

PARLAMENTO Y «CUESTIÓN SOCIAL» EN LA RESTAURACIÓN

Aurora Garrido Martín
Universidad de Cantabria

En estas páginas se trata de analizar, a la luz fundamentalmente de los debates parlamentarios en torno a algunas de las primeras leyes sociales promulgadas en España, la evolución de la actitud de la clase política de la Restauración, de los partidos del turno y de los reformadores sociales en general ante el problema social y el papel del Estado así como los factores que explicaron la trayectoria de la legislación social en nuestro país en las dos primeras décadas del siglo xx.

Puede decirse que sólo a partir de 1900-1903 se inicia verdaderamente en España un proceso de intervencionismo estatal en las cuestiones sociales, y en este sentido el año 1900 es, sin duda, el punto de partida material del progreso legislativo que integra el derecho obrero en nuestro país. Cuantas manifestaciones normativas fueron promulgadas con anterioridad a 1900 no superaron —afirmaba Adolfo Posada— «la categoría de las buenas intenciones, sin efecto positivo sobre la reglamentación efectiva de las relaciones de trabajo»¹.

La contribución más sorprendente de los reformadores sociales de la Restauración fue tanto el variado cuerpo de normas promulgadas sobre los diversos contenidos de la relación de trabajo como el instrumento administrativo establecido para proyectar y poner en práctica la legislación obrera: el Instituto de Reformas Sociales, creado en el seno del Ministerio de la Gobernación por Real Decreto de 23 de abril de 1903, con el encargo de «preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido,

¹ La cita de Adolfo Posada en M.C. PALOMEQUE: «Orígenes de la regulación del trabajo femenino en España: La Ley de 13 de marzo de 1900», en *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1975-1976, n.º 12, p. 240.

cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras». Se consolidaba así en nuestra historia lo que se ha denominado «intervencionismo científico» del Estado en las relaciones de trabajo, que arrancó en realidad con la creación en 1883, bajo la iniciativa de Segismundo Moret, entonces Ministro de la Gobernación, de la Comisión de Reformas Sociales.

De la excepcional progresión histórica de la legislación obrera durante las primeras décadas del siglo XX da cuenta el dato de que tan sólo a lo largo del período comprendido entre 1900 y 1910 se promulgan en España nada menos que 531 disposiciones de carácter social y laboral (un total de 30 leyes, 101 reales decretos y 356 reales órdenes, 37 circulares y 7 disposiciones varias). Esta profusión normativa se multiplicará durante los años sucesivos, abarcando los diferentes núcleos temáticos de las relaciones de trabajo.

El intervencionismo científico en las relaciones de producción estuvo íntimamente conectado con el desarrollo de las ideas krauso-positivistas y del catolicismo social entre las elites política e intelectual del país, cuyo resultado fue la superación de las ideologías liberales y no intervencionistas. Fue especialmente el krausismo el que inspiró en proporciones decisivas la andadura reformista durante el período de la Restauración (reformismo frente a revolución, defensa del orden económico capitalista, concepción armónica de las relaciones entre el capital y el trabajo, actitud moralizante sobre la clase obrera...). Ideología de la que era portadora una elite, conocedora de la realidad social europea, formada por personas procedentes de las capas medias y altas de la burguesía, aglutinadas en torno a una concepción progresista del mundo y de la realidad social. El modelo adoptado estuvo, pues, en concordancia con esas ideas, que defendían una intervención estatal limitada en la cuestión social. Un insigne krausista, Azcárate, presidió el Instituto de Reformas Sociales desde su creación en 1903 hasta 1917, año en que falleció, y fue presidente asimismo de la Comisión Gestora en buena parte de las leyes que vamos a comentar a continuación.

En este sentido, es preciso incidir sobre la influencia fundamental de las ideas como generadoras del intervencionismo estatal y el papel de vanguardia desempeñado por la elite reformista del grupo krausista, de los católicos sociales y de reformistas convencidos de los partidos del turno en la gestación de las reformas al menos hasta la Primera Guerra Mundial. En 1990, Ana Guillén afirmaba que en España ni el nivel e industrialización, ni la movilización política de la clase trabajadora, ni el desarrollo constitucional permitían justificar la política social: «La justificación del

intervencionismo estatal en temas sociales por parte de la clase política y de los intelectuales desde la década de 1880 en adelante se explica mediante la emergencia de ideologías reformistas. Para entender el significado del término reformismo durante la Restauración son tres las tendencias ideológicas claves a considerar: el krausismo liberal, el catolicismo social y la corriente difusa del regeneracionismo»².

En definitiva, la política social no se entendería sin el voluntarismo de una elite que pretendía «modernizar» y en cierta medida «europeizar» España mediante medidas armonizadoras entre sociedad y Estado.

La primera legislación obrera hasta la Primera Guerra Mundial está informada por la idea de que la sociedad y el Estado burgués habían de proteger al trabajador en cuanto ser desvalido y necesitado de tutela: se trataba de una legislación tuitiva o de condiciones mínimas, que tenía como finalidad exclusiva la tutela o protección de los trabajadores mediante la imposición a los empresarios de unas condiciones mínimas a las que debían atenerse en sus relaciones con los empleados. Dentro de lo que representaba una aproximación humanitaria y filantrópica al problema obrero, el Estado asumía la función de garantizar lo que en la época se llamaba la «salud material y moral de las clases trabajadoras», por lo que la parte más extensa e importante de la primera legislación social española se orienta hacia la tutela de la personalidad o salud física y moral del trabajador³. Y ése será el fundamento de las leyes que se desarrollan de 1900 a 1904 y que constituyen la base de sustentación del edificio de la legislación obrera en España.

Posterior a todas las demás leyes semejantes de las naciones europeas más desarrolladas, la transcendental Ley sobre accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900, que establecía la responsabilidad del empresario por los «accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen», respondió a la pretensión de acabar de manera urgente con esa excepcionalidad que representaba España en materia de reforma social. Esta circunstancia está presente en la discusión parlamentaria del proyecto y ello explica tanto su rápida presentación como aprobación, como si se tratara, en palabras del conde de Romanones, de «una ley de carreteras»: «Yo me felicito de que esta ley venga al Parlamento. Era una necesidad hace mucho sentida; pero lamento que

² En M. Dolores DE LA CALLE VELASCO: «Sobre los orígenes del Estado social en España», *Ayer*, 25, 1997, p. 131.

³ Alfredo MONTÓYA MELGAR: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, Ed. Civitas, 1992, pp. 30 y ss.

venga en estas condiciones, porque creo que hay muy pocos asuntos que entrañen más importancia que éste, y que hubiera de haber llamado con mayor interés la atención de la Cámara. Discutir una ley como ésta, así, como de paso, como si se tratase de una ley de carreteras, me parece que no es lo que debiera ser, porque aquí se va persiguiendo algo útil y no tener en los archivos una ley más de esas que no se cumplen, porque lo que sobra en España son leyes; lo que hace falta son leyes buenas y que se lleven a la práctica, y por la manera de presentar esta ley, y hasta por su propio contenido, me temo que no va a tener eficacia en la práctica ni en favor de los obreros, que es el fin principal que se persigue, ni como garantía para los patronos. Únicamente servirá para señalar el primer paso que se da en este camino de las reformas sociales, que son tan necesarias...»⁴.

Más progresista y avanzada en algunos aspectos a la legislación extranjera⁵, se justificaba en razonamientos de tipo humanitario: «No era posible —afirmaba Dato, ministro del gobierno conservador de Silvela, en la exposición de motivos de la Ley— cerrar los ojos al espectáculo frecuente de seres humanos heridos, mutilados o deshechos por la fuerza incontrastable de las máquinas o el poder expansivo y deletéreo de sustancias aún más potentes y peligrosas, sin la esperanza siquiera de que serían curadas sus lesiones, asegurada su incapacidad contra el hambre, y amparada, durante su triste y forzada ociosidad, o después de extinguida su vida, contra la indigencia la existencia de sus familias»⁶.

En la generalidad de los países europeos, la protección de los menores y las mujeres como los segmentos de la población activa más débiles o vulnerables en el mercado de trabajo fue también objeto de una temprana intervención legislativa. En España fue la Ley de 13 marzo de 1900 la que estableció las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños de ambos sexos con arreglo a una óptica protectora⁷. La novedad más aparente de ella fue la incorporación no ya de una protección diferencial entre mujeres y varones, lo que figuraba en los preceptos de la Ley Benot de 1878

⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante, DSCD), 17-1-1900.

⁵ Ángel MARVAUD: *La cuestión social en España*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975, pp. 242-248.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Dicha Ley imponía los límites al trabajo de las llamadas «medias fuerzas» por razón de la edad (incapacidad absoluta para todo trabajo de los menores de diez años o de nueve en el caso de que acreditaran saber leer y escribir, y limitaciones en edades superiores) y del sexo (alumbramiento, período de lactancia, etc.) así como obligaciones de carácter sanitario o higiénico en la prestación del trabajo.

sobre la limitación de la jornada de los niños y niñas, sino de una protección específica de la condición biológica de la mujer en la maternidad y en su relación con el hijo: las innovaciones institucionales fueron el descanso por maternidad con reserva del puesto y la pausa por lactancia.

La nueva ley así como todas las enmiendas propuestas — como se manifiesta en el debate parlamentario — se dirigen también a garantizar la salud física y moral de los trabajadores menores de edad y excepcionalmente de las mujeres trabajadoras mayores de edad que, por razones de «higiene y moralidad», merecían la protección del Estado. La intervención legislativa en favor de los segmentos de la clase trabajadora más perjudicados por las condiciones de trabajo respondía a la consideración 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. Esta conservación de recursos humanos se había hecho presente en la conciencia de las clases dirigentes europeas en general, según parece, a través de informes médicos sobre la situación sanitaria de los jóvenes incorporados a filas, los mismos informes médicos que fueron citados en alguna ocasión en la defensa de los proyectos de ley que se hizo en el Congreso de los Diputados⁸.

Al lado de las disposiciones legales para garantizar la salud física del trabajador, otras iniciativas iban dirigidas a preservar la salud moral del obrero, como la prohibición a «ocupar a los niños menores de 16 años y a las mujeres menores de edad en talleres donde se confeccionen escritos, anuncios, grabados, pinturas, etc. que puedan atentar contra su moralidad» (art. 6)⁹.

⁸ Antonio MARTÍN VALVERDE: «La formación de Derecho del Trabajo en España», en *La legislación social en la Historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. LI-LIV.

⁹ Con el propósito de preservar la salud física y moral del trabajador, la ley (art. 7) encargaba a unas Juntas locales, compuestas por un número igual de patronos y obreros y un representante de la autoridad civil, que tendrá la presidencia, y otro de la eclesiástica, «inspeccionar todo centro de trabajo; cuidar de que tenga las condiciones de salubridad e higiene; formar las estadísticas del trabajo; procurar el establecimiento de los jurados mixtos de patronos y trabajadores; entender en las reclamaciones que unos y otros sometieran a su deliberación y velar por el cumplimiento de esta ley, singularmente donde se reúnan obreros de ambos sexos, para que se observe una disciplina que evite todo quebranto de la moral o de las buenas costumbres». Las mismas intenciones de salud moral inspiraban otros artículos como el 8 o el 11. El primero establecía la concesión de un mínimo de 2 horas diarias para la adquisición de «instrucción primaria y religiosa a los menores de 14 años que no la hubiesen recibido. Según el segundo de ellos cuando un empresario suministraba alojamiento a sus obreros, sería «absolutamente obligatorio mantener la separación completa entre las personas de diferente sexo que no pertenezcan a una misma familia». DSCD, febrero-marzo de 1900.

Pero donde se manifestaron significativas discrepancias de los miembros de Congreso con el proyecto del gobierno conservador no fue en las disposiciones anteriores sino en relación con el contenido del segundo párrafo del artículo 2 en el que se preveía la reducción, en el plazo de dos años, de la jornada vigente a once horas donde excediese de ellas para los mayores de 14 años, y que sirvió de base para la discusión sobre los límites de la intervención del Estado entre el Ministro de la Gobernación, el conservador Eduardo Dato y el republicano Azcárate. Dato, asumiendo como un objetivo del gobierno la reducción de la jornada de trabajo, defendió la extensión de la protección del Estado también al obrero mayor de edad: «Sin atacar a la libertad de contratación, base fundamental del derecho civil, debe llegar la acción del Estado no sólo a los débiles, no sólo a los menores, sino también a los mayores de edad»¹⁰.

Azcárate expresó su oposición a que se pretendiera resolver un problema tan grave (el «más grave planteado hoy al tratarse de estas cuestiones sociales¹¹»), como era el de la jornada laboral de los adultos, que casi ningún país se había atrevido a resolver hasta ese momento y que, según él, transcendía los límites de un reformismo social entendido como «solución intermedia entre el radicalismo individualista y el socialismo» que sólo reconocía la necesidad y el derecho a la protección de los menores de edad «como regla de transacción y armonía»¹². Las manifestaciones de Azcárate remitían a una concepción del Estado como patrón modelo que, con su ejemplo, debía inspirar y señalar las pautas a seguir pero que no podía imponerse a las relaciones de producción. Los límites de ese intervencionismo estatal los establecía nítidamente otro krausista, Moret, cuando en el transcurso del debate señaló: «esta ley no es más que una concepción jurídica que tiene por fundamento la necesidad en que se en-

¹⁰ DSCD, 23-2-1900.

¹¹ DSCD, 24-2-1900.

¹² Así se expresaba Azcárate en el transcurso de la discusión del proyecto de ley sobre las condiciones de trabajo de mujeres y niños: «Si precisamente (...) lo que se ha hecho, tratándose de la mujer, es llevar la tutela más allá que tratándose del varón; y por razón de higiene, y por las naturales exigencias de la constitución de la mujer, se impone la limitación en el trabajo diario o nocturno o dentro de cierto período o después del parto. Pero en general en los proyectos de la Comisión de Reformas Sociales, no se limitaba siquiera el trabajo a la mujer ni al obrero; pero mucho menos al obrero. Este es un problema importante; y no es que yo crea que en lo que pide el obrero no tenga razón en cuanto al exceso de trabajo ni porque yo crea que el Estado tiene obligación, como patrono, de dar ese ejemplo, limitando el trabajo a las ocho horas; pero de esto a que el Estado como legislador, y no como patrono, imponga a todo el mundo esa ley, lo mismo a los patronos que a los obreros, me parece que trasciende del sentido general que debe inspirar estas leyes llamadas sociales». DSCD, 23-2-1900.

cuentra el Estado de amparar al débil, sustituyendo su acción a la de la Iglesia»¹³. Se trataba, en suma, de una concepción de la reforma social como una especie de «caridad legal».

Las leyes del primer año del siglo XX marcaban, pues, una frontera de la que muy difícilmente se podía pasar sin alterar las bases de sustentación del ordenamiento jurídico entonces vigente. No parecía haber términos doctrinales hábiles para integrar en el esquema liberal a una legislación protectora extensiva a la generalidad de los trabajadores asalariados adultos. Desde cualquier punto de vista, el intervencionismo legislativo en el conjunto de las relaciones de trabajo significaba, con las excepciones señaladas, una quiebra ideológica prácticamente insuperable y, por tanto, una eficaz trinchera de intereses para quienes querían evitar el desarrollo de la legislación de condiciones mínimas de trabajo. Y la clase política de la Restauración evidenció en esos años su resistencia a modificar de forma explícita y sistemática los fundamentos del orden liberal en el ámbito de las relaciones laborales¹⁴.

Con motivo del debate parlamentario del proyecto de ley del descanso dominical de 1904 (Ley de 13 de marzo de 1904) tuvo ya ocasión de manifestarse, por primera vez, la contradicción de la acción legislativa con los límites teóricos del intervencionismo del Estado dentro del orden liberal. Más cuestionado, por ello, que las leyes anteriores, las intervenciones en su contra se hicieron desde distintas posiciones. Diputados, como Bore y Romero lo hicieron desde la defensa de la libertad individual y la oposición a toda intervención de Estado. Mientras que el carlista Enrique Gil Robles incidió sobre el carácter laico del proyecto («descanso laico en domingo», lo calificó). Representaba, para Gil Robles, la secularización de la cuestión del descanso, arrebatándosela a la Iglesia y entregándosela al Estado: «(...) en el proyecto queda la Iglesia preterida, despojada, ultrajada: preterida porque ni una sola vez se hace referencia a su autoridad y enseñanzas; despojada porque la arrebató el Estado la dispensa del tercer mandamiento de la Ley de Dios; ultrajada porque la prohibición del trabajo no se extiende a los demás días festivos. Es este proyecto un caso agudo de despreocupado regalismo (...)»¹⁵.

¹³ DSCD, 24-2-1900.

¹⁴ Antonio MARTÍN VALVERDE: pp. LXIV-LXVI.

¹⁵ En un sentido similar se manifestó el diputado católico por el distrito de Bilbao, José María Urquijo, para quien también la legislación española no podía prescindir del fundamento religioso —debiendo hacerse extensivo el descanso a los días festivos—, ya que sólo con la religión católica que «representaba el poder conservador por excelencia se podía resolver de una manera pacífica la «pavorosa cuestión social en nuestros días». DSCD, 10-12-1903.

Pero especialmente reveladora resultó la intervención en contra del proyecto de Moret, si bien en último término, y ante la disyuntiva que pasara o no la ley, se mostraría partidario de lo primero. En su discurso puso, no obstante, en evidencia el conflicto existente entre los principios («la teoría que se expone») —los mismos que en las leyes precedentes sobre la salud física de los obreros— y las consecuencias que de la ley se deducían: «esta ley de descanso dominical —decía Moret— es una de aquellas en las cuales se encuentran en conflicto mayor y más evidente casi todos los principios que dominan y rigen esta clase de cuestiones». Para el político liberal, la ley representaba un atentado contra la libertad individual, que no se podía imponer al hombre y a la mujer adultos, mayores de edad, que quedaban al margen de la acción protectora del Estado liberal sólo aplicable a los menores de edad (que ya estaba legislado en la Ley de Accidentes de trabajo y en la ley sobre el trabajo de mujeres y niños) y a la mujer como en todas las legislaciones del mundo movidas por «interés de la raza» que era superior al individual). Como alternativa proponía, pues, el reconocimiento del derecho al descanso, pero no la obligación¹⁶. La intervención de Moret constituía el reflejo de las tensiones doctrinales que entre la propia elite reformista generaba una reforma social que, por otra parte, se percibía como inevitable.

Contrastan esas manifestaciones del líder liberal, como las que hacía el propio Azcárate en el mismo sentido con ocasión de la ley sobre el trabajo de menores y de la mujer, con el apoyo que ambos manifestarán al proyecto de huelgas y coligaciones de 1909 o también al de la jornada máxima en los trabajos mineros. En ambos casos, Azcárate fue el presidente de la Comisión encargada por los gobiernos conservador y liberal, respectivamente, de la elaboración de los mismos. Un cambio de actitud que el republicano Luis Morote no dejó de señalar en el curso del debate del proyecto de 1909, que suponía el reconocimiento del derecho a la huelga y derogaba el art. 556 del Código Penal que la definía como ilícita, cuando dirigiéndose a ambos decía que «¿cómo habrían cambiado las cosas en tan poco tiempo» cuando en 1901 desde las filas de la izquierda de las oposiciones negaban el derecho a la huelga¹⁷.

Dentro de las leyes aprobadas en la etapa prebélica, es con ocasión de la discusión del proyecto de ley sobre la jornada máxima en los trabajos mineros de 1910 cuando de manera explícita aparece la presión de la organización obrera como motivo directo de su elaboración. Tanto el socia-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ DSCD, 8, 9-3-1909.

lista Pablo Iglesias como el diputado conservador por Vizcaya Gandarias señalaron como causa originaria de la presentación del proyecto los sucesos desarrollados en Bilbao con motivo de las huelgas que tuvieron lugar en los meses de julio, agosto y septiembre y la promesa hecha por el gobierno de legislar sobre esa materia. La extensión de la reglamentación a los trabajos en zona abierta contenida en el proyecto —sin parangón en ninguna legislación europea— sirvió también para que Gandarias rechazara un intervencionismo estatal que contravenía los principios que en materia de legislación de trabajo han tenido como norma general el no afectar al trabajo de los adultos sino en aquellas circunstancias especiales en que este trabajo se haga en tales condiciones que requiera la acción tutelar del Estado. El diputado conservador llamaba finalmente la atención «sobre el camino que recorreremos, sobre la necesidad de que vayamos a paso lento y que no olvidemos jamás cuales son los verdaderos límites de la acción del Estado, porque otra cosa sería participar de otras escuelas, a las cuales la Comisión y el que tiene la honra de dirigir la palabra al Congreso no pertenecemos y de las cuales no se puede esperar nada que sea verdadero progreso»¹⁸.

Efectivamente, como reconocieron los miembros de la Comisión (Azcárate y Torres Belén), con este proyecto de ley España se pondría a la cabeza de todos los países: «Ni Inglaterra, donde sólo se ha legislado sobre el trabajo de los adultos fijando limitación de tiempo a las labores mineras subterráneas; ni en Bélgica, donde el partido socialista tiene una fuerza parlamentaria formidable; ni en Rusia y Austria, donde la jornada máxima se limita a once horas y media y once horas, se ha llegado a donde llega España, que se coloca en primer lugar, avanzando mucho más que todas esas naciones al reglamentar, con este proyecto de ley, el trabajo de los adultos. En Francia, sabe perfectamente el señor Iglesias que el obrero que trabaja al aire libre en las canteras y en las minas puede emplear doce horas y, en Alemania, Portugal, Suecia y Noruega, la jornada es superior a la que sin reglamentación alguna viene rigiendo en las minas españolas. Aun en aquellas naciones donde la jornada corta es un hecho, aun limitada a los trabajos del interior, la implantación de la reforma se ha hecho paulatinamente dejando al productor tiempo para prepararse y adoptar sus disposiciones con objeto de procurar que sean menores los quebrantos que pudieran producirle la reducción de horas de trabajo»¹⁹.

¹⁸ DSCD, 20-11-1910.

¹⁹ *Ibidem*.

Si bien la especial dureza del trabajo subterráneo permitía utilizar a tal efecto la cobertura de la defensa de la salud pública por medio de la noción germánica de la «jornada sanitaria» o por «la necesidad a cuya satisfacción tienden todas las leyes de que procuremos —como señalaba diputado Ortega y Gasset— la conservación de la raza con prevenciones de salubridad e higiene», la ley española o cuando menos su amplitud parecía, efectivamente, explicarse por la presión de la organización obrera ante la cual los gobiernos y los reformadores españoles parecían estar dispuestos a ir más lejos que otras naciones con un mayor desarrollo social y económico. Algo similar se repetiría, ya en una coyuntura de grave crisis social y por la urgencia de la situación social, cuando en 1919 España sea el primer país del mundo en aprobar por el Decreto de 15 de marzo de 1919 la jornada laboral máxima de ocho horas.

Por otra parte, el 11 de julio de 1912 se promulgaba la ley que prohibía el trabajo industrial nocturno de las mujeres sin distinción de edad, ello tras superar un largo período de bloqueo por parte del Senado pues el proyecto de ley había sido aprobado por el Congreso de los Diputados el 24 de diciembre de 1910. En la defensa del mismo no sólo no aparecía, por vez primera, la justificación biológica o de la defensa de la salud pública sino que fue explícitamente reconocido por Luis Morote —miembro de la Comisión— que no era ése el fundamento del proyecto y que éste obedecía al cumplimiento algo tardío por parte de España con lo acordado por los países —el nuestro, entre ellos— representados en el Congreso Internacional de Berna de septiembre de 1906 de prohibición del trabajo nocturno de la mujer —cuya finalidad era «evitar la aglomeración de las obreras en una fábrica»—, habiéndose fijado la fecha de 14 de enero de 1910 para su entrada en vigor. En este caso, era el deseo de europeización el que aparecía como la justificación básica de la reforma.

Por último en este examen de la legislación social anterior a la Gran Guerra, cabría hacer referencia al Decreto de 24 de agosto de 1913, disposición que contenía la normativa sobre la limitación de la jornada máxima en el sector textil. El referido decreto fue la consecuencia, como se reconocía en el preámbulo del mismo, de una huelga declarada por los obreros de las industrias textiles de Barcelona y no hacía sino ratificar un acuerdo colectivo previo entre empresarios y trabajadores que había puesto fin a la huelga: «El decreto de ley no es, en síntesis, sino la expresión jurídica, con la garantía del Estado, de un acuerdo previamente establecido en principio por los intereses a que afecta, y cuya regulación en tiempo y forma corresponde al gobierno en funciones de una intervención inexcusable, que no es siquiera la intervención directa atribuida a las democracias gobernantes en los pueblos organizados constitucionalmente, sino

aquella otra más simple y más urgente, que consiste en resolver por las formas del derecho, y mediante un principio de acuerdo mutuo entre los beligerantes, conflictos que de otro modo prolongados indefinidamente causarían a un tiempo la ruina de la industria, la miseria del obrero y la perturbación estéril del orden y de los intereses públicos»²⁰.

El gobierno se había limitado ejercer un papel meramente arbitral, propiciando la concertación social por medios persuasivos («utilizando sólo cerca de las partes contendientes aquellos medios de pacífica y conciliadora sugestión que son ya primera labor de tutela y de intervención social para todos los gobernantes del mundo»²¹). El decreto se apoyaba también en la existencia en el sector de un alto porcentaje de población femenina: «Conviene además recordar que, aunque la reglamentación del trabajo de los adultos sea uno de los problemas más difíciles para el legislador y para el gobernante, una gran parte de los obreros textiles pertenece al sexo femenino, y la limitación de la jornada de trabajo para las mujeres arranca nada menos que de la Conferencia de Berlín en 1890». La cita ofrece también un interesante testimonio de la subsistencia de la cuestión doctrinal sobre el intervencionismo a que nos venimos refiriendo, al calificar «la reglamentación del trabajo de los adultos» como «uno de los problemas más difíciles para el legislador y para el gobernante»²², que pone de manifiesto la preocupación del legislador por que no se vulnerasen explícitamente los fundamentos doctrinales del orden liberal en el ámbito de las relaciones laborales.

Tras lo señalado, y según parece desprenderse de la discusión parlamentaria de los proyectos de ley, la promoción de la legislación social española en esta etapa se explica en buena medida por el papel de los reformadores sociales de la burguesía, preocupados por «europeizar» el país —el referente europeo aparece de manera recurrente en ellos como el modelo de lo que se podía y no se podía hacer en materia laboral— más que por la presión de un obrerismo organizado —a excepción de los mencionados ley de 1910 y decreto de 1913 sobre la jornada en las minas y en el sector textil, respectivamente— que en España distaba de tener la fuerza que manifestaba en países que como Francia, Inglaterra o Alemania marcaban la pauta a seguir a los legisladores españoles. Fue esa misma debilidad del movimiento obrero la que contribuiría a explicar el retraso de la legislación social española en relación con los países europeos más desa-

²⁰ Real Decreto de 24 de agosto de 1913.

²¹ *Ibidem*.

²² Antonio MARTÍN VALVERDE: *ibidem*, p. LXVI.

rollados, la respuesta parcial de los legisladores a los portavoces o representantes obreros y el efecto marginal que tuvieron buena parte de las medidas reguladoras, que no pasaron de ser una buena legislación teórica que sólo se aplicó allí donde existía una organización obrera fuerte, en las grandes fábricas y en la gran industria. Como señalara R. Carr, «como en todos los países, el trabajo de las fábricas fue el primero que gozó de protección; los oficios de Madrid, como los de Londres, escaparon al control»²³. Marvaud fue especialmente expresivo al respecto: «Gracias, sobre todo, a la actividad del Instituto de Reformas Sociales, muchas grandes leyes obreras se han votado o están a punto de serlo, y no son inferiores a las reformas legislativas realizadas en otros Estados más avanzados», para concluir a continuación que «como sucede frecuentemente al Sur de los Pirineos, muchas leyes de una claridad y de una armonía de construcción casi perfectas sólo existen sobre el papel»²⁴.

Aunque ello se debió fundamentalmente a la falta de decisión del propio Estado a adoptar posturas coactivas en materia laboral por incumplimiento de las leyes en estricto cumplimiento de la función ética o meramente persuasiva que le competía el poder público, una resistencia estatal a la coacción a la que no fueron ajenos los intereses y la oposición empresariales. La oposición patronal a la efectiva observancia y aplicación de las leyes obreras fue una constante de su trayectoria histórica a partir de la promulgación de la primera de sus manifestaciones, la Ley Benot de 1873, reguladora del trabajo y de la instrucción de los niños obreros de ambos sexos, e idéntico sería el sino de las restantes leyes obreras que siguen en el tiempo: la resistencia patronal a su observancia práctica. También habría que hacer mención al rechazo o desdén del sindicalismo anarquista en cuanto que la legislación era producto del Estado y de la política y no de la acción directa de los trabajadores e incluso a la indiferencia del sindicalismo socialista.

En este contexto, la acción de los legisladores y de los gobiernos pareció estar informada, en un principio, por una finalidad básicamente preventiva, de prever y anticiparse a las consecuencias de la conflictividad entre obreros y patronos y de conjurar, en definitiva, los peligros de la revolución. Se trataba, parafraseando al propio Azcárate, «de emprender el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones»²⁵. Así,

²³ R. CARR: *España 1808-1975*, Madrid, Ariel, 1982, *op. cit.*, p. 440.

²⁴ Ángel MARVAUD: p. 288.

²⁵ Citado en Manuel Carlos PALOMEQUE: *Derecho del trabajo e ideología*, Madrid, Akal, 1984, p. 112.

Eduardo Dato, en la defensa del proyecto de ley sobre el trabajo de mujeres y niños de 1900, señalaba: «Yo entiendo que no hay nada más eficaz para atajar los progresos del socialismo, ya en sus manifestaciones colectivistas ya en sus manifestaciones anarquistas, que atender, en la medida en que los gobiernos y los Parlamentos deben hacerlo, a lo que tienen de legítimas las aspiraciones de la clase obrera. Yo creo con el Sr. Azcárate, que sin atacar a la libertad de contratación, base fundamental del derecho civil debe llegar la acción del Estado a proteger no sólo a los débiles, no sólo a los menores, sino también a los mayores de edad»²⁶. Una finalidad, la de anticipar el futuro, que no siempre se cumplió en la práctica antes y, más claramente, después de la Primera Guerra Mundial.

Algunos autores consideran, precisamente, que en materia social la Restauración no respondió satisfactoriamente a la misión encargada de anticipar el futuro, sino que se movió, con contadas excepciones, a rastras de los acontecimientos y que la actitud de los poderes públicos a lo largo de la Restauración pareció responder a una continuada táctica de aplazamiento. Efectivamente, transcurrieron varios años desde la información de la Comisión de Reformas Sociales hasta las primeras leyes de trabajo y, por ejemplo, la ley de huelga tuvo que esperar hasta 1909, después de casi una década de proyectos que no vieron la luz. Pero además de la actitud de los gobiernos de la Restauración y de la, también señalada, de los actores sociales frente a la legislación de trabajo, en el trasfondo del retraso legislativo estaban como hemos apuntado factores sociales y económicos como el propio retraso de la industrialización y del movimiento obrero nacional, lo que contribuiría también a entender la mencionada actitud dilatoria, en materia de reforma social, de la clase política del régimen. Así, Paul Heywood ha señalado que la característica más importante del movimiento obrero español —anarquista y socialista— antes de la Primera Guerra Mundial fue, precisamente, su debilidad²⁷. Por otra parte, el desarrollo de la legislación social evidencia el posibilismo de unos políticos que —a la vez que reconocían explícitamente la progresión imparable del intervencionismo estatal como un signo de los tiempos— encontraban cada vez mayores dificultades para justificar doctrinalmente unas reformas que concebían, no obstante, como una necesidad y algo impuesto por la realidad como bien evidenciaba el ejemplo de las naciones

²⁶ DSCD, 23-2-1900.

²⁷ Paul HEYWOOD: *El marxismo y el fracaso del socialismo organizado en España, 1879-1936*, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1993, p. 327.

europas más desarrolladas, que eran en todo momento el modelo para hacer como para dejar de hacer en materia laboral.

Tras la guerra, la crisis del régimen de la Restauración hará que los partidos del turno, cada vez más fragmentados, tengan que enfrentarse, ahora sí, a fuertes tensiones sociales surgidas a raíz del desarrollo económico propiciado por la neutralidad española en el conflicto. El conflicto social y la organización de las distintas fuerzas sociales parecen guardar relación con una etapa claramente intervencionista que va a representar el agotamiento del modelo de integración armónica de empresarios y obreros propuesto por el régimen de la Restauración y de un intervencionismo estatal compatible con el liberalismo individualista basado en la responsabilidad del Estado de defensa de la salud pública. El desarrollo legislativo en materia laboral que se produce de 1917 a 1923 va a superar con mucho la obra precedente —la expresión «aluvión de reformas» aplicada a este período es suficientemente ilustrativa— y ahora sí es, de manera más evidente, el resultado de la presión de un movimiento obrero fuerte y organizado con reivindicaciones pragmáticas a las que el poder político se ve obligado a dar respuesta. Así, a la altura de 1919 —año clave en el desarrollo de la reforma social en la España de la Restauración— puede decirse que la legislación social aprobada ha desbordado claramente los límites de un intervencionismo compatible con los fundamentos del orden liberal. El Real Decreto de 15 de marzo de 1919 del gobierno del conde de Romanones que estableció la jornada máxima de ocho horas para los oficios del ramo de la construcción constituye un ejemplo en ese sentido. Motivado por un conflicto surgido entre la federación de contratistas y los obreros de Madrid, en él se esgrimían argumentos de justicia social como fundamento de la legislación laboral, considerándose las demandas obreras como reivindicaciones justas y legítimas: «(...) preocupado el Gobierno de V.M. en examinar y seguir las transformaciones de la política social y dispuesto a marcar las soluciones jurídicas que, sin romper la necesaria armonía de relaciones entre el capital y el trabajo, den amplia satisfacción a los anhelos de este último en todo lo que tienen de legítimos. (...) Puede en este caso continuar el Gobierno una política de justicia social, que le es singularmente amable, y estimará como un timbre de gloria haber instaurado obligatoriamente, en beneficio de todo un sector de la clase trabajadora, la limitación a las ocho horas de jornada máxima»²⁸.

De la misma manera, el trascendental Decreto de 3 de abril de 1919 sobre la jornada máxima legal en todos los trabajos —reivindicación em-

²⁸ Exposición de Motivos del Real Decreto de 15 de marzo de 1919.

blemática del movimiento obrero de todos los países — también señalaba que la obra legislativa estaba «inspirada en la justicia social», «congratúlándose [el gobierno] —añadía— de poder realizar reformas que a estas horas aún están en período de estudio y deliberación en pueblos tan adelantados como Francia e Inglaterra»²⁹. En las normas que se desarrollan en estos momentos aparecerá, pues, de manera expresa el reconocimiento de la justicia que asiste a las reivindicaciones obreras entendidas ahora como auténticos derechos que el Estado tiene el deber de reconocer por un principio ya no de caridad cristiana sino de justicia social: «Pasaron, para no volver los tiempos patriarcales en que, para alcanzar la cordialidad entre los patronos y los obreros en la obra común de la producción, bastaban las normas éticas de la caridad cristiana (...). La decadencia de estos principios y la tibieza en esos sentimientos, como rectores de aquellas relaciones, a la vez que el progreso de la gran industria mediante el maquinismo en los procedimientos y el anonimato en la constitución del capital, han traído finalmente de la mano estos tiempos en los que tales relaciones son principalmente un hecho jurídico que ha de establecerse sobre la base de los derechos, reivindicados por inmensas muchedumbres fuertemente imbuidas de ideales y sentimientos en que notoriamente preponderan los subjetivismos políticos sobre la propia objetividad económica de la producción y el trabajo. Por esto, si se quiere hacer algo eficaz para la paz social y para el bienestar, hay que procurar y establecer normas ético-jurídicas, por las cuales sea posible llegar a la reorganización de tales relaciones, como es fuerza concebirlas en nuestros días»³⁰.

Como ya se ha señalado, y también puede desprenderse de la cita anterior, la reforma social de estos años fue sobre todo la consecuencia de la presión de un movimiento obrero organizado; una reacción defensiva, por tanto, frente al avance del socialismo —convertido en una seria amenaza tras el triunfo de la revolución rusa— y cuya finalidad era garantizar la paz social y preservar el orden burgués. En este contexto, la aprobación en España de medidas como la jornada laboral de ocho horas antes que en ningún otro país del mundo no se entiende sin tener en cuenta la influencia que ejercieron los acontecimientos inmediatos; pues con ella se trató fundamentalmente de dar respuesta a la crisis social abierta desde 1917, agudizada en los primeros meses de 1919 y que alcanzó su punto álgido

²⁹ Exposición de Motivos del Real Decreto de 13 de abril de 1919: *jornada máxima legal en todos los trabajos*.

³⁰ Exposición de Motivos del Real Decreto de 11 de marzo de 1919: *Creación en Cataluña de una Comisión de Trabajo compuesta de igual número de patronos y obreros*.

con la huelga de La Canadiense en Barcelona. La unánime hostilidad que mostró el empresariado nacional hacia la obra reformista de los políticos de los últimos gobiernos de la Restauración ponía en evidencia la quiebra definitiva del modelo armónico en materia social así como la frontal oposición de aquél a la transición de un tipo de Estado meramente arbitral, que potenciara medidas como el entendimiento y el consenso, a otro más moderno con clara vocación intervencionista³¹. En el trabajo de Fernando del Rey sobre las actitudes de los patronos entre 1914 y 1923, que nos permite comprobar las diferentes posturas de aquéllos y su manera de ir aceptando las reformas³², se destaca la fuerte resistencia patronal que suscitó, por ejemplo, la implantación de la jornada de ocho horas en nuestro país. Según dicho autor, «el real decreto del 3 de abril de 1919 que le dio cuerpo fue, a todos los efectos, el símbolo máximo de los agravios gubernativos contra los patronos vertidos a través de la legislación social»³³, generando como pocas disposiciones en política de reforma social una unión semejante entre los diferentes sectores patronales. Por el contrario, la clase política de la Restauración pareció ver en la profundización de la reforma social la vía para integrar al movimiento obrero y neutralizar su fuerza, pasando a considerar sus reivindicaciones como derechos legítimos en lugar de como manifestaciones de la alteración del orden público.

³¹ Véase, al respecto, el trabajo de Fidel GÓMEZ OCHOA: «Democratización y crisis del liberalismo en Italia: Análisis y aplicación al caso español», en Manuel SUÁREZ CORTINA (ed.): *La crisis del Estado liberal en la Europa del Sur*, Santander, Sociedad Menéndez Pelayo, 2000, pp. 79-108. En él se pone en relación la crisis del régimen de la Restauración, precisamente, con la defección de las diversas fracciones de la burguesía nacional por el rechazo hacia la política reformista con una finalidad integradora desarrollada por el régimen ante el empuje de la izquierda y de las clases populares.

³² Fernando DEL REY REGUILLO: *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, 1992, pp. 315-447.

³³ *Ibidem*, op. cit., p. 365.