticulación industrial, entendida como causa del paro, que sería disuelta en noviembre de 1935 (De la Villa), y b) un servicio público de colocación, nacional y gratuito (27-11-1931). Medidas que se acompañaron de prestaciones económicas directas e indirectas, tanto del INP como del futuro Patronato Nacional de Socorros a los parados involuntarios (13-6-1935). El Archivo del Ministerio de Trabajo conserva abundante documentación sobre esta materia, al igual que sobre muchas de las tratadas aquí.

Significado de la legislación laboral (1931-1933): “intensísima labor legislativa”

“La obra legislativa de la II República resulta asombrosa en cantidad y calidad. Pocos meses después de implantado el nuevo régimen político, normas jurídicas de extraordinaria perfección técnica afrontan problemas candentes en el mundo del trabajo, problemas que en buena parte habían sido desconocidos o marginados hasta entonces. [...] La buena voluntad y el titánico esfuerzo de los hombres de la II República no deben ser empequeñecidos” (De la Villa). “Payne sostiene que las reformas laborales constituyeron un logro impresionante, tanto por lo que se refiere a las mejoras en las condiciones de trabajo como a las ganancias salariales. Pero el coste fue de una notable conflictividad social” (Aceña). La reforma agraria, y gran parte de los decretos de la reforma laboral se convirtieron en un arma de oposición y de resistencia para los propietarios agrícolas y en arma de doble filo para las izquierdas.

Medidas reformistas que lesionaron intereses de algunos o quebraron tradiciones arcaicas o sembraron temores. Uno de los grandes principios de la sociedad liberal había quedado en entredicho: el de la propiedad. De ahí la resistencia y el ataque patronal a sus instituciones: hubo intensa resistencia y rechazo por parte de las organizaciones patronales a los Jurados Mixtos, lo mismo que la habían manifestado contra los comités paritarios en la Dictadura de Primo de Rivera (Aceña). Aunque la proclamación de la II República había logrado que la conflictividad obrera entrara en momentánea suspensión, pronto sería agitada por el pavoroso problema del paro o por la ocupación de tierras en la primavera de 1931, en núcleos de mayor influencia anarquista o comunista: Sevilla, Asturias, Cataluña, especialmente en el verano de 1931. En 1931, con 100 huelgas y más de 41.000 huelguistas, Asturias ocupó el segundo lugar en conflictividad en toda España, según consta en la *Memoria de huelgas (1930-1931)*, elaborada por el Ministerio de Trabajo. Huelgas que no cesarían en todo el año, agudizadas el año siguiente por los sucesos de Casas

Viejas (enero 1932). La lentitud o el fracaso de algunas medidas impulsaron la agudización social en 1933 y 34. En efecto, se abriría el abismo entre “la letra de la ley y su aplicación en la vida real”. La CNT criticaba a la “dictadura social-azañista” (Juliá, 1990). Oposición que no se relajó ni ante las reformas limitadoras del segundo bienio, que restringían sus competencias y funciones.

4. El Ministerio de Trabajo en el bienio “rectificador” (1934-36)

Después de las elecciones Generales a Cortes (19 septiembre 1933) se produce el cambio de gobierno, Lerroux presidió un Gabinete (16 diciembre 1934) que reunía a un equipo ministerial del Partido Republicano Radical (PRR). *Ricardo Samper* pasaría fugazmente por Trabajo (un mes), lo mismo que *Carles Pi i Sunyer* (dos meses) en el siguiente gobierno *Martínez Barrio*³.

Inmediatamente, el 25 de diciembre de 1933 se adscriben a Trabajo los hasta entonces servicios de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de la Gobernación. Ampliación de competencias a Sanidad (25-12-1933), en el nuevo Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que se reestructuraría de nuevo, bajo la dirección de *José Estadella Arnó*⁴. El 28 de abril de 1934 se formaría el Gobierno Samper, de centro republicano que, aunque se le consideró débil, fue el segundo de más larga vida en el periodo republicano y realizó una considerable labor de corte moderado. Se mantenía de nuevo *José Estadella*, pero con nuevas competencias, en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social.

Se iniciaba con ellos un bienio caracterizado por los continuos vaivenes de gobiernos y de ministros, también de denominaciones y de ampliación de competencias para el propio Ministerio de Trabajo. Permanentes cambios y nombramientos fugaces que no deben ocultar una trayectoria sostenida durante este periodo, por algo denominado “rectificador”. En efecto, uno de sus objetivos “era la rectificación parcial de la legislación reformista del primer bienio”, poner un freno a la revisión del principio de propiedad y procurar un estímulo a la devolución de parcelas de control político y económico a las clases dirigentes o burguesas. En el permanente relevo de los Ministros de Trabajo durante el bienio conservador, “se volvió a un esquema funcional que hoy podríamos denominar “clásico”, aunque fuera totalmente desfasado, sin vinculación a una mejor asistencia”.

En este periodo, Lerroux promocionó a Clara Campoamor a la Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social del Ministerio de Trabajo, donde permaneció algo menos de un año. La defensora del voto femenino era una de las pocas mujeres que ocuparía puestos de este rango en los años treinta. Dejó el cargo en octubre de 1934, al incorporarse al timón del ministerio el militante de la CEDA, Anguera de Sojo, y poco después abandonaría el Partido Radical:

“Yo me adscribí al Partido Radical a base de su programa republicano, liberal, laico y demócrata, transformador de todo el atraso legal y social español por cuya realización se lograra la tan anunciada justicia social [...] Perdida la confianza y la fe, nada puede retenerme en el Partido Radical” (Fagoaga, Saavedra).

En efecto, un nuevo Gobierno Lerroux el 4 de octubre de 1934 incorporaba a tres ministros cedistas, uno de ellos ocuparía el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social, *José Oriol Anguera de Sojo* (CEDA)⁵, era el Gobierno radical de más larga vida pero de trayectoria accidentada, con la revolución de octubre y los sucesos de la Cataluña.

Entre abril de 1935 y febrero de 1936 el ministerio tuvo otros tres responsables. Ante una nueva crisis suscitada por la cuestión de los indultos a los condenados a muerte por la insurrección del 34, en el fugaz Gobierno doméstico (PRR) de Lerroux (3-4- a 6-5-1935) *Eloy Vaquero* ocupó la cartera de Trabajo, Sanidad y Previsión Social. Un mes más tarde, sustituido por un nuevo gobierno de coalición republicano-cedista, un miembro de ésta ocupará la cartera

³ Ricardo Samper Ibáñez (12-9 a 8-10-1933), Político, abogado, ministro, pilotó la difícil cartera ministerial de Trabajo y Previsión Social. Corta fue su estancia en ella, como lo sería igualmente la rectoría de la de Industria y Comercio (16-12-1933 a 28-4-1934). Con todo, suficiente quizá para que un gobernante de sus aptitudes tomase el pulso a algunos de los problemas capitales del país y adoptase varias iniciativas, que un año después podría impulsar desde la Presidencia del Consejo de Ministros (28-4- a 4-10-1934), también por breve tiempo.

Carles Pi i Sunyer sucedió muy poco tiempo (9-X a 16-12-1933) a Ricardo Samper Ibáñez. Ingeniero, político, economista, periodista e historiador Pi fue secretario técnico de la Federación de Fabricantes de Hilados y Tejidos de Cataluña, diputado a Cortes y director general de Comercio y Política Arancelaria del Gobierno republicano (1931). Presidente de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en 1932, fue conseller de la Generalitat de Catalunya y ministro de Trabajo (1933) en el Gobierno de la República Española presidido por Martínez Barrio. En 1934 fue elegido alcalde de Barcelona, cargo que volvió a ocupar en 1936. Se preocupó por los problemas de Cultura social, reincorporando a Trabajo las Escuelas Sociales y la Estadística social. La Fundació *Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals*, depositaria de su archivo personal, ha publicado a partir de 1992 sus numerosos escritos, especialmente del exilio.

⁴ José Estadella Arnó (16-XII-1933 a 4-X-1934), el ministro de más larga duración de este periodo realizó algunas reformas de carácter conservador: Fusionó los servicios de Sanidad y Trabajo; derogó la Ley de Términos municipales, ratificó convenios Internacionales y reguló el trabajo agrícola de los menores obreros (González Rothwoss). La matizada defensa de las medidas emprendidas por Estadella en el nuclear tema de la Previsión, aupada por la prensa derechista y los grupos de presión, le acabaron situando en una posición personal incómoda; eran sectores que se oponían a la continuación de las reformas emprendidas por Marcelino Pascua e inclusive a las más tímidas que preconizaba ahora el ministerio (Serrallonga).

⁵ José Oriol Anguera de Sojo (4-X-1934 a 3-IV-1935) Jurista, especialista en Derecho Canónico, magistrado del Tribunal Supremo, nombrado por Azaña Fiscal General de la República, en 1933, inicialmente miembro del Partit Catalanista Republicà, se adscribiría a la CEDA en 1934. El 5 de octubre de 1934 se le nombraba ministro de Trabajo en el Gobierno formado por los radicales y la CEDA. La constitución de este Ejecutivo provocó la Revolución de Asturias y los Sucesos de octubre en Cataluña. Realizó una dura revisión de la política laboral del primer bienio: Restablecer la jornada de 48 horas en la industria metalúrgica, autorizó las rupturas de contrato en caso de huelga ilegal, reguló la readmisión de obreros despedidos en empresas de servicios públicos y reformó la Ley de Asociaciones profesionales.

de Trabajo, Federico Salmón Amorín (CEDA). Tanto Eloy Vaquero Cantillo (1888-1960), que apenas siguió las directrices de su antecesor, como Federico Salmón Amorín (1900-1936) y también Alfredo Martínez García-Argüelles (1878-1936) estaban bien familiarizados con los temas asistenciales y se declararon opuestos a las reformas emprendidas y formalizadas por el equipo de Marcelino Pascua⁶.

Las dificultades de la coalición conducirían de nuevo a Lerroux a disolver su gobierno, siendo sustituido el 25 de septiembre de 1935 por el financiero Joaquín Chapaprieta, obsesionado por reformar la administración, reducir el gasto público y equilibrar el presupuesto, que le condujo a suprimir varias carteras ministeriales. *Federico Salmón* concentraría Trabajo, Justicia y Sanidad durante medio año. Antes de fin del mismo, el 15 de diciembre de 1935, en un nuevo gabinete presidido por Portela Valladares, Trabajo, Justicia y Sanidad, recayó en *Alfredo Martínez y García-Argüelles* (PLD), quien apenas resistiría hasta una inmediata remodelación del gobierno por otro más técnico o apartidista dirigido por el mismo Chapaprieta; sería sustituido por Manuel Becerra (Radical disidente), en el ministerio del mismo nombre⁷.

Legislación sociolaboral en el segundo bienio (1934-1936)

En los gobiernos radicales “el Ministerio de Trabajo se esforzó por mantener un cierto equilibrio entre las posiciones de los trabajadores, cuyos sindicatos conservaban una gran capacidad de movilización, y los empresarios, que no perdían ocasión de manifestar su descontento ante la insuficiencia de una profunda contra-reforma laboral” (Gil Pecharrmán, 1995). La actividad rectificadora de este Ministerio puso el acento en desmontar la legislación largocaballerista en Trabajo y de Marcelino Pascua en Sanidad. Los Jurados Mixtos no desaparecieron, a pesar de la insistencia, pero sus presidentes se mostraron más receptivos a los intereses del gobierno, que era quien les nombraba. Ello no impidió a Anguera modificar las funciones de los Jurados Mixtos, reduciendo el poder de los vocales obreros y la actividad de los sindicatos, se incrementó así la capacidad de los patronos en las negociaciones de los salarios, especialmente, y en el aumento de las jornadas de trabajo. Tras la dura represión subsiguiente a la revolución de octubre, Anguera de Sojo llegó a suspenderlos provisionalmente y el Ministerio renunciaría a su papel de mediador en cuestiones laborales. También fruto de la misma represión, por el gobierno puso fuera de la ley las “huelgas abusivas” (Decreto 1-12-1934); incluso el mismo Ministro intentó sustituir la ley de Asociaciones del periodo de Largo Caballero, aunque no lograría aprobarla.

Federico Salmón promulgó la Ley de Viviendas que lleva su nombre, refundió los Cuerpos de delegados e Inspectores de Trabajo, reguló la inspección de los Seguros Sociales, apoyó en Ginebra el principio de la Jornada de las 40 horas (1935), redactó la Ley de Paro Forzoso, reformó los Jurados Mixtos, suprimió los Tribunales industriales y promulgó el Decreto sobre trabajadores extranjeros en España. Toda una acción del segundo bienio, en suma, que se tradujo en una reducción de las condiciones laborales que habían sido conquistadas por los trabajadores.

El paro, un problema de larga duración

De 1934 a 36 el primer problema social del país siguió siendo el del paro. No escaparon a él los gabinetes radicales, que tropezaron con las limitaciones presupuestarias especialmente intensas en el periodo final de 1935 presidido por la rígida reducción del gasto público propuesta por el Gobierno Chapaprieta. A pesar de esta severa política, no dejaron de producirse algunos intentos tradicionales de abordar el paro. La abundante profusión de leyes es indicativa de su gran dificultad y de una preocupación social subyacente.

Se crearía una Comisión parlamentaria encargada del problema del paro, promulgando en 1934 una Ley contra el Paro. El Ministro Salmón (1934-1935), el más conocido en este campo por la ley que lleva su nombre, *Ley Salmón* (23-5-1935), pretendió relanzar el sector de la construcción, aquel que -con el agrario- producía más paro y miseria, para ello ambicionó canalizar aportaciones empresariales y ayudas estatales para generar empleo, impulsar obras públicas y abaratar el precio de la vivienda. Pocos meses después, su sucesor Manuel Becerra presentó un Plan de Obras Públicas Pequeñas, que exigiría 1.700 millones de pesetas en cinco años, para cuya administración proponía una Junta Central contra el Paro. Ambos proyectos quedaron varados ante la rigidez

⁶ Eloy Vaquero (3-4 a 6-5-1935) Político, maestro, periodista y poeta. Buen conocedor de la problemática agraria andaluza escribiría, entre otros trabajos: *Del drama de Andalucía* (1923). Fue diputado a Cortes (1919-1923) y en las Constituyentes de 1931. Es nombrado Director General de Previsión y Acción Social en octubre de 1933 y Ministro, primero de Gobernación (4-X-1934 a 3-4-1935) y, a continuación, de Trabajo, Sanidad y Previsión Social, bajo la presidencia de su amigo Lerroux. Exiliado desde 1939, sería profesor en la Universidad de Columbia, en Nueva York.

Federico Salmón Amorín (7-5 a 14-12-1935). Abogado del Estado, catedrático y político. Demócrata cristiano, contribuyó a organizar la CEDA, de la que sería diputado y un reputado orador en el bienio reformador (1933-1935). “En el postrero de los cuatro gabinetes presididos por Alejandro Lerroux fue designado ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión, y en los dos pilotados por el alicantino Joaquín Chapaprieta, titular de la cartera de Trabajo y Justicia, primero, y luego de la de Trabajo, Justicia y Sanidad. Jesús Pabón y Suárez de Urbina estaría al frente de la Dirección General de Trabajo.

Alfredo Martínez García-Argüelles (14 a 30-12-1935). Sobrino del escritor Leopoldo Alas «Clarín», sería becado por la Junta para la Ampliación de Estudios y posteriormente médico en la beneficencia municipal. Fue diputado en 1923 y posteriormente en 1933. Al proclamarse la República, ocuparía la Dirección General de Sanidad durante el primer bienio, En el gobierno puente presidido por Portela Valladares fue nombrado ministro de Trabajo, Justicia y Sanidad. En el breve tiempo que ejerció como ministro también se opuso a las reformas efectuadas por el socialista Marcelino Pascua.

⁷ Manuel Becerra Fernández (30-12-1935 a 19-2-1936). Ingeniero, ministro y político. Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas al final de la Monarquía, durante la República colaboró con Portela Valladares en la cartera de Obras Públicas (14 a 30-12-1935) y poco después se hizo cargo, también pasajeramente, del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad.

presupuestaria. Además, todas estas medidas excluían de momento un seguro de paro obligatorio y definitivo. En 1935 solo 171 asociaciones se habían incorporado al Programa de la Caja Nacional contra el Paro. Esta Caja había concedido en los años republicanos un total de 7 millones de pesetas como subsidios sociales. Mucho mayor fue la cifra destinada por el INP a construcciones sociales, dentro del proyecto de inversión en obra pública de los fondos procedentes del retiro obrero, como medio de luchar contra el paro, que Mercedes Samaniego cifra en más de 300 millones de pesetas.

La sanidad, nueva competencia del Ministerio de Trabajo (1934-1936)

Después de los primeros años republicanos, determinados por las acuciantes reformas en sanidad emprendidas en el Ministerio de Gobernación por Marcelino Pascua, se ha afirmado que “ningún analista serio puede negar hoy la radicalidad del cambio que en el bienio 1931-1933 se intentó imprimir a la totalidad de la estructura sanitaria y asistencial española. Será permanente desde entonces la discusión sobre la propuesta de constituir un Ministerio de Sanidad y de valorar si las funciones asistenciales y sanitarias debían tener o no un ministerio propio. Victoria Kent apoyaba esta propuesta, que no se realizó hasta 1936. Estas innovaciones y oscilaciones explican, en parte, el continuo cambio de nombre del ministerio.

Sanidad. También en esa materia, el segundo bienio tiene la marca identificable del regreso a la “vieja política”. Durante este periodo conservador cabe señalar, dentro de la incorporación de las competencias de sanidad: 1. la Ley de Bases de Sanidad de 11 de junio de 1934, 2. la Ley de Coordinación Sanitaria (1934) y 3. algunas reformas en Comités y comisiones. Con la *Ley de Bases de Sanidad* (11-6-1934, ministerio Estadella) la reacción corporativa intentará dar el vuelco al modelo implantado por las reformas del primer bienio. Con una regulada implantación de servicios estatales en manos del aparato central, se intentaba contentar a unos sectores integristas que, apoyados de manera omnímoda por la derecha parlamentaria y extraparlamentaria, demandaban una mayor centralización para evitar quedar descolgados. En la base de estas reformas estaba el intento de anular medidas anteriores que chocaban con los fuertes intereses corporativos. La laboriosa implementación de las medidas de previsión y de la tenue reforma sanitaria iniciada se moverá por estos cauces, desde la convalidación del Decreto en 1934, de ello da fe el nuevo personal encargado de esta sección en el Ministerio (Serrallonga).

Un rápido balance de la política sanitaria en el bienio conservador concluiría que “desde la entrada de la derecha en el gobierno, en especial durante 1935, se realizó un cambio en la estructura de los organismos sanitarios centrales. Es en este periodo cuando los viejos gestores, y sobre todo los que provenían directamente de la dictadura y que ahora se hallaban insertos en partidos de la derecha y la ultraderecha, volverán a introducirse con exagerada fuerza en la estructura sanitaria central y en organismos específicos. Con el control de los resortes del ministerio y más firmemente de la Subsecretaría de Sanidad y Asistencia Pública, se desarrolló una política dirigista de nombramientos que volverá a colocar a estos gestores en los puestos de mayor relieve, marginando con cierta celeridad y desde luego sin ningún pudor a los más comprometidos con las reformas del primer bienio (Serrallonga).

Beneficencia. Con Sanidad, también Beneficencia se había transferido de Gobernación a Trabajo en 1934. Meneó la normativa sobre Reglamentos de algunas instituciones determinadas, en concreto sobre los dos pilares en que se apoyaba: las Juntas Provinciales y Locales de Beneficencia que, en permanente reorganización, siguieron rigiéndose por la Ley Provincial de 29-8-1882, las asociaciones benéficas por los estatutos y reglamentos de 1899 (Decreto 7-8-1933). La beneficencia seguía anclada en moldes asistenciales decimonónicos. En este bienio radical-cedista, ya en la órbita del Ministerio de Trabajo, se reforzó un esquema organizativo más autoritario después de la revolución de octubre de 1934, sustituyendo las Juntas por Comisiones que, bajo la presidencia del Gobernador civil y con asistencia del Abogado del Estado de mayor categoría, reunía a un número de vocales de “reconocida moralidad”. Sólo en Asturias proseguiría la Junta. El ascenso al gobierno del Frente Popular en 1936 volvería a revertir de nuevo las Comisiones en el molde de las Juntas habituales (Cruz Martínez). En 1935 se regularon también los Servicios de Matronas titulares municipales, de Practicantes, de Inspectores Farmacéuticos, de Odontólogos y Médicos, “para la asistencia a domiciliario a familias pobres de cada municipio”. Pues se regulará de nuevo la Beneficencia municipal, por la que los Ayuntamientos quedaban obligados por ley a establecer alojamientos para mendigos y emigrantes, a mantener servicios médico-farmacéuticos de beneficencia. Abundan en los respectivos ministerios Estadísticas sobre los destinatarios de estos servicios, y la intensidad de su demanda efectiva: durante el año 1933, el dormitorio especial para mendigos de Madrid cubrió 174.326 estancias, el número de varones triplicó el de mujeres, y los menores eran más de 7.000. Eses mismo año, en una ciudad con más 30.000 parados censados, los obreros en paro, en especial los de la construcción, engrosaban las filas de los comedores y las de la beneficencia. La beneficencia general siguió rigiendo los establecimientos benéficos a su cargo, reforzando Patronatos y organismos relativos a diversos riesgos de salud: Ciegos, Huérfanos, Reeducación Profesional, Manicomios, Asilos, Anti-tuberculosis, etc. Instituciones que en muchos casos cubrían males y riesgos efectivos derivados de la pobreza.

En 1935, alegándose restricciones presupuestarias, se ampliaban de nuevo las competencias del ministerio, al incorporarle las de Justicia, se convirtió en el macro ministerio de Trabajo, Sanidad y Justicia. Se englobarían las competencias de Sanidad y Beneficencia en la Subsecretaría del mismo nombre, que incorporaba una Subdirección de Beneficencia y una Subdirección General de Asistencia Social.

5. El Ministerio de Trabajo durante el Frente Popular (1936)

“Como movimiento popular unido coyunturalmente en torno a objetivos como la amnistía o la derrota de la derecha, el Frente Popular es una realidad evidente a comienzos de 1936. Las boletas electorales contenían, más que unos nombres, el sueño de una nueva sociedad” (Juliá, 1979). Tras la victoria del Frente Popular, los trabajadores engrosaron a borbotones los sindicatos, afirma el mismo autor. Ante las nuevas esperanzas, varias cuestiones quedaban en el aire: “Al borde del porvenir. ¿Qué rumbo tomará España más allá de la hora presente?”, “¿Quién, qué instrumento político, sería capaz de llevar a cabo tan ambicioso programa de reformas después de todo lo que había ocurrido desde la salida del gobierno de la primera coalición reformista?” (Juliá, 1990). El gobierno Azaña, salido de las urnas en febrero del 36, tenía una situación bastante precaria: las condiciones “no pueden ser peores” (Azaña). Con Enrique Ramos Ramos (19-II a 13-V-1936) y Joan Lluhí Vallescà (13-V a 19-VII-1936) en el *Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social* se mantuvo una parte de la estructura anterior, es decir, sin poder implementar cambios que fueran de entidad⁸. Sólo algunos nombramientos tuvieron efectividad y un engarce con el primer bienio. “No hubo tiempo para remover a los intransigentes, ni para continuar con las reformas [...] El peso de estas inercias va a ser tan grande que algunos de estos mecanismos deberán mantenerse formalmente durante un cierto tiempo dentro de los gobiernos formados después de la victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936”.

Aunque tanto Enrique Ramos Ramos (IR) como Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión Social, como Joan Lluhí i Vallescà (ERC), se embarcaron en una decidida política reformista. Ramos, además de reorganizar de nuevo el Ministerio, dictó un inmediato Decreto (28-2-1936) que preceptuaba la readmisión de los trabajadores despedidos por motivos políticos y sindicales, que habrían de ser indemnizados por las empresas; implantó la jornada de 44 horas en las empresas siderúrgicas y eléctricas; restableció el Patronato de Política Social inmobiliaria del Estado; reguló el trabajo de los obreros extranjeros en España; prohibió la existencia de obreros internos en los establecimientos mercantiles; dio instrucciones para la elaboración del Censo electoral-social (González Rothwoss) y reglamentó el trabajo a bordo de los buques, una preocupación de la OIT en estos años (Ver Convenios n.ºs. 22, 23, 27, 28, 32, 55, 56 y 58). Otra normativa de esta primavera frente-populista, emanada del Ministerio de Agricultura, aunque no directamente del de Trabajo, tendría repercusiones directas sobre los trabajadores de la tierra. Joan Lluhí se caracterizó por una revisión a fondo de las leyes de Salmón, especialmente en materia de Jurados Mixtos, de la Vivienda y de Paro. En vísperas de la sublevación de julio de 1936 estableció la jornada de 40 ó 44 horas en las minas y promulgó una Ley de Enfermedades profesionales. Impulsaría también, el importante Anteproyecto de Unificación de Seguros Sociales que poco después quedaría varado durante décadas.

El gobierno del Frente Popular de 1936 viene definido por los intentos de recomposición de las medidas emprendidas en sanidad durante el primer bienio, pero sin poder contar con el tan necesario auxilio de la permanencia. El inicio de la Guerra Civil pondrá el cierre a las reformas (Serrallonga). No obstante las dificultades y el corto lapso de tiempo, medidas sanitarias fueron: 1. La creación de comités específicos para temas sanitarios, muy en la filosofía del primer bienio, por ejemplo: el Comité Central de Lucha Antituberculosa (Decreto de 26-3-1936) en la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión; el prominente Comité Central de Lucha Anticancerosa con idéntica dependencia (Decreto de 8-4-1936). Ambos comités funcionarán como elementos de coordinación, presididos por el subsecretario. Se impulsaba así una remodelación con visos de largo alcance, pero no daría tiempo de implementar todas las medidas necesarias para llevarlas a buen puerto. El 18 de julio de 1936 había en España 2.571 camas para la lucha Antituberculosa, 350 de lucha anti leprosa, 280 para enfermedades infecciosas, 60 en el Instituto Nacional del Cáncer, aunque solo la mitad había quedado en territorio republicano. 2. El 10 de abril de 1936 volvió a recuperarse una nueva Dirección General de Beneficencia. Justo en vísperas de la sublevación militar: 3. un laudo del Ministerio de Trabajo ponía fin a la huelga de la construcción (7 julio 1936), 4. se completaba la legislación sobre Accidentes de Trabajo con la Ley sobre Enfermedades profesionales (13-7-1936), 5. Lluhí clausuraba el Instituto Social de la Marina, y 6. en Cataluña se establecía la jornada de 40 horas (julio 1936). La Guerra Civil truncará cualquier decisión posterior.

6. El Ministerio de Trabajo republicano durante la Guerra civil (1936-1939)

“La Guerra civil constituye el fenómeno histórico español de mayor trascendencia internacional en los dos últimos siglos” (Moradiellos) y sorprendió al Ministerio de Trabajo con un buen programa de derechos laborales que, con oscilaciones, se había mantenido a pesar de diversos obstáculos y de ritmos quebrados entre ambos bienios.

⁸ Enrique Ramos Ramos (19-2 a 13-5-1936). Abogado, profesor, diputado y ministro. Miembro de Alianza Republicana y de Izquierda Republicana después, elegido diputado en las Cortes Constituyentes y en 1936, subsecretario de la Presidencia de Ministros de los Gobiernos de Azaña (1931-1933). Designado Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión Social en los gobiernos de Azaña (19-2 a 10-5-1936) y Barcia (10 a 13-5-1936), pasaría a ejercer la cartera de Hacienda con Casares Quiroga, Martínez Barrio y Giral. En su calidad de diputado asistió durante la Guerra Civil a varias de las reuniones celebradas por las Cortes. Exiliado a Francia en 1939 se trasladó a Nueva York donde ejercería como profesor de lenguas y como abogado. Asistió a las reuniones celebradas por las Cortes republicanas en México en 1945.

Joan Lluhí i Vallescà (13-5 a 4-9-1936). Abogado, diputado a Cortes y ministro. De militancia republicana y catalanista. Concejal del Ayuntamiento de Barcelona el 12 de abril de 1931, Diputado a Cortes Constituyentes y del primer Parlamento catalán, ocupó en la Generalitat la Consejería de Fomento (octubre-diciembre de 1932), y la de Justicia y Derecho (enero 1934), participaría en los sucesos de Barcelona de 1934. Reelegido diputado en 1936 volviendo a ocupar la misma Consejería que en 1934, puesto desde el que pasaría al ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social. Cónsul en Toulouse desde 1937, partirá al exilio en México, conservando su condición de diputado de las Cortes de la República hasta su muerte en 1944.

Desde este momento, el programa de seguros sociales y el INP y su obra no se anulan, seguirán “la doble trayectoria de una España dividida en dos zonas”, sus actuaciones divergen. “El INP de Madrid, proseguirá, en la medida de lo posible, su programa republicano, en una continuidad cuyos orígenes se remontan a 1908. Sus Libros de Actas dan fe de esa persistencia a pesar de las bombas. Su traslado a Valencia, a la sombra del gobierno republicano”, le permite prolongar una limitada acción de previsión social en un contexto de guerra.

En la España republicana, la Previsión y la Beneficencia se transformaron en Asistencia social durante el periodo bélico, debiendo adaptar todo el sistema al de una economía de guerra. A pesar de las circunstancias, o acuciado por ellas, el gobierno republicano implantó un nuevo concepto de Sanidad, que ya se venía abriendo camino en la unificación de seguros sociales, al establecer entre sus funciones la protección de la salud, no solo el de tratamiento de la enfermedad.

Sanidad y la Asistencial Social continuaron siendo dos Direcciones Generales del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión hasta noviembre de 1936, fecha en que, dada la envergadura que adquirió la Sanidad en tiempos de Guerra, se constituiría en ministerio independiente de Sanidad y Asistencia Social (4-11-1936), como se había defendido en el primer bienio y se había anunciado en la Ley de Coordinación Sanitaria de 1934 (de José Estadella Arno). La militante anarquista y componente del Comité peninsular de la FAI, Federica Montseny se responsabilizó de su gestión. Al año siguiente, se integraría con las competencias de Instrucción Pública en un solo ministerio (Decreto de 12-7-1937) dando una nueva estructura a la Sanidad, que desde 1936 había abandonado lógicamente el ámbito del Ministerio de Trabajo y Previsión, posteriormente de Trabajo y Asistencia Social. Jaime Ayguadé y José Moix Regás serían otros titulares del nuevo ministerio.

Bajo el concepto de Asistencia Social, todos los trabajadores, tuvieran derecho o no a la previsión, debían tener asegurada su subsistencia por invalidez y vejez, en suma, el objetivo fundamental era evitar la miseria. En el folleto titulado, *Asistencia social en periodo de Revolución*, editado por el Ministerio de Trabajo y Asistencia Social republicano en 1939, se consideró la necesaria utilización de las infraestructuras sanitarias y asistenciales como un derecho de ciudadanía para todos, y no de caridad; por ello asumiría las funciones de protección de la salud, asistencia al enfermo, prestaciones al inválido, a niños desvalidos, a ancianos y menesterosos, a evacuados y refugiados, intensificando la acción asistencial. La Dirección General de Beneficencia pasaría a denominarse de Asistencia Social. En 1937 se habían ofrecido un millón de raciones para transeúntes. La dirección de evacuados y refugiados había coordinado el control de 1.200.000 evacuados y 1.800.000 refugiados (incapacitados) además de la evacuación de niños el extranjero (Cruz Martínez). En esta coyuntura, el Estado también se haría cargo de las infraestructuras, bienes y servicios de toda la beneficencia privada. La dedicación asistencial singular, forzada y provisional, exigida por la guerra, en el marco de las transformaciones sociales de la previsión y de la embrionaria seguridad social, preludiada por la unificación de seguros sociales, generaba un nuevo concepto de la asistencia ante los riesgos del trabajo, la salud y el ciudadano, y se transformaba hacia un nuevo concepto de enfermo y de necesitado (Cruz Martínez).

7. Balance del Ministerio de Trabajo republicano en tiempos difíciles (1931-1939)

La obra social de la II República dará un impulso sin precedentes a la política laboral y de previsión, especialmente con Largo Caballero, que siguió el programa trazado por las demandas obreras y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. A esta intensa labor legislativa de la primera hora se sumaron la reforma militar, la religiosa y el abordaje del problema territorial, que acometerían otros Ministerios.

En política laboral se habían ratificado y aplicado la mayor parte de los convenios del Programa social de la Organización Internacional del Trabajo, elaborados y aprobados desde 1919 y que otros varios países habían adoptado ya: la jornada de ocho horas, el trabajo de las mujeres, los accidentes de trabajo en la agricultura y fundamentales convenios sobre Previsión social. Dentro del programa internacional de la OIT, sobresalía un Convenio sin ratificar y sin aplicar: el del paro. Las dificultades que arrastraba han quedado expuestas.

En Previsión se aplicó el *seguro* de maternidad, que sustituye al *subsidio* de la dictadura primorriverista, y se puso en marcha el moderno seguro de accidentes de trabajo. Si bien su corta duración y los problemas estructurales, tanto de orden interno como internacional, le impidieron poner en marcha el seguro social más necesario en el momento, el de paro, y alcanzar la unificación de los seguros sociales en un moderno sistema de “seguridad social” (Cuesta, 2008). Cuando estalla la guerra civil, el terreno estaba preparado para la transformación de los seguros sociales al moderno concepto unificado de “seguridad social” que quedó truncado por el conflicto bélico de 1936 y por la posterior dictadura.

Puede afirmarse que, desde 1919 a 1939, tanto la política laboral como la de previsión social son un fruto de los tiempos, resultado de la reivindicación obrera y objeto de impulso por las organizaciones obreras internacionales. Esta política impulsada desde organizaciones internacionales, como la OIT, redundaba en fianza de pacificación social en tiempos de crisis social. La revolución triunfante en Rusia alertaba a las sociedades occidentales haciéndolas más proclives al modelo reformista: “las reformas en evitación de las revoluciones”. Ello explica que los gobiernos, aún los conservadores, aceptaran de mejor grado una intervención en el campo de la previsión que en el más directo de las relaciones laborales o de derecho del trabajo. En el primer bienio republicano se produ-

ieron juntas, siguiendo un propósito de mejora de las condiciones laborales del trabajador y del ciudadano. Con razón afirmaba Largo Caballero en su última asistencia a la Conferencia Internacional del Trabajo como Ministro (Ginebra 1933):

“Deseo expresar, en fin, mi fe profunda en los destinos de la Organización Internacional del Trabajo. Sean cuales sean las transformaciones que el cataclismo actual produzca en la estructura económica y social del mundo, tengo la certeza de que la Oficina Internacional del Trabajo intervendrá de manera decisiva en la liquidación de la crisis y que, en la nueva sociedad más perfeccionada que sucederá a ésta, nuestra organización deberá jugar un papel que, sin temor a equivocarme, puedo calificar de preponderante” (Cuesta, 1997).

Terminada la guerra civil y con Largo Caballero ya en el exilio, éste recibe una carta alentadora. J. G. Winant, Director de la Oficina Internacional del Trabajo, le escribe el 9 de junio de 1939:

“El Sr. Staal me ha informado de las conversaciones que ha tenido con usted, [...] ha mencionado, entre otras, su conversación respecto a la aplicación de la legislación social española en tiempos de guerra” (Cuesta, 1997).

En efecto, aún en 1938 había proseguido las ratificación y aceptación por España de los Convenios de la OIT. “Cuando el gobierno republicano sale de España al exilio, este país es el que acumula mayor número de ratificaciones de los Convenios internacionales de Trabajo, 34 de un total de 51 (Cuesta, 1994).

Cuadro 4. Convenios Internacionales de la OIT ratificados por España (1919-1939)

Fecha y Conferencia	N.º	Convenio Internacional	Ratificación por España
1919, Washington	C. 1	Horas de trabajo en la industria	22-09-1929
	C. 2	Sobre el desempleo	04-7-1923
	C. 3	Protección de la maternidad	04-7-1923
	C. 4	Trabajo nocturno (mujeres)	29-9-1932
	C. 5	Edad mínima de trabajo (industria)	29-9-1932
	C. 6	Trabajo nocturno de los menores (industria)	29-9-1932
1920, Génova	C. 7	Edad mínima (trabajo marítimo)	20-6-1924
	C. 8	Indemnizaciones de desempleo (naufregio)	20-6-1924
	C. 9	Colocación de la gente de mar	23-2-1931
1921, Ginebra	C. 10	Edad mínima de trabajo (agricultura)	29-8-1932
	C. 11	Derecho de asociación (agricultura)	29-8-1932
	C. 12	Indemnización por accidentes de trabajo (agricultura)	1-10-1931
	C. 13	Sobre la cerusa (pintura)	20-6-1924
	C. 14	Sobre el descanso semanal (industria)	20-6-1924
	C. 15	Edad mínima de trabajo (pañoleros y fogoneros)	20-6-1924
	C. 16	Examen médico de los menores (trabajo Marítimo)	20-6-1924
	C. 17	Indemnización por accidentes de trabajo	22-9-1929
1925, Ginebra	C. 18	Sobre enfermedades profesionales	29-9-1932
	C. 19	Sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo)	22-9-1929
	C. 20	Trabajo nocturno (panaderías)	29-8-1932
	C. 21	Inspección de los emigrantes	-
1926, Ginebra	C. 22	Contrato de enrolamiento de la gente del mar	-
	C. 23	Repatriación de la gente del mar	23-2-1931
1927, Ginebra	C. 24	Seguro de enfermedad (industria)	29-9-1932
	C. 25	Seguro de enfermedad (agricultura)	29-9-1932

Fecha y Conferencia	N.º	Convenio Internacional	Ratificación por España
1928, Ginebra	C. 26	Métodos para la fijación de salarios mínimos	8-4-1930
1929, Ginebra	C. 27	Indicación del peso de los fardos transportados por barco	29-8-1932
	C. 28	Protección de los cargadores de muelle contra los accidentes	29-8-1932
1930, Ginebra	C. 29	Trabajo forzoso	29-8-1932
	C. 30	Horas de trabajo (comercio y oficinas)	29-8-1932
1931, Ginebra	C. 31	Horas de trabajo (minas de carbón)	29-8-1932
1932, Ginebra	C. 31	Protección de los cargadores del muelle contra los accidentes (revisado)	28-7-1932
	C. 32	Edad mínima de trabajo (trabajos no industriales)	22-6-1934
	C. 33	Agencias retribuidas de colocación	27-4-1935
1934, Ginebra	C. 42	Enfermedades profesionales (revisado)	24-6-1958
	C. 44	Desempleo	5-5-1971
1935, Ginebra	C. 45	Trabajo subterráneo (mujeres)	24-6-1958
	C. 46	Horas de trabajo (minas de carbón) (revisado)	30-11-1971
	C. 48	Conservación de derechos de pensión de los migrantes	8-7-1937
1936, Ginebra	C. 51	Reducción de horas de trabajo (obras públicas)	-
	C. 52	Vacaciones pagadas	5-5-1971
1936, Ginebra	C. 53	Certificados de capacidad de los oficiales	5-5-1971
	C. 55	Obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente del mar	30-11-1971
	C. 56	Seguro de enfermedad de la gente del mar	30-11-1971
1936, Ginebra	C. 58	Edad mínima (trabajo marítimo) (revisado)	5-5-1971
1937, Ginebra	C. 59	Edad mínima (industria) (revisado)	5-5-1971
	C. 60	Edad mínima (trabajos no industriales) (revisado)	15-5-1971
	C. 61	Reducción de horas de trabajo (industria textil)	-
	C. 62	Prescripciones de seguridad (edificación)	24-06-1958
1938, Ginebra	C. 63	Estadísticas de salarios y horas de trabajo	5-5-1971
1939, Ginebra	C. 66	Trabajadores migrantes	-

Fuente: Cuesta, Josefina (1994), Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización internacional del Trabajo (1919-1939). Madrid, CES, Vol. I, pp. 332-33 y 357-61.

8. Las competencias de Trabajo en la Zona Sublevada durante la Guerra civil (1936-1939)

Cuando la sublevación militar del 18 de julio de 1936 no triunfa, pero tampoco es totalmente sofocada y deriva paulatinamente en guerra civil, los militares rebeldes pronto experimentaron la necesidad de darse una mínima estructura organizativa, no solo militar, también administrativamente. El 24 de julio se constituye en Burgos, presidida por Miguel Cabanellas, la *Junta de Defensa Nacional* “que asumió los poderes del Estado”, también el político, “actuando con poder soberano” e iniciando las bases de un nuevo Estado. Formada por militares, iría organizando comisiones en su seno en el verano de 1936, entre las que no figura la de Trabajo. Pero publicará decisiones sobre esta materia, ejerciendo una política pragmática al hilo de los acontecimientos: Decreto para salvar la recolección de las cosechas, mediante “un servicio de prestación personal de los vecinos” (29-7-1936), y otras inmediatas medidas destinadas a intervenir el mercado del trigo e imponer la contrarreforma agraria: anula la concesión a los yunteros (realizada mediante los Decretos de 3 y 14-3-1936) del usufructo de las tierras que trabajaban (Decreto 28-8-1936); devolución de las tierras expropiadas a sus propietarios a partir de marzo de 1936 (Decreto 26-9-1936); se prohíbe toda actividad política y sindical (25-9-1936) y un nuevo decreto deroga normas y derechos anteriores.

Con la progresiva reestructuración de los territorios dominados por los militares rebeldes, estos evolucionan hacia una organización y concentración y del poder. El Decreto de 30 de septiembre de 1936 confería plenos poderes a

Franco, nombrándole Generalísimo de los ejércitos y “Jefe del Gobierno del Estado español”. La Ley de 1º de octubre de 1936 estableció, como órganos principales de la Administración Central del Estado» *la Junta Técnica del Estado*, con sus Comisiones, el Gobernador General del Estado, las Secretarías de Relaciones Exteriores y General del Jefe del Estado. Con posterioridad se agregó la Secretaría de Guerra.

“La estructuración del nuevo Estado español, dentro de los principios nacionalistas, reclama el establecimiento de aquellos órganos administrativos que, prescindiendo de un desarrollo burocrático innecesario, respondan a las características de autoridad, unidad, rapidez y austeridad, tan esenciales para el desenvolvimiento de las diversas actividades del país” (*Ley de 1º de octubre de 1936*).

Con fecha 5 de octubre de 1936 “F. Franco firmó la designación de los principales cargos de la Junta Técnica del Estado y otros altos nombramientos”. Presidida sucesivamente por Fidel Dávila Arrondo y Francisco Gómez-Jordana, y dividida en comisiones sectoriales, no llegaría a ser un auténtico gobierno. Dentro sus Comisiones, cabe destacar dos en materia de Trabajo: 1) La Comisión de Agricultura y Trabajo agrícola, cuya función será fijar las normas indispensables para la continuación de las actividades agrícolas y preparar la revalorización de productos de la tierra, establecimiento de patrimonios familiares, Cooperativas agrícolas y mejoras de la vida campesina. Estaba compuesta exclusivamente por ingenieros agrónomos, lo que también le dotaba de un perfil eminentemente técnico. Su presidente fue Eufemio Olmedo Ortega. 2) La *Comisión de Trabajo*, a la que “compete todo lo relacionado con las bases vigentes y laudos de trabajo y el estudio de nuevas orientaciones que tiendan al bienestar obrero y a la colaboración de éste con los demás elementos de la producción”. Se hizo cargo de ella Alejandro Gallo Artacho⁹.

En la Administración Central del Estado, establecida por Ley de 30 de enero de 1938, éste se organizaba “en Departamentos Ministeriales, al frente de los cuales habrá un Ministro, asistido de un Subsecretario”. Entre los Ministerios subordinados a la Presidencia, figuraba el de **Organización y Acción Sindical**, en el que quedaron subsumidas las funciones de Trabajo. “*Artículo 15º*. El Ministerio de Organización y Acción Social comprenderá los siguientes Servicios: Sindicatos. Jurisdicción y armonía del trabajo. Previsión social. Emigración. Estadística”. **Pedro González Bueno** ocupó esta cartera¹⁰. Durante este periodo bélico, los órganos de Gobierno de la España sublevada prescindieron de la cartera de Trabajo. Todo un símbolo de su ideario y preocupaciones.

Efectivamente la obra principal de este periodo es el Fuero del Trabajo (Decreto de 9-3-1938). Síntesis de varias corrientes ideológicas: doctrina social de la Iglesia, Carta di Lavoro de Italia y la doctrina falangista, organizaba las relaciones laborales, cuyos ejes eran: intervención del Estado, mantenimiento de la propiedad privada, fijación de normas de trabajo y de salarios, ordenación de la empresa como unidad jerárquica de producción bajo la jefatura del patrono, prohibición de los sindicatos de clase, sustituidos por una estructura sindical corporativa que encuadraba a todos los “productores”, patronos y obreros, por ramas de actividad (sindicatos verticales), prohibición de todas las acciones de resistencia -las huelgas eran consideradas como delitos de lesa patria-. Los mandos del sindicato estaban reservados a militantes del Partido Único. Este sistema laboral se completaba con la eliminación de los Jurados Mixtos (Decreto de 13-5-1938) cuyas funciones recaían en las Magistraturas de Trabajo.

Terminada la Guerra, una nueva Ley (8-8-1939) modificaba la organización de la Administración Central del Estado establecida por las de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938. En ella se restablecía el Ministerio de Trabajo.

“*Artículo segundo*. Los Ministerios serán los siguientes: De Asuntos Exteriores, de la Gobernación, del Ejército, de Marina, del Aire, de Justicia, de Hacienda, de Industria y Comercio, de Agricultura, de Educación Nacional, de Obras Públicas y de Trabajo. [...]”

Artículo sexto. El Ministerio de Trabajo comprenderá las Direcciones Generales de Trabajo, de Jurisdicción del Trabajo, de Previsión y de Estadística. Pasarán a depender del Servicio de Sindicatos, de la Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., todos los asuntos directamente relacionados con las actividades sindicales” (Espasa).

Un Decreto de 18-8-1939 completaba su organigrama. Serían sus titulares Joaquín Benjumea y José Antonio Girón de Velasco.

Durante la coyuntura bélica, el equipo del INP, plural y aglutinado en torno a la previsión durante cuarenta años no desapareció de ninguna de las zonas en conflicto. Se dividió y su personal se puso al servicio de uno u otro gobierno, como sabemos. Algunos de sus miembros, con su larga experiencia, colaboraron con el régimen militar, en territorio sublevado. Aunque el recuperado INP bajo este régimen no volverá ya a recuperar la trayectoria emprendida desde hacía un tercio de siglo. Más allá de los discursos y de las promesas, se habían perdido los fondos

⁹ Alejandro Gallo Artacho (3-10-1936-30-I-1938). Político español. Ex presidente de la Junta Jurídica Asesora de la Junta de Defensa Nacional, Director General de Justicia, presidente de Sala del Tribunal Supremo (jubilado), fue ministro de Trabajo en la Junta Técnica del Estado. Recibió varias condecoraciones en la Dictadura de Franco. Murió en junio de 1966.

¹⁰ Pedro González Bueno (1-2-1938 a 9-8-1939). Ingeniero de caminos. En 1935 se afilió al partido de José Calvo Sotelo, con quien llegó a tener gran amistad y con él firmó el manifiesto del Bloque Nacional. Formó parte de la primera Comisión de Industria y Comercio. Cesó en el puesto al crearse la Junta Técnica, fue nombrado por Franco vocal del primer secretariado de Falange Española Tradicionalista (FET) y de las JONS. El 1 de febrero de 1938 se hizo cargo del Ministerio de Organización y Acción Sindical en el primer gobierno de Franco, con lo que quedó al frente de un Departamento que englobaba las competencias de los futuros ministerios de Trabajo y de la Secretaría General del Movimiento. Su obra más importante fue el *Fuero del Trabajo*, cuyo texto redactó con otros colaboradores. Sería después procurador en Cortes y miembro del Consejo de Estado. Falleció en enero de 1985.

acumulados por el seguro de vejez y por la previsión, dilapidados en la guerra, y sobre todo se había quebrado el proyecto de reconocer los derechos a los trabajadores. Con la dictadura franquista sus planes se truncan, abandonando los proyectos de previsión y sustituyéndolos por el modelo asistencial de beneficencia; el concepto de derecho, que sustentaba el de seguro, sería sustituido por el del subsidio, más propio de un marco asistencial. No es de extrañar que en 1939 España abandone la OIT, y con ella, el acariciado programa de derechos del trabajo de los decenios anteriores. El INP continuaría su labor, hasta su transformación en 1978, pero el programa y la situación de los trabajadores habían cambiado. Desde ahora la autoridad el Ministerio de Trabajo quedaría dependiente de la Organización Sindical. Hasta 1962 no volverá a recuperarse un verdadero seguro de enfermedad, con treinta años de retraso.

España no se incorporó al modelo de Estado social (de bienestar, le llamarán algunos) que se extendía por toda Europa occidental desde la segunda mitad de siglo XX. A pesar de la propaganda del régimen dictatorial, este supuso más de treinta años de retraso en el acceso a derechos laborales y sociales.

9. Bibliografía

- Aróstegui, J., (2013), *Largo Caballero. El tesón y la quimera*. Barcelona, Debate.
- Beiras, X. M., (1975), “La economía española en la II República”, en Ramírez, M., (ed.), *Estudios sobre la II República española*, Madrid.
- Cano Bueso, J., (1985). *La política judicial del régimen de Franco: (1936-1945)*. Madrid, Ministerio de Justicia.
- Constitución de la República española, 1931* (2006). Madrid, CIERE. http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/constituciones-espaa/1931_2.pdf?sfvrsn=6 (consultado 14-1-2020)
- Cuesta Bustillo, J., (1997), *Francisco Largo Caballero, su compromiso internacional*. Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero.
- Cruz Martínez, R., (1990), “La frustración de un sistema unificado de Seguros Sociales”. *Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión. Informes*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 361-394.
- De Francisco, R., (2007), “Los orígenes de la prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939”, en VV. AA. *Historia de la prevención de Riesgos Laborales en España*. Madrid, Instituto Nacional de Riesgos Laborales y de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Fundación Francisco Largo Caballero.
- De la Villa Gil, L. E., (1969), “El derecho de trabajo en España durante la 2ª República”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, n.º 34-36, Vol. XI, pp. 237-370.
- Diccionario biográfico. Real Academia de la Historia:
 — <http://dbe.rah.es/biografias/11779/francisco-largo-caballero> (consultado 20-1-2020)
 — <http://dbe.rah.es/biografias/11014/pedro-gonzalez-bueno-y-bocos> (consultado 20-1-2020)
 — <http://dbe.rah.es/biografias/9356/carles-pi-i-sunyer> (consultado 20-1-2020)
 — <http://dbe.rah.es/biografias/21083/manuel-becerra-fernandez> (consultado 20-1-2020)
 — <http://dbe.rah.es/busqueda?dbe=Enrique+Ramos++Ramos> (consultado 20-1-2020)
 — <http://dbe.rah.es/biografias/25484/joan-lluhi-i-vallesca> (consultado 20-1-2020)
- Egido, A., (1998), *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*. Valladolid, Junta de Castilla y León.
- Enciclopedia Universal Ilustrada, Diccionario Espasa-Calpe, Suplemento 1936-1939*, Primera Parte (A) Segunda Parte (B). Madrid, Espasa.
- Fagoaga, C.; Saavedra, P., (1981), *Clara Campoamor: la sufragista española*. Madrid, Dirección General de Juventud y Promoción Socio-Cultural.
- Gil Pecharroman, J., (1995), *La Segunda república española (1931-1936)*, Madrid, UNED.
- Gil Pecharromán, J., (2002), *Historia de la Segunda República española, 1931-1936*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Griñán, J. A., (1996), “Francisco Largo Caballero, Ministro de Trabajo”, en *Francisco Largo Caballero (1869-1946)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Historia de la Acción Social Pública en España. Beneficencia y previsión. Informes* (1990). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0003737037&page=5&search=%22JOSE+ESTADELLA+ARNO%22&lang=ca;> (consultado 14-1-2020)
- <https://elmedicointeractivo.com/federica-montseny-primeramujer-ministra-espanha-20110919190957039022/> (consultado 14-1-2020)
- Jimenez, I., (1935), *Unificación de Seguros Sociales*. Madrid, INP.
- Juliá, S., (1979), *Orígenes del Frente Popular en España (1934-1936)*, Madrid, Siglo XXI.
- Juliá, S., Santos (1984), *Madrid, 1931-1934. De la fiesta popular a la lucha de clases*. Madrid, Siglo XXI.
- Juliá, S., (1990), *Manuel Azaña, una biografía política*. Madrid, Alianza editorial.
- Juliá, S., (1999), *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid, Marcial Pons.
- Juliá, S., (Coord.) (2006), *República y guerra en España (1931-1939)*. Madrid, Espasa.
- Juliá, S., (2009), *La Constitución de 1931*. T. VIII de la Colección Las Constituciones españolas, Dirigida por Miguel Artola. Madrid, Iustel.
- Juliá, S.; García Delgado, J. L.; Jiménez, J. C.; Fusi, J. P., (2003), *La España del siglo XX*. Madrid, Marcial Pons.
- Lladonosa, M., (dir.) (1995), “Josep Estadella i Arnó”, *Lleيداتans il·lustres*, Lleida, Edicions la Clamor/Segre, pp. 89-95.
- López Sánchez, C., (2018), “Actuaciones de Enrique Ramos Ramos como Ministro de Hacienda de la Segunda República (2ª Parte)”, *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones y de la Política Social*, N.º. 11 (Diciembre 2017-Mayo2018), págs. 158-180.

- López Sánchez, C.; Martín Marín, F. J., (2015), “El pensamiento social y la operativa de un ministro republicano de Trabajo, Sanidad y Previsión: Enrique Ramos Ramos, la mano derecha de Manuel Azaña Díaz”, *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, nº de diciembre, pp. 107-167.
- Macarro, J. M., (1995), “Sindicalismo y política”, en Juliá, S. (ed.) *Política en la Segunda República*, *Ayer*, n.º 20, pp. 141-171.
- Martin Aceña, Pablo (1995), “Problemas económicos y reformas estructurales”, en Juliá, J., (ed.) *Política en la Segunda República*, *Ayer*, n.º 20, pp. 173-191.
- Ministerio de Trabajo (1937), *Descripción por orden cronológico de leyes, decretos... del Ministerio de Trabajo, 1931-1937*. Madrid, Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo y Previsión. *Reorganización del Ministerio de Trabajo y Previsión*. Madrid, 1932.
- Montseny, F., (1977), *El Éxodo*, Barcelona, Galba.
- Moradiellos, E., (2004), *1936. Los mitos de la Guerra civil*. Barcelona, Península.
- Palafox, J., (1992), *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Madrid, Crítica.
- Porras, M. I. (1998), “Los médicos y la prensa frente al seguro de enfermedad en la primavera de 1934: la respuesta a la creación del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión”, en Castellanos Guerrero, J., et al., *La medicina en el siglo XX: estudios históricos sobre medicina, sociedad y Estado*. Madrid, Sociedad Española de Historia de la Medicina.
- Ramírez Jiménez, M., (1977), *Las reformas de la II República*, Madrid, Ed. Tucar.
- Requena Gallego, M.; Mendoza Nava, N., (1998), “El proyecto de ley de Largo Caballero sobre la intervención obrera en la gestión de las industrias (octubre 1931)”, en Carlos Arenas Posadas, C., y otros, *Mercado y organización del trabajo en España (Siglo XIX y XX)*. Sevilla, Atril 97, pp. 423-433.
- Sánchez Muñoz, A., (1994), *Política sociolaboral republicana: el paro obrero (1936-1939)*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Serrallonga Urquidi, J., (2009), “Reformadores y reaccionarios en la estructura central de Sanidad en España, 1931-1936”, en *Investigaciones Históricas*, n.º 29, pp. 241-264.
- Samaniego Boneu, M., (1988), *La unificación de los seguros sociales a debate*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Universidad de Salamanca.
- Soto Carmona, A., (1998), “El poder sindical en España”, en Arenas Posadas, C., y otros, *Mercado y organización del trabajo en España (Siglo XIX y XX)*. Sevilla, Atril 97, pp. 489-506.
- Urquijo Goitia, J. R., (2001), *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*. Madrid, CSIC.