

# ORIGENES DE LA POLITICA SOCIAL EN LA ESPAÑA DE LA RESTAURACION

POR

LUIS SANCHEZ AGESTA  
Catedrático de Derecho Político  
Universidad Complutense



La política social española tiene un curioso origen y se funda en instituciones originales que pocas veces se han recordado con el interés que merecen. Lo que se llamó en el siglo XIX «cuestión social» 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<sup>1</sup> y tuvo al mismo tiempo una dimensión popular.

Y de esa preocupación intelectual nació una iniciativa, la creación de una comisión de encuesta, de que iban a derivar después las más interesantes instituciones del Derecho social español.

## I. LA COMISION Y LA ENCUESTA DE 1884-1885

La Comisión de Reformas Sociales fue creada por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 para estudiar «todas las cuestiones que afectasen directamente a la mejora o el bienestar de la clase obrera y las cuestiones que afectan a las relaciones del capital y del trabajo», por iniciativa de don Segismundo Moret<sup>2</sup>. Constituida la Comisión, realizó una amplia encuesta, cuyo contenido

<sup>1</sup> Así se ocuparon de él Linares Rivas, *Problema social*, 1890; Lema, *El problema social*, 1892; Santamaría de Paredes, *El nacimiento obrero*, 1893; Dato, *Justicia Social*, 1910; Alvarez Buylla, *La reforma social*, 1917, entre otros muchos que cita el propio Alvarez Buylla al decir en la Academia de Ciencias Morales y Políticas que la Academia era el «genuino hogar intelectual de la reforma social en España».

<sup>2</sup> El antecedente directo de esta comisión fue otra establecida por un Decreto de 1855 por don Francisco Luxán, ministro de Fomento, y don Pascual Madoz que no tuvo, sin embargo, efectividad por el cambio político que se produjo en 1856. Véase el texto del Decreto en A. Buylla y G. Alegre, *La reforma social en España*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1917, págs. 60-66. La Comisión presidida por Madoz debía reunir todos los datos y antecedentes, relativos al estado y condición de las clases obreras y de las industriales; a la organización actual del trabajo, sus ventajas y sus inconvenientes; al espíritu de asociación, su carácter y sus tendencias; y a las quejas recíprocas de los obreros y de los dueños de establecimientos fabriles y manufactureros. Además se constituía como

el propio Gobierno, en 20 de diciembre de 1885, creyó conveniente publicar<sup>3</sup>. Esta obra contiene las actas taquigráficas de la encuesta realizada por la Comisión y las respuestas escritas que se dieron a la misma encuesta.

La Comisión, como base para su encuesta, estableció un amplio cuestionario que versaba sobre los siguientes extremos: gremios; huelgas; jurados mixtos; asociaciones; invalidez producida por el trabajo; condición económica de los obreros; industrias domésticas; condición moral de la vida de los obreros; condición de la familia obrera; condición social y política de la clase media; salario; participación en los beneficios; horas de trabajo; trabajo de las mujeres; trabajo de los niños; cultivo de la tierra; obreros agrícolas; labriegos propietarios; aparcería; arrendamientos rústicos; tributos censuales; crédito territorial; crédito agrícola; bienes comunales; montes públicos; instituciones de previsión, crédito y seguros; beneficencia; emigración; sucesión hereditaria; impuestos; intervención del Estado; obras públicas.

Reproducimos en síntesis este sumario del cuestionario porque revela la amplitud con que la Comisión consideró los llamados «problemas sociales». Apenas hoy, pasado un siglo, podríamos añadir alguna cuestión más a éstas que la Comisión consideró que constituían una materia sobre la que debían informar. Y bueno será advertir que cada uno de estos índices contiene a su vez varias cuestiones complementarias que tratan de completar y perfilar su sentido. Así, por ejemplo, en relación con las huelgas se pregunta por su frecuencia, si han sido motivadas por diferencias de salarios o de horario de trabajo, si han sido mantenidas con cajas de resistencia, si se han resuelto por una intervención de la autoridad o por acuerdo entre las partes, si han respetado la libertad de los que no querían participar en ella, cuáles han sido las consecuencias de la huelga, si se han tratado de resolver proporcionando la autoridad obreros que realizaran el trabajo, etc.; o, en relación con los gremios, si éstos se han constituido libremente, si han favorecido los monopolios, si respetan las condiciones de igualdad de sus miembros, qué labores han realizado en relación con la exploración de los mercados, la concesión de créditos o la distribución de impuestos, si se han extendido a una ciudad, una provincia o una región, etc.

Hay que decir que las respuestas orales no fueron muy coherentes con la amplitud del cuestionario y se limitaban a destacar aquellos aspectos que los que participaban en la encuesta consideraban más hirientes. Así, por ejemplo, tienen una notoria prioridad la información sobre salarios y horas de trabajo; la condición económica de los obreros; la exaltación del derecho de asociación y la denuncia de las condiciones sociales, políticas o económicas que la difi-

una especie de consejo para «manifestar al Gobierno su opinión sobre cada una de estas importantes cuestiones...».

<sup>3</sup> *Reformas sociales*. Información oral practicada en virtud de la Real Orden de 5 de diciembre de 1883, Madrid, Manuel Míñuesa de los Ríos, 1889, 5 vols.

Se reproducen algunos fragmentos de esta encuesta en la «Revista de Trabajo», núm. 25, 1969. Se crearon también Comisiones provinciales y locales que realizaron encuestas de menos interés. En Madrid tuvo además la espectacularidad de realizarse en el Paraninfo de la Universidad, lo que le dio una trascendencia que hizo que los propios anarquistas, que en principio se abstuvieron, acabaran concurriendo, con un miembro que lo hizo a título personal.

cultaban; la jornada de trabajo o el trabajo de los niños, y alguna alusión a la condición social o moral de la clase obrera o a la invalidez. Y mucho más esporádicamente y extraña fue la respuesta a algunos otros de los temas comprendidos en el cuestionario. La encuesta se realizó en público, con una asistencia apasionada que coreaba con risas, murmullos o aplausos las declaraciones de quienes participaron en ella. Normalmente presidió la mesa el que era presidente de la Comisión, don Segismundo Moret, a quien acompañaba el secretario general, Gumersindo de Azcárate, y el segundo secretario, Daniel Balaciart. También, accidentalmente, estuvieron presentes los señores Martos Jiménez, Carreras González y don Federico Rubio. Y los mencionamos por la notoria ecuanimidad con que escucharon las exaltadas exposiciones de los encuestados, que con frecuencia incluso dirigían frases incisivas a los propios componentes de la Comisión, denunciando presuntos abusos de instituciones en las que los miembros de la mesa tenían autoridad o eran parte importante.

La información —sumamente curiosa— contiene datos del más vario carácter en relación con la vida política y social de la época. En temas ajenos a la propia encuesta nos enteramos, por ejemplo, como incidencia divertida de alguna declaración de tipógrafos, de cómo los ministros pronunciaban un discurso en las Cortes y hacían imprimir otro en el «Diario de Sesiones»; o del recelo con que entre las mismas clases obreras se veía el trabajo de la mujer, atribuyendo a éste en gran parte el deterioro de la vida moral de la familia. Pero, al margen de estas observaciones incidentales, la encuesta contiene datos riquísimos sobre la vida económica de la época, el nivel de los jornales, las retribuciones y el coste de la alimentación y los servicios (aunque haya a veces que considerar con espíritu crítico alguno de los datos por la notoria pasión política con que se manifestaban los encuestados).

Los jornales más bajos eran los que percibían los niños (alrededor de unos cuatro reales diarios), pero los salarios medios oscilaban, según los informantes, entre 10 y 16 reales. Una vivienda suponía normalmente de 60 a 120 reales mensuales y un traje sin capa 200 reales. Los sueldos más altos, citados casi como escandalosos, eran de 20.000 reales al año, y la escala, según la condición de los funcionarios, iba de 4.000 a 14.000 reales anuales, sin que deje de insinuarse que esos empleados que cobran esa cifra, que se considera como fastuosa, no trabajan, sin que por eso dejen de percibir su sueldo. Es especialmente curioso el desglose que se hace a veces del gasto doméstico. Normalmente la alimentación supone pan (en el que se invierten unos 100 reales al mes), puchero con garbanzos, tocino y verdura, al que se dedican unos 37 reales mensuales; carbón, cuyo gasto no pasa de 8 reales, notoriamente inferior al de tabaco; jabón, que se eleva a 15, y el alquiler de la vivienda, que puede estar entre los 20 y los 30 o 40 reales. La carne y el aceite sólo aparecen mencionados incidentalmente para elevar el gasto anual de toda la alimentación a unos 1.500 reales al año, que se señala siempre como superior al que se percibe en razón del salario. Los desequilibrios económicos se cubren por usureros profesionales, que prestan con un interés de cuatro reales por cada 20 a la semana.

Como advertíamos, hay una cierta malquerencia al trabajo de la mujer, que se considera como dañosa consecuencia de la extensión de la industria,

que establece trabajos fáciles; y con la mano de obra femenina se provoca paro y hace que la mujer salga del hogar para complementar la insuficiencia del salario del marido. El traje es traje «de blusa» y el salario no permite comprar la capa, que se considera como un lujo de la burguesía.

Excepcional importancia tuvo la comparecencia de Pablo Iglesias, en 11 de enero de 1885, ante la Comisión de Reformas Sociales. Decimos que tuvo especial importancia no por los datos que aportara a la encuesta, que fue un problema que deliberadamente dejó al margen, sino por lo que significaba de aceptación de los trabajos de la Comisión por quien ya aparecía como líder y figura destacada de los obreros asociados, como fundador del incipiente Partido Socialista y de la Asociación de Tipógrafos. Su discurso o exposición tiene por esto fundamentalmente una importancia política, un poco al margen del objetivo explícito de la encuesta.

En primer lugar, expone la idea, sin duda novedosa en aquellas fechas, de que los obreros no deben apoyar a los partidos políticos, sino que deben fundar su propio partido para su defensa. La aceptación de una democracia liberal tiene un carácter fundamentalmente táctico. «Entre los elementos que precisamos hoy para nuestro desenvolvimiento —decía— figuran las libertades políticas, que las reclama nuestro partido.» Pero decimos que es sólo una aceptación táctica porque a esta tesis se une la afirmación de una guerra de clases «que no puede desaparecer y no desaparecerá hasta el momento en que desaparezca la clase burguesa, hasta el día en que no haya más que una sola clase». Ese concepto de clase, sin embargo, tiene una cierta elasticidad. «Comprendo entre los trabajadores —dice— a los que trabajan intelectualmente»<sup>4</sup>. Y aunque el carácter de la encuesta parecía reclamar medidas concretas de reforma, fuera de algunas que propone marginalmente, como la disminución de la jornada laboral o el no pago de los intereses de la Deuda para destinar el importe de estos intereses a crear puestos de trabajo, su pensamiento es claramente utópico. Para él, los males sociales no se remediarán hasta que desaparezca la clase burguesa. «Entonces, y sólo entonces, cesarán las crisis, porque la producción se hará de una manera científica»<sup>5</sup>.

Pero lo importante no eran realmente estas palabras, sino el gesto de comparecencia ante una Comisión que había propuesto un minucioso catálogo de temas de reforma social y que estaba escuchando públicamente todas las quejas que con referencia a ese índice se exponían y tomando nota de los posibles remedios. Es curioso advertir que, incluso en obras minuciosas sobre el movimiento obrero en la historia de España, apenas se dedican poco más de diez líneas a este encuentro de los primeros líderes del movimiento obrero con un órgano que trataba de comprender sus aspiraciones. Y hay que advertir que si bien la presencia de Pablo Iglesias tuvo ese carácter político a que hemos hecho referencia, uno de sus más directos colaboradores, como García Quejido, hizo un amplio y minucioso informe ante la Comisión, y J. Vera redactó una importante respuesta escrita en que, después de una exposición doctrinal crítica de fondo marxista del sistema de propiedad, con referencias

<sup>4</sup> *Ob. cit.*, vol. I, pág. 205.

<sup>5</sup> *Ob. cit.*, vol. I, pág. 215.

al maquinismo, a las crisis periódicas, a la expropiación mediante el salario y a la emancipación revolucionaria, termina con una apelación que hoy podríamos calificar de muy próxima a la social-democracia. «¿Queréis de buena fe favorecer a la clase trabajadora? Reconocerle los derechos políticos, permitirle la libre emisión de sus ideas, la asociación en defensa de sus intereses, la libre acción política, en una palabra... Queremos sólo libertad... Dadnos sólo eso, libertad, y habréis hecho por la muchedumbre proletaria lo que no podemos esperar de vuestra protección económica... La lucha de clases es inevitable, puesto que existe. De vosotros depende que sea regida por la razón, una lucha civilizada, una contienda entre los hombres del siglo XIX, o que sea envenenada por el odio y los instintos destructores»<sup>6</sup>.

Este encuentro es más digno de destacarse en cuanto la Comisión se había concebido como un proyecto de la Monarquía o, como diríamos hoy, del régimen, por encima de los partidos. Y así, Moret nombró a don Antonio Cánovas del Castillo, que había sugerido la idea en un discurso del Ateneo, como primer presidente de la Comisión por una Real Orden de 7 de diciembre de 1883. Y éste, que apenas tuvo tiempo de constituirla por haber sido designado en enero presidente del Gobierno, hizo lo que creía que podía ser más útil para que la Comisión prosperara y nombró para que le sustituyera como presidente de la Comisión al ministro que la había fundado, a don Segismundo Moret, el 25 de enero de 1884. Así, la Comisión nació como obra de un Gobierno liberal con un presidente conservador y se desarrolló bajo un Gobierno conservador con un presidente liberal, como una obra común de los dos grandes partidos. En 13 de mayo de 1890 fue autorizada para «proponer los medios para mejorar la clase obrera», con competencia para preparar proyectos de ley e informar sobre las materias que fuera consultada, y unos años más tarde se transformó en una floreciente institución.

## II. EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

En 1903, la Comisión de Reformas Sociales se institucionaliza como Instituto de Reformas Sociales en virtud de un proyecto de Canalejas que Silvela llevó a un Real Decreto en 23 de abril de 1903. Ahora ya con órganos estables, funciones definidas e incluso una plantilla administrativa y un presupuesto.

A. Marvaud, el simpático hispanista a quien se debe uno de los estudios más serios y originales de nuestras instituciones sociales, le dedicó un capítulo

<sup>6</sup> Manuel Tuñón de Lara, *El movimiento obrero en la historia de España*, Taurus, Madrid, 1972, pág. 284. Tuñón de Lara utiliza ampliamente los datos de la encuesta para sus consideraciones sobre el salario y el nivel de vida de los obreros y es de justicia reconocer que dedicó once páginas en otro trabajo al informe de Jaime Vera ante la misma Comisión: *Medio siglo de cultura española*, Madrid, 1970, págs. 79-90. Se han referido a estos orígenes María del Carmen Iglesias y Antonio Elorza, *La fundación de la Comisión de Reformas Sociales*, en «Revista de Trabajo», Ministerio de Trabajo, núm. 25, 1969. El mismo número reproduce parte de la encuesta, como hemos indicado.

de cincuenta páginas en una obra que ha devenido clásica <sup>7</sup>. Marvaud, que visita España en los primeros años de existencia del Instituto, nos da una impresión llena de vida —y de admiración— por esa obra naciente. Le sorprende que convivan en el Instituto republicanos, conservadores, católicos y librepensadores «sin otra aspiración que la de cumplir con su deber y de poner al servicio de la paz social todas las luces de su inteligencia y toda su actividad», y examina con detenimiento los proyectos y las leyes a los que ha dado vida.

### 1. *La constitución del Instituto*

Tenemos también otras excelentes fuentes de información en el Boletín que publicó el propio Instituto y la memoria de Secretaría. De acuerdo con estas informaciones, el Instituto se constituyó con 34 vocales: dieciocho de libre elección del Gobierno, doce electos (seis por las asociaciones patronales y seis por las obreras) y cuatro natos, que, por estar atribuidos a puestos políticos de función absorbente, podrían delegar, como en efecto lo hicieron, en personalidades con preocupaciones sociales. Lo constituyó el Real Decreto de abril, y en un alarde de organización se puso en funcionamiento a los pocos meses con todos sus elementos tanto los designados por el Gobierno como los electivos. Su primer presidente fue don Gumersindo Azcárate, y entre los miembros que designó el Gobierno figuraban personalidades como Santamaría de Paredes, Maluquer, Posada, Marvá, Conde y Luque, Melquíades Álvarez, Salillas, Sánchez Toca, García Prieto y el duque de Tovar. Las asociaciones patronales escogieron también a políticos de tendencia conservadora, como Vázquez de Mella, Senante, Martín Álvarez, Dato y el vizconde de Eza. Entre los representantes obreros se encontraban veteranos del Partido Socialista, como Gómez Latorre, Largo Caballero y Mora, y otros como Pérez Infante, Álvarez y Orosas. Los subsecretarios de Gobernación y Gracia y Justicia y los directores generales de Agricultura, Minas y Montes y Comercio e Industria y Trabajo, como vocales natos, designaron representantes sin participar personalmente en el gobierno del Instituto.

Los fines del Instituto se definieron con gran amplitud: preparar la legislación del trabajo, cuidar de su ejecución y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras. El Consejo del Instituto inicialmente se constituyó en tres secciones, pero a partir de 1911 estableció un Consejo de dirección que sustituyera a las secciones y unificara el trabajo del Instituto.

La memoria que el propio Instituto publicó en 1916 para reflejar los diez primeros años de su existencia es el mejor índice del rendimiento fabuloso con que el Instituto respondió a lo que de él se esperaba. El Instituto estableció una red de Juntas provinciales de reformas sociales (que alcanzaron

<sup>7</sup> A. Marvaud, *La question sociale en Espagne*, Alcan, París, 1910. Hoy ha sido traducida por J. J. Garín y prologada por J. J. Castillo y J. M. Borrás y publicada por Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, cap. V, págs. 239 y sigs.

También estudió años más tarde esta Institución C. Bernaldo de Quirós, *El Instituto de Reformas Sociales*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», tomo 122, 1913.

a ser 49) y una red aún más tupida de Juntas locales, que en 1914 llegaron a ser 1.613. Las Juntas locales estaban presididas por el alcalde, y con él, como asesor técnico, se nombraba un médico y seis vocales más, en número paritario, de patronos y obreros. Las Juntas provinciales, presididas por el gobernador, tenían también un técnico nombrado a propuesta de la Real Academia de Medicina y representantes elegidos por las Juntas locales. El Instituto tenía una plantilla relativamente modesta, que en 1915 era poco más de un centenar de funcionarios, de los que 41 eran inspectores y 16 técnicos estadísticos, y una consignación que en 1904 fue de 150.000 pesetas y en 1914 se había elevado a 391.000. El Instituto no sólo estableció un servicio ejemplar de estadística de accidentes de trabajo, huelgas, coste de vida y asociaciones patronales y obreras, que constituye la mejor información social de la época, sino que al mismo tiempo constituyó una biblioteca en la que llegaron a recibirse 271 revistas, publicó una revista propia («El Boletín») y numerosos folletos, memorias y libros relacionados con los trabajos del Instituto o con los problemas sociales en general; montó un servicio de inspección a partir de 1907, que entre este año y 1914 había hecho más de 86.000 visitas, con 2.620 actas y la constatación de 790.000 infracciones, y, junto a ello, atendió una labor de dictámenes, proyectos de ley y mociones que parece increíble si no tuviéramos los textos publicados por el propio Instituto. Apenas hay tema de la legislación laboral española que no haya tenido su base en una moción del Instituto o en que el dictamen del Instituto no haya venido a perfeccionar un proyecto.

Fueron objeto de sus mociones o dictámenes: la legislación de accidentes de trabajo en la industria, en el campo y en las minas; la constitución de sindicatos agrícolas; el descanso dominical; los reglamentos de la inspección; el trabajo de las mujeres y los niños; el embargo de los salarios; las jornadas minera, mercantil y textil; las modalidades específicas de accidentes, como la hernia; los pósitos; el contrato de trabajo y hasta la posible creación de un Ministerio de Trabajo, que surgió, efectivamente, años más tarde sobre los servicios montados por el Instituto.

Al mismo tiempo, el Instituto realizó informaciones eventuales, para las que destaca comisiones de sus vocales y funcionarios, sobre la producción agraria en Castilla, el problema de la vivienda y la legislación que favorecía las llamadas casas baratas y el trabajo nocturno de la mujer, e impulsó la creación de bibliotecas, centros de reunión, prensa obrera e incluso formas de extensión universitaria. El Instituto se preocupó de lo grande y de lo pequeño, y así, en su deseo de divulgar el conocimiento de la legislación obrera, imprimió más de 200.000 ejemplares de las leyes laborales que consideró más importantes para que estuvieran expuestas públicamente en las fábricas y talleres.

Todas estas actividades se mezclaban al mismo tiempo con las visitas de inspección a que hemos hecho referencia, primero aisladas y después con una organización sistemática, y la constitución de tribunales arbitrales y comisiones mixtas para resolver algunos conflictos laborales en que las partes lo requerían como un juez imparcial.

## 2. *El Instituto y las asociaciones obreras*

Hemos hecho referencia al fabuloso acopio de datos estadísticos que el Instituto realizó. Entre 1905 y 1921, quien quiera conocer los accidentes de trabajo ocurridos en esos años tiene que acudir a los datos acopiados y publicados por el Instituto de Reformas Sociales<sup>8</sup>. Estas estadísticas eran acompañadas de cuadros que permiten un análisis prospectivo de las condiciones en que el trabajo se realizó. En el mismo sentido, el Instituto realizó estudios sobre el coste de la vida, ofreciendo cuadros de precios de los artículos de primera necesidad<sup>9</sup>. Y en su Boletín también publicó estadísticas de las huelgas.

Especialmente importantes fueron los estudios que realizó sobre las asociaciones obreras<sup>10</sup>. En 1917 el Instituto había registrado 6.596 asociaciones patronales y 7.070 asociaciones obreras, junto a las llamadas sociedades mixtas, en número menor (548), que en su mayoría correspondían a los círculos católicos (476).

Vale la pena, apoyándose en estos datos del Instituto, dar alguna idea de la distribución de estas asociaciones en España. Donde el asociacionismo había sido más denso era en la zona industrial de Barcelona, con un predominio, como es natural, de asociaciones industriales y sindicatos profesionales, y en algunas zonas agrarias de Levante y Andalucía, en que predominaban los sindicatos agrícolas patronales y obreros. Así, en Barcelona, que registraba el mayor número de asociaciones de todo tipo en España, con un total de 2.551, las asociaciones industriales de patronos eran 272 y 493 los sindicatos obreros de la misma naturaleza. Valencia, con un total de 699 asociaciones, tenía 325 sindicatos agrícolas de propietarios, y Granada, 137 sindicatos patronales y 71 obreros, casi exclusivamente en el sector agrario. La zona en que el asociacionismo tenía menor presencia era en la provincia de Avila, con 80 asociaciones; Almería, con 94; Alava, con 95, y Lugo, con 96. En Castilla, en general, predominaban los sindicatos agrarios; y así, en Burgos había 213 sindicatos patronales agrarios, frente a ocho de la industria o comercio, y 45 sindicatos obreros agrarios en un total de 79. Madrid sólo tenía 699 asociaciones.

## 3. *El Instituto de Previsión*

Así como la Comisión de Reformas Sociales, con sus informes, sirvió de fundamento a la primera legislación social española, el Instituto de Reformas

<sup>8</sup> Véanse los folletos publicados bajo el mismo título: «Estadísticas de los accidentes de trabajo ocurridos en el año...» de 1904 a 1921, impresos en Madrid, Minuesa de los Ríos, desde 1906 a 1923.

<sup>9</sup> *Coste de la vida del obrero. Estadística de los precios de los artículos de primera necesidad en toda España desde 1909 a 1915*, Felipe Peña, Madrid, 1916. Y en el mismo sentido, *La información sobre la emigración española*, Minuesa de los Ríos, Madrid, 1919, etc.; *La información acerca de los obreros agrícolas en las provincias de Andalucía y Extremadura*, Minuesa de los Ríos, Madrid, 1905, etc.

<sup>10</sup> Instituto de Reformas Sociales, *Estadística de la asociación obrera el 1 de noviembre de 1904*, Minuesa de los Ríos, Madrid, 1907, y *Estadística de Asociaciones... en 30 de junio de 1916*, Minuesa de los Ríos, Madrid, 1917.

E incluso, el mismo Instituto publicó una útil recopilación sobre el derecho de asociación bajo el título *Legislación sobre asociación*, Minuesa de los Ríos, 1916.



Sociales fundó varias notables instituciones. De una parte, la Inspección, que, asumida por el Ministerio de Trabajo, continúa hasta nuestros días; de otra, el Instituto de Previsión.

Desde 1883, es decir, prácticamente desde el nacimiento de la Comisión, se preocupó como una vertiente de la política social de los problemas de la previsión que permitieran constituir pensiones de retiro e invalidez. Secundando estos estudios, hubo varias iniciativas de la Caja de Ahorros de Santander, de la de Guipúzcoa, de la Maestranza de los Arsenales, y en Barcelona se constituyó una Caja de Pensiones. Al entrar el nuevo siglo, la Comisión encargó una ponencia al señor Maluquer, que la presentó en 1903. En esas mismas fechas, la Comisión se había convertido ya en Instituto de Reformas Sociales, y en 1904 el Ministerio de la Gobernación pidió al Instituto que redactara un proyecto de ley sobre previsión popular. El Instituto convocó una conferencia, a la que concurrieron 24 Cajas de Ahorro que aportaron sus experiencias y sus observaciones. Y sobre la ponencia de Maluquer, una comisión del Instituto, integrada por Azcárate, Dato, Gómez Latorre, Maluquer, Salillas y Serrano, redactó un proyecto que no prosperó por las incidencias de la vida política. En 1908, en el Gobierno largo de Maura, La Cierva, como ministro de la Gobernación, volvió a presentar dicho proyecto, que en esta ocasión sí se transformó en ley. Su paso por el Parlamento fue relativamente fácil, porque, presentado por un Gobierno conservador, tuvo en la Cámara el apoyo incondicional de liberales e incluso de republicanos. Moret y Azcárate pronunciaron discursos a su favor y Junoy, en nombre de los solidarios catalanes, también lo apoyó. Aprobado como ley, su texto se publicó en la «Gaceta» de 29 de febrero de 1909 y el Gobierno se apresuró a darle cumplimiento habilitando locales para la institución central de dicha ley, que era el Instituto Nacional de Previsión, que fue inaugurado por el Rey el 11 de julio del mismo año.

Con la misma orientación política, esto es, como un problema de Estado superior a los partidos, se constituyó el Patronato del Instituto, atribuyendo al Rey la presidencia de honor y la presidencia efectiva a don Eduardo Dato, que se había revelado como el ministro conservador con más preocupaciones sociales. En el Consejo del Patronato, junto al duque de Alba y el conde de los Andes, estaban Azcárate, Calderón, Moret y Salillas, junto a otras personalidades notables por sus preocupaciones socioeconómicas, como el vizconde de Eza, Maluquer, Pujol o Santamaría. Y entre los consejeros se cuidó de designar, a propuesta del Instituto de Reforma Social, a un representante de los patronos y a un representante de los obreros.

Maluquer, cuyos estudios sobre el tema lo hacían especialmente indicado, fue el primer consejero delegado, e incluso se designó como asesor a M. Lefranq, miembro destacado de la Asociación de Actuarios Belgas, cuya experiencia se había tenido muy en cuenta al trazar las líneas fundamentales de la institución.

Los estatutos del Instituto trataban de darle unas características técnicas análogas a las de una compañía de seguros para garantizar su estabilidad. Se constituyó un capital inicial de 500.000 pesetas y el Estado se comprometió a subvencionar a la institución con una cantidad anual no inferior a 125.000

pesetas, cantidad relativamente importante que en lenguaje de la época representaba medio millón de reales. Las pretensiones iniciales eran relativamente nuevas. Se trataba de crear con carácter voluntario pensiones vitalicias que permitieran el retiro obrero entre los cincuenta y los sesenta y cinco años sobre la base de una imposición mínima de dos reales y una máxima que serviría para constituir una pensión de 1.500 pesetas. No quiso constituirse el Instituto como una institución de clase y se admitían las imposiciones de los empleados cuyo sueldo no fuera superior a 3.500 pesetas, o 14.000 reales anuales. Lo que se presentaba como modelo para que los obreros lo aceptaran era la posibilidad de percibir una pensión de retiro de una peseta diaria desde los sesenta y cinco años, con un ahorro mínimo de 25 céntimos o un real al día, cifras, como es natural, que podían mejorarse hasta quintuplicarse. Se propiciaba además la posibilidad de bonificar las cuotas por parte del Estado, por el propio Instituto o por los patronos, y hay que añadir que el Instituto hizo una amplia labor de propaganda difundiendo varios folletos y publicando unos anales, con el resultado relativamente optimista de obtener en el primer año una cifra de 67 mutualistas por cada millón de habitantes, que se comparaba a la obtenida en Bélgica, de sólo cuatro.

Este resultado inicial no sólo sirvió para consolidar la institución que por un frondoso crecimiento ha continuado hasta nuestros días, sino que hizo que un año más tarde una Orden de 5 de marzo de 1910 autorizara al Instituto para crear también pensiones de invalidez, paro involuntario, enfermedad y maternidad. Puede decirse que el origen de nuestras instituciones de Seguridad Social se encuentran en esta gran institución, que fue uno de los resultados más positivos de la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales.

Por los locales del Instituto desfilaron con curiosidad explicable en los primeros años de su fundación visitantes ilustres que se habían preocupado por los problemas sociales. Así, las publicaciones del Instituto registran la visita del padre Palau, el marqués de Comillas, el doctor Oloriz, el entonces famoso general Azcárraga, junto a comisiones de albañiles de la Casa del Pueblo o de otros distintos oficios, picados por la curiosidad de aquella institución, que hacía al mismo tiempo un alarde de curiosa modernidad, con muebles-ficheros que se llamaban entonces «americanos». Maluquer y Pujol fueron sus más exaltados propagandistas, alternando áridos estudios de números sobre las posibilidades financieras de la institución con cálidas loas de su función social<sup>11</sup>.

#### CONCLUSION

Toda la ingente información que arranca de la encuesta realizada por la Comisión de Reformas Sociales y las estadísticas del Instituto es la que sirve de base a casi todos los estudios sobre la historia económica y social de fines del siglo XIX y principios del XX, y, sin embargo, como hemos advertido, no

<sup>11</sup> Véase, entre otras publicaciones, el folleto titulado *¿Qué es el Instituto Nacional de Previsión? Su origen, operaciones que realiza. Disposiciones por que se rige. Tarifas*, Imprenta de sucesores de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1910.

tenemos apenas más que un estudio de un extranjero, Marvaud, sobre la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, y el número monográfico que le dedicó en 1969 la «Revista de Trabajo»<sup>12</sup>.

Sin duda, se citan como fuentes las obras editadas por el Instituto y a veces los volúmenes de la encuesta de la Comisión. Pero sin que haya habido ningún estudio que llame la atención sobre esta importantísima institución española, que no murió, pero se transformó en algo distinto al convertirse en Ministerio de Trabajo. La gran paradoja de esta institución es que, al llegar a esa meta que la propia institución informó como un proyecto, la creación de un Ministerio del Trabajo, fue absorbida con todos sus servicios por ese Ministerio. Lo que había sido una institución social, por encima de la política de partidos, con una presencia paritaria de las asociaciones patronales y obreras, creando otras instituciones de la misma naturaleza, como el Instituto de Previsión, se transformó en un Ministerio más y en una organización administrativa, perdiendo así su sentido genuino. Muchas de sus iniciativas se siguieron realizando en un principio por el Ministerio, pero después se impuso el sentido burocrático de un órgano de la Administración que era partícipe del Gobierno<sup>13</sup>.

La diferencia entre un organismo administrativo y una verdadera corporación social —en que colaboran con un carácter tripartito la Administración pública, las asociaciones patronales y las asociaciones obreras— fue poco a poco marcando la desaparición de aquella iniciativa, que no se puede considerar frustrada, porque en ella se fundó casi todo el derecho social de los primeros cincuenta años del siglo xx y de ella nació el Ministerio del Trabajo, pero que sí perdió en cambio el entusiasmo de una obra social en que sus partícipes, en colaboración paritaria de patronos y obreros, ponían un continuo empeño de superación.

El intento en 29 de abril de 1924 de crear un Consejo de Trabajo de funciones consultivas que lo sustituyera, que fue renovado en 3 de noviembre de 1931 por un ministro de Trabajo que había sido miembro del Instituto, Largo Caballero, y que llevó al Consejo algunas figuras ilustres del antiguo Instituto como Posada, Gascón y Marín y Pujol, o nuevos prestigios como Castán Tobeñas, Martín Alvarez, Juan Ventosa o Fernández de Velasco, y los nuevos prohombres del partido socialista como Zugazagotia, Lucio Martínez, González Peña, Hernández Zancajo, W. Carrillo o Anastasio de Gracia, no lograron revitalizarlo, pese a que se constituyó también con delegaciones provinciales y locales.

<sup>12</sup> A ellos hay que añadir el estudio que redactó la propia Secretaría del Instituto resumiendo la obra de 1904-1915. Véase la *Memoria referente a la organización, funcionamiento y la labor del Instituto de Reformas Sociales (1904-1915)*, Madrid, Imprenta de los sucesores de M. Míñesa de los Ríos, 1916. Y el estudio de Bernaldo de Quirós que hemos citado anteriormente. El fabuloso *Anuario español de Política Social*, de M. González-Rothvoss, contiene también algunas interesantes informaciones, aunque en esta obra la perspectiva histórica es limitada; Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1934.

<sup>13</sup> I. López Pena, *Los orígenes del intervencionismo laboral en España*, en «Revista de Trabajo», núm. 25, pág. 43, advierte que con ello se pasa a una nueva etapa de intervencionismo: del meramente «científico» se llega al auténticamente administrativo.