

EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Angel Luis SÁNCHEZ MARÍN*

Ángel Luis Sánchez Marín (2014): “El instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento”, *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, nº 8 (mayo 2014). Puede consultarse este trabajo en línea: <http://www.eumed.net/rev/historia/08/reformas-sociales.html>

RESUMEN: El Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903, se sitúa en la fase de comienzo del Estado social y democrático de Derecho Español y, por ende, Europeo. Su antecedente más inmediato se encuentra en la creación de la Comisión de Reformas Sociales, en 1883, dado que la idea del intervencionismo estatal en la economía, que superará el individualismo y abstencionismo liberal de primera hora, se remonta al periodo de la Restauración. El Instituto de Reformas Sociales, dirigido y gestionado por Gumersindo de Azcárate y Adolfo González Posada, entre otros, evidenció su carácter suprapartidista y, al mismo tiempo, el grado de colaboración de conservadores, liberales krausistas, regeneracionistas y católico-sociales en la política de reforma social en España.

PALABRAS CLAVE: Reformas sociales, Restauración española, Relaciones Laborales

RESUM: L'Institut de Reformes Socials, creat en 1903, se situa en la fase de començament de l'Estat social i democràtic de Dret Espanyol i, per tant, Europeu. El seu antecedent més immediat es troba en la creació de la Comissió de Reformes Socials, en 1883, atès que la idea de l'intervencionisme estatal en l'economia, que superarà l'individualisme i abstencionisme liberal de primera hora, es remunta al període de la Restauració. L'Institut de Reformes Socials, dirigit i gestionat per Gumersindo de Azcárate i Adolfo González¹ Posada, entre uns altres, va evidenciar el seu caràcter suprapartidista i, al mateix temps, el grau de col·laboració de conservadors, liberals krausistas, regeneracionistes i catòlic-socials en la política de reforma social a Espanya.

PARAULES CLAU: Reformes socials, Restauració espanyola, Relacions Laborals.

1. Introducción

Con el inicio de la Restauración, en 1875, los poderes públicos empiezan a asumir la llamada cuestión social obrera y la necesidad de intervenir, al menos para reparar las consecuencias sociales más acentuadas del proceso de

*Profesor asociado de Derecho constitucional. Doctor en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Murcia.

¹ Sobre Adolfo González Posada Biesca y el Derecho del Trabajo es importante la monografía de José Luis Monereo Pérez, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2003.

industrialización y del abstencionismo jurídico que le serviría de fundamento. En España, con más retraso que en otros países europeos, la naciente clase obrera comienza a organizarse y a plantear serios problemas de estabilidad política y social. Todo ello lleva a los distintos gobiernos, tanto liberales como conservadores, a proponer medidas protectoras de los trabajadores en los ámbitos socialmente más sensibles de su delicada situación (legislación sobre menores, mujeres, accidentes de trabajo, etc...).

En ese contexto, políticos tan significativos como Segismundo Moret y Antonio Cánovas del Castillo, ponen en marcha la Comisión de Reformas Sociales, creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883. Pero, no obstante, el esfuerzo de información, estudio y elaboración de proyectos normativos, los efectos de la Comisión, desde la perspectiva de la promoción de las leyes sociales no se hacen visibles, cuanto menos hasta principios del siglo XX (entre otras, las leyes de 1900 de Mujeres y Menores y Accidentes de Trabajo). El conservador Eduardo Dato – promotor de tan importantes leyes – coincide con los liberales, en la conveniencia de crear un Instituto, como el que han establecido otros países, para impulsar las necesarias reformas sociales. Será el liberal Canalejas, el que lleve adelante, en 1902, un Proyecto de Instituto del Trabajo, para mejorar las condiciones de la clase obrera y mitigar las consecuencias sociales del enfrentamiento entre patronos y obreros. Sin embargo, este proyecto por razones políticas y de otra índole, finalmente, no llegó a hacerse efectivo.

De nuevo con gobierno conservador de Francisco Silvela, se crea, por Real Decreto de 23 de abril de 1903, el Instituto de Reformas Sociales. De este modo, se culmina la larga trayectoria que, a través del hilo de la Comisión de Reformas Sociales, ha recorrido el reformismo social, al compás de las transformaciones y la creciente complejidad que ha experimentado la cuestión social. Al frente de este Instituto se sitúa una personalidad reformadora, como Gumersindo de Azcárate, figura representativa de la Institución Libre de Enseñanza, con el que colaboran estrechamente hombres de la talla intelectual de Adolfo Posada, Adolfo Buylla, José Marva y Constancio Bernaldo de Quirós, además de los numerosos políticos, intelectuales, empresarios y sindicalistas que, en el corto tiempo de vida del Instituto, integran sus estructuras y desarrollan sus proyectos.

En todo caso, la labor del Instituto de Reformas Sociales, si es meritoria desde el punto de vista de la acción legislativa, no es menos importante, desde la perspectiva científica e intelectual. El valor del Instituto para el Derecho, la Estadística, la Sociología, la Economía, la Higiene o la propia Arquitectura y el Urbanismo, resultan sorprendentes y, por lo general, escasamente conocidos. Este trabajo amplio y riguroso se hace a partir de una estructura plural, en la que están presentes las propias organizaciones representativas de los sectores sociales afectados, en concreto, patronos y obreros. Esto significa que, tanto en las tareas de estudio, como, y sobre todo, en las de propuestas e informes del Instituto de Reformas Sociales, se partía de análisis debatidos de los distintos agentes sociales y de posiciones asumidas por el conjunto de la corporación. En el Instituto pudieron debatir sus posiciones y, eventualmente llegar a acuerdos, Largo Caballero o Francisco Mora, con Dato, el marques de Comillas o el vizconde de Eza. Y esta estructura participada, sin duda, fortaleció la autonomía del Consejo y, desde luego, su innegable legitimidad en el debate político y social. Pero, además, es evidente que facilitó una mejor

ordenación de las relaciones obrero-patronales en España y ciertas medidas relevantes en otros ámbitos sociales (Vivienda, Educación, Salud, etc...).

Hoy, más de cien años después, el Consejo Económico y Social estatal – germen de los de creación autonómica y local – encuentra su fundamento, salvadas las distancias históricas y de modelo de sociedad, en el Instituto de Reformas Sociales. La convicción de que la aproximación y solución a las grandes cuestiones económicas y sociales sólo se realiza adecuadamente desde el trabajo riguroso. El amplio ámbito de las materias a tratar se une a la autonomía compatible en su relación con el Gobierno y los poderes públicos. El rasgo que, sin embargo, más vincula al Consejo Económico y Social a la idea del Instituto, es su propia composición, el carácter de corporación integrada por representantes de los agentes sociales y de otros grupos representativos de la sociedad civil (representación consultiva de intereses).

El Consejo tiene, como órgano supremo, un plenario, con 61 miembros (60 y el presidente), de los cuales, 20 pertenecen a las organizaciones sindicales y 20 a las patronales, además de otros representantes de la economía social, consumidores, agricultura, pesca y 6 expertos designados por el Gobierno, tal como refiere su ley de creación de 17 de junio de 1991 (BOE, 18 de junio de 1991).

Pero esta base representativa reviste mayor significado que el puramente estructural. El Consejo Económico y Social tal, como seguramente hizo el Instituto de Reformas Sociales en buena parte de sus trabajos y actuaciones, trabaja con la inequívoca voluntad de buscar elementos de encuentro y consenso, lo que da a sus opiniones y posiciones un especial valor, tal como afirma el profesor Montalvo Correa², quien fuera en su día Presidente del antedicho órgano, y al que seguimos en esta explicación.

2. La Cuestión Social

El debate sobre la “cuestión social” fue el tema de moda en los medios políticos, intelectuales y publicistas europeos, incluida España, en la segunda mitad del siglo XIX. Argumento para los discursos académicos, los artículos de periódicos y los debates parlamentarios. Pero, ¿a qué se refieren los ensayistas y los políticos cuando aluden a la cuestión social?. Sin duda a las nuevas formas de pobreza o pauperismo, que revela la condición de vida de las clases trabajadoras en la sociedad industrial emergente. Una condición de vida próxima a la indigencia y a la pobreza tradicional. Pero también, a las doctrinas socialista, anarquista y comunista en sus distintas versiones, que plantean una alternativa revolucionaria o subversiva al orden social tradicional o burgués. Y, sobre todo, cuando se escribe sobre la cuestión social se alude con preocupación a los conflictos y movilizaciones obreras y populares, en la medida en que constituyen o son percibidas como una verdadera amenaza al orden político y social vigente, es decir, una amenaza revolucionaria. Eso explica que los debates académicos y políticos y las encuestas periodísticas sobre la cuestión social arrecien precisamente con ocasión de la celebración del Primero de Mayo, o las convocatorias de huelga general. Desde esa perspectiva, la cuestión social es ante todo una cuestión de orden público.

² "Del Instituto de Reformas Sociales al Consejo Económico y Social, un siglo de investigación", en la siguiente dirección de Internet: <http://www.ces.es/centenario/irs.htm>.

Por tanto, estudiar la cuestión social en la España de la Restauración, en el cambio del siglo XIX al XX, supone, por una parte, analizar los términos del debate ideológico y político que da origen a las primeras leyes laborales e instituciones públicas para la política social en España, la Comisión de Reformas Sociales (1883), el Instituto de Reformas Sociales (1903) y el Instituto Nacional de Previsión (1908); y, por otra parte, acercarse a la descripción sociológica de la condición vital y laboral de los trabajadores, tal como la descubren y reconocen los primeros informes de los reformadores sociales³.

Recordar los orígenes de la intervención social del Estado, es especialmente pertinente en el momento actual, en el que la crisis del Estado del Bienestar y la hegemonía de las políticas económicas neoliberales, parece poner en cuestión los fundamentos ideológicos y políticos de ese primer intervencionismo del Estado social, que generó el debate sobre la cuestión social.

La primera aproximación y reflexión sobre la cuestión social es doctrinal o filosófica, y tiende a buscar las raíces últimas del malestar social de las clases populares, y de su adhesión a las nuevas doctrinas revolucionarias. Desde esa perspectiva, por ejemplo, en ciertos sectores conservadores y católicos se afirma que la raíz de la cuestión social es moral e incluso religiosa; y que, por tanto, sólo una restauración moral y religiosa puede garantizar la solución del problema. Pero también desde sectores liberales se comparte que la solución de la cuestión social tiene que venir acompañada de una regeneración moral y educativa. Los textos doctrinales y políticos de todos los reformadores y los preámbulos de los textos legales abundan en este tipo de consideraciones.

Pero, dando un paso más, también reconocen la mayoría de los ensayistas, que la raíz de la cuestión social es, sobre todo, económica, y en ese terreno se centra buena parte de los argumentos. La cuestión principal que se debate, es la validez del liberalismo económico de Adam Smith y de otros optimistas armónicos, partidarios de la abstención del Estado y defensores de esos efectos en el funcionamiento libre del mercado. En ese debate se va abriendo progresivamente camino una concepción moderadamente intervencionista, que justifica la necesidad, tanto del proteccionismo económico, como de un cierto proteccionismo socio-laboral.

Al debate económico se añaden razones de conveniencia y oportunidad política, en defensa de la unidad y fortaleza nacional, y de la estabilidad social. El ejemplo pionero del canciller Bismarck, con su política de seguros sociales obligatorios en los años ochenta, es un referente polémico en medio de ese debate. Para los medios liberales, es una razón para desconfiar y descalificar el intervencionismo del Estado en estas cuestiones, sin embargo, para los conservadores, como Cánovas del Castillo en 1890, en el Ateneo de Madrid, es un ejemplo a seguir. Y es que el debate doctrinal y político traspasa las fronteras. En buena medida, los académicos, políticos y publicistas españoles reproducen en sus intervenciones las fuentes y los ejemplos europeos, discuten sobre la mejor adaptación de esos modelos y experiencias europeas (francesa, belga, italiana, británica, alemana) al caso español, y participan en las iniciativas internacionales, públicas y privadas, como la Asociación

³ Cfr. F. Romeu Alfaro, *Las clases trabajadoras en España (1898-1930)*, Taurus Ediciones, Madrid, 1970, pp. 30 y ss.

Internacional para la protección legal de los trabajadores, que buscan leyes protectoras de validez internacional.

Pero más allá de la reflexión académica y del debate político, lo verdaderamente novedoso y decisivo es la aproximación sociológica a la realidad de la cuestión social. Es decir, el estudio y descubrimiento concreto de las condiciones laborales y vitales de los trabajadores y las clases populares en general. Un estudio científico, nacido y acompañado de impulsos morales, comprometido social y políticamente con proyectos de reforma social. Y en esa tarea encontramos, colaborando juntos, los primeros autollamados sociólogos – en realidad reformadores sociales – españoles: unos, de filiación krausista y ligados a la Institución Libre de Enseñanza, como Gumersindo de Azcárate, y los profesores de Oviedo, Adolfo Posada y Adolfo Álvarez Buylla; otros, católicos sociales, como Severino Aznar o Álvaro López Núñez. Y junto a estos primeros “sociólogos”, médicos higienistas y pediatras, como el Dr. Tolosa Latour.

Es este descubrimiento sociológico de la cuestión social, el que genera y difunde una nueva sensibilidad y conciencia social, mezclada durante mucho tiempo aún con los viejos esquemas y criterios de la beneficencia y la caridad, pero cargada de futuro a medio y largo plazo. Como hace tiempo analizó el profesor Montoya Melgar, en los textos de las primeras leyes laborales, se puede rastrear la pervivencia de esos viejos criterios asistenciales y benéficos, junto a los emergentes del nuevo derecho laboral. Según este autor⁴, los problemas de la clase obrera se plantean en diversos frentes –como cuestión política, cívica y como cuestión socio-laboral–, respecto de los cuales se propone una diversidad de remedios, congruentes con otras tantas opciones ideológicas.

Establecido el marco general, de naturaleza político-social en el que se desarrolló la aparición de los primeros organismos públicos de la política social de España, corresponde ahora, el estudio concreto y específico, de dos de ellos: la Comisión de Reformas Sociales y, sobre todo, el objeto principal de este trabajo, el Instituto de Reformas Sociales.

3. La Comisión de Reformas Sociales

Durante las últimas décadas del siglo XIX, un grupo de intelectuales españoles, vinculados sobre todo a la Institución Libre de Enseñanza, ideó un programa de reformas sociales. Conocían las malas condiciones de vida de los trabajadores, la insuficiencia de los salarios, las largas jornadas laborales, la imposibilidad de asistir a la escuela de muchos niños, obligados a trabajar, la falta de higiene o insalubridad de los talleres y los frecuentes accidentes laborales. Además, estaban preocupados por los visos perceptibles del conflicto social, conforme al panorama político-social anteriormente descrito.

Con una concepción organicista de la sociedad, e ilusionada por los estudios sociológicos, esta élite intelectual aprovechó la llegada al Ministerio de Gobernación de uno de sus miembros, Segismundo Moret, en el gabinete de Posada Herrera, para llevar a la práctica su ideario reformista. En 1883, Moret creó una Comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras tanto agrícolas como industriales y que

⁴ *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, pp. 26 y ss.

afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo. Con la reestructuración de 1890, pasó a denominarse simplemente Comisión de Reformas Sociales. Su misión era elaborar dictámenes sobre medidas legales concretas. De modo expreso, se enumeraban algunas prioridades: el fomento de jurados mixtos, para favorecer las relaciones de obreros y patronos; la instauración de Cajas de retiros y de socorros para enfermos e inválidos; la regulación del trabajo de mujeres y niños; medidas de higiene y salubridad en los talleres; creación de instituciones de crédito agrícola; y la adopción de disposiciones para favorecer las sociedades de socorros mutuos y cooperativas, y a estimular la construcción de viviendas obreras⁵.

El grupo fundador pretende potenciar una cultura política más solidaria entre los distintos grupos sociales y de desarrollo de un Estado tutelar, encargado de evitar los abusos. Los responsables de la iniciativa buscaron la colaboración de conservadores y católicos. Deseaban que la Comisión de Reformas Sociales no se convirtiera en una cuestión de partido, sino que quedara vinculada a la Monarquía, planteando la cuestión social como una cuestión de Estado. En consecuencia, el Gobierno liberal nombró Presidente al jefe de la oposición, Cánovas del Castillo, quien, al volver al poder, designó, a su vez, Presidente a Segismundo Moret.

Integraban la Comisión de Reformas Sociales, dieciséis personalidades, representantes de las distintas tendencias políticas y corrientes de opinión. Muy destacable fue el nombramiento de un republicano histórico, Gumersindo de Azcárate, como secretario en un primer momento y vicepresidente después. El fue el inspirador y motor principal de la Comisión. Posteriormente, fue designado presidente del Instituto de Reformas Sociales, organismo creado para sustituir a la Comisión de Reformas Sociales. La edad media estaba entre los treinta y cincuenta años, y su procedencia era fundamentalmente de la periferia del país. Predominaban los miembros con estudios jurídicos, seguidos por los de medicina e ingeniería. Destacaban los catedráticos de Universidad y profesores de la Institución Libre de Enseñanza, además de dos economistas, un periodista y tres títulos nobiliarios. Formaban parte de instituciones culturales y Academias, con cargos de responsabilidad en el Ateneo, Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia, Fomento de las Artes e Institución Libre de Enseñanza. Había, sin embargo, una ausencia significativa: el sector obrero. No obstante, esta élite intelectual asumía un papel tutelar y defensor de los trabajadores y sentía que era ella quien debía marcar el camino a seguir. A los obreros solo les competía una función informadora sobre su situación y necesidades.

La Comisión nació para recabar datos y opiniones sobre el problema social y potenciar medidas para su solución. Para ello instauraron comisiones en todas las capitales – excepto en Madrid sede de la Comisión central – y locales en poblaciones relevantes por su pobreza y conflictividad. Unas y otras pusieron en marcha la consulta al país por medio de un sistema de informaciones orales y escritas, para obtener la más amplia participación de todas las asociaciones obreras, círculos, ateneos e instituciones públicas y privadas, culturales, benéficas y económicas.

Las comisiones estaban abiertas a la representación obrera y patronal. La representación era paritaria, con diez miembros por cada parte en las

⁵ Sobre los orígenes de la Comisión de Reformas Sociales, Cfr. M. C. Iglesias y A. Elorza, “La fundación de la Comisión de Reformas Sociales”, en *Revista del Trabajo*, nº 25, 1969.

comisiones provinciales, y cinco en las locales. Pero este equilibrio poco a poco se inclinó a favor de los profesionales liberales del ámbito jurídico y educativo y representantes de la Administración. Formaban parte dos abogados elegidos libremente, el fiscal, el juez de primera instancia, el juez municipal, el presidente de la Audiencia, el registrador de la propiedad y un notario, dos profesores de Universidad o de Instituto, uno de escuela normal y uno de instrucción primaria, además de dos médicos, un arquitecto, un ingeniero y dos representantes de la prensa. Instituciones como la iglesia o el Ejército introdujeron dos representantes cada una, además de las autoridades (gobernador, alcalde, diputados, delegados de Hacienda, jefe de la sección de fomento). En caso de haber Sociedad Económica de Amigos del País, incorporaba también a su representante. De este modo, el total de los componentes de las comisiones provinciales quedó en cincuenta y dos miembros. Las locales siguieron el mismo modelo, según sus posibilidades y las integraron veintidós miembros.

Gumersindo de Azcárate, muy interesado por la sociología, se encargó de redactar el Cuestionario. Elaboró una amplia encuesta de 32 apartados, desarrollados en 223 preguntas, como instrumento de análisis de la situación social. En cierto modo, inició la institucionalización de la investigación sociológica en España. El Cuestionario no planteaba preguntas generales o ambiguas, sino que cada apartado se desglosaba en varios puntos. Se trataba de una encuesta rigurosa, avanzada para la época, y que aplicaba el método de cuestionario abierto o encuesta de opinión, para que, en caso de que alguien no pudiera responder de manera concreta, pudiera ofrecer su parecer.

La composición de las comisiones y el Cuestionario traslucían el ideario reformista del propio Azcárate. El orden de las preguntas predisponía a una reflexión conducente a las soluciones previstas. Los cuatro primeros apartados se pueden ver como un análisis de la relación entre las clases: Gremios, Huelgas, Jurados Mixtos y Asociación.

Otras preguntas se dedicaban a la situación económica y laboral obrera, con apartados sobre el trabajo de las mujeres y los niños. En conjunto, las preguntas no se reducían al mero ámbito económico, sino que abarcaban el nivel cultural, religioso y político. Tras el apartado del salario, se incluían preguntas sobre la participación en los beneficios, si se cobraba en metálico o se depositaba en cajas de ahorro. Interesaban mucho los puntos de vista sobre las instituciones de previsión, crédito y seguro, el funcionamiento de la beneficencia y los índices de emigración.

Gumersindo de Azcárate y su grupo se mostraron partidarios de un intervencionismo más social que estatal. Según él, en la solución del problema social, el individuo debía inspirarse en la solución cristiana; la sociedad, en la socialista; y el Estado en la individualista. Estaba convencido de que las condiciones de vida obrera mejorarían con el desarrollo de las asociaciones e instituciones de ahorro y previsión, y que los jurados mixtos y la participación de beneficios en las empresas favorecerían la armonía social. El Estado debía facilitar esas iniciativas, proteger a las mujeres y niños de los abusos laborales, y reglamentar sobre la salubridad y seguridad en el trabajo y el socorro a los inválidos.

La Comisión de Reformas Sociales se enfrentó al rechazo de las organizaciones obreras y a la indiferencia generalizada de otros grupos sociales. Desde el principio, el Partido Socialista Obrero Español, rechazó la

Comisión como organismo burgués. Pero aprovechó la plataforma que le brindaba para convencer a los trabajadores de lo inútil del ideario reformista, denunciar los abusos laborales y hacer propaganda de su propio partido.

Desde la Federación de Trabajadores Regional Española (FTRE) se lanzaron circulares críticas contra la Comisión de Reformas Sociales, invitando a la no participación, pues nada bueno podía esperarse de ella, dado su carácter político y autoritario: los anarquistas no podían hacer de comparsa. Calificaban a Moret de “cocinero de los pobres”, y a su comisión, de “parto de los montes”. Sólo accedieron a colaborar algunos obreros de sociedades de socorros mutuos, dirigidos por los propios reformadores y por compartir el mismo ideario, y algunos representantes de oficios que ofrecen datos concretos de la situación económica y sus necesidades.

Propietarios e industriales mostraron también indiferencia frente a la Comisión. Por su carácter informativo, no le concedían demasiada importancia. Sólo se publicaron las respuestas de cuatro industriales de Navarra, con información sobre salarios, horario y funcionamiento de sus fábricas, y la de otro valenciano. Entre los informes de los propietarios, destacan por su amplitud el de Isidro Benito, de Ávila, de hondo contenido social y buen conocimiento del tema; y el de un terrateniente palentino, Crisanto Herrero, que, consideraba que no era el problema obrero lo que debía preocupar, sino el desarrollo de la riqueza y la prosperidad, para lo que instaba a la rebaja de los impuestos.

A pesar de la confianza depositada en los profesionales liberales por los promotores, su participación fue baja. Maestros y profesores opinaban sobre la instrucción y trabajo del niño, mostrándose favorables a la reforma educativa. Los médicos muestran un buen conocimiento de las carencias alimentarias y de las pésimas condiciones de las viviendas obreras, aunque consideran que podían mejorar si el obrero se instruía y acudía menos a la taberna.

Las primeras aportaciones de la Comisión de Reformas Sociales significaron un paso importante en la génesis de la política social del Estado. Iniciaron la institucionalización de los estudios sociológicos de España. Introdujeron cambios en los valores y las estrategias de ciertas élites, más preocupada por el análisis de los problemas sociales que por su represión. Dieron lugar a una reflexión sobre el estado social del país, materializada en un rico acervo de datos. Ofrecieron a sectores obreros la posibilidad de exponer su situación y permitieron a otros manifestar sus diferencias o su oposición. Los socialistas se sirvieron de ella para difundir su programa y su oposición abierta. En cierta manera, la Comisión pagó las consecuencias de haberse adelantado al momento social, lo que explica el escaso eco despertado, el rechazo inicial de organizaciones obreras y la indiferencia de otros grupos sociales e incluso del propio Gobierno. Pero, en definitiva, el grupo fundador logró su objetivo: el reconocimiento de la existencia del problema social.

En 1890, se reestructuró la Comisión y recibió un nuevo impulso tras varios años de abandono, ya que en los comienzos de la última década del siglo varios acontecimientos ayudaron a potenciar el reformismo: la publicación de la encíclica *Rerum Novarum*; la celebración de la Conferencia de Berlín sobre el tema social; la celebración del Primero de Mayo; la implantación en España del sufragio universal y la publicación de los resultados, recogidos por la propia Comisión, contribuyeron a crear un clima más propicio para institucionalizar la reforma social.

El tema del intervencionismo cobra actualidad y pasa a primer plano en Academias, Ateneos, Círculos, etc. Al grupo institucionalista se le suma un sector representativo del catolicismo social, partidario del intervencionismo estatal y también hay cambios en la estrategia del Partido Socialista Obrero Español, que comienza a considerar las reformas como el primer paso en su ideario revolucionario.

Con la reestructuración de 1890, la Comisión de Reformas Sociales mejoró su organización y sus competencias, y se convirtió en órgano consultivo del Gobierno para temas sociolaborales. Uno de los primeros trabajos tras su reestructuración fue el estudio de las reivindicaciones obreras del Primero de Mayo.

Gumersindo de Azcárate, de nuevo, redactó un cuestionario con el título “La limitación de las horas de trabajo”, con preguntas muy concretas, referidas a si la medida debía alcanzar a todas las industrias y en todas las localidades; si para hacer efectiva la limitación debía llegarse a un acuerdo de todas las naciones y cuales serían sus consecuencias en el salario y en el trabajo a destajo. La encuesta se envió exclusivamente a sociedades obreras, o relacionadas con el mundo obrero; en total, a 453 asociaciones. Las críticas no se hicieron de esperar. *El Socialista* publicó un artículo titulado “Salir del paso”, donde consideraba la encuesta una fórmula para hacer creer a los proletarios incautos que se preocupaban de sus reclamaciones. Censuraban a la Comisión por molestarse en elaborar un cuestionario, cuyas respuestas estaban implícitas en las propias peticiones obreras e invitaban a las distintas sociedades obreras a que guardaran silencio o a que se remitieran a las peticiones del Primero de Mayo. Unos días antes, el mismo periódico comentaba: «Hay una comisión, llamada de reformas sociales, y suele reunirse, pero deber ser para hablar de la atmósfera o de Las Batuecas, porque esas reformas no aparecen por ninguna parte». Ahora, ante lo que consideraban un conato de timo, sólo cabía guardar silencio o contestar diciendo que se seguiría luchando para arrancar por fin a la clase capitalista la jornada de las ocho horas. La llamada socialista tuvo éxito en Barcelona, Madrid y Vizcaya.

Otro grupo amplio de sociedades tampoco contestó al cuestionario, pero su razón era distinta. Justificaron su silencio diciendo que se lo impedían sus estatutos, por tratarse de sociedades de socorros mutuos, benéficos o culturales, o bien porque no le veían aplicación posible en el trabajo a que se dedican, o por no tener tiempo suficiente para elaborar las respuestas. En el fondo latía cierto miedo a verse implicadas en la politización del tema. Un buen número de sociedades simplemente no contestó. Entre las que sí lo hicieron, no faltaron críticas contra la regulación de la jornada laboral por parte del Estado, porque suponía un atentado contra la libertad, no permitía la diferenciación moral y pecuniaria entre el obrero trabajador y el holgazán y en definitiva porque el Estado no debía intervenir en las relaciones entre los obreros y los industriales.

El propio Gumersindo de Azcárate consideraba antijurídico e inútil legislar sobre el horario laboral, negaba al Estado capacidad de impedir el trabajo sin limitación de horario en las empresas domésticas y consideraba imposible su cumplimiento en el campo. Lo que sí pedía Azcárate al Estado es que diera ejemplo y redujera el horario de sus empleados. Se aceptaba cada vez más un

intervencionismo tutelar, pero hubo que esperar años para que en España se legislara sobre las ocho horas⁶.

En octubre de 1899, Dato le envió, para que informara, los proyectos de ley sobre trabajo de mujeres y niños, descanso dominical y otro relativo a los niños dedicados habitualmente a la mendicidad o abandonados por sus padres. Posteriormente, en 1901, el Ministerio de Estado le remitió un anteproyecto de ley de emigración, destinado a evitar los abusos de los contratistas de emigrantes. En 1902, año muy conflictivo, sobre todo en Andalucía y Extremadura, se pidió a la Comisión de Reformas Sociales desde el Ministerio de Gobernación un estudio sobre las condiciones de vida de los trabajadores del campo en estas regiones, a fin de completar los datos ya recogidos por la Sección de Orden Público con ocasión de las huelgas.

Una vez aprobadas en 1900, conforme ya sabemos, las primeras leyes sobre trabajo de mujeres⁷ y niños y sobre accidentes de trabajo, se le encargó a este órgano la elaboración de reglamentos para la práctica de dichas legislaciones. No cabe duda de la importante tarea realizada por la Comisión de Reformas Sociales en las primeras leyes laborales. Simultáneamente, nacieron las Juntas de Reformas Sociales, encargadas de la inspección de las mismas leyes⁸. Se ha criticado reiteradamente la labor limitada de la Comisión de Reformas Sociales y sus proyectos por tímidos y paternalistas, pero se puede considerar su labor prelegislativa relevante y básica de lo que más tarde será el Derecho del Trabajo.

Para concluir con el estudio somero de la labor realizada por la Comisión de Reformas Sociales, debemos señalar que contrastando con el juicio admirativo que en amplio sector merece la obra de la Comisión, los que habían de ser beneficiarios básicos de esta labor prelegislativa, desdeñaron las razones de prudencia aducidas por Moret, consideraron totalmente ilusoria la actividad de la Comisión, e incluso acusaron a ésta de reducir a la clase obrera al papel de pasivo y mero testigo y de pretender una serie de aparentes transacciones sancionadas por la clase obrera. En resumen, las tareas de la Comisión se califican de infecundas y se acusa a Moret, de haber elegido el camino dilatorio del estudio y la información en lugar del más directo y eficaz de la legislación.

4. *El Instituto de Reformas Sociales*

A) *Origen inmediato del Instituto de Reformas Sociales. El Instituto del Trabajo*

Mejorar las condiciones de la clase obrera y mitigar las consecuencias sociales del enfrentamiento entre patronos y obreros son los móviles que inspiran el proyecto de creación de un Instituto del Trabajo, conocido por el nombre de su principal impulsor, el entonces Ministro de Agricultura, Comercio y Obras Públicas, José de Canalejas.

⁶ Cfr. J. I. García Ninet, "Elementos para la evolución histórica del Derecho español del Trabajo; regulación de la jornada de trabajo desde 1855 a 1931", en *Revista del Trabajo*, 1975, nº 51 y 52.

⁷ Sobre esta primera regulación legal del trabajo femenino, puede verse con provecho el artículo de C. Palomeque López, "Orígenes de la regulación del trabajo femenino en España: La Ley de 13 de marzo de 1900", en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, nº 1 y 2.

⁸ Cfr. L. E. de la Villa Gil, *Los orígenes de la Administración laboral en España*, Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares y Madrid, 1969, *passim*.

Antes de presentar su proyecto, Canalejas, entonces Ministro de Agricultura, había propuesto a Adolfo Posada y a Buylla que se hicieran cargo de lo que pensaba debía constituir el núcleo vertebrador del Instituto, la Oficina Técnica. Ésta era la garantía de que el nuevo centro no fuese simplemente burocrático. Por eso mismo, era imprescindible contar con su complicidad personal y la de otros profesores vinculados a la Institución Libre de Enseñanza y a la Universidad de Oviedo, así como que los técnicos fuesen escogidos con especial cuidado, habiéndose distinguido por su “afición a las cosas sociales” y el conocimiento de idiomas. Sin estas cualidades, sería imposible asegurar la autonomía respecto a los Gobiernos y que fuera en ese sentido un verdadero «centro de elaboración y de estudio, de preparación, de consulta con funciones informativas y facultades investigadoras (...), debiendo además estar en contacto inmediato y permanente con la opinión y en consorcio constante con la vida internacional del trabajo».

Otras características eran la representación a partes iguales de patronos y obreros, junto a vocales de designación gubernamental; la descentralización del Instituto, apoyándose en Consejos locales; una estructura interna ágil y flexible; la formación de una estadística del trabajo, y la difusión de la labor del Instituto por medio de las publicaciones, entre las que destacaba un Boletín mensual.

El proyecto original se presenta al Congreso en abril de 1902. En el preámbulo del citado proyecto se recogen las principales ideas que aconsejaban su creación. Se pone de manifiesto en el mismo el carácter insoslayable que había adquirido la preocupación por la –cuestión social– al subrayar: «si no se revelara su gravedad a través de complejos fenómenos fácilmente observables, la denunciarían de vez en cuando el estallido, frecuentísimo en el mundo industrial, de numerosas huelgas, y constantemente el cuadro de síntomas no menos alarmantes de la pavorosa agitación agraria...»⁹.

No es una inquietud superficial por el mantenimiento del orden público lo que late tras esas afirmaciones. Está en juego la conservación y desarrollo del sistema democrático. La institucionalización de las relaciones entre obreros y empresarios, cuando aún resulta débil y defectuosa, es un fenómeno que aparece ya inevitablemente asociado al propio desarrollo social y político. La intervención del Estado se concibe, en expresión del citado preámbulo, «como un deber ético que dote de contenido social a la democracia consagrada, al fin, como condición y forma definitiva del Estado»¹⁰. A tal fin, y dado que aún no se cree llegada la hora de creación de un Ministerio de Trabajo como el que existe en Bélgica o Estados Unidos, se propone la creación de un Instituto del Trabajo. Este se compara a instituciones similares de otros países como la "Office du Travail" de Francia, y otros órganos de Austria, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Alemania e Italia. En realidad, a pesar de lo manifestado en el preámbulo citado, el proyecto de organización del Instituto, se inspiraba más en el Ministerio de Trabajo belga que en cualquiera de las demás instituciones de otros países.

Aunque lo verdaderamente cierto, es que, el Instituto de Trabajo que se pretende crear en España no responde a ningún modelo predeterminado. La

⁹ Cfr. M. C. Palomeque López, *Derecho del Trabajo e Ideología*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, pp. 61 y ss.

¹⁰ Cortes Españolas, Congreso 1902-1903, *Diario de sesiones*, núm. 9, 12 de abril de 1902.

organización de conjunto del Instituto y las funciones que se le atribuyen en el proyecto de Canalejas parten, fundamentalmente, de una detenida consideración de las necesidades y peculiaridades del caso español. Desde esta perspectiva se procura incorporar, en lo posible, lo mejor de las distintas experiencias extranjeras.

Las principales características del organismo que se pretende crear son, según Palacio Morena¹¹, las siguientes:

a) Su dependencia del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, «departamento ministerial en el que se hallan agrupados los servicios de índole acaso la más técnica de cuantos el Estado rige» desligándolo del Ministerio de la Gobernación, al que se califica de Ministerio esencialmente político y de policía.

b) Un alto grado de autonomía. Para garantizarlo se señala expresamente: «colocará al frente de éste, a su servicio personas que, prescindiendo de su significación política en las luchas candentes de los partidos, se hayan revelado como competentes, en los estudios económico-sociales, y sin sujeción alguna a categorías burocráticas». Al mismo tiempo se prevé que exista una representación paritaria en el mismo de empresarios y trabajadores.

c) Descentralización. Además de un órgano central en Madrid se establecerán delegaciones locales en toda España. «De lo contrario –se afirma en el preámbulo– el órgano quedaría imperfecto, pues teniendo cabeza carecería de cuerpo y nacería con una vida anémica, subordinado a sus fines propios, en vez de abierto al influjo del verdadero dinamismo social».

Para responder a estos objetivos y características se fija una organización que, tras los diversos retoques que sufre en el proceso de enmiendas y discusiones en las Cortes, consta de los siguientes órganos¹²: 1) La Comisión de Reformas Sociales manteniendo su organización por razones de tradición. 2) El Consejo Superior del Trabajo, compuesto por 50 miembros: 20 en representación del elemento patronal; 20 en la del obrero y 10 miembros natos por razón de su función o de su cargo. 3) La Comisión Permanente, formada por nueve individuos: cuatro elegidos por la Comisión de Reformas Sociales, cuatro por el Consejo Superior del Trabajo y el Director del Instituto. 4) Los Consejos locales que estarían constituidos en proporciones análogas a las del Consejo Superior del Trabajo. 5) El Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y el Director del Instituto del Trabajo, que desempeñarían, respectivamente, los cargos de presidente y vocal en todos los órganos.

Además de estos órganos corporativos, se dispone la creación de dos Secciones, atendidas por el personal técnico que se considere necesario. A la primera Sección se la denomina de "estudio, informes y elaboración" y comprende la Biblioteca y Museo Social, publicaciones, dictámenes a las consultas de las fuerzas sociales y negociado de traducción de la legislación extranjera. La segunda, "de estadística e inspección", es la encargada de la recopilación de datos y de las labores de inspección.

¹¹ *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924)*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp. 56 y ss.

¹² Véase el Proyecto de Ley presentado por el Ministro de Agricultura, José Canalejas, estableciendo un Instituto del Trabajo, en el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Cortes Españolas, Congreso de los Diputados, *Diario de sesiones*, núm. 9, 12 de abril de 1902, apéndice 1^o.

La organización y cometidos de dichas secciones técnicas responden a las funciones o competencias que se atribuyen al Instituto y que son fundamentalmente: a) Ser centro de estudio e información en todo lo concerniente al trabajo, en el amplio sentido de la palabra. Aquí se incluirían todas las labores de recogida, clasificación y análisis de datos y noticias, y su publicación. Entre otros se prevé la publicación periódica de un Boletín y de todos los trabajos especiales que considere oportuno el Gobierno. b) Ser el organismo consultivo del Gobierno en todas las cuestiones que al trabajador y al patrono interesen y en cuantas reformas sociales se acometan. Aquí destacaría su labor en la preparación de proyectos de ley y en la emisión de dictámenes e informes ante las consultas del Gobierno. c) Por último, tendría como misión organizar la estadística y la inspección del trabajo.

El proyecto, aunque es aprobado por el Congreso e incluso recibió el voto favorable del Senado, no llega a salir de este último. Si la discusión del proyecto no tiene en sí excesivas complicaciones, las circunstancias que antecieron a la misma podían hacer presagiar que el Instituto de Canalejas no llegase a constituirse¹³. El debate del proyecto de Instituto de Trabajo en mayo de 1902 estuvo precedido por una acalorada discusión en el Congreso, en los meses de febrero y marzo, a raíz de la interpelación del diputado señor Robert sobre los sucesos de Barcelona acaecidos en el mismo mes de febrero; y por el debate promovido por Silvela, derivado del compromiso entre las distintas fracciones del partido liberal que sucede a la crisis política de marzo y que da origen a un programa de Gobierno que tiene como eje central un conjunto de medidas en torno a la cuestión social. En estos dos debates previos se enfrentan dos concepciones muy opuestas sobre lo social. De un lado, los que apoyándose en el liberalismo más extremo e individualista niegan el sentido de toda intervención del Estado en las relaciones entre obreros y patronos, como contraria a la libertad individual y al derecho a la propiedad privada. De otro, los defensores de un amplio programa de reformas sociales que permitiese una institucionalización de las relaciones entre el capital y el trabajo, estableciendo cauces de integración a los conflictos sociales. Aunque los argumentos antiintervencionistas no llegan a imponerse, e incluso parecen doblegados cuando finalmente se discute el proyecto del Instituto de Trabajo, logran crear un clima de reticencia al cambio social. El escaso debate a que da origen la discusión del proyecto de Instituto indica más una conspiración del silencio, una indiferencia oportunista que confía en el fracaso final de aquello que se aprueba, que un cambio de opinión fruto del convencimiento. El único punto concreto que tiene fuerte oposición es el referido a la contratación de personal. Frente a la flexibilidad que preconiza el proyecto para contratar personal, libre de la rigidez de las trabas burocráticas, se alega que aquélla debe regirse por la legislación general de empleados. Por otro lado, se critica la inamovilidad temporal del personal contratado, contemplada en el proyecto original. El resultado es que, finalmente, se admite la libertad para la contratación del personal técnico, aunque se limita la garantía de estabilidad en el puesto de trabajo a cinco años. La valoración que hacen Buylla, Morote y Adolfo Posada del debate en el Congreso es que una mayoría seguía siendo radicalmente contraria a todo intento de reforma social y que si el proyecto de Instituto había sido aprobado era más por desidia que por cualquier otra razón.

¹³ Juan Ignacio Palacio Morena, *La institucionalización de la Reforma Social en España*, op. cit., p. 40.

El fracaso final del proyecto Canalejas confirma los temores que los autores citados manifestaban, al afirmar: «No es natural, que así, sin transición, se pase de las altas y casi intolerables temperaturas a un deshielo completo»¹⁴.

B) Creación y Evolución Normativa del Instituto de Reformas Sociales

Lo que no se logró con los Gobiernos liberales de Sagasta, se plasmó un año después, con el gabinete conservador de Francisco Silvela. Por Real Decreto de 23 de abril de 1903, se creó el Instituto de Reformas Sociales, el cual, recogía, en lo esencial, los objetivos y características del proyecto de Canalejas, pero, mejorándolo y ampliándolo en lo que a las competencias y organización se refiere, amén de disolver este reglamento estatal, la Comisión de Reformas Sociales, y ordenar que la documentación y libros de aquélla pasasen al nuevo Instituto¹⁵. Iba a depender el mismo del Ministerio de Gobernación, y no del de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, como propusiera Canalejas. Carecería, al menos, en sus principios, de una estructura descentralizada, y también hemos de saber que su puesta en marcha y funcionamiento, no estuvieron exentos de dificultades, dado que la tradición obrera y patronal, en nuestro país, era de simple confrontación de fuerzas, estando poco acostumbrados al diálogo y a las mediaciones, y con un Estado de carácter centralista y usos caciquiles.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto de su creación, y en el Reglamento de 15 de agosto de 1903, el Instituto se compondrá de 30 personas, 18 de libre elección del Gobierno; de los 12 restantes serán elegidos, en la forma que preceptúe el reglamento, seis por el elemento patronal y seis por la clase obrera, ambos en la proporción de dos representantes de la gran industria, dos de la pequeña industria y dos de la clase agrícola.

Constará el Instituto de Reformas Sociales de los siguientes órganos: 1) Presidente del Instituto; 2) Consejo de Dirección. Tiene por objeto, cooperar con el Presidente en las funciones propias de la Administración activa. Está compuesto por dos miembros, de cada una de las Secciones, en que se divide el Instituto en corporación; 3) Del Instituto en corporación, dividido en tres Secciones: Policía y Orden Público, Sección Jurídica y Sección de Relaciones Económico-Sociales; 4) De una Secretaría General. Es la encargada de la tramitación de los asuntos generales. 5) De Secciones Técnico-Administrativas. Había una de Legislación e Información bibliográfica, otra de Inspección y otra de Estadística.

En cuanto a las modificaciones a la legislación inicial reguladora del Instituto de Reformas Sociales, tenemos que saber lo siguiente en apretada síntesis:

En primer lugar, hemos de citar, el Real Decreto de 24 de noviembre de 1904, reformando el capítulo VI y los artículos 67 y 68 del capítulo VII del reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Esta reforma se refiere fundamentalmente al modo de alcanzar su respectiva investidura, los representantes de la clase patronal y de la clase obrera, al mismo tiempo que se evidenciaba la necesidad de establecer una disciplina común para

¹⁴ A. Buylla, A. Posada y L. Morote, *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1902, p. 179.

¹⁵ Véase el artículo 7º del Real Decreto de 23 de abril de 1903. *Gaceta de Madrid*, 28 de abril de 1903.

normalizar los trabajos de las secciones y la celebración de las Juntas en pleno.

En segundo lugar, tenemos el Real Decreto de 3 de febrero de 1911, por el que se modifican los artículos 15, 38 y 68. En lo que se refiere al artículo 15, se varía la composición del Consejo, que ahora pasaría a estar formado por un Presidente, que será el del Instituto y seis vocales: dos, designados por los vocales de nombramiento del Gobierno; dos, por la representación obrera, y dos por la representación patronal.

En lo que se refiere al artículo 38, se trataría de agilizar el funcionamiento del pleno del Instituto, delegando en el Consejo de Dirección, todos aquellos asuntos relativos a la aplicación de las leyes sociales, sin perjuicio de que los pueda elevar al mismo, cuando lo crea necesario, habida cuenta de su importancia o la índole de las cuestiones, así como cuando lo soliciten del Presidente, dos vocales de la Corporación.

A continuación reseñamos la reforma producida mediante el Real Decreto de 4 de diciembre de 1917, modificando el artículo 36, y derogando el artículo 41, del reglamento del Instituto de Reformas Sociales. El artículo citado, en primer lugar, se refiere a las sustituciones del Presidente, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, que será sustituido por un Vicepresidente nombrado por el Gobierno, de entre los vocales del Instituto. El artículo 41 se refería a la elección del Vicepresidente del Instituto entre los miembros del Consejo de Dirección.

Finalmente, habría que mencionar, el Real Decreto de 14 de octubre de 1919, por el que se lleva a cabo una importante reorganización de los distintos órganos y servicios del Instituto de Reformas Sociales.

C) *Actividad que desplegó el Instituto de Reformas Sociales*

Los objetivos fundamentales que se encomiendan al Instituto de Reformas Sociales son¹⁶: 1) Estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales y que afecten a las relaciones entre capital y trabajo. 2) Preparar la legislación del trabajo. 3) Cuidar de la ejecución de la legislación a través fundamentalmente, de los servicios de inspección y de estadística. 4) Favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras, mediante el asesoramiento, el estudio y la mediación para prevenir y conciliar conflictos.

En la Memoria elaborada por el Instituto en 1912, se señala que éste tiene como fines esenciales, el de preparar la legislación del trabajo y cuidar de su ejecución en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras¹⁷. Tal y como manifiesta Palacio Morena¹⁸, todo parece girar en torno a la legislación social: elaborar proyectos legislativos, vigilar su cumplimiento una vez que son aprobados y convertirlos en normas jurídicas, y ayudar a su interpretación y desarrollo, son los elementos más claros de la actuación de los órganos de la reforma social.

¹⁶ Véanse los artículos 3, 4, 5 y 6 del Reglamento de 15 de agosto de 1903 del Instituto de Reformas Sociales, *Gaceta de Madrid* de 18 de agosto de 1903.

¹⁷ Cfr. Instituto de Reformas Sociales, *Memoria referente a la organización y funcionamiento del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, 1912, p. 5.

¹⁸ *La institucionalización de la Reforma Social en España*, op. cit., p. 140.

A pesar de lo anterior, no es esta su única, ni siquiera, principal labor. Si hubiese que medir la relevancia y eficacia del Instituto de Reformas Sociales desde esta perspectiva, sus frutos, aunque no desdeñables, serían muy parcos. Gran parte de los proyectos elaborados nunca alcanzaron el carácter de normas jurídicas. El aspecto más importante es el que se refiere a la promoción y canalización de la acción social y gubernativa en torno a la cuestión social. El análisis de los problemas sociales, la mediación en los conflictos, el desarrollo de propuestas e iniciativas para resolverlos, la ordenación y clasificación de los datos más relevantes de la vida social, a través del servicio de estadística, la presencia en otros organismos nacionales e internacionales, relacionados de uno u otro modo con la cuestión social, la recopilación de la legislación social de los distintos países y de una amplia bibliografía nacional y extranjera sobre temas sociales, constituyen el núcleo central de la actividad del Instituto.

La difusión de todos esos trabajos se realiza a través de las numerosas publicaciones del Instituto, y muy especialmente, por medio del Boletín mensual, que de forma ininterrumpida se publica desde julio de 1904 hasta junio de 1924.

En este sentido, podemos señalar que la actividad que desplegó el Instituto, es muy amplia y resultó inusitadamente eficaz, si se tienen en cuenta los limitados medios con que contaba y el entorno social de la época. En primer término, actuó como órgano de información, asesoramiento y apoyo técnico de las organizaciones sociales y del Estado, y desempeñó un papel decisivo en la implantación y cumplimiento de la legislación sociolaboral, y en el seguimiento e inspección de la evolución de la realidad social. Para ser más eficaz, el Instituto se dotó del servicio de Inspección de Trabajo, creado en 1906, y colaboró en la puesta en marcha del Instituto Nacional de Previsión, culminada en 1908.

Más importante fue la labor pedagógica y de vertebración social que el Instituto realizó. Las resoluciones e informes del Instituto conformaron los usos y costumbres en las relaciones laborales.

Generalmente actuaba en respuesta a las consultas, peticiones y denuncias de patronos y obreros o del Gobierno. Lo más llamativo es la agilidad y transparencia en la gestión, el contacto directo con la realidad social y la participación y control de patronos y obreros sobre la actuación del Instituto. Los asuntos abarcan desde la respuesta a una denuncia por incumplimiento de una sentencia del juzgado de Vélez-Málaga, recaída en juicio sobre un accidente de trabajo, hasta la que se da en 1909 a las peticiones que las asociaciones socialistas obreras realizan al Gobierno sobre las condiciones de trabajo en las minas, que dio lugar a un informe monográfico, cuyas conclusiones se reflejaron en la ley sobre la jornada máxima de trabajo en las minas de 1910.

Otro aspecto esencial de la actividad del Instituto fue la elaboración de las primeras estadísticas sociolaborales: accidentes de trabajo, huelgas, coste de vida del obrero; mercado de trabajo, asuntos tramitados en los Tribunales Industriales; y la de Asociación obrera y Censo de Asociaciones. Por último, además de publicaciones periódicas, incluyendo libros, informes monográficos y folletos, el Instituto publicó más de 300 títulos.

Hay que destacar la presencia y proyección del Instituto de Reformas Sociales en instituciones nacionales e internacionales afines. El intercambio de

publicaciones e informes de interés mutuo con la mayor parte de los organismos extranjeros de carácter análogo le permitió al Instituto tener una amplia información de la evolución de la situación laboral y de la política social internacional.

La actividad del Instituto muestra el ensanchamiento del proceso de democratización al que pretendía contribuir. De acuerdo con la mentalidad de su principal núcleo dirigente, vinculado al institucionismo krausista, y de talante eminentemente liberal, existía un convencimiento de la necesidad de intervencionismo social, pero acentuando su sentido de proyección moral y educativa, y de elemento de vertebración social, rechazando cualquier connotación de intervencionismo estatal de carácter corporativo o autoritario. Esa vinculación con la sociedad civil estuvo constantemente presente en toda la organización y actividades del Instituto.

Específicamente, en el tema de la vivienda popular, el Instituto de Reformas Sociales, desplegó su actividad en torno a las tres clásicas actividades de la Administración: fomento, policía y servicio público.

La técnica de fomento se caracteriza por ser un conjunto de medidas potenciadoras de las actividades de los particulares con el fin de que dichas actividades repercutan directamente en aras del interés público.

En este sentido, en 1906 se publica en el Boletín del Instituto de Reformas Sociales la primera proposición de ley sobre subvenciones a las sociedades constructoras de casas para obreros, elaborándose el proyecto de ley de habitaciones higiénicas y baratas de 1908, que preveía la creación en cualquier municipio de las llamadas "Juntas de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas", encargadas de estimular y favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, gestionar con los establecimientos de crédito la facilitación de préstamos a las sociedades comprendidas en esa ley, etc., amén de otras medidas de esta naturaleza, como, por ejemplo, la cesión gratuita de terrenos o parcelas por parte del Estado, la provincia y el municipio, siempre que se destinen a la construcción de las casas. Este proyecto del Instituto de Reformas Sociales no llegó a cristalizar en ley, pero sirvió de orientación al proyecto de ley gubernamental de habitaciones baratas de 1908. Finalmente, las Cortes aprobaron la ley de habitaciones higiénicas y baratas de 1911, en base a otro proyecto de ley de 1910, norma legal que coincide con el proyecto de ley aprobado por el Pleno del Instituto de Reformas Sociales en 1908.

El Instituto de Reformas Sociales elaboró y aprobó el reglamento de la mencionada ley de habitaciones higiénicas y baratas de 1911, el cual, fue aprobado por el Gobierno en 1912, siendo redactado otro el 14 de mayo de 1921. Entre otras medidas de fomento se contempla un amplio marco de exenciones tributarias, de derechos reales en la venta o en la adquisición de solares para edificar, junto a subvenciones económicas a particulares o entidades constructoras de casas baratas, pudiendo las Cajas de Ahorro y el Banco Hipotecario destinar parte de sus fondos a financiar la constitución de hipotecas, etc.

Finalmente, el Instituto de Reformas Sociales también intervino en la redacción de la ley de casas baratas de 1921 y en la elaboración de su reglamento de desarrollo, normas estas que contienen diversas medidas de fomento para la construcción de casas baratas, exenciones tributarias, préstamos del Estado, subvenciones, abono de intereses de préstamos y obligaciones, etc.

La policía especial de la vivienda consiste en un conjunto de medidas a tener en cuenta en la edificación de viviendas y contra su incumplimiento la Administración ejerce la potestad sancionadora.

En este plano, y a lo largo de esa legislación sobre habitaciones higiénicas y baratas y de casas baratas, anteriormente mencionadas, encontramos que al Instituto de Reformas Sociales, le competía tramitar el expediente de aprobación de terrenos en los que se quería construir este tipo de inmueble, elevándolo al Ministerio de Trabajo, para posteriormente emitir la correspondiente certificación, la expedición de autorizaciones para la calificación de casas baratas, la aprobación de la creación de Juntas de Fomento y Mejora de Casas Baratas, resolución de reclamaciones, emisión de informes para la condonación de multas, tutela del derecho de acceso a la propiedad, etc.

En cuanto a la actividad de servicio público, la primera manifestación de la misma en el sector de la vivienda, la encontramos en la ley de casas baratas de 1921, creadora de la denominada Junta de Casas Baratas, organismo de la Administración con personalidad jurídica propia que presta unos servicios a los particulares, para tratar de cumplir el fin social al que la vivienda va destinado. Las mismas eran creadas por Real Orden del Ministerio de Trabajo y previo informe del Instituto de Reformas Sociales, siendo su Secretario un técnico de este último organismo.

D) Hacia la desaparición del Instituto de Reformas Sociales

Si el Instituto de Reformas Sociales nace en una fase de creciente protagonismo de las masas y de asentamiento del constitucionalismo democrático en el continente europeo, su desaparición estuvo marcada por la crisis del liberalismo y la involución política que se gesta en toda Europa a raíz de la Primera Guerra Mundial. Hasta ese momento, las crisis de las ideologías tradicionales y las tensiones de la sociedad industrial en plena expansión, mantuvieron abierta la cuestión de la reorganización de las relaciones sociales, dando a esta etapa un cierto carácter constituyente. En este contexto, en el que cabían el ensayo y la experimentación, surgió la experiencia del Instituto de Reformas Sociales. La multiplicidad de factores que confluyeron en su creación y en la conformación de su organización permitió que se convirtiera en una institución excepcional, capaz de responder a la necesidad de articular una participación social más amplia.

Por encima de las diferencias en la democratización de los países europeos, antes del final de la Primera Guerra Mundial, parece innegable que había una tendencia generalizada a la ampliación del proceso democratizador. Sin embargo, desde 1917, se apreciaron signos cada vez más evidentes de una ruptura en las tendencias democratizadoras.

El Instituto de Reformas Sociales, que había sobrevivido a la falta de respuestas a la invertebración de España, tras los fracasados intentos de reforma del régimen local, asociados a los proyectos de Maura entre 1907 y 1909, se deslizó, casi imperceptiblemente, por la senda de una progresiva desvirtuación de sus esquemas organizativos y de funcionamiento. El modo en que se realizó la reestructuración del Instituto y la creación del Ministerio de Trabajo, años 1919-1920, mostró signos de debilitación de las características que habían definido la actuación del Instituto. La grave crisis del Estado y de

los partidos turnantes, que pusieron de manifiesto en 1917, las Juntas de Defensa (grupo de presión castrense), la asamblea de parlamentarios y la huelga de agosto, se agudizó con el incremento de la conflictividad social en el período 1918-1920. La represión se intensificó, se disolvieron sociedades obreras y se atacó con violencia cualquier reducto de rebeldía de las masas. La otra cara de la moneda de esa represión activa fue el empobrecimiento de la sociedad civil y la hipertrofia burocrática del Estado. El refuerzo de las tendencias centralistas y burocráticas corría en paralelo con una creciente invertebración social.

La consecuencia final de todo este proceso fue la institucionalización de un Estado de carácter corporativo, cuyas bases se habían gestado en los años anteriores de involución política y represión. El Instituto de Reformas Sociales, a pesar de su paulatina marginación en la Administración Pública y de su debilitamiento interno, mantenía unas formas organizativas que chocaron frontalmente con el nuevo modelo de Estado, impuesto a raíz del golpe de Estado de septiembre de 1923, de la mano del general Primo de Rivera. La estricta lógica, justificada por el responsable más directo de la desaparición del Instituto de Reformas Sociales, Eduardo Aunós, impuso la disolución del Instituto en junio de 1924, y su sustitución por un nuevo órgano, el Consejo de Trabajo.

La fusión del Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, por Real Decreto de 2 de junio de 1924¹⁹, va acompañada de la Real Orden de 3 de junio de 1924²⁰, por la que se disponía que quedaban en suspenso, las funciones corporativas del citado Instituto, y que los servicios técnico-administrativos, seguían desempeñados por los mismos miembros que formaban parte de ellos en el Instituto, que pasaban así a ser funcionarios del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Esta absorción del personal técnico del Instituto, se consolida con el nombramiento del general José Marvá y Mayer, responsable de la Dirección segunda y de los servicios de inspección y estadística del Instituto, como Inspector General de Trabajo, y encargado del despacho de la Dirección General de Trabajo y Acción Social, y del nombramiento de Eduardo Sanz y Escartín (Conde de Lizárraga), Presidente del Instituto de Reformas Sociales en el momento de su disolución, como Presidente del Consejo de Trabajo. El rechazo de Adolfo Posada, de los cargos que se le ofrecieron en el Ministerio de Trabajo, impidió completar la imagen de continuidad.

De otro lado, también se buscó la integración de la parte corporativa o representativa del Instituto de Reformas Sociales, intentando evitar, que una eventual ruptura más radical con el Instituto, pudiera crear una marginación o contestación de algunas fuerzas sociales integradas en el mismo²¹. Así, por Real Orden de 27 de junio de 1924²², se dispone que, en tanto no se verifiquen las elecciones previstas para cubrir los cargos de vocales de la Comisión permanente del Consejo de Trabajo, constituyan la citada Comisión, los vocales que formaban el Consejo de Dirección del Instituto de Reformas Sociales, junto a los vocales natos previstos en las nuevas normas.

¹⁹ *Gaceta de Madrid*, 3 de junio de 1924.

²⁰ *Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1924.

²¹ Juan Ignacio Palacio Morena, *La institucionalización de la Reforma Social en España*, op. cit., p. 488.

²² *Gaceta de Madrid*, 28 de junio de 1924.

Los nuevos órganos corporativos y el Ministerio de Trabajo continuaron el desarrollo de la legislación social, pero, como señalara Adolfo Posada, la obra investigadora y de contacto directo con la realidad social del Instituto de Reformas Sociales, ya no fue continuada.

Este Instituto representa uno de los escasos ejemplos de organización administrativa flexible, abierta a su entorno social, y capaz, en ese sentido, de articular en el Estado sociedad civil y sociedad política. Esto explica la afirmación del historiador Raymond Carr: «La contribución más sorprendente de los reformadores sociales fue menos la legislación misma que el órgano creado para proyectarla y ponerla en práctica. El Instituto de Reforma Social, que se desarrolló a partir de una comisión creada por Moret en 1883, fue un organismo único en Europa»²³.

Sin embargo, las posibilidades de asentar ese proceso de vertebración social eran muy reducidas en un sistema como el español, caracterizado por el centralismo administrativo y político, con un desmesurado poder concentrado en el Gobierno, que se aseguraba a través del clientelismo caciquil. Estas escasas posibilidades se esfumaron cada vez más desde 1917, en que se impuso un recorte de las libertades que reforzaba el centralismo y la burocratización, y generaba una creciente invertebración social, más aún al extenderse por Europa ese deslizamiento hacia formas autoritarias y corporativas. El resultado fue el empobrecimiento de la sociedad civil y la hipertrofia burocrática del Estado, situación en la que en buena medida todavía nos movemos.

5. Conclusiones

Primera. Desde una consideración histórica, es en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se plantea en España, el debate político e intelectual sobre la denominada "cuestión social", la cual, supone, en nuestra perspectiva, el análisis y estudio de los medios de mejoramiento de la situación de pobreza e indigencia de las clases trabajadoras del momento, a las que les había conducido, en lo político, el liberalismo de primera hora, y en lo económico, el creciente proceso de industrialización de ese período histórico.

Segunda. La cuestión social va a ser abordada en España desde varios planos o perspectivas. En consideración política, los trabajadores se organizan para el reconocimiento definitivo de su derecho a unirse en sindicatos, del derecho de huelga, derechos políticos, etc., que con el transcurso del tiempo van a ir siendo legalizados, primero, y algunos de ellos, constitucionalizados, después, por los diversos gobiernos de la monarquía alfonsina y por la Constitución de 1931, de la Segunda República. Es innegable ver en su admisión la influencia del anarquismo, socialismo y comunismo, bases ideológicas fundamentales del movimiento obrero español. En el orden sociológico, se acredita documentalmente, por primera vez en España, a través de estudios, informes y estadísticas, los altos índices de analfabetismo, bajas tasas de escolarización infantil, el elevado número de accidentes laborales, las interminables jornadas de trabajo, etc., que soportaban las clases más humildes de nuestra sociedad, lo que va a servir de base para elaborar las primeras políticas sociales de España. En el plano jurídico, políticos

²³ *España 1808-1939*, Editorial Ariel, Barcelona, 1970, p. 85.

gobernantes conservadores y liberales, llevados por motivos de inspiración cristiana, pero también por temor a un desbordamiento de la situación social que alterase el orden burgués, van aprobando la primera legislación social.

Dos son, pues, los motivos principales del surgimiento en España, a principios del siglo XX, de las primeras políticas y legislación de naturaleza social-económica y, por ende, del intervencionismo de los poderes públicos en esta cuestión que hoy nos ocupa: la acción reivindicativa del movimiento obrero y la concienciación progresiva de las clases gobernantes de la situación inhumana en la que vivía gran parte de la población. En esta idea, frente al inmovilismo tradicionalista y la revolución disolvente del Estado de signo anarquista, y el idílico paraíso marxista, un grupo de españoles, de distinta procedencia ideológica (liberalismo, conservadurismo liberal, socialismo reformista, krausismo y otras) creyó, consciente o inconscientemente, frente a todos los problemas estructurales del momento político (pesimismo nacional, oligarquías cerradas y caciquiles, huelgas revolucionarias, etc.), en la conciliación de intereses de naturaleza reformista y armónica, síntesis de valores de justicia, libertad e igualdad, con otros de corte tradicional, convirtiéndose así todos ellos, en conjunto, en el capital humano que dio origen a todas las políticas sociales, que desde entonces se han ido sucediendo en nuestro país. Cuando redactamos estas líneas estamos pensando, entre otros, en Cánovas del Castillo, Dato, Silvela, Moret, Canalejas, Largo Caballero, Adolfo Posada, Gumersindo de Azcárate, Pablo Iglesias, etc.

La acción de los trabajadores con sus justas reivindicaciones permanentes y la preocupación por estas cuestiones, de los llamados reformadores sociales, en consideración histórico-organizativa, dio lugar al nacimiento de la Comisión de Reformas Sociales (1883), el Instituto de Reformas Sociales (1903), el Instituto Nacional de Previsión (1908) y el Ministerio de Trabajo (1920), entre otras instituciones de naturaleza pública, creadas todas ellas con la pretensión de elaborar las referidas políticas y legislación y proceder a la vigilancia de su ejecución.

Tercera. La Comisión de Reformas Sociales nació con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora de las clases obreras, siendo de contenido diverso las cuestiones que se atendieron, como las relativas a aparcerías y arrendamientos rústicos, montes públicos y bienes comunales, impuestos, emigración, obras públicas y, sobre todo, materias jurídico-laborales: jurados mixtos, inválidos del trabajo, salarios, etc.

A esta tarea fundamental de estudio, se añadió, como objeto especial de los trabajos, la preparación de proyectos de ley o decreto en las materias de su competencia, y específicamente en cuestiones de habitación obrera, salubridad de los talleres, represión del fraude en los alimentos y asociaciones y socorros mutuos, tanto por propia iniciativa como a petición del Gobierno.

También es de destacar la labor de la Comisión en materia de formulación de dictámenes sobre materias sometidas por el Gobierno y sus Ministros a su consideración, así como en cuanto a la preparación de reglamentos, a solicitud gubernamental, y de proyectos de ley de propia iniciativa. La trascendencia de estos trabajos es innegable: disposiciones tan importantes como las leyes sobre trabajo de mujeres y niños (1900) y accidentes de trabajo (1900), y sus respectivos reglamentos, son claramente tributarias de los trabajos previos de la Comisión sobre esas materias. Otras muchas y trascendentales normas comienzan a estudiarse y proyectarse en el ámbito de la Comisión de

Reformas Sociales, aunque su transformación en leyes tarde en producirse [leyes de descanso dominical (1904), tribunales industriales (1908), consejos de conciliación y arbitraje industrial (1908), huelgas (1909), contrato de aprendizaje (1911), etc.]. En fin, no faltan los estudios y proyectos que no llegan a convertirse en normas, aunque no por ello dejan de ejercer su influencia, manteniendo viva la idea de que es necesario acometer tales regulaciones, que, en algunos casos, y aunque sea parcial y tardíamente, acaban siendo tenidas en cuenta por el legislador.

Cuarta. El Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903, fue un órgano de mayor complejidad administrativa que su precedente, la Comisión de Reformas Sociales, órgano, que como hemos visto, fue, esencialmente, de estudio, con algunas incursiones en la elaboración de normas y emisión de informes, teniendo, en general, el Instituto de Reformas Sociales, cuatro grandes cometidos, de mayor calado y extensión: 1. el de estudio e investigación del hecho económico-social del trabajo, al que se sumaba específicamente el de llevar las estadísticas que su misión exija y recomiende; 2. el de preparar proyectos de normas laborales; 3. el de velar por el cumplimiento de las normas una vez promulgadas; 4. promover la mejora o bienestar de las clases obreras.

Tal y como manifiesta la doctrina científica, en principio, todo parecía girar, en términos generales, en torno a la legislación social. En realidad, no es esta, ni su única, ni su principal labor. El Instituto de Reformas Sociales promocionó y canalizó la acción social y gubernativa alrededor de la cuestión social, analizó los problemas sociales, medió en conflictos, desarrolló propuestas e iniciativas para resolverlos, ordenó y clasificó los datos más relevantes de la vida social, a través del servicio de estadística, se encargó de recopilar la legislación social de los distintos países, estuvo presente a través de sus representantes en organismos nacionales e internacionales relacionados con la cuestión social, influyó a través de sus informes y resoluciones en la conformación de los usos y costumbres laborales, potenció la política de la vivienda social, etc.

Quinta. El Instituto de Reformas Sociales, como órgano de naturaleza pública valedor de cuestiones sociales y económicas, cercano a la realidad social y con una fecunda labor investigadora en estos campos, no pudo sobrevivir a la creciente centralización administrativa y política, que en los años veinte del siglo pasado, se respiraba en España, con un excesivo poder concentrado en el ejecutivo, asegurado a través del clientelismo caciquil, lo que conllevó, un recorte de libertades y una gran invertebración social, razones todas ellas que influyeron en su desaparición en 1924, tras su fusión, por Real Decreto, en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

No obstante, los cimientos del Estado social, ya habían sido puestos en España, gracias, globalmente hablando, a la acción de los trabajadores, reformadores sociales y a instituciones como las hasta aquí estudiadas.

Recibido el 2 de mayo de 2014. Aceptado el 19 de mayo de 2014.