

**LA CUESTIÓN SOCIAL DESDE CÁNOVAS HASTA DATO: EL NACIMIENTO
DEL DERECHO DEL TRABAJO EN ESPAÑA A TRAVÉS DE LOS
GOBIERNOS CONSERVADORES (1875-1920)**

Por

JOSÉ MARÍA MIRANDA BOTO / LUIS VELASCO MARTÍNEZ
Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social /
Investigador contratado del Departamento de Historia Contemporánea
Universidad de Santiago de Compostela / Universidad de Santiago de Compostela

josemaria.miranda@usc.es / luis.velasco@usc.es

Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 23 (2011)

RESUMEN: El presente comentario tiene por objeto analizar -a propósito de la sentencia del tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de junio de 2010- la problemática suscitada en España en relación con el valor de las cotizaciones a efectos de reunir los periodos de carencia necesarios para acceder a determinadas prestaciones por parte de los trabajadores a tiempo parcial; y en última instancia sobre la constitucionalidad de la D.A 7ª de la LGSS.

PALABRAS CLAVE: Trabajadores a tiempo parcial; Cotizaciones; Período de carencia; Prestaciones.

SUMARIO: I. El Derecho del Trabajo como respuesta conservadora a la cuestión social. II. El nacimiento progresista. III. Antonio Cánovas del Castillo. IV. Marcelo Azcárraga. V. Francisco Silvela. VI. Raimundo Fernández Villaverde. VII. Antonio Maura. VIII. Sánchez de Toca y Allendesalazar. IX. Eduardo Dato. X. Legislación frente a beneficencia. XI. Política laboral, crisis social, regionalismo y corporativismo. XII. Conclusiones.

**OVERCOMING THE FINAL DISCRIMINATION ON SOCIAL PROTECTION
ABOUT PART-TIME WORKERS (A PURPOSE OF THE STJUE OF JUNE 10,
2010, C-395/08 AFFAIRS AND C-396/08; BRUNO AND PETTINI)**

ABSTRACT: This work analyzes -on behalf of the judgment of European Union Court of Justice of June 2010- the problematic that arises in Spain in relation to the value of contributions to the effects of assembling the necessary waiting periods to access to some social security benefits by the part-time workers; and in last instance to determine the constitutionality of the 7th A.D of the LGSS.

KEYWORDS: Part-time workers; Contributions; Waiting period. Benefits.

SUMMARY: I. Introduction. II. The facts referred to the STJUE June 10, 2010. III. "Rationae materiae" scope of application of Framework Agreement on part-time work of. IV. The principle of non-discrimination: The clauses 4.1 of Directive 97/81/EC in relationship with the reasonable necessary antiquity period to access a retirement pension. V. Returning to the case held by the TC in STC 253/2004, December 22 or the unconstitutionality of the DA 7ª LGSS. VI. Conclusion.

I. EL DERECHO DEL TRABAJO COMO RESPUESTA CONSERVADORA A LA CUESTIÓN SOCIAL

El XIX fue un siglo de grandes convulsiones; en él surgieron algunas de las concepciones y de los axiomas político-ideológicos que marcaron el desarrollo de la política y la legislación contemporánea hasta nuestros días. Con su fe en el progreso, líricamente recogida en la pluma de Macaulay¹, dio lugar a un desarrollo económico, industrial y demográfico desmesurado que tuvo como consecuencia el establecimiento de terribles condiciones de vida y trabajo² para las personas que eran el motor de ese desarrollo, la clase obrera³. Sería inútil intentar sintetizar aquí lo que supuso la “cuestión social”⁴ a lo largo del siglo XIX, no sólo por sus consecuencias laborales, económicas y políticas, sino intelectuales, ideológicas e historiográficas. Abarca desde los escritos de Karl Marx⁵ hasta las encíclicas papales⁶, así como un amplio abanico de producción historiográfica.

¹ *The History of England from the Accession of James the Second*, vol.I. Proyecto Gutenberg, <http://www.gutenberg.org/files/1468/1468-8.txt>: “The more carefully we examine the history of the past, the more reason shall we find to dissent from those who imagine that our age has been fruitful of new social evils. The truth is that the evils are, with scarcely an exception, old. That which is new is the intelligence which discerns and the humanity which remedies them”.

² Vid. A. ESCUDERO, “Volviendo a un viejo debate: el nivel de vida de la clase obrera británica durante la Revolución Industrial”, *Revista de Historia Industrial*, 21, 2002, pp. 13-60.

³ Vid. J. RULE, *Clase obrera e industrialización: historia social de la revolución industrial británica 1750-1850*, Crítica, Barcelona, 1990.

⁴ Cfr. R. VILLARES, “Alfonso XII y Regencia”, en R. VILLARES y J. MORENO LUZÓN, *Restauración y Dictadura*, Crítica/Marcial Pons, Barcelona, 2009, p.165: “En el tránsito entre los siglos XIX y XX emergieron, como manantiales que brotan con la llegada de las primeras lluvias, problemas bien diversos que recibieron el nombre de *cuestiones* por sus analistas, generalmente expertos ajenos a ellas”. También L. SÁNCHEZ AGESTA, “Orígenes de la política social en España”, en VV.AA., *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, p.399: “Fue al mismo tiempo un tema académico, en el sentido directo del término, en cuanto fue considerado con reiteración en discursos en academias y ateneos y tuvo al mismo tiempo una dimensión popular que lo llevó a la letra de las más populares zarzuelas del llamado género chico, como *La Verbena de la Paloma*”.

⁵ En el *Manifiesto Comunista*: “En la misma proporción en que se desarrolla la burguesía, es decir, el capital, desarrollase también el proletariado, esa clase obrera moderna que sólo puede vivir encontrando trabajo y que sólo encuentra trabajo en la medida en que éste alimenta a incremento el capital. El obrero, obligado a venderse a trozos, es una mercancía como otra cualquiera, sujeta, por tanto, a todos los cambios y modalidades de la concurrencia, a todas las fluctuaciones del mercado”.

⁶ En las palabras de la encíclica *Rerum Novarum*: “En efecto, los adelantos de la industria y de las artes, que caminan por nuevos derroteros; el cambio operado en las relaciones mutuas entre patronos y obreros; la acumulación de las riquezas en manos de unos pocos y la pobreza de la inmensa mayoría; la mayor confianza de los obreros en sí mismos y la más estrecha cohesión entre ellos, juntamente con la relajación de la moral, han determinado el planteamiento de la contienda. Cuál y cuán grande sea la importancia de las cosas que van en ello, se ve por la punzante ansiedad en que viven todos los espíritus; esto mismo pone en actividad los ingenios de

La atención se centrará en este trabajo sobre una de las consecuencias que engendró este fenómeno, uno de los centrales en la agenda política del momento: la aparición gradual del Derecho del Trabajo⁷. Como es sabido, en numerosos países europeos sus primeras manifestaciones se ocuparon de la prohibición del trabajo de los menores o de la regulación de las condiciones de trabajo y de las edades mínimas de éstos. El paso del siglo XVIII al XIX fue testigo claro de un cambio en los modos de producción⁸ y también de las mentalidades⁹. Tuvo lugar la evolución desde un escenario donde el trabajo infantil era considerado como algo beneficioso y útil¹⁰ hacia un modelo donde la protección de la infancia y posteriormente de la condición femenina iba a desempeñar un papel central. Se han buscado numerosas explicaciones a este fenómeno, oscilantes entre el puro cálculo de industriales¹¹ y militares¹² hasta una postura moral, religiosa o política¹³.

A partir de estas disposiciones iniciales, el ámbito de la legislación, primero llamada obrera, luego social, finalmente laboral, fue aumentando por obra de los gobiernos, que encontraron en ella un modo de aliviar la presión de la sociedad y evitar la revolución profetizada por Marx. Desde el mirador de la Historia, se observa un dato que se reitera con demasiada frecuencia para no ser relevante: la extensión de la legislación social

los doctos, informa las reuniones de los sabios, las asambleas del pueblo, el juicio de los legisladores, las decisiones de los gobernantes, hasta el punto que parece no haber otro tema que pueda ocupar más hondamente los anhelos de los hombres”.

⁷ Cfr. M. ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del Trabajo*, 5ª edición, Civitas, Madrid, 1994: “Aparecen no sólo las primeras críticas, sino las primeras reacciones prácticas contra los excesos de la industrialización”.

⁸ Vid. R. HILTON (ed.), *La transición del feudalismo al capitalismo*, 3ª edición, Crítica, Barcelona, 1980.

⁹ Vid. M. WEBER, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, FCE, México, 2004.

¹⁰ Cfr. K. HONEYMAN, *Child Workers in England, 1780-1820: Parish Apprentices and the Making of the Early Industrial Labour Force*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2007: “Until the later eighteenth century, however, the consensus was that children should be productive for both economic and moral reasons”, citando a continuación a personajes tan dispares como John Locke y Daniel Defoe en defensa de la ocupación infantil.

¹¹ Cfr. A. MARTÍN VALVERDE, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, en VV.AA., *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987: “La advertencia de que la explotación masiva de mujeres y niños acarrearía a la sociedad a medio y largo plazos una grave depauperación de la salud de la población”.

¹² Vid. R. KASTNER, *Kinderarbeit im Rheinland: Entstehung und Wirkung des ersten preussischen Gesetzes gegen die Arbeit von Kindern in Fabriken von 1839*, SH Verlag, Stuttgart, 2004, sobre los supuestos intentos prusianos de mejorar la calidad de los ejércitos.

¹³ Cfr. A. MARTÍN VALVERDE, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, cit. p.LI: “La condición de víctimas indefensas del grupo de los trabajadores menores, cuyo sacrificio en aras del libre funcionamiento del mercado no sólo resultaba psicológicamente difícil de aceptar, sino que desmentía de forma concluyente el propio axioma liberal de la armonía preestablecida del orden social”.

suele deberse a gobiernos de signo conservador¹⁴. La apatía e inacción de los partidos liberales o progresistas puede haberse debido a que centraran sus prioridades en la reforma política, mientras que las formaciones conservadoras, satisfechas con el sistema político imperante, buscaran su consolidación y su continuidad planteando soluciones aceptables para ellos desde sus planteamientos ideológicos y que, a la vez, fueran soluciones capaces de liberar las tensiones acuciantes.

De esta manera, el Derecho del Trabajo aparece concebido como una herramienta de contrarrevolución o de reacción, un instrumento de las clases dominantes para mantener el *statu quo* a través de la concesión negociada de algunos de los derechos que de otra manera deberían ser obtenidos a través del conflicto¹⁵. Sería, pues, en su origen una táctica capaz de eliminar tensiones y ayudar a mantener el orden social y la propia estabilidad política del sistema. La Organización Internacional del Trabajo, en cierta manera, podría ser considerada la culminación de esta tendencia. Contemporánea de la Revolución Rusa en su nacimiento, no es difícil adivinar su intento de ofrecer justicia social a las masas para evitar reacciones violentas como las que habían terminado con los omnipotentes Zares.

En este trabajo se va a indagar sucintamente en la dimensión política del nacimiento del ordenamiento laboral, adoptando un enfoque histórico que pretende buscar en el Derecho del Trabajo español de épocas pasadas las huellas de la ideología conservadora o la simple intervención de gobiernos de este signo en su creación. Los ejes principales del análisis van a ser dos, la acción y la represión: el desarrollo de la legislación sobre condiciones de trabajo y la respuesta, tanto legislativa como ejecutiva, frente a las manifestaciones más *agresivas* de la cuestión social.

En este sentido, es menester advertir que tradicionalmente se ha tenido al desarrollo de la política social a finales del siglo XIX como una consecuencia de la presión obrerista. Sin embargo, esta afirmación es, cuando menos, discutible¹⁶. En el caso español, por

¹⁴ Vid. A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales en España: la crisis de 1917-1923*, Escuela Social, Murcia, 1977, p.18.

¹⁵ Conclusión ya alcanzada, para el caso español, por A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1992: "No es, pues, aventurado afirmar que las primeras leyes de trabajo encuentran su fundamento inspirador en el miedo de la sociedad y del Estado burgueses a lo que el jesuita padre Vicent califica, con su lenguaje siempre reconocible, como la invasora peste que llama ya a las puertas y se nos echa encima con el nombre de Socialismo y Anarquismo" y M. C. PALÓMEQUE LÓPEZ, "La función y la refundación del Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, 13, 2000: "La presencia histórica del ordenamiento jurídico laboral no se debe, desde luego, al azar o al capricho de legisladores, sino, antes al contrario, a la ejecución de una precisa y singular misión, cual es la *institucionalización* o *juridificación* de las contradicciones entre el trabajo asalariado y la titularidad de la organización productiva".

¹⁶ Cfr. F. MONTERO, "Conservadurismo y cuestión social", en J. TUSSELL, F. MONTERO y J.M. MARÍN, *Las derechas en la España contemporánea*, UNED, Madrid, 1997, p.59: "En la época citada la presión obrera y popular era todavía relativamente escasa, por lo que es discutible

ejemplo, la aparición de movimientos obreros fuerte fue algo tardía dado la escasa industrialización del país. Incluso el primero de Mayo contaría con escasa participación a partir de su institucionalización por el obrerismo internacionalista en 1889. También el número de votantes obreristas en los distritos urbanos, menos susceptibles de ser manipulados, eran escasos al lado de los candidatos republicanos hasta comienzos del siglo XX. Por tanto, puede sostenerse que esta aparición no responde tanto a una presión real, como a la perspectiva de que pueda aparecer dicha presión. Podría considerarse, en definitiva, que es una previsión, alentada además por factores filosóficos, religiosos y morales de los gobernantes ¹⁷.

II. EL NACIMIENTO PROGRESISTA

Manuel Alonso Martínez, en la Exposición del Real Decreto de 6 de octubre de 1888 por el que se disponía la publicación del Código Civil, consideró “un halago de la fortuna” ser él quien presentara a la Reina Regente tan importante legislación. Si esa misma fortuna le hubiera acompañado tres décadas antes, habría tenido el incomparable honor de ser, si no el padre, al menos el padrino de bautismo del moderno Derecho Civil en España y también del Derecho del Trabajo. En efecto, como jovencísimo Ministro de Fomento en el gobierno de Baldomero Espartero durante el bienio progresista, a él le correspondió presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre la industria manufacturera, con fecha de 8 de octubre de 1855. El texto era bastante más ambicioso de lo que serían efectivamente las primeras leyes laborales en España, regulando incluso el derecho de asociación. Con la llegada al poder de Leopoldo O'Donnell en 1858, el proyecto decayó.

Un segundo intento se produjo durante el sexenio revolucionario, en el reinado de Amadeo I, durante el segundo gobierno de Manuel Ruiz Zorrilla. Siendo ministro de Fomento el futuro Nobel José Echegaray, Manuel Becerra, que le sucedería en el cargo, presentó una proposición de ley el 20 de octubre de 1872, sobre la mejora de las condiciones morales de las clases obreras. Nótese la referencia a la moral del título, que recuerda indefectiblemente a la primera legislación británica ¹⁸. Dichas mejoras se

establecer un estrecho paralelismo, como a menudo se ha hecho, entre reivindicación obrera y reforma social (o considerar las reformas sociales como conquistas obreras arrancadas mediante presión)”.

¹⁷ Ibidem: “En España, como en otros países la reforma social no fue tanto ni sólo la consecuencia mecánica de un determinado desarrollo de las fuerzas económicas o fruto de la presión social, sino el resultado de la convergencia de diversos factores entre los que no puede descuidar el ideológico o mental”. Cfr. D. E. ASHFORD, *La aparición de los estados de bienestar*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1986; P. BALDWIN, *La política de la solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo, 1875-1975*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1992; G. RITTER, *El estado social: su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1991.

¹⁸ *La Health and Morals of Apprentices Act de 1802*

centraban totalmente en el trabajo infantil, prohibiéndolo por debajo de los 11 años y con un ramillete de medidas usuales en textos como éste. No fue siquiera discutido.

España subiría finalmente al tren del progreso en la gran oleada reformista de la década de 1870. En los convulsos tiempos de la I República, vio la luz la ley de 24 de julio de 1873, más conocida por el nombre de su polifacético autor, Eduardo Benot. La situación política en aquel momento rozaba lo catastrófico, con el carlismo en efervescencia y Cuba al borde del colapso, en plena sublevación cantonal, y con Gobiernos incapaces de mantenerse en el poder por más de cuatro meses. 6 días antes de la promulgación, había cesado Pi i Margall como Presidente del Poder Ejecutivo. En su escaso mes de poder se había fraguado esta legislación, dentro del rico plan de reformas sociales que traía en su agenda ¹⁹.

Benot, como Ministro de Fomento con Pi y con su sucesor Nicolás Salmerón, condujo firmemente la preparación del texto, más breve que la Exposición de motivos del texto de Alonso Martínez. Sólo contenía 11 expeditivos artículos y una disposición transitoria, no ocupando más de una columna en la primera página del número 209 de la Gaceta de Madrid, de 28 de julio de 1873. “Los niños y las niñas menores de 10 años no serán admitidos al trabajo en ninguna fábrica, taller, fundición o mina”, rezaba su artículo 1. El resto del contenido no se diferenciaba en gran medida de las normativas europeas contemporáneas, limitando la jornada diaria, prohibiendo el trabajo nocturno y fijando umbrales para el trabajo de los menores de 18 años y mayores de 10. Tan avanzado contenido no halló eco en la realidad: la eficacia de la Ley Benot fue muy limitada ²⁰.

III. ANTONIO CÁNOVAS DEL CASTILLO

A pesar de este inicio en la órbita progresista, correspondió a los gobiernos conservadores de la Restauración consolidar la legislación social en España. Antonio Cánovas del Castillo es una figura central en este análisis. En primer lugar, por su muy prolongado periodo al frente del gobierno ²¹, y en segundo lugar, por representar la más clásica de las concepciones analizadas.

¹⁹ Cfr. F. ENGELS, “Los bakuninistas en acción”, en C. Marx & F. Engels, *Obras Escogidas*, Tomo II (originalmente en *Internationales aus dem "Volkstaat" (1871-1875)*), Editorial Progreso, Moscú, 1974: “No sólo eran directamente ventajosas para los obreros, sino que, además, por sus efectos, tenían necesariamente que empujar a mayores avances y, de este modo, por lo menos poner en marcha la revolución social”

²⁰ Cfr. A. MARTÍN VALVERDE, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, cit, p.LIV: “No pasó, según opinión unánime, del papel del periódico oficial”.

²¹ Los periodos de gobierno de Antonio Cánovas del Castillo son los siguientes: 31 de diciembre de 1874 a 9 de enero de 1875 / 9 de enero de 1875 a 12 de septiembre de 1875 / 2 de diciembre de 1875 a 7 de mayo de 1879 / 9 de diciembre de 1879 a 8 de febrero de 1881 / 18 de enero de 1884 a 27 de noviembre de 1885 / 5 de julio de 1890 a 23 de noviembre de 1891 / 23 de

La posición de Cánovas ante la cuestión social abarca un amplio panorama que se extiende a lo largo de más de 25 años de vida pública y que refleja una notable evolución ideológica del político ²². Su hito inicial es el debate de 1871 en el Congreso de los Diputados sobre la Asociación Internacional de Trabajadores. En esta época, el reinado de Amadeo I, Cánovas no era sino un diputado de la oposición monárquica y borbónica, pero pronunció 3 discursos en el marco de esta importante controversia ²³. En este momento, su postura era un conservadurismo católico sin fisuras ²⁴, inexpugnable ante la Internacional y todo lo que el problema obrero conllevaba ²⁵.

Llegada la Restauración, ya presidente del Consejo de Ministros y con el Conde de Toreno al frente del Ministerio de Fomento, se aprobó la ley de 26 de julio de 1878, sobre trabajos peligrosos de los niños. En esta ocasión, la legislación abandonó las fábricas y se adentró en los espectáculos públicos, prohibiendo que los menores tomaran parte en determinadas actividades lúdicas de considerable riesgo. El enfoque de la ley era completamente diferente al de la ley Benot, de pleno Derecho Penal ²⁶. Su aplicación efectiva no alcanzó mayores éxitos que su predecesora, como puso de manifiesto la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1893, que instaba al Ministerio Fiscal a hacer respetar sus disposiciones ²⁷.

noviembre de 1891 a 11 de diciembre de 1892 / 23 de marzo de 1895 hasta su asesinato el 8 de agosto de 1897.

²² Cfr. J. A. PIQUERAS, *Cánovas y la derecha española: del magnicidio a los neocon*, Península, Barcelona, 2008.

²³ Cfr. C. SECO SERRANO, *Historia del conservadurismo español*, Temas de hoy, Madrid, 2000, p.256: "Cánovas había sido un seguidor, y comentador, de los principios de conciliación social (¿) de Pastor Díaz (...). Y ante los excesos de la nueva revolución se manifestaría en la misma onda de reacción registrada en todos los ámbitos de la Cámara. No podemos dejar a un lado, sin embargo, el contexto en que su condena del proletariado militante se produce: cuando, desdénando incluso los gestos simpatizantes de determinadas izquierdas burguesas - en primer término, la que representaba Pi i Margall -, los seguidores de Bakunin acaban de dar a luz su violentísimo *Manifiesto de los poderes de la tierra*".

²⁴ Cfr. J. M. GARCÍA ESCUDERO, *Cánovas, un hombre para nuestro tiempo*, BAC, Madrid, 1989, p.13. "Como no podía menos de ocurrir (todos somos hijos de nuestra época), su visión del catolicismo es eminentemente estática y conservadora, propia de quien, como político, ve en la religión el aglutinante social insustituible y la pieza principal del orden institucional".

²⁵ Cfr. J. L. COMELLAS, *Cánovas del Castillo*, Ariel Historia, Barcelona, 1997, p.148: "Una injusticia que con llamativa frecuencia se hace a Cánovas a la hora de valorar su pensamiento social es la de recordar *exclusivamente* sus discursos de noviembre de 1871. Son producto de un momento, de una coyuntura, de un tums y también de una falta de experiencia en el asunto".

²⁶ Cfr. A. MARTÍN VALVERDE, "La formación del Derecho del Trabajo en España", cit, p.LIII: "Se trataba, por tanto, más que de una ley de trabajo propiamente dicha, de una ley sobre los abusos de la patria potestad y de la posición patronal en la explotación del trabajo de menores".

²⁷ Cfr. A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, cit.: "Una interesantísima pieza jurídica, reveladora de las concepciones de la época sobre la defensa del trabajador menor de edad (...). Se dan cita todos los recursos del arsenal de la retórica humanitarista de finales del XIX"

Más allá de esta simbólica primera medida, la labor legislativa de los gobiernos de Cánovas se centró más en la represión que en la acción²⁸. A ellos les correspondió, en riguroso turno, completar la tarea de equipo que era organizar la legislación moderna propia de un Estado liberal. En este apartado, queda en el haber de Cánovas la aprobación del Código de Comercio, por Real Decreto de 22 agosto 1885, y el Reglamento de Policía Minera, por Real Decreto de 15 de julio de 1897²⁹. Si bien en 1891 y en 1892 se presentaron dos proyectos de ley sobre descanso dominical y condiciones de trabajo de mujeres y niños, que no fructificaron³⁰, lo cierto es que los esfuerzos legislativos canovistas se centraron más en la línea combativa y controladora que en la terapéutica.

En efecto, son varias las normas aprobadas en la década de los 90 durante las sucesivas presidencias del Consejo de Cánovas. Así, pueden señalarse la Circular de 31 de marzo de 1892, sobre la actividad de las asociaciones anarquistas; la Real Orden de 6 de abril de 1892, sobre cumplimiento de la Ley de asociaciones, especialmente referida a las sociedades obreras; o la Real Orden de 16 de abril de 1892, sobre Orden público.

Esta síntesis legislativa, sin embargo, no recoge en su plenitud la postura de Antonio Cánovas del Castillo ante la cuestión social. Para tener un panorama completo del personaje es menester recurrir a su actividad fuera del gobierno, principalmente en el Ateneo de Madrid, cuya presidencia ocupó³¹. Es muy significativo lo que allí expresó: “Por mi parte, opino que será más ventajoso a la larga el concierto entre patronos y

²⁸ Cfr. C. DARDÉ, “El conservadurismo canovista”, en J. TUSSELL, F. MONTERO y J.M. MARÍN, *Las derechas en la España contemporánea*, cit, p.39; A. ELORZA, “El significado político de la restauración” en A. ELORZA, *La modernización política de España*, Endymion, Madrid, 1974, pp.257-276; D. LÓPEZ GARRIDO, *El aparato policial en España: historia, sociología e ideología*, Ariel, Barcelona, 1987.

²⁹ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, pp.80-81: “La disposición legal más importante (entre las relativas a la seguridad y salud en el trabajo), en esta primera época, es el Reglamento de policía minera que, en desarrollo de las bases contenidas en el Decreto Ley de 29 diciembre 1868 aprobó el RD de 15 de julio de 1897. La sección primera contiene preceptos dirigidos a prevenir accidentes y lograr, entre otras finalidades, la conservación de la vida y seguridad de los obreros, fijando unas obligaciones elementales de reparación económica de los accidentes; otra muy completa sección, con normas para garantizar la seguridad en el trabajo, está concebida con una encomiable casuística”.

³⁰ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, p.183: “Aprobado en el Senado, pasó a ser debatido en el Congreso, donde arreciaron las críticas laicistas y liberales, impidiendo la aprobación definitiva del proyecto. Los grandes defensores del intervencionismo fueron los conservadores Cristóbal Botella y Salvador Bermúdez de Castro”.

³¹ Entusiasta, el MARQUÉS DE LEMA, *Cánovas o el hombre de Estado*, Espasa Calpe, Madrid, 1931, p.83: “El espectáculo de un hombre público que, sobre su labor personal en las Cortes, en las Academias y en el libro, abordaba en la cátedra a la sazón más reputada los más hondos problemas que apasionaba a aquella generación y que han de ser en todo tiempo fundamentales para el político digno de este nombre y para el gobernante, contrastando con la ignorancia de muchos y la intransigencia de los más”.

obreros, con o sin intervención del Estado, pero llegando a éste siempre que haga falta”³². Estos propósitos no llegaron a plasmarse en una obra legislativa, y puede discutirse, en vano, si, de no haber muerto en 1897, la habría conseguido sacar adelante en nuevos periodos de gobierno³³.

Ha de tenerse en cuenta, además, que cuando el breve gobierno de Posada Herrera creó la Comisión de Reformas Sociales³⁴, por impulso de Segismundo Moret desde el Ministerio de la Gobernación, Cánovas ocupó su primera presidencia³⁵. Su desempeño, no obstante, fue escaso, limitado a dos proyectos de ley³⁶, dado que menos de dos meses después de su nombramiento volvió a acceder a la presidencia del Consejo, cediendo su puesto en la Comisión al propio Moret.

La obra legislativa de Antonio Cánovas en el campo social, en definitiva, fue limitada. Comparado con otros señeros conservadores de la época, como Bismarck³⁷ o Disraeli³⁸,

³² Recogida en P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., p.182. Cfr. C. SECO SERRANO, *Historia del conservadurismo español*, cit., p.258: “Pero yendo más lejos todavía, llegaría a hablar de un socialismo de Estado, *que tanto se anatemia por algunos demócratas inocentes*, y que se justifica en la necesidad del Estado de *intervenir en los crecientes conflictos entre capital y trabajo*”.

³³ Así lo sostiene C. SECO SERRANO, “El Instituto de Reformas Sociales: un empeño conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Extra 1, 2003, p.35.

³⁴ Extensamente, M. D. DE LA CALLE, *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

³⁵ *Ibidem*, p.47: “Integra a conservadores interesados o con conocimientos del tema social, lo que le granjea el beneplácito del grupo y la prensa adicta”.

³⁶ Así lo afirma el propio Cánovas en el Tomo III de sus *Problemas Contemporáneos*, recogido en E. SANZ Y ESCARTÍN, “El pensamiento de Cánovas en el orden político y social”, en VV.AA., *Conferencias pronunciadas en el Ateneo de Madrid en conmemoración del nacimiento de Cánovas del Castillo*, Viuda e hijos de J. Ratés, Madrid, 1928, p.123: “Bajo mi presidencia, contribuí yo activamente a redactar los dos proyectos de ley sobre inválidos del trabajo el uno y el otro sobre el trabajo de los niños”.

³⁷ En 1878, el gobierno imperial, encabezado por Bismarck, lanzó un copioso programa de reformas sociales, destinado a mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora de la que estaba encaminada a convertirse en la locomotora económica de Europa. Ahora bien, esta decisión venía acompañada de una finalidad política oportunista que nadie ha osado discutir: plantear un desafío al emergente socialismo alemán, unificado tras el programa de Gotha, a la vez que se ponían en práctica medidas para su ilegalización. En el mismo año del Congreso de Berlín y en el que se ponía fin a la *Kulturkampf*, Bismarck iniciaba su lucha contra un nuevo enemigo, al que veía capaz de socavar el futuro del Imperio costosamente alcanzado.

³⁸ El segundo gobierno de Disraeli incluyó un gran programa de reforma social que tanta controversia ha despertado entre los historiadores. Las filas tories han aclamado este periodo como una época intensa de progreso (“A policy round which the country can rally”, en palabras del propio estadista), mientras que desde otras posiciones se ha señalado una auténtica falta de compromiso moral y la adopción de meras posiciones estratégicas. Cfr. F. BRADSHAW, *Social History of England*, Clive, Londres, 1927: “He passed legislation to placate the trade unions which perhaps postponed for a generation the appearance of a definite labour party”.

su balance es escaso. El menor desarrollo industrial de España en ese momento ³⁹, probablemente, contribuyó a que la cuestión social no fuera considerada en su momento como una prioridad ⁴⁰, o quizás fue una ceguera de político de otro tiempo ⁴¹. Con todo, no deja de resultar significativo que Cánovas muriera asesinado por un miembro de los grupos a los que tanto se esforzó por combatir ⁴².

En medio de los más de veinte años de hegemonía canovista sobre el Partido Conservador, se inserta el gobierno de Joaquín Jovellar, entre el 12 de septiembre de 1875 y el 2 de diciembre de 1875. En tan breve lapso, la cuestión social no formó parte de su actividad legislativa.

IV. MARCELO AZCÁRRAGA

Asesinado Cánovas en Santa Águeda, le sucedió al frente del Consejo de Ministros el general Marcelo Azcárraga, primero de forma transitoria ⁴³, y años después en dos nuevas ocasiones, siempre eso sí como engranaje entre dos *políticos* plenos: asegurando en dos ocasiones el tránsito hacia Sagasta y en una tercera el paso de Antonio Maura a Raimundo Fernández Villaverde ⁴⁴.

Considerado como un simple puente, o incluso como “una cimbra” ⁴⁵, no es fácil atribuir a Azcárraga el impulso de la legislación en materia social aprobada durante sus presidencias del Consejo. No deja de ser significativo el elenco de normas aprobadas

³⁹ Cfr. J. P. FUSÍ y J. PALAFOX, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Espasa, Madrid, 1997, pp.194 y ss.

⁴⁰ M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Cánovas. Su vida y su política*, Editorial Ambos Mundos, Madrid, 1951, pp.454 y ss. considera que la política social sí fue una prioridad para Cánovas y que fueron otros intereses los que frenaron su desarrollo.

⁴¹ Cfr. Cfr. J. L. COMELLAS, *Cánovas del Castillo*, cit., p.322: “Más no le dejó hacer el liberalismo, al que se aferraban tanto sus amigos como sus enemigos. En este punto, como en otros muchos - el mecanismo electoral, sin ir más lejos - no pudo modificar el sólido, paquidémico entramado de las estructuras consagradas. Nada hizo por crearlo, aunque sea costumbre atribuirle una parte de culpabilidad; nada pudo hacer para destruirlo”.

⁴² Ibidem, p.322: “Combatió con energía los desmanes sangrientos del terrorismo social (...). Pero la energía de Cánovas no significaba falta de comprensión ante el problema mismo, sino un aborrecimiento absoluto antes el método de tomarse la justicia por propia mano y a costa de víctimas inocentes (...). Por esa falta de simpatía hacia las soluciones violentas, más que por su falta de comprensión de los problemas, fue asesinado por un anarquista”.

⁴³ Cfr. la opinión del CONDE DE ROMANONES en sus *Notas de una vida*, Marcial Pons Historia, Madrid, 1999, p.326: “Ya sabía al recibir el encargo de la Reina que sólo presidiría el Gobierno el tiempo necesario para que Sagasta terminara su veraneo”.

⁴⁴ 8 de agosto de 1897 a 4 de octubre de 1897 / 23 de octubre de 1900 a 6 de marzo de 1901 y 16 de diciembre de 1904 a 27 de enero de 1905

⁴⁵ Así lo califica el CONDE DE ROMANONES en sus *Notas de una vida*, cit., p.137. Con severidad, p.198: “Era don Marcelo personalidad muy respetable, siempre dispuesto a recoger el poder cuando la Corona se lo ofrecía, fuesen cualesquiera las circunstancias. Contribuyó con esta generosa conducta a dañar a la propia persona del Monarca, por la confianza que inspiraba a éste saber que todo momento tenía guardas constitucionalmente las espaldas”.

tras suceder a Cánovas: la Ley de 2 de septiembre de 1897, sobre enjuiciamiento criminal de los atentados cometidos con explosivos y persecución de las asociaciones anarquistas; el Real Decreto de 16 de septiembre del mismo año, que la desarrollaba a propósito de las asociaciones anarquistas; y la Real Orden de 19 de septiembre, sobre creación de la policía judicial para perseguir los atentados cometidos con explosivos. Semejante cúmulo de disposiciones sobre un tema tan concreto, en una fecha tan señalada, parece responder más a una reacción frente al asesinato del Presidente del Consejo que a un programa legislativo trazado con anticipación.

Su segundo periodo de gobierno, en cambio, incidió más en la otra faceta que se está utilizando como indicador en este análisis, la mejora de las condiciones de vida y trabajo. En efecto, se cuentan en dicho tiempo una Real Orden de 10 de noviembre de 1900, sobre Asociaciones Mutuas de Accidentes de Trabajo; un Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, el reglamento para aplicación de la Ley Dato de 13 de marzo de 1900 ⁴⁶; otra Real Orden de 30 de noviembre del mismo años, sobre modelos de notas autorizadas y hojas estadísticas de accidentes de trabajo; un Real Decreto de 7 de diciembre sobre seguro de accidentes de trabajo en la contratación de obras públicas y una última Real Orden de 19 de diciembre, sobre partes de accidentes de trabajo.

El elenco no es despreciable para los cuatro meses que duró este gabinete, pero no puede pasarse por alto que todas estas normas giran en torno a la importantísima Ley Dato, aprobada durante el gobierno Silvela inmediatamente anterior. La obra legislativa social de Azcárraga, pues, en este mandato es un simple seguidismo del camino trazado, sin que puedan apreciarse rasgos de especial originalidad a pesar de los cambios en la composición del gabinete.

⁴⁶ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit, pp.89-90: "Disposición de extraordinaria importancia y en el que se contenían conceptos de patrono (quien contrate por salario el aprovechamiento de servicios personales para un trabajo cuya dirección y vigilancia se reserva, equiparando a ellos el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos), obreros (los que ejecutan habitualmente trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena, con remuneración o sin ella, comprendiendo los aprendices y a los dependientes de comercio), taller de familia (establecimiento en donde solamente estén empleados miembros de una sola familia o por ella adoptados bajo la dirección de uno de ellos), más otras definiciones como las de trabajos nocturnos, trabajos subterráneos, muchas de ellas aceptadas casi literalmente por el ordenamiento laboral posterior. Sobre niños se establecía que los menores de diez años, de ambos sexos, no serían admitidos en ninguna clase de trabajo, fijando restricciones para la actividad de los comprendidos entre aquella edad y los dieciocho años, con los topes intermedios de catorce y dieciséis. Las restricciones aludían al tiempo de trabajo, trabajos nocturnos, subterráneos, peligrosos, inmorales, violentos, en domingos y días festivos, etc. A favor de los menores de catorce años se imponía a las empresas la obligación de otorgarles dos horas diarias, no computables como jornada, para adquirir instrucción primaria y religiosa si no la hubieren recibido, e incluso, en algunos casos, la obligación de sostener a sus expensas centros de formación adecuados. Al lado de todo ello se determinaban los requisitos necesarios para la admisión de los menores al trabajo. En relación con el trabajo de las mujeres no menores, estas normas contenían particularmente una protección para los supuestos de maternidad -embarazo y puerperio- y en determinado sentido equiparaban la mujer al menor. La protección a la madre fue

V. FRANCISCO SILVELA

Reorganizado el Partido Conservador tras la muerte de Cánovas, asumió su liderazgo, no sin discrepancias, Francisco Silvela, *la daga florentina*. La obra legislativa en este terreno de Silvela marca un claro punto de inflexión entre el modo *clásico* de enfocar la cuestión social, el de Cánovas, y lo que va a ser un enfoque conservador *moderno*⁴⁷, ya entrado el siglo XX. El grueso de la legislación buscaba mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la masa de los trabajadores, ciertamente influida por las ideas filosóficas del presidente del Consejo⁴⁸.

Data de este periodo⁴⁹ una norma tan señera como la Ley de 30 de enero de 1900, sobre accidentes de trabajo⁵⁰, apadrinada por Eduardo Dato desde el Ministerio de la Gobernación⁵¹. Supuso el nacimiento de una protección social moderna en España.

ampliada a través de la Ley de 8 enero de 1907 y, mucho más en general, el Real Decreto de 12 de abril de 1910”.

⁴⁷ A pesar de las aparentes dudas del propio Silvela. Cfr. L. ARRANZ NOTARIO, “Francisco Silvela (1845-1905) y las incertidumbres del regeneracionismo conservador”, en VV.AA. (S. Rus Rufino y J. Zamora Bonilla, coords.), *Una polémica y una generación. Razón histórica del 1898*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, León, 1999, pp.36-7: “Silvela empleó sus últimas energías intelectuales en un ciclo de conferencias en el Ateneo de Madrid, dedicadas - no muy sistemática ni ordenadamente - a intentar una fundamentación en el terreno ético de la política social que aparecía a sus ojos como el principal desafío al orden liberal (...). Lo que buscaba Silvela era incitar a la creación de una especie de frente intelectual que denominaba espiritualistas (...) con el propósito de neutralizar el ambiente de odio generado por los materialistas defensores de la lucha de clases (...). La inseguridad y una cierta improvisación que se advierte en lo que representó su tentativa de definir un nuevo conservadurismo, no impide advertir que en el Silvela dubitativo y a menudo descorazonado ante las dificultades que irritaba a Cánovas, quedaba mucho de las certidumbres de éste último”.

⁴⁸ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., p.193: “Defensor de un organicismo de matices biológicos (...), propugnando una renovación de esas fuerzas colectivas y hacer que el impulso que el Estado recibe de las fuerzas sociales en el sentido del progreso, no venga sólo de la acción individual, sino que se suavice, se dulcifique y se temple con la intervención de las colectividades, de las corporaciones”.

⁴⁹ 4 de marzo de 1899 a 18 de abril de 1900

⁵⁰ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit, pp.111-2: “Dentro de la previsión social el régimen que antes y más completamente se desarrolla es el de la cobertura contra los accidentes de trabajo. De esta Ley, conocida como Ley Dato, se ha dicho que representó el origen de la legislación obrera en España. Las definiciones que la Ley facilitó de accidente de trabajo (“toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena”), de patrono (“el particular o compañía propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste”) y operario (“todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por cuenta ajena”) han llegado a ser clásicas y han alcanzado una rotunda operatividad positiva en nuestros días. La Ley establecía, además, la distinción entre las consecuencias del accidente -incapacidades, con sus respectivos grados y muerte-, agravaba las responsabilidades del patrono por carencia de mecanismos de seguridad y protección, fijaba como salario para el cálculo de las indemnizaciones el que efectivamente recibiere el obrero, menos el de los días festivos, al sobrevenir el accidente, eximía de responsabilidad a los patronos si el accidente fuere debido a fuerza mayor extraña al trabajo y, finalmente, autorizaba a aquéllos para que sustituyeran sus obligaciones por un seguro voluntario concertado a su costa en una sociedad de seguros debidamente constituida”.

⁵¹ Durante su permanencia al frente de este Ministerio tuvo lugar un famoso debate. Cfr. C. SECO SERRANO, “El Instituto de Reformas Sociales: un empeño conciliatorio entre dos ciclos

Seguía así el gobierno de Silvela la senda trazada por Bismarck dos décadas antes, al abrir el camino a una intervención pública activa en el campo de la protección social. A ella siguieron el Real Decreto de 28 de julio de 1900, que la desarrollaba ⁵²; una Real Orden de 2 de agosto del mismo, que contenía el catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo; y un Real Decreto de 27 de agosto, sobre el aseguramiento de accidentes de trabajo por sociedades de seguros.

Continuando con el único hilo conductor que podía encontrarse desde 1873, también se produjo la consolidación de la legislación sobre trabajo de menores con la ley de 13 de marzo de 1900. La edad en esta ley era la misma que en la primera norma, 10 años, pero su ámbito ya era general: “no serán admitidos en ninguna clase de trabajo”. Posteriormente, una Real Orden de 30 de julio de 1900 rebajó en un año esa edad mínima para los niños que supieran leer o escribir. Junto con los niños se regulaba así mismo el trabajo de las mujeres, incluyendo la reducción de jornada de una hora por lactancia. Varias disposiciones, por último, se referían al control en la aplicación de la ley y a las sanciones por su infracción ⁵³.

Un tercer ámbito digno de mención durante el primer gobierno de Silvela fue el de la instrucción obrera, promovida desde el nuevo Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes por Antonio García Alix ⁵⁴. En un evidente intento de mejorar la educación de las masas y de contribuir de tal manera a mejorar sus posibilidades, cuatro normas de este periodo se ocuparon, respectivamente de la creación de escuelas en los establecimientos industriales y fabriles ⁵⁵ y de las clases nocturnas para obreros (en sendos Reales

revolucionarios”, cit., p.35: “En cambio, resulta muy significativo el hecho de que cuando Dato volvió a hablar de un necesario, e inaplazable, intervencionismo del Estado en la cuestión social, se alzase frente a él la oposición y la crítica de quienes, fieles al concepto tradicional del liberalismo económico, se rasgaron las vestiduras ante la nueva doctrina sustentada por el político conservador: de una parte, Romero Robledo, en estos términos: «El Estado no tiene ninguna, absolutamente, ninguna facultad para intervenir en las relaciones de patronos y obreros»; de otra, Segismundo Moret, con una desafiante pregunta: «¿Intervención? ¿En qué, cómo y para qué?»“

⁵² Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.112: “Aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley de accidentes de trabajo. Se trata de una norma de contenido instrumental, si bien detalló que estando contratada la obra se consideraría como patrono al contratista, subsistiendo siempre la responsabilidad subsidiaria del propietario de la obra e industria, equiparando, además, al Estado, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos a los particulares y compañías”.

⁵³ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.89: “Vino a superar ampliamente la disciplina de la Ley Benot. E indiscutible la trascendencia de la Ley en la conformación de un ordenamiento laboral proteccionista, pero resulta inexacta pese a todo la opinión de que el derecho del trabajo fue creado para la mujer y el niño y en él ha venido después a refugiarse el hombre, aunque se trate de una frase enormemente gráfica”.

⁵⁴ Cfr. R. VILLARES, “Alfonso XII y Regencia”, cit., p.329: “El primer resultado importante de la lectura pedagógica del Desastre consistió en la creación del ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (...). El ministro (...) pertenecía al ala del partido más alejada del catolicismo activo e insufió energías a la educación estatal”.

⁵⁵ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit.: “Impuso a los patronos, gerentes y directores de fábricas, explotaciones, industrias y talleres la

Decretos de 25 de mayo de 1900), así como de las recompensas para los profesores de clases nocturnas organizadas para obreros (Real Orden de 16 de julio de 1900) y con carácter más general de la instrucción pública del obrero (Real Orden de 30 de julio de 1900).

Merece la pena señalar el enfoque políticamente conservador que inspiraba este programa de alfabetización. La Real Orden de 30 de julio, al diseñar el contenido de esta instrucción elemental, lo fijaba en las siguientes materias: lectura, escritura, ligeras nociones de Gramática castellana, las cuatro operaciones de Aritmética con número enteros y, hecho que aquí se quiere destacar, Doctrina [con mayúscula en el original, contrastando con el resto de materias] cristiana.

El segundo y último periodo de Silvela en la presidencia del Consejo de Ministros, mucho más breve, fue el escenario de otro de los hitos de la legislación social: la transformación de la Comisión de 1883 en el Instituto de Reformas Sociales de 1903 por obra del Real Decreto de 23 de abril⁵⁶. Si bien el proyecto de creación de un Instituto de Trabajo perteneció inicialmente al último gobierno de Sagasta, con José Canalejas como Ministro de Agricultura, Industria y Comercio⁵⁷, vio la luz en este periodo, de la mano de Antonio Maura como Ministro de Gobernación, en lo que era su primer cargo ministerial en el Partido Conservador⁵⁸. Tanto se ha escrito sobre la importancia del Instituto de Reformas Sociales en España que es ocioso reiterarlo aquí. Sólo debe ponerse de manifiesto la decisión de Silvela, sorprendente desde los ojos de la política de hoy, de

obligación de costear una escuela para sus obreros menores de dieciocho años o, en su caso, la de concederles una hora diaria del tiempo de labor reglamentaria para que adquirieran la instrucción elemental”.

⁵⁶ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., pp.83-4: “De no haber sido pro la creación de este Instituto, ni una sola disposición de carácter social hubiera sido promulgada en el ambiente político de la época. Pero aun no siendo este mérito pequeño todavía es mayor el que supuso la perfección técnica de los instrumentos legales elaborados en su seno y su ordenación y sistema; no en balde la creación del Instituto de Reformas Sociales respondió a la exigencia de institucionalizar la función interventora del Estado, siguiendo ejemplos de otros muchos países. La extraordinaria importancia del Instituto en la historia de la legislación laboral española ha pasado inadvertida o, en otro caso, ha sido despreciada por la mayoría de los contemporáneos. Personalmente estimo que es muy difícil estudiar en serio cualquier institución de nuestro derecho del trabajo vigente sin remontarse a los estudios y publicaciones del Instituto”.

⁵⁷ Para el caso español, Cfr. R. VILLARES, “Alfonso XII y Regencia”, cit., p.342: “En los inicios se mostró más comprometido con ella el partido conservador, mientras que su adversario se incorporó después, cuando aceptó el *nuevo liberalismo* que, inspirado por el solidarismo francés o las experiencias británicas, apadrinaba el demócrata José Canalejas”, y C. SECO SERRANO, “El Instituto de Reformas Sociales: un empeño conciliatorio entre dos ciclos revolucionarios”, cit., p.36: “En la otra vertiente del «turnismo» se había producido, en estas mismas fechas, y en contradicción con Moret y con Montero Ríos, una clarividente crítica escrita contra el hasta entonces inalterable inhibicionismo del Estado en los conflictos sociales, por parte de una de las figuras más notables del liberalismo democrático en el siglo que acababa de inaugurarse, y que a partir de 1910 había de convertirse en indiscutible jefe del Partido liberal. Me refiero a José Canalejas”.

⁵⁸ Eduardo Dato ocupó en este Gobierno la cartera de Gracia y Justicia.

nombrar como su presidente al republicano Gumersindo de Azcárate ⁵⁹, declarado adversario del sistema.

Junto a este hecho capital, merece la pena reseñar la aprobación de una notable cantidad de normas dedicadas a cuestiones menores y de desarrollo de la legislación anterior. Así, pueden mencionarse la Real Orden de 14 de enero de 1903, sobre responsabilidad de patronos y directores de obras en los accidentes de trabajo; la Real Orden de 29 de enero, que establecía un cuestionario sobre medidas de seguridad e higiene adoptadas voluntariamente por las empresas ⁶⁰; la Real Orden de 6 de febrero, con un nuevo cuestionario, en este caso sobre condiciones de vida de los obreros y sobre huelgas ⁶¹; el Real Decreto de 13 de febrero, sobre una estadística de movimientos migratorios; la Real Orden de 25 de febrero, aclarando algunos aspectos de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900; la Real Orden de 12 de mayo, incluyendo en la legislación sobre accidentes de trabajo a los obreros de la navegación y de industrias marítimas; la Real Orden de 12 de mayo, con nuevas aclaraciones del Reglamento de accidentes de trabajo; y un último Real Decreto de 8 de julio, sobre la declaración de incapacidades derivadas de accidente de trabajo.

Como se puede comprobar, las preocupaciones de este gobierno contrastan marcadamente con lo que habían sido las líneas legislativas de Cánovas.

VI. RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE

Poco puede decirse de la intervención social de los dos gobiernos del Marqués de Pozo Rubio ⁶², más preocupado por las cuestiones financieras y fiscales. En su primer mandato, se limitó a la aprobación del Real Decreto de 15 agosto de 1903, que recogía el

⁵⁹ Cfr. A. POSADA, "Recordando al Instituto de Reformas Sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Extra 1, 2003, p.21: "Sólo teniendo presente el influjo de Azcárate y su rara, única posición en la política, podrá explicarse, hecho capital, que siendo el maestro un republicano militante, jefe en ocasiones de la minoría republicana del Congreso de los Diputados, haya, sin embargo, sido constantemente respetado como personalidad casi sagrada para todos, salvo para algún desdichado, por todos los Gobiernos, conservadores y liberales, en la presidencia del Instituto, en cuyas manos ponía el Estado la acción de estudio y de posible alivio de tantos profundos dolores sociales y de las más graves preocupaciones de orden social que la marcha del mundo impone a los Gobiernos".

⁶⁰ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.100: "Mandó remitir a los alcaldes, por conducto de los gobernadores, cuestionarios con los datos indispensables de las medidas adoptadas en toda clase de industrias para la seguridad e higiene general en fábricas y talleres, debiendo ser cumplimentados por los propietarios, directores o empleados más caracterizados de las fábricas o talleres existentes en cada localidad".

⁶¹ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.100: "Tiene el propósito de reunir datos para el conocimiento de la cuantía y distribución de salarios, condiciones de alimentación y habitación, auxilios benéficos y de carácter moral o espiritual de los obreros y sobre la etiología de las huelgas".

⁶² 20 de julio de 1903 a 5 de diciembre de 1903 / 27 de enero de 1905 a 23 de junio de 1905.

Reglamento del Instituto de Reformas Sociales, y en el segundo, al Real Decreto de 19 abril de 1905, con el Reglamento para la aplicación de la Ley de descanso dominical⁶³.

VII. ANTONIO MAURA

Si Francisco Silvela fue el iniciador, al mallorquín Maura corresponde el honor de haber dado el más firme paso para la consolidación del Derecho del Trabajo, aunque se le ha considerado “poco interesado en los temas sociales y económicos e individualista convencido”⁶⁴. Tras suceder a Fernández Villaverde en la presidencia del Consejo (y en la jefatura del Partido Conservador)⁶⁵, su primer periodo de gobierno⁶⁶ fue el escenario de la aprobación de una copiosa normativa sobre condiciones de vida y de trabajo.

Algunas fueron continuación de líneas de trabajo anteriores, como el Real Decreto de 29 de diciembre de 1903, sobre el nombramiento de vocales del Instituto de Reformas Sociales, o el Real Decreto de 24 de noviembre de 1904, sobre el funcionamiento del Instituto. Próximas a ellas son la Circular de 10 de mayo de 1904, relativa a la información sobre condiciones de vida de los obreros y sobre huelgas; la Real Orden de 12 de mayo, con instrucciones para la inspección del trabajo de mujeres y niños por las Juntas Locales de Reformas Sociales; y la Real Orden de 3 de agosto de 1904, por la que se constituyeron las Juntas de Reformas Sociales. Un mojón más en la protección de los colectivos desfavorecidos fue la Ley de 12 de agosto, sobre protección de la infancia.

Pero la mayoría fueron iniciativas novedosas, que incorporaron al acervo laboral medidas que ya existían en otros países europeos, y que habían contado en sus países de origen con un marchamo conservador en su introducción. Entre éstas se cuentan el Real Decreto de 19 de febrero de 1904, con el Reglamento provisional de la Inspección Industrial; la Ley de 3 marzo del mismo año, que hizo obligatorio el descanso dominical⁶⁷

⁶³ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit.: “En éste, además de un desarrollo de la normativa de la Ley, se contenían conceptos de considerable interés. Así se interpretaba el trabajo material como el empleo de la actividad humana en que predomine el ejercicio de las facultades físicas; y se definía el trabajo por cuenta ajena como el que se realiza por orden de un tercero, sin más beneficio para el que lo ejecuta que el jornal que recibe”.

⁶⁴ Vid. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., p.197.

⁶⁵ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX: de la crisis de la Restauración al Estado de partidos: 1898-2000*, Tecnos, 2005, p.58: “El proyecto maurista nace de la percepción del agotamiento del modelo político canovista”.

⁶⁶ 5 de diciembre de 1903 a 16 de diciembre de 1904

⁶⁷ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.96: “Fue la primera norma sobre descanso dominical, para prohibir en domingo el trabajo material por cuenta ajena -y el efectuado con publicidad por cuenta propia-, en toda clase de centros y actividades, exceptuando aquellos trabajos que no fueren susceptibles de interrupción, los de reparación y limpieza indispensables para no suspender con ellos las faenas de la semana en los

(en la que se recogía el derecho del operario a quien correspondiese trabajar en domingo para ausentarse durante el tiempo necesario para el cumplimiento de sus deberes religiosos), con sus correspondientes normas de desarrollo en el Real Decreto de 19 de agosto de 1904, y la Real Orden de 17 de septiembre, que enumeraba los trabajos exceptuados de esta normativa.

Tan interesante como la obra del primer Maura es lo que no llegó a hacer durante su mandato. En efecto, existen dos proyectos de Ley que no cuajaron y que se ocupaban de dos temas centrales: el contrato de trabajo (20 de abril de 1904) y las huelgas y coligaciones (14 de octubre de 1904, presentado por el Senado, que presidía en aquel momento Azcárraga). Nótese que ninguna de las normas enumeradas se ocupaba, en principio y aparentemente, de la represión de las conductas obreras: el segundo de los proyectos admitía la existencia de huelgas, bajo determinadas circunstancias, pero, eso sí, castigaba severamente aquéllas que se salían del cauce establecido. Fracasado en las Cortes, fue nuevamente presentado por el gobierno liberal de Moret en 1906, conociendo el mismo éxito.

Curiosamente, Maura fue en este tiempo objeto de varios atentados anarquistas, el más grave de los cuales, perpetrado por Joaquín Miguel Artal, tuvo lugar en Barcelona durante la visita de Alfonso XIII diseñada por el propio Maura para incrementar la popularidad del monarca. El fracaso del atentado le deparó una pena de 17 años de prisión, muriendo en la cárcel durante el cumplimiento de su condena. Debe recordarse que Michele Angiolillo, el asesino de Cánovas, fue ejecutado.

El *Gobierno Largo* de Maura⁶⁸ supuso una primera edad de oro del Derecho del Trabajo en España. A lo largo de sus casi tres años de duración, se aprobó un catálogo de normas que extendían la tutela estatal a numerosos ámbitos de las relaciones laborales⁶⁹.

A semejanza del primer periodo, una parte de ellas continuaba la obra de los anteriores gobiernos, tanto conservadores como liberales⁷⁰. Entre ellas, pueden citarse la Real Orden de 15 de marzo de 1907, sobre funciones de los Inspectores Regionales de

establecimientos industriales y los eventualmente perentorios por la inminencia del daño, accidentes naturales u otras circunstancias especiales. Para los que trabajaren en domingo se establecía el derecho a gozar de una pausa para el cumplimiento de sus deberes religiosos, la prohibición de actuar en dos domingos consecutivos y la restitución del descanso en día laborable. El descanso se entendía de veinticuatro horas de las doce del sábado a las doce del domingo”.

⁶⁸ 25 de enero de 1907 a 21 de octubre de 1909

⁶⁹ Obviamente, no sólo hubo actividad en este campo. Cfr. M. FRAGA IRIBARNE, *El pensamiento conservador español*, Planeta, Barcelona, 1981, p.153: “Fueron, en todo caso, los 33 meses más fecundos de la Restauración, en todo lo relativo a legislación y administración; el primer intento serio de *regeneración nacional*, en hechos y no en palabras”.

⁷⁰ Destacadamente, en 1906 el Gobierno de Moret había creado la Inspección de Trabajo.

Trabajo; la Real Orden de 24 de mayo de 1907, exceptuando las panaderías del descanso dominical; la Real Orden de 2 de julio de 1907, desarrollando la labor inspectora por las Juntas de Reformas Sociales; la Real Orden de 13 de diciembre de 1907, sobre delegaciones de la Sección Femenina Administrativa del Instituto de Reformas sociales; la Real Orden de 13 de diciembre de 1907, que encargaba la inspección del cumplimiento de la Ley de Descanso Dominical a las Juntas de Reformas Sociales; en el mismo campo, la Real Orden de 10 de enero de 1908, estableciendo la nulidad de los pactos entre obreros y patronos opuestos a la Ley de Descanso Dominical; o el Real Decreto de 28 de enero de 1908, sobre Facultades de las Juntas de Reformas Sociales en la inspección de trabajo.

Otro de los temas clásicos, el trabajo de menores, continuó su desarrollo legislativo. En este campo hay que señalar el Real Decreto de 25 de enero de 1908, sobre industrias y trabajos en los que se prohíben total o parcialmente a los niños menores de dieciséis años y mujeres menores de edad; el Real Decreto de 18 de noviembre de 1908, sobre trabajo a bordo de los menores de catorce años; y la Real Orden de 30 de diciembre de 1908, sobre el trabajo de menores de diez años en industrias de hilatura.

Pero nuevamente a imagen de lo acontecido en su primer gobierno, este periodo de poder de Maura se caracterizó por la innovación. En primer lugar, debe citarse el cuerpo de normas dedicado a la fundación y puesta en marcha del Instituto Nacional de Previsión: la Ley de 27 febrero de 1908, que lo creó ⁷¹; el Real Decreto de 10 de diciembre de 1908, que recogía un Reglamento de entidades análogas al INP ⁷²; el Real Decreto de 24 de diciembre de 1908, con sus Estatutos Provisionales; y el Real Decreto de 26 de enero de 1909, que los declaró definitivos.

También se regularon cuestiones variadas, que abarcaban desde el Real Decreto de 18 de julio de 1907, que prohibía el establecimiento de cantinas que perteneciesen a los patronos en las fábricas y explotaciones, y ordenaba el pago del salario en moneda de curso legal; hasta la emigración, regulada en la Ley de 21 de diciembre de 1907, con su

⁷¹ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.109: "La eficaz labor del Instituto de Reformas sociales se hizo sentir muy especialmente en la constitución de otras entidades autónomas, como fue el Instituto Nacional de Previsión (INP), que nace para difundir e inculcar la previsión popular, especialmente la realizada en forma de pensiones de retiro; administrar la mutualidad de asociados que al efecto y voluntariamente se constituyese bajo su patronato; estimular y favorecer dicha práctica de pensiones de retiro, procurando su bonificación con carácter general, o especial, por entidades oficiales o particulares. De éxito o fracaso de la entidad, en la comparación propósitos-resultados, dice más que nada el actual grado de desarrollo de la seguridad social española, profundamente unida en todo momento al INP".

⁷² Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.109: "Entre ellas figuran las Cajas de pensiones de retiro a favor de las clases trabajadoras constituidas por la acción social, como instituciones dedicadas a dicha exclusiva finalidad, o que formasen parte integrante de montepíos, sociedades de socorros mutuos y otras asimismo establecidas con fines exclusivamente benéficos".

reglamento provisional en el Real Decreto de 30 de abril de 1908. Quedó sin aprobar un Proyecto de Ley de 29 de mayo de 1908, sobre Contrato de Trabajo, cuya elaboración corrió a cargo de Juan de la Cierva.

El campo de actuación más destacado de este periodo, sin embargo, no fue el de la mejora de las condiciones de vida y trabajo. Frente a la actuación represora de épocas anteriores, se constata a lo largo de este gobierno de Maura un firme intento de *civilizar* las disputas laborales, reconduciéndolas a mecanismos jurídicos. Es el reconocimiento más notable de que la cuestión social forma parte del sistema y que debe ser resuelta desde dentro. Las palabras del propio Maura en el Congreso de los Diputados son muy reveladoras: “La huelga es el ejercicio elemental, incontestable, del derecho de propiedad del operario sobre su trabajo; es una forma de asociación en que aporta el operario su actividad como el capitalista sus ahorros, sus pesetas. ¿Hay cosa más elemental, más intrínsecamente legítima, más santa?”⁷³.

El elenco es variado y contempla numerosos aspectos de este problema. Así, hay una primera Real Orden de 26 de junio de 1907, con reglas sobre pactos entre patronos y obreros; un Real Decreto de 16 de enero de 1908, con el reglamento de la Ley de Sindicatos agrícolas, aprobada por Moret⁷⁴; y dos Leyes de 19 de mayo de 1908, relativas a los Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial⁷⁵ y a los Tribunales Industriales⁷⁶, acompañada esta última por un Real Decreto de 20 de octubre de 1908.

⁷³ Sesión de 21 de octubre de 1912

⁷⁴ Y que estaba siendo utilizada para la promoción del sindicalismo católico. Vid. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., pp.256-7.

⁷⁵ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.103: “Estableció el procedimiento a seguir para dar solución pacífica a los conflictos surgidos entre obreros y patronos. Esta importante disposición aludía tanto a la huelga como al paro o cierre patronal, y pretendía imponer procedimientos de negociación preventiva, intentando primero la conciliación y después el arbitraje”.

⁷⁶ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.107: “Presentó una extraordinaria importancia en orden a la defensa de derechos laborales. Se crearon Tribunales industriales en todas las capitales de provincia y en algunas cabezas de partido de relevante importancia. Los Tribunales, con jurisdicción sobre todo el territorio del partido, se componían de un juez de primera instancia como presidente; de tres jurados y un suplente, designados por el litigante obrero, de entre los que figurasen en la lista elegida por patrono, y de tres jurados y un suplente, designados de análoga e inversa forma por el litigante patrono. La competencia se extendía a reclamaciones civiles surgidas entre patronos y obreros, o entre obreros del mismo patrono, sobre cumplimiento o rescisión de los contratos de arrendamiento de servicios, de los contratos de trabajo o de los de aprendizaje, y, en segundo lugar, a los pleitos surgidos en la aplicación de la ley de accidentes de trabajo. Por cierto que contiene la Ley dos importantes preceptos, uno sobre presunción contractual -“el contrato se supone siempre existente entre todo aquel que da trabajo y el que lo presta”- y sobre fuentes de las obligaciones contractuales el segundo: “a falta de estipulación escrita o verbal, se atenderá el Tribunal a los usos y costumbres de cada localidad en la respectiva clase de trabajo”. Sin embargo, la vigencia de la Ley de 1908 no se prolongó mucho tiempo, siendo derogada por la de 22 de julio de 1912.

La última norma relevante del periodo es muy significativa, por cuanto traduce el firme empeño de Maura de regular el conflicto colectivo, retomando la intención frustrada en su primer gobierno. La Ley de 27 de abril de 1909, sobre Huelgas y coligaciones, supuso el primer reconocimiento de una huelga no criminalizada, si bien su verdadera trascendencia práctica fue mucho menor de la esperada⁷⁷.

El reverso de la moneda es la autoritaria actitud de Maura ante los incumplimientos. No ha de olvidarse su firmeza, tan criticada, en la represión de la Semana Trágica de Barcelona, que ya había sido vislumbrada en el proyecto de ley antiterrorista presentado por Juan de la Cierva, que no llegó a salir adelante⁷⁸.

Terminada la travesía del desierto tras casi 10 años alejado del poder, el tercer⁷⁹ y el cuarto⁸⁰ gobierno de Maura fueron menos destacados en lo social que los dos anteriores. La innovación característica pareció apagarse, dando paso a las normas de detalle y de escaso calado, que en algunos casos venían a completar en cierta manera el trabajo iniciado años antes. Pueden enumerarse en este periodo el Real Decreto de 16 de mayo de 1918, regulando el Consejo Superior de Emigración; el Real Decreto de 31 de mayo de 1918, sobre indemnizaciones por paro forzoso a obreros de la industria textil algodónera; la Ley de 4 de julio de 1918, sobre jornada mercantil; el Real Decreto de 16 de octubre de 1918, que desarrollaba un reglamento provisional sobre jornada en la dependencia mercantil; la Real Orden de 3 de mayo de 1919, sobre apertura y cierre de establecimientos mercantiles durante el estío; el Real Decreto de 10 de junio sobre trabajo nocturno en panaderías; o la Real Orden de 12 de junio de 1919, sobre la jornada de trabajo en peluquerías.

⁷⁷ Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.103-4: "Regula el derecho de los patronos y obreros a formar o sostener coligaciones y huelgas, derogando el art. 556 del Código Penal de 1870, todo ello sin perjuicio de los derechos que dimanaren de los contratos que hubieran celebrado. En la aprobación de la Ley debió influir, sin duda, la realidad de los hechos, pues según estadísticas de la época, de 1905 a 1909 se habían producido 575 huelgas con un total de 76.672 participantes y con un pérdida de 900.000 días de trabajo, aproximadamente; sin embargo parece que el cauce legal no redujo e número de huelgas pues para 1919 se facilita el de 895 que pasan a 1.060 en 1920. En los casos en que en estos conflictos, por parte patronal u obrera, se empleasen violencias, amenazas o coacciones, se incurría en responsabilidad sancionable, suponiendo que tales conductas no tipificaran delitos del Código Penal, así como perturbaciones del orden público o los actos de proselitismo u obstaculización violentos (...). Esta Ley jugaría un significativo papel en la necesaria canalización del conflicto laboral, aunque no eliminó, ni siquiera redujo sustancialmente, las actuaciones públicas represivas del movimiento obrero, a lo que debieron acudir disposiciones específicas, tal como la Ley de amnistía de 8 de mayo de 1918".

⁷⁸ Cfr. J. P. FUSÍ y J. PALAFOX, *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*, cit., p.181: "Maura galvanizó la política. Su proyecto de ley de Represión del Terrorismo (1908) provocó un amplio movimiento de rechazo, pues se vio en ella una amenaza a las libertades: la oposición liberal y los republicanos se unieron en un *bloque de izquierdas* para combatir el proyecto, que hubo de ser retirado".

⁷⁹ 22 de marzo de 1918 a 9 de noviembre de 1918

⁸⁰ 15 de abril de 1919 a 20 de julio de 1919

Junto a esta legislación *de trámite*, es notable comprobar cómo persistía la preocupación por los problemas colectivos, en un momento de tremenda tensión social⁸¹. En este campo hay que señalar, junto a un más intransigente Real Decreto de 30 de abril de 1919, que contenía disposiciones para conseguir la avenencia entre obreros y patronos agrícolas⁸², la Ley de 8 de mayo de 1918, que concedía una amnistía para delitos políticos y sociales⁸³.

Como en sus gobiernos anteriores, una notable norma no consiguió prosperar: el proyecto de Ley de 9 de julio de 1919, sobre sindicatos obreros. Este texto no sólo autorizaba la creación de sindicatos, sino que la incentivaba, para así aclarar el panorama de las relaciones laborales y permitir el reconocimiento de interlocutores sociales válidos. Parecía que, en cierta forma, se intentaba propugnar una cierta forma de corporativismo⁸⁴, que tendría su momento de esplendor durante la Dictadura de Primo de Rivera.

VIII. SÁNCHEZ DE TOCA Y ALLENDESALAZAR

Los dos sucesivos sucesores de Maura en 1919⁸⁵, José Sánchez de Toca⁸⁶ y Manuel Allendesalazar⁸⁷, continuaron en cierta medida su obra legislativa en el campo social, si bien dentro de un clima de notable tensión social, plasmada en los violentos enfrentamientos entre patronal y sindicatos que tenían lugar en Barcelona⁸⁸.

⁸¹ Ampliamente, E. GONZÁLEZ CALLEJA, *El Máuser y el sufragio. Orden público, subversión y violencia política en la crisis de la Restauración (1917-1931)*, CSIC, Madrid, 1999, pp.19-240.

⁸² Cfr. L. E. DE LA VILLA GIL, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p.104: "Con esta norma se aseguró la recolección de la cosecha de cereales; a tal finalidad se crearon Juntas reguladoras de las condiciones y remuneraciones del trabajo, previendo auxilios económicos para las entidades mercantiles, mutualidades, etc. que establecieran seguros sobre la propiedad agrícola. Las Juntas actuaban como consejos de conciliación, y estaban constituidas por igual número de patronos y de obreros".

⁸³ De la que se benefició, entre otros, Francisco Largo Caballero, encarcelado por su participación en la huelga general de 1917.

⁸⁴ Lo cual iría en línea con las doctrinas que, en el seno del maurismo, proponía Calvo Sotelo. Vid. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., pp.234-5.

⁸⁵ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., 266: "Figuras de segunda clase en la facción datista".

⁸⁶ 20 de julio de 1919 a 12 de diciembre de 1919

⁸⁷ 12 de diciembre de 1919 a 5 de mayo de 1920

⁸⁸ Cfr. J. P. FUSÍ y J. PALAFOX, *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*, cit., p.189: "En lo que fue una verdadera prueba de fuerza entre sindicatos y patronal, la huelga en la empresa de electricidad La Canadiense (febrero-marzo de 1919) se extendió a una huelga general local de toda Barcelona, que terminó con la mayor victoria alcanzada hasta entonces por el proletariado español. Pero la segunda parte del conflicto, en torno a la libertad de los detenidos, provocó (noviembre-diciembre) un largo cierre de empresas y una durísima represión contra los sindicatos".

Simbólicamente, el acto más importante del primero fue la Ley de 14 de agosto de 1919, por la que se autorizaba la adhesión de España a la Sociedad de Naciones y a la Organización internacional del Trabajo, escasos días después de la firma del Tratado de Versalles. Sus restantes logros se resumen en el Real Decreto de 14 de octubre del mismo año, que reorganizaba el Instituto de Reformas Sociales; la Real Orden de 10 de noviembre, sobre trabajo en horas extraordinarias; el Real Decreto de 20 de noviembre, conteniendo el Plan de Seguros del INP; y la Real Orden de 9 de diciembre, sobre sanciones por infracción de normas sobre jornada máxima.

Donde más patente se constata la continuidad con Maura es en el catálogo de normas abortadas: el proyecto de ley de 13 de noviembre de 1919, que retomó, también sin éxito, la cuestión de los sindicatos obreros y patronales, que seguía apostando por un intento de cooperación⁸⁹; y el proyecto de ley de 14 de noviembre del mismo año, sobre contrato de trabajo, que corrió el mismo destino que el preparado en el *Gobierno largo*. En ambos casos, el responsable ministerial de las medidas fue Burgos y Mazo, que ocupaba la cartera de Gobernación⁹⁰, que también organizó, con escaso éxito, una Comisión Paritaria de Trabajo en Barcelona, para intentar aliviar la tensión social⁹¹.

El gobierno de Allendesalazar fue incluso más parco en resultados. Se cuentan en este periodo únicamente dos Reales Órdenes de 15 de enero de 1920, sobre excepciones a la jornada máxima legal y conteniendo normas para la aplicación de la jornada máxima legal. Eso sí, es reseñable que nuevamente se presentó un proyecto de ley, el 20 de enero de 1920, sobre asociaciones sindicales obreras y patronales, que corrió el mismo destino que sus antecesores.

⁸⁹ Contra la pretensión de la patronal. Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., pp.266-7: "En octubre se celebró en Barcelona un Congreso empresarial, promovido por la Confederación Patronal, para fijar la posición empresarial ante los retos sociales y unir a las patronales dispersas. A lo largo de sus sesiones, la condena de la política seguida por el gabinete conservador fue radical, acordando el *lock-out* indefinido y reafirmando en la propuesta de sindicación obligatoria bajo la sanción del Estado". Muy interesante la afirmación de FUSÍ, 189: "La resistencia patronal, además, frustró toda política de atracción del cenetismo (que parece quiso intentar en la segunda mitad de 1919 el efímero gobierno conservador Sánchez Toca - Burgos Mazo, y hacia la que pudieron hacerse inclinado líderes obreros como Seguí, Pestaña o Peiró)".

⁹⁰ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., pp.232-3: "Antiguo integrista (...), igualmente hombre de gran fortuna, se mostraba, como Dato y Eza, partidario de las reformas sociales y de la representación corporativa sin romper con el sistema liberal, partiendo de las doctrinas pontificias sobre la democracia cristiana".

⁹¹ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., 266.

IX. EDUARDO DATO

Cronológicamente, los gobiernos *idóneos* de Eduardo Dato deberían haber seguido en el análisis a los de Antonio Maura. Sin embargo, dado que fue el creador del Ministerio de Trabajo en su tercer gobierno, en 1920, ha quedado su estudio en último lugar, al haberle correspondido la firme institucionalización de la cuestión social, con su inclusión en el Consejo de Ministros en una cartera específica.

La obra legislativa de los dos primeros gobiernos de Dato⁹² es más escasa de lo que sería de esperar de quien, como Ministro, fue uno de los principales impulsores de la legislación social en el gobierno de Silvela⁹³. En un primer momento, vio la luz la Ley de 5 de diciembre de 1914, que proclamaba una amnistía para delitos políticos y sociales; y un Real Decreto de 31 de julio de 1915, sobre sindicatos mercantiles e industriales. También hay que constar otro intento fallido de elaborar una ley sobre contrato de trabajo, el proyecto de 12 de junio de 1914. En el segundo mandato, sólo puede señalarse el Real Decreto de 30 de octubre de 1917, por el que se creó una sección de Trabajo en la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo, prefigurando lo que sería la actuación más notable de su tercera presidencia del Consejo⁹⁴, la creación del Ministerio de Trabajo por Real Decreto de 8 de mayo de 1920.

Con la creación del Ministerio de Trabajo⁹⁵, la cuestión social queda incorporada inexorablemente en la agenda política. Pasará a ser un deber constante de la Administración la intervención en las relaciones de trabajo. Con la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera, el corporativismo de la mano de Eduardo Aunós intentará consolidar un modelo casi mussoliniano, de escasa duración. La República será una época de contrastes, entre Largo Caballero y la CEDA, y el largo ministerio de Girón de Velasco verá la creación de un Derecho del Trabajo a la medida del régimen franquista. Pero el

⁹² 27 de octubre de 1913 a 9 de diciembre de 1915 / 11 de junio de 1917 a 3 de noviembre de 1917

⁹³ Cfr. P. C. GONZÁLEZ CUEVAS, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, cit., p.232: "El interés de Dato siguió centrado en los temas de carácter social, desde una óptica paternalista y transaccionista"; R. VILLARES, "Alfonso XII y Regencia", cit., p.342: "Un abogado sensible de costumbres aristocráticas, creía firmemente en el nuevo paradigma: *no soy socialista ni individualista - afirmaba -; soy intervencionista*"; C. SECO SERRANO, *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931). De los comienzos del Reinado a los problemas de la posguerra. 1902-1922*, Espasa Calpe, Madrid, 1995, p.51: "El discurso de Dato en las Cortes, en marzo de 1902, que le mereció plácemes tanto de los políticos que no se daban por aludidos como de los obreros que le consideraban el mejor presidente del Consejo *en potencia*, o, como escribía un obrero de Tarrasa, *la persona que hay de más buenos sentimientos dentro de la Monarquía*".

⁹⁴ 5 de mayo de 1920 a 13 de marzo de 1921

⁹⁵ Para M. TUÑÓN DE LARA, "Prólogo: las transformaciones estructurales en el primer tercio del siglo XX", en VV. AA, *Los comienzos del siglo XX: la población, la economía, la sociedad (1898-*

impulso de la primera legislación social en España quedará en el haber de los hombres de la Restauración, que seguramente no concibieron dónde podría concluir su desarrollo.

X. LEGISLACIÓN FRENTE A BENEFICENCIA

Es fácil, tras repasar la obra legislativa a lo largo de los puntos anteriores, concluir el papel piloto que en el proceso de regulación del primer derecho laboral español tuvieron los gobiernos conservadores y la clase política vinculada a éstos. De hecho, actuaron con especial implicación proponiendo un gran número de iniciativas y ofertas políticas en el proceso de transición entre los siglos XIX y XX. Las peculiaridades ideológicas de cada uno de los dirigentes del conservadurismo español citados marcan algunas diferencias de fondo entre ellos pero, a la vez, también muestran una línea de evolución ideológica clara, así como un interés permanente por regular diferentes aspectos de la política social vinculados al mundo del trabajo, hasta ese momento en mano de la iniciativa privada y/o religiosa que las ofrecían como obra de beneficencia⁹⁶.

Los cambios paulatinos en la forma de entender y abordar el conflicto social en España⁹⁷, concretamente en su vertiente laboral⁹⁸, nos han llevado a repasar las aportaciones directas de estos próceres del conservadurismo, más allá de su función legislativa. Así hemos efectuado un breve contraste de algunos de sus escritos y discursos más importantes.

Partiendo de las posiciones más clásicamente conservadoras, basadas en soluciones cargadas de un cierto paternalismo para con el trabajador, siempre sin renunciar a la libre contratación y despido -rasgos muy propios de la política de Cánovas⁹⁹- se han vislumbrado algunos de los primeros planteamientos que más tarde serán entendidos como corporativistas, o por lo menos por los primeros inclinados hacia una solución de los conflictos laborales basada en la representación corporativa de los obreros y

1931), *Historia de España fundada por Ramón Menéndez Pidal*, Tomo XXXVII, p. XII y XXXV, la aparición del Ministerio supuso "el reconocimiento de la línea axial de la contemporaneidad".

⁹⁶ Vid. D. CASADO, "Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales", en D. CASADO y F. FONTOVA, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*, FOESSA, Madrid, 2007, p. 108.

⁹⁷ Vid. F. MONTERO, "Conservadurismo", cit., p. 40 y ss.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Vid. M. A. PERFECTO, "Los orígenes del corporativismo español. Reformismo social, intervencionismo y organicismo", en D. MUSIEDLAK, *Les expériences corporatives dans l'aire latine*, p. 45: "El intervencionismo conservador expresado por Antonio Cánovas del Castillo gira en torno a tres aspectos: en primer lugar, el proteccionismo económico; en segundo lugar, el, la necesidad de una legislación social obrera, en el marco de la libertad de contratación; y en tercer lugar, la necesidad de una contención de las acciones revolucionarias mediante la defensa del orden público".

patrones, ya fuera con el respaldo del Estado o sin él ¹⁰⁰. Se han detectado otro tipo de retazos ideológicos en la obra política de Silvela y Maura, mucho más modernos en sus planteamientos que Cánovas y buenos ejemplos de la línea de deriva autoritaria que sufrirá el conservadurismo español durante las dos primeras décadas del siglo XX ¹⁰¹. Otro retazo, por cierto, el autoritarismo y la imposición de las reformas, que aumentan la relación de la codificación laboral con el origen del corporativismo español, marcadamente autoritario.

Esta urgencia por ofrecer soluciones al problema social, a través de la mejora, codificación y dignificación de las condiciones laborales y contractuales de la clase obrera española, fueron integradas en la gran agenda política del regeneracionismo conservador posterior al desastre de 1898 ¹⁰², y también de buena parte del conservadurismo sociológico. En ese sentido, la Corona hizo suyas algunas de estas prioridades políticas, apoyando la solución conservadora en el sentido de la necesaria reforma social y laboral, propuestas que el propio Rey llegó a loar públicamente ¹⁰³, en una de sus habituales muestras de posicionamiento político en un asunto de importancia para el consejo ¹⁰⁴. Más tarde, apoyaría la solución corporativista a ese mismo problema social ¹⁰⁵.

Una vez muerto Cánovas, la dirección política de los conservadores fue objeto de una cruenta lucha interna. A resultas de ella, Silvela logró hacerse con el control del grupo con cierta facilidad, tal y como se señaló anteriormente. La posición de éste fue basculando en lo que a la reforma de las leyes sociales en general, y de las laborales en particular, se refiere ¹⁰⁶.

Como ministro de gobernación en 1879, Silvela planteó algunas propuestas de reforma del sistema de beneficencia que finalmente no se concretarían. Mucho más adelante en una de sus conferencias transmitió su visión auxiliar de la beneficencia y de la necesidad, muy vinculada a ésta, de realizar una ley del trabajo en España. Él entendía que aplicar políticas laborales modernas como las auspiciadas por Bismarck en Alemania

¹⁰⁰ P. C. GONZALEZ CUEVAS, *Historia del conservadurismo*, cit., p. 182.

¹⁰¹ M. A. PERFECTO, "Los orígenes del corporativismo", cit. p. 46 y ss.

¹⁰² Vid. W. L. BERNECKER, *España entre tradición y modernidad. Política, economía, sociedad* (Ss.XIX y XX), 2ª edición, S.XXI, Madrid, 2009, pp.198 y ss.

¹⁰³ Vid. A. LÓPEZ NÚÑEZ, *Veinticinco años de legislación social*, Juan Ortiz, Madrid, 1922, pp.15-16.

¹⁰⁴ Vid. J. MORENO LUZÓN (Coord.), *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

¹⁰⁵ Vid. F. J. ROMERO SALVADÓ y A. SMITH, "Machine generated contents note: The Agony of Spanish Liberalism and the Origins of Dictatorship: A European Framework", en F.J. ROMERO SALVADÓ, A. SMITH (eds.), *The agony of Spanish liberalism: from revolution to dictatorship 1913-23*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2010.

sería lo mejor para el país y su clase trabajadora, aunque también era muy consciente de la imposibilidad de tener la oportunidad de desarrollar este tipo de legislación si primero no se producía una completa remoción de toda la *res publica* en España¹⁰⁷, denunciando en particular la imperfección del Estado español¹⁰⁸ y la incapacidad manifiesta de su administración para ser quien de desenvolver las reformas laborales mínimas, garantizando su cumplimiento y haciéndolas respetar¹⁰⁹.

Vista esa situación, donde lo más adecuado era inviable, puesto que no podría desarrollarse la legislación hasta sus últimas consecuencias y dado que entendía que la administración, y el propio Estado, estaban mucho más atrasados que los de aquellos otros estados, como Alemania, que planteaba como modelos, Silvela propuso que en tanto España no alcanzara cotas semejantes a éstos estados ejemplares, por lo menos en cuanto a la solvencia de su administración, sólo cabría una salida forzosa: la beneficencia. Esta aún tendría un papel importante por desarrollar en la política laboral española por muchos años¹¹⁰.

Esta opción, la de recorrer a la caridad privada -aunque fuera subvencionada-, tradicionalmente se había planteado como el recurso más barato y útil en una España carente en gran medida de una legislación social y laboral a la altura de sus vecinos europeos.

Desde su participación en el Congreso Nacional Sociológico de Valencia de 1883, junto a destacadas figuras del republicanismo como Castelar, Azcárate y Salmerón, el conservador planteará la necesidad de asumir la necesidad de regular el ámbito laboral, pese a ir en contra de buena parte del pensamiento burqués más extendido en España¹¹¹.

¹⁰⁶ Vid. F. PORTERO, "El regeneracionismo conservador: El ideario político de Francisco Silvela", F. Montero (et alii), *Las derechas*, cit., pp. 53 y ss.

¹⁰⁷ Cfr. F. SILVELA, "La propiedad y las cuestiones sociales" en F. SILVELA, *Artículos, discursos, conferencias*, p. 464: "Requiere la Ley del Trabajo la intervención del Estado en él como condición precisa, cierta perfección del mismo Estado para que su intervención no resulte onerosa y contraria a los fines que en ella se proponen".

¹⁰⁸ *Ibidem*: "Todo eso requiere una administración menos imperfecta que la nuestra."

¹⁰⁹ *Ibidem*: "Por eso se requiere la vigilancia del Estado para el trabajo de las fábricas, salubridad de las instalaciones fabriles, para el trabajo de los niños y de las mujeres, para higiene de habitaciones, asegurar las rutas de la vejez y los retiros por edad mediante el descuento del salario."

¹¹⁰ Cfr. F. MONTERO, "De la beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos", *Espacio, Tiempo y Forma*, 7, 1994, p. 416: "El profesor de derecho del trabajo Alfredo Montoya Melgar, desde el análisis textual de los preámbulos de las primeras leyes socio-laborales, ha insistido en la pervivencia de la mentalidad asistencial y benéfica en el legislador incluso en el período 1917-1923"

¹¹¹ Vid. A. BUJ BUJ, "Inválidos del trabajo. La cuestión sanitaria en los informes de la comisión de reformas sociales", *Scripta Nova*, 119 (14), 2002.

El programa de máximos de Silvela y de sus sucesores dentro del conservadurismo regeneracionista español, frente a la vieja elite conservadora de Cánovas e incluso de buena parte de los actores políticos del sistema de aquel momento, debe entenderse como la culminación de un proceso de toma de contacto con la realidad, con un nuevo pensamiento conservador internacional, con las nuevas corrientes de opinión e intelectuales foráneas, así como con una situación social internacional que ahora despierta mucho más interés entre la elite ¹¹², al igual que las posibilidades reales de impacto en la sociedad española de las nuevas ideologías obreristas. A ello se unía una masa obrera en constante crecimiento, y un éxodo campo-ciudad cuya previsión de alza ya era fácil de predecir. La posibilidad de que estas se pudieran sentir en lo que hoy denominaríamos una situación de privación relativa ¹¹³, estaba presente, y no era éste temor infundado, tal como demostraría la revolución rusa poco después.

En este contexto será en el que Silvela apoyará desde muy pronto, por ejemplo, la Ley de Descanso Dominical, a la que tilda como una de las pocas, de entre las que presume necesarias para cambiar y reglar las condiciones de trabajo de los españoles, que puede ser realizada con los medios con los que contaba en ese momento el Estado y que además se venía presentando en las Cortes desde hacía algún tiempo ¹¹⁴.

Esta ley, que finalmente aprobaría Maura en 1904 en el primero de sus gobiernos, contó con el apoyo de los socialistas de Pablo Iglesias y de la Iglesia Católica. Los primeros la apoyaron por entender que suponía cumplir una necesidad indiscutible de la clase obrera española que ayudaba a equipararla en derechos a algunas de las naciones con proletariados más movilizados y numerosos ¹¹⁵, y los segundos por creer que así se facilitaba guardar el preceptivo descanso dominical que ordenaban sus cánones, además de que tampoco venía nada mal para los intentos eclesiásticos de crear un sindicalismo de raíz católica en España ¹¹⁶. Razones ambas, que en gran parte, ya planteara Silvela en su momento, haciendo suyas por lo menos parte de las razones que esgrimían

¹¹² Recuérdese cómo había afectado el aislacionismo poco antes durante la Guerra del 98.

¹¹³ Vid. I. WALKER y H. J. SMITH, *Relative deprivation: specification, development, and integration*, Cambridge U. P., Cambridge, 2002. Cfr. T. R. GURR, *Why men rebel?*, Princeton U. P., Princeton, 1970. También C. TILLY, *From Mobilization to Revolution*, Random House-McGraw-Hill, Nueva York, 1978.

¹¹⁴ Cfr. F. SILVELA, “Las propiedades y las cuestiones”, cit., p.465: “Una de las pocas intervenciones que ese sentido puede tener el Estado en la situación de nuestra administración pública es la que ya se ha intentado por una ley que se presentó a las Cortes sobre descanso dominical”

¹¹⁵ Vid. J. BUYLLA Y GODINO, *Estudio comparativo acerca de la ley de descanso dominical*, Uría H., Oviedo, 1906.

¹¹⁶ Éste sólo llegaría a tener un peso realmente importante en las provincias vascas. Vid. B. MARTÍN, *Los problemas de la modernización: movimiento obrero e industrialización en España*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1992, p. 284.

socialistas y católicos ¹¹⁷, además de aportar un nuevo rasgo de modernidad que comienza a permitirnos vislumbrar el germen del corporativismo en la ideología conservadora española: la utilidad de la reforma social y laboral para el patrón.

Pese a que la aprobación de la ley fue tardía, y realizada bajo un gobierno Maura, es el primero de los grandes éxitos de todo el programa planteado por Silvela, y más tarde recogido por Maura ¹¹⁸. Supuso el primer éxito de un regeneracionismo conservador de nuevo cuño, que proponía superar el papel benéfico de las asociaciones privadas, por el papel rector del Estado en asuntos sociales y laborales. En este programa, basándose en la utilidad para mantener la paz social, se plantearán un gran número de iniciativas destinadas a mejorar las condiciones laborales de los obreros españoles y sus familias ¹¹⁹, pese a tener plena conciencia de que tendría que hacerse de forma gradual, dado la inoperancia de la administración que, como ya dijimos, él denunciaba ¹²⁰. Este gran hito dentro del programa especificado por Silvela no contaba con la total anuencia de la opinión pública conservadora. Muchos preferían que el Estado se ocupara de otras cosas, y mantener a la clase obrera a expensas de la beneficencia, tal como demuestran algunos de los editoriales de la prensa afín del momento ¹²¹.

Pese a este y otros importantes pasos adelante dados por los gobiernos conservadores, estaba claro que aquel programa de máximos propuesto por un Silvela a punto de hacerse con el control del aparato del partido Conservador en 1897, era irrealizable en gran medida. La única forma, por tanto, de lograr algunos de los beneficios contrarrevolucionarios era desarrollar como fuera estas medidas, aún amparándolas, sólo de forma parcial y/o puntual, a través de asociaciones privadas y benéficas, si bien con el

¹¹⁷ Cfr. F. SILVELA, "La propiedad y las cuestiones", cit., p. 465: "Basta para convencerse de la necesidad de la intervención del poder público en la imposición de ese descanso, recomendado no sólo por la religión, sino por la higiene, la antropología, por la utilidad propia del fabricante y del obrero".

¹¹⁸ Cfr. R. CARR, *España. 1808-1975*, 2ª edición, Ariel, Barcelona, 2008, p. 456: "Ambos creyeron en una revolución desde arriba (...) la propuesta más radical de Silvela era la creación de un seguro de accidentes de trabajo (...). Aunque algunos puntos de vista políticos de Maura y Silvela llegaron a coincidir, sus personalidades políticas fueron, sin embargo, distintas. Cánovas había atisbado, detrás de la expresión distinguida y exquisita de Silvela, una hipocondria política, una aversión a las faenas insalubres de la política, un pesimismo que le llevó a desahuciar a una España "sin pulso". La confianza de Maura en su misión era tanta como su desprecio por aquello que la amenazaban; incapaz de personar u olvidar, su orgullo herido destruyó su propio partido y echó a perder la perspectiva".

¹¹⁹ Ibidem, p. 466: "Las demás intervenciones que se refieren a las condiciones de salubridad de las industrias, a la protección de las mujeres, de lo niños en el trabajo, a la creación de rentas para la vejez, al establecimiento de Bancos (sic) populares análogos a los que existen en Alemania".

¹²⁰ Ibidem: "Todo esto, triste es decirlo, se hallan todavía muy fuera de las condiciones de nuestro Estado y de nuestra administración; y esas funciones, cuando se ejecutan mal, es mejor no ejecutarlas."

¹²¹ "El descanso dominical", ABC, Madrid, 15/9/1904, p.8.

apoyo económico de los gobiernos conservadores del turno a través de subvenciones y auxilios ¹²².

En parte, esto era un reconocimiento del fracaso parcial al que estaba abocado el proyecto mientras que la regeneración de España no fuera total. Pero también indica el papel fundamental que tenía para estos regeneracionistas conservadores, en el desarrollo de la España que debiera ser y que no era, la legislación y regulación laboral.

Superado este punto, entre este momento y la definitiva aparición del Ministerio de trabajo, la cuestión social y la regulación del Derecho del trabajo en la España de principios del S.XX continuarían ocupando buena parte de la actualidad política del momento. Aunque se intentaría incrementar, la escasa regulación persistiría de la misma forma que el papel de la beneficencia.

XI. POLÍTICA LABORAL, CRISIS SOCIAL, REGIONALISMO Y CORPORATIVISMO

En 1917, España estaba inmersa en una crisis total, con una situación social especialmente grave y preocupante. Las zonas más industrializadas de la nación, con Barcelona a la cabeza, se encontraban en un estado de constante lucha callejera, donde los sindicatos obreros y patronales eran los principales contendientes. La insuficiente regulación de las condiciones de trabajo, sumada a la escasa capacidad del Estado para hacer cumplir aquella existente, habían hecho aflorar un conflicto social, en el humus de una primigenia crisis económica, que comprometía no sólo el orden público ¹²³, sino la misma estabilidad del sistema ¹²⁴, como no mucho más tarde se podría comprobar ¹²⁵.

En este contexto la idea corporativista de erradicar el sindicalismo de clase, y unificar a patronos y obreros en las mismas organizaciones era vista como muy útil y positiva por buena parte de la burguesía industrial catalana, interesada en recuperar la paz social, aunque para ello tuviera que aumentar el nivel de represión y de violencia política y laboral. Esta misma burguesía ya había reclamado para sí buena parte de las competencias sobre trabajo, primero a través de la Mancomunitat de provincias ¹²⁶, para

¹²² Cfr. F. SILVELA, “La propiedad y las cuestiones”, cit., p. 466: “lo menos malo y lo más práctico, es que mientras el Estado utilice las actividades naturales de las Asociaciones (*sic*) particulares, de los institutos religiosos, etc.. que se les favorezca (a éstos) por medio de subvenciones y auxilios”

¹²³ Vid. L. VELASCO MARTÍNEZ, “La crisis de 1917. Delincuencia y cambio político”, *VI Congreso Español de Criminología. Criminalidad y Riesgo: Predicción y prevención*, Sociedad Española de Investigación Criminológica, Santiago de Compostela, 2009.

¹²⁴ Cfr. F. J. ROMERO SALVADÓ, *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Crítica, Madrid, 2002.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 135.

¹²⁶ Aunque la Mancomunitat nunca llegó a tener las competencias sobre materia laboral, es cierto que agrupó las competencias de beneficencia que desempeñaban las diputaciones

luego hacerlo a través de los sucesivos proyectos de estatuto de autonomía para Cataluña que se debatieron entre los años 1917 y 1919¹²⁷.

Así pues, el conservadurismo burgués catalán verá insuficiente la regulación laboral española e intentará hacerse con su control directo, a través de su proyecto político alternativo. A fin de cuentas y pese a los avances realizados por los gobiernos conservadores en materia de legislación e intervención laboral, existe una pervivencia de la mentalidad asistencial y benéfica en el legislador incluso en el período 1917-1923¹²⁸.

Nuevamente nos encontramos con el interés conservador por situarse a la cabeza de la regulación laboral en España para lograr un clima de paz social, por más que esta vez sea el conservadurismo catalán el interesado. Demostrando además el capital político que se le vería al desarrollo de estas competencias por parte de una teórica autonomía catalana.

De hecho la Mancomunitat nombró al fundador de la Caja de Pensiones para la vejez y de Ahorros de Cataluña, Francesc Moragas i Barret consejero adjunto¹²⁹. Claramente pretendía realzar el desempeño de las escasas funciones benéficas y de salvaguarda de los trabajadores, habituales votantes radicales y socialistas y enfrentados a la Lliga de Prat y Cambó, el partido de la burguesía barcelonesa.

Si bien este proyecto no saldrá adelante, el conservadurismo catalán pasará a promover activamente dos soluciones: corporativismo y represión. Por una parte hará efectivo el uso del somatén como elemento de represión del movimiento obrero, al que ya se consideraba prerrevolucionario entre 1917 y 1919, y por otra, pasará a desarrollar ese corporativismo que ya se había comenzado a desarrollar en España desde Silvela y Maura. Especialmente el primero, que se había referido en varias ocasiones a la contención del obrerismo y el socialismo a punta de *Mauser*¹³⁰. Advirtiendo que sus respectivos intereses por la regulación del marco laboral, e incluso su coincidencia con

provinciales, de tal forma que logró hacer desarrollar ciertas políticas pese a no disponer de competencias reales. Esto se debe, en gran parte, a que

¹²⁷ Cfr. F. CAMBÓ Y BATLLE, *La solución autonomista del problema catalán*, RAJyL, Madrid, 1918; F. CAMBÓ Y BATLLE, *Memòries (1876-1847)*, 3ª edición, Alpha, Barcelona, 1984, pp.257 y ss; J. BENEYTO, *Las autonomías. El poder regional en España*, S.XXI, Madrid, 1980, pp. 273 y ss.

¹²⁸ Vid. F. MONTERO, "De la beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, fuentes y archivos", cit., p. 416.

¹²⁹ Vid. A. PÉREZ BASTARDAS, *Francesc Moragas i la Caixa de Pensions (1868-1935)*, Edicions62, Barcelona, 1999.

¹³⁰ Cfr. F. PI Y MARGALL, *Historia de España en el siglo XIX: sucesos políticos, económicos, sociales y artísticos acaecidos durante el mismo*, Seguí, Barcelona, 1902, vol.7, p. 106: "Observador muy superficial será, a mi entender, el que no vea en el mauser, representados en él los adelantos del armamento, de la balística y de los elementos de defensa del poder público, una de las muchas manifestaciones y pruebas de..."; Cfr. A. FERNÁNDEZ STEINKO, *Experiencias participativas en economía y empresa: tres ciclos para domesticar un siglo*, S.XXI, Madrid, 2002,p. 108: "El Mauser es la única salvaguardia contra el avance de los partidos socialistas".

los socialistas en algunos casos, no significaría en ningún caso que serían partidarios de permitir su total ingreso en el sistema político realmente representativo por ellos deseado.

Represión y corporativismo tomarán auténtica forma tras el golpe de estado del Capitán General de Barcelona Miguel Primo de Rivera, capaz de recabar el apoyo de buena parte del catalanismo político y del proyecto regeneracionista de parte del Maurismo. En este sentido, Primo de Rivera desarrolló algunas aspectos concretos de los programas políticos regeneracionistas del conservadurismo regeneracionista de principios de siglo durante su gobierno, y mantuvo la institucionalización del Ministerio de Trabajo creado por Dato. Estas y otras medidas pretendían el desarrollo de un estado corporativista en el que las prestaciones sociales y laborales de la clase trabajadora vendrían aseguradas por órganos autónomos y gremiales en los que patrones y obreros unidos en sindicatos específicos pactarían unas condiciones idílicas aceptables para ambos. O, al menos, ésa era la teoría.

XII. CONCLUSIONES

Si bien es innegable que el conservadurismo fue el principal desarrollador de la legislación laboral en la España de la restauración, la pregunta que cabe plantearse es cuál era la razón de este empeño.

Como ya se apuntó anteriormente, contentar a la clase obrera en proceso de formación y anticipar las soluciones a los problemas de forma pacífica ¹³¹, parecería la opción más probable, pero sin embargo, tras algunas iniciativas aparentemente beneficiosas para la clase obrera y concordantes con las reclamaciones de los incipientes sindicatos obreros españoles, también se evidenciaba un interés por intervenir y ordenar el mundo laboral y ponerlo al servicio de la regeneración de España.

En líneas generales, se trata del mismo fin que el del primer corporativismo español, y más tarde del de la dictadura de Primo de Rivera y luego del nacionalsindicalismo de los años treinta. Era un fin que, además, vendría marcado por un necesario orden social que estos mismos grupos estaban dispuestos a imponer llegado el momento con la fuerza del Mauser y el Somatén.

En este contexto, pese a que se propusiera superar el ideal de beneficencia privada para superar las deficiencias del propio Estado, no sería menos cierto que las propias propuestas modernas y reguladoras del mercado laboral por parte de la elite conservadora se levantarían sobre una visión que continuaría amarrada al ideal de

¹³¹ Como dijo críticamente el propio Silvela. Cfr. F. SILVELA, "A propósito del 1º de Mayo", F. SILVELA, *Discursos*, cit., t. 2, pp. 85: "El segundo de los problemas es la anticipación de las soluciones a los propios problemas".

beneficencia. Se pretendía otorgar unas mejoras, no sólo para evitar problemas futuros, sino para plantear lo generoso y desinteresado de la contribución.

Este doble modelo de intervención estatal y beneficencia funcionará hasta el estallido de la grave crisis social de 1917. A partir de entonces, ya será tarde para acabar la tarea legislativa inconclusa de los gobiernos conservadores, y serán los propios movimientos obreros los que reclamen su papel en su propio futuro. Alimentarán de esta forma el miedo de unas elites, no sólo conservadoras, que verán con buenos ojos el advenimiento de una dictadura que para acabar con el problema laboral propondrá sindicatos gremiales y con presencia patronal.

En definitiva, puede concluirse que el interés en la regulación del mundo del trabajo por parte de los legisladores conservadores llevó parejo el desarrollo de una conciencia corporativista en el interior del conservadurismo español que marcaría fundamentalmente su evolución ideológica siguiente.