

La descentralización en la reforma social: especial referencia al Instituto de Reformas Sociales

JUAN GIL PLANA*

1. INTRODUCCIÓN

Se conmemora en este año la creación del Instituto de Reformas Sociales, cuya importancia y trascendencia para el desarrollo de la legislación social ha sido ya objeto de atención por la doctrina científica desde muy distintos prismas, como son la sociología, la historia, la economía, la estadística, y como no podía ser menos, desde la ciencia jurídica.

La creación del Instituto de Reformas Sociales no puede entenderse sin el auge y consolidación de la denominada cuestión social, ligada usualmente con la aparición, auge y consolidación de la clase obrera, desde mediados del siglo XIX, pero sobre todo desde el último tercio de dicho siglo, y ello debido al retraso con el que se manifiesta la revolución industrial en España si tomamos en comparación otros países europeos¹. Este retraso en

la aparición de la revolución industrial en el solar hispánico es una de las características particulares de la misma que va a marcar otra notable particularidad de la cuestión social en España, a saber: la importante impregnación agraria de la misma, o dicho de otra forma, no se puede identificar única y exclusivamente el auge de la cuestión social con la aparición de la clase obrera, entendida como la que presta sus servicios en las fábricas y reside en centros urbanos, sino que parte esencial de la misma lo constituye la clase campesina, la que presta sus servicios en el campo y reside en los centros rurales². En efecto, si importantes y crecientes son los estallidos de protesta en los centros fabriles y en las ciudades desde mediados del siglo XIX no son menos importantes los estallidos de protesta en el campo; de manera que no se puede identificar totalmente el auge de la cuestión social a la consolidación del movimiento obrero ligado al proceso industrializador. «No serán los núcleos industriales, donde el movimiento obrero tiene una mayor fuerza y cohesión, los lugares de principal enfrenta-

* Investigador del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

¹ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ed. MTSS, Madrid, pág. 6-7, afirma que «el fracaso de la revolución industrial en España se manifiesta en una serie de constantes del proceso de industrialización, muchas de las cuales permanecen hasta fechas muy recientes» y que van a explicar el porqué la cuestión social «se manifiesta con un cierto retraso respecto a otros países».

² Acudiendo a datos estadísticos, aunque imprecisos, COMELLAS, J.L.: *Historia de España*, ed. Rialp, Madrid, 1988, pág. 179, nos expone que en «la España de 1864 ... hay 665.000 artesanos, 150.000 obreros industriales, 26.000 mineros y hasta 2.354.000 jornaleros del campo».

miento y conflictividad social. Los trabajadores agrícolas, mucho más dispersos y con condiciones muy heterogéneas, incluso dentro de una misma región o provincia, marcarán decisivamente el carácter de la cuestión social en España. Si las condiciones de trabajo en las fábricas son peores que en otros países más industrializados, la vida de los jornaleros y de los pequeños campesinos se caracteriza por su extrema pobreza»³.

En definitiva, el Instituto de Reformas Sociales constituye la culminación del proceso dirigido desde el poder político para institucionalizar la vía reformista frente, por un lado, a las tesis inmovilistas de los sectores más conservadores y, por otro lado, frente a las tesis revolucionarias de los sectores anarquistas y socialistas, aunque estos últimos con el transcurso del tiempo se volvieron hacia posiciones más posibilistas. Como se afirma por la doctrina «la alternativa, planteada otras veces en la historia de España, entre inmovilidad, revolución o reforma, se agudiza a la hora de afrontar la cuestión social ... (serán) los políticos burgueses de uno y otro signo (los que) coinciden en la elección de la vía evolutiva de las reformas sociales, mediante el intervencionismo del Estado a través del estudio del problema obrero y de la preparación de leyes sociales»⁴.

Por lo tanto el problema de la cuestión social no es a nuestro juicio, tal y como ha puesto de manifiesto un sector de la historiografía, algo nuevo, sino más bien supone la agudización de una situación, la miseria en que vivían las clases desposeídas, sin perjuicio de que adquiriera unos perfiles particulares

³ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 9. En términos similares COMELLAS, J.L.: *Historia de España*, ob.cit., pág. 179, nos expone que «en nuestro país las protestas de los trabajadores han comenzado, al contrario que en otras partes, por el sector campesino».

⁴ MONTROYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, ed. Civitas, Madrid, 1992, pág. 27.

con la aparición de un determinado tipo de trabajador, el obrero industrial, el que presta su trabajo en centros fabriles, y sin perjuicio de que el proceso industrializador agudizase dicha situación⁵. Tan deplorable era la situación de las clases no poseedoras a finales del siglo XVIII como a principios del siglo XIX, lo que si se produjo a lo largo del siglo XIX es lo que se ha denominado la «centrifugación social»⁶, es decir, el aumento de la distancia entre ricos y pobres.

Por muy obvio que nos pueda parecer el primer problema que planteaba la cuestión social era conocer en qué consistía la misma, cual era el conjunto de problemas que tenía la clase trabajadora, tanto la obrera como la del campo, para ulteriormente poder establecer una serie de medidas de actuación de diversa índole, entre las que se contaban, las medidas legislativas. Respecto de estas últimas se consideró que era mejor tratar de conocer lo mejor posible la situación de la clase trabajadora previamente a la adopción de las mismas, para que así se pudiese ofrecer una mejor respuesta encaminada a ir solucionando los problemas que suscitaba la cuestión social.

Por ello los intentos de reformismos social, incluido el constituido por el Instituto de Reformas Sociales, van a llevar a cabo una

⁵ COMELLAS, J.L.: *Historia de España*, ob.cit., pág. 274-275, nos manifiesta que «es difícil precisar en qué momento histórico el trabajador español –de la ciudad o del campo– vivió en condiciones peores». Así nos dirá que «la Restauración ha sufrido también de una especial mala fama por lo que se refiere a la opresión de las clases proletarias. No se trata ... de la situación real, sino más bien de la toma de conciencia social y de la propia capacidad de organización ... En la Restauración, el protagonismo de las clases trabajadoras llega ya a las formas de la historia de acontecimientos no porque hayan cambiado sus condiciones socioeconómicas, sino porque han cambiado su mentalidad y sus formas de organización».

⁶ Término que se debe a JOVER J.M. en «Situación social y poder político en la España de Isabel II», en *Historia Social del siglo XIX*, Madrid, 1972, recogido en COMELLAS, J.L.: *Historia de España*, ob.cit., pág. 178.

labor de recopilación de información sobre la situación de la clase trabajadora para poder aprehender la denominada «cuestión social», y para ello, en línea de principio, y a pesar del dominio en la administración española de la época del modelo napoleónico caracterizado por estructuras administrativas centralizadas, era necesario adoptar una estructura descentralizada que permitiera recabar la información lo más directamente posible de las personas afectadas: los trabajadores. Pues cuanto más descentralizada fuera la estructura, más directa y fiable sería la información recogida, mientras que si los intentos de institucionalización de la reforma social no presentaban estructuras descentralizadas mayor era el riesgo de que la información que se recabase ofreciera un menor grado de fiabilidad y un menor reflejo de la verdadera situación de la clase trabajadora. Hemos de advertir que la finalidad perseguida por el reformismo social, no solo dependía del dato de la descentralización orgánica y/o funcional sino también de otros factores, entre otros, de la participación de la clase trabajadora en dichas estructuras y de su capacidad de influencia⁷.

Nuestro estudio se va a centrar en determinar si en los distintos intentos de institucionalización, y concretamente, el constituido por el Instituto de Reformas Sociales, se han articulado formulas de descentralización orgánica o de descentralización exclusivamente funcional, y en el supuesto de encontrarnos con algún supuesto ver cual es la articulación jurídica de la misma. Por descentralización orgánica entendemos tanto la creación e integración, dentro del organismo para la reforma social, de órganos de base territorial a los que atribuir ciertas competencias como la utilización de órganos preestablecidos a los que se integra dentro de dicha estructura; mientras que por descentraliza-

ción funcional entendemos la atribución a órganos que sin estar integrados orgánicamente se les encomienda la realización de funciones propias del organismo creado para la reforma social. Normalmente toda descentralización orgánica conlleva la descentralización funcional, mientras que la descentralización funcional se puede articular sin descentralización orgánica.

2. ANTECEDENTES

Durante la segunda mitad del siglo XIX, y más exactamente, desde el último cuarto de dicho siglo se van a suceder una serie de proposiciones y peticiones para la creación de comisiones parlamentarias para el estudio de la situación de la clase trabajadora, en alguna de las cuales se pueden observar medidas de descentralización en la averiguación de la situación de la clase trabajadora.

La primera proposición de la que tenemos conocimiento es efectuada en el Senado, el 18 de abril de 1842, por Joaquín Francisco Campuzano⁸, solicitando se «nombre una Comisión a la cual se encargue examinar el estado de la ilustración del pueblo y los medios más adecuados para proporcionarla a las necesidades de su propia conveniencia y al bien de toda la sociedad». Sin embargo, esta primera proposición no puede entenderse como el primer antecedente de la preocupación del poder político por la situación de la clase trabajadora española sino más bien como una manifestación de la preocupación del poder político en aras al mantenimiento del orden público y constitucional⁹, toda vez que el propio peticio-

⁸ Diario de Sesiones. Senado. Legislatura 1842. Tomo 1º. Volumen 12º. Sesión nº 44, martes 19 de abril, pág. 696.

⁹ No obstante para PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 12, «late ya en esta proposición la preocupación por las consecuencias sociales y políticas que se podían derivar de la ínfimas condiciones de vida de una gran masa de la población». En mi opinión esta

⁷ Y ello sin perjuicio de no entrar a valorar la posición de la clase trabajadora respecto a dicho intentos de institucionalización de la reforma social, pues dicha valoración excede del objeto de este estudio.

nario en la defensa¹⁰ de su solicitud afirma la necesidad de procurar los medios necesarios para «la seguridad del triunfo de las ideas progresistas y de los intereses nacionales» entre los que destaca la necesidad de «adelantar la ilustración del pueblo, pues sus enemigos cuentan con la ignorancia, como resorte de reacción», para posteriormente en la defensa esgrimida para justificar dicha solicitud vuelve a sostener que «es necesario que fortalezcamos esa unión y uniformidad en las creencias: no basta que las posea un corto número, es preciso que se generalicen» y añade como medida conexa la constitución de la milicia nacional «capaz de resolver la cuestión materialmente en pro del principio regenerador»¹¹.

Dicha solicitud tenía como finalidad el nombramiento de una comisión parlamentaria informativa que no contemplaba ninguna medida de descentralización ni para la recogida de información ni para implementar ningún tipo de medida, ya que no se debe olvidar que dicha solicitud iba dirigida a un aspecto parcial de la clase trabajadora, del «pueblo» tal y como manifiesta la petición, a saber: proporcionar a la clase trabajadora la necesaria instrucción en las doctrinas constitucionales¹². En definitiva, la petición iba

primera tentativa se preocupa del mantenimiento del orden constitucional y en la medida que se pueda ver afectada su estabilidad se preocupa de la instrucción de las clases trabajadoras, pero no hay una preocupación por dichas clases en sí mismas consideradas.

¹⁰ Se puede consultar en Diario de Sesiones. Senado. Legislatura 1842. Tomo 1º. Volumen 12º. Sesión nº 45, miércoles 20 de abril, pág. 702.

¹¹ Los entrecorridos pertenecen a la solicitud.

¹² El dictamen que sobre dicha solicitud se debía de emitir se refundió con el dictamen de otra proposición que iba encaminada al estudio de la situación de la administración económica, y de cuya lectura resulta que si bien se considera inaplazable centrar la atención en dicho problema se pide más tiempo al Senado para su dictamen para proceder a su elaboración salvo en lo referido a la situación del culto y del clero, sobre la que sí se pronuncia dicha comisión. Ver Diario de Sesiones. Senado. Legislatura 1842. Tomo 2º. Volumen 13. Sesión nº 54, jueves 12 de mayo, pág. 895 y 896.

dirigida a crear una comisión que dictaminase sobre la instrucción de la clase trabajadora desde el conocimiento de sus integrantes sin articular mecanismo alguno de recepción de información.

El segundo intento de institucionalización del reformismo social es el Proyecto de Real Decreto de Francisco Luxan¹³, a la sazón Ministro de Fomento, datado a principios de 1855, proyecto que no llegó a ser presentado en el Parlamento, y que se quedó en las dependencias del Ministerio de Fomento¹⁴. Dicho proyecto parte de un análisis diferencial de la situación española por parte del poder político que no consideramos ajustado totalmente a la realidad de la época¹⁵, pero que sin embargo, y como actuación esencialmente preventiva, consideraba que «la investigación es aquí una necesidad y un deber. Examinar el estado actual de las relaciones establecidas entre el trabajador y el dueño de

¹³ En dicho ensayo de institucionalización del reformismo social se atribuye un papel fundamental también a PASCUAL MADDOZ, Presidente del Congreso de los Diputados. Sin entrar a valorar dicha coautoría defendida por voces muy autorizadas dentro de la doctrina científica, el proyecto partió del Ministerio de Fomento y a su titular le atribuimos el mismo.

¹⁴ Hemos podido conocer dicho proyecto gracias a ADOLFO BUYLLA que lo recoge y transcribe en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, titulado «La reforma social», pronunciado en 1917, y que se puede consultar en *Discursos de recepción de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, tomo IX (1914-1917), Madrid, pág. 750 a 756. Según cuenta ADOLFO BUYLLA dicho proyecto llegó a sus manos gracias al celo de un funcionario del Ministerio de Fomento que lo guardó y conservó.

¹⁵ Ya que en el extenso preámbulo de dicho proyecto de RD se manifestaba que en España se daba una concordia entre el fabricante y los obreros y no se atravesaban crisis industriales de importancia. A ello habría que manifestar que nuestro proceso industrializador es tardío, se empieza a vislumbrar a partir del último tercio del siglo XIX, por lo que es lógico que a la altura de la década en que se producen dichas manifestaciones fuesen parcialmente verdaderas pero se omite la apreciación de la situación del trabajador en el campo, que en esos momentos es donde radica la mayoría de la clase trabajadora.

los talleres y las fábricas, reconocer el verdadero valor de los elementos de trabajo, poner de manifiesto los derechos y obligaciones de los que por distintos medios concurren a la producción fabril y manufacturera; conciliar sus miras recíprocas, de manera que una utilidad común los aliente y estimule, lejos de dividirlos y desalentarlos; dirigir las tendencias industriales, conciliándolas con el orden público, y el progreso de la producción; procurar, en fin, que la acción protectora del Gobierno las regularice sin menoscabo de la libertad individual, y respetando siempre los intereses privados, será poner un término a esas funestas disidencias, que si hoy se limitan a la queja, abandonadas mañana a los recelos o la sequedad de sus promovedores, acabarían por reducirlos a la miseria, destruyendo juntamente con sus esperanzas el porvenir de nuestras fábricas, la suerte de infinitas familias y la de los pueblos».

Y con esta finalidad esencialmente preventiva se articula dicho proyecto consistente en la creación de una Comisión¹⁶ que pueda «encargarse de estas investigaciones» que permitan al poder ejecutivo adoptar las medidas necesarias para satisfacer las exigencias tanto de las clases trabajadoras como de los empleadores, o como el propio preámbulo afirma, «proponer al Gobierno los medios más oportunos de acallar las exigencias de los unos, los recelos y aprensiones de los otros; la inquietud y la ansiedad de todos». Dicha comisión va a centrar su investigación no respecto a la situación de la clase trabajadora en su totalidad sino exclusivamente con relación a la clase obrera e industrial¹⁷, dejando fuera

¹⁶ Según el punto séptimo del preámbulo dicha Comisión estaría compuesta de «*personas inteligentes y amigas del bien público*», y en el art. 1º se establecía que estaría presidida por PASCUAL MADOZ, dejando en puntos suspensivos los miembros que la compondrían.

¹⁷ El art. 1º dice textualmente que la comisión se crea «*para reconocer y apreciar en su justo valor las causas de las dificultades suscitadas entre los fabricantes y los trabajadores de nuestras provincias manufactureras*», mientras que el art. 2º establece que «*será objeto de la*

de su investigación a la clase trabajadora del campo.

Para llevar a cabo dicha labor, y al margen de la previsión contenida en su artículo 2º respecto al deber de la Comisión de «oír a los comisionados de las partes interesadas, y tener presente sus razones», en este proyecto si podemos observar un supuesto de descentralización funcional, que no orgánica, para recabar los datos necesarios para efectuar la memoria¹⁸ que debía contener las propuestas que a la vista de la información obtenida debería formular al Gobierno. El artículo 3º de dicho proyecto preveía que dicha Comisión fuese auxiliada por una serie de organismos, concretamente, los Gobernadores y Diputados provinciales, así como a las Juntas de fábricas y las de comercio. Dicho auxilio consistiría tanto en la emisión de informes como en la labor de recopilación de cuantos datos y noticias les sean reclamadas. Dicho proyecto no establecía mecanismo alguno para articular dicha descentralización funcional; limitándose simplemente a enunciar dicha posibilidad, así como los sujetos encargados de prestarla. En definitiva, este proyecto contenía una previsión de descentralización funcional para que la Comisión pudiese llevar a cabo el cometido de investigar todas las cuestiones relacionadas con la clase obrera e industrial pero sin mayor concreción jurídica.

Como ya hemos indicado este proyecto de Real Decreto no llegó a ser presentado¹⁹ en el

Comisión: 1º, reunir todos los datos y antecedentes, relativos al estado y condición de las clases obreras y de las industriales ... a las quejas recíprocas de los obreros y de los dueños de los establecimientos fabriles y manufactureros.

¹⁸ El art. 2.3º del proyecto establece que se formulará una «*memoria en la cual se proponga el medio de resolver, del modo más ventajoso, estas dificultades, y el progreso y desarrollo de la industria fabril y manufacturera, a la estabilidad y conservación del orden público*».

¹⁹ Aunque DE LA CALLE VELASCO, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, ed. MTSS, Madrid, 1989, pág. 32, afirma que dicho proyecto no llegó a votarse, no tenemos constancia de que se llegase a pre-

Parlamento, quedando intramuros del Ministerio de Fomento. La siguiente tentativa sino de institucionalización de la reforma social si de preocupación sobre el estado de la clase trabajadora se debe a una petición presentada por varios diputados²⁰ al Congreso con fecha 9 de julio 1869, leída y defendida el 12 del mismo mes, y que se conoce con el nombre del diputado que llevo a cabo su defensa parlamentaria, Fernando Garrido²¹. Dicha petición consistía en que se decretase una «información parlamentaria sobre el estado material, intelectual y moral de las clases trabajadoras, así agrícolas como industriales, nombrando al efecto una comisión». Como se puede ver se solicita una comisión parlamentaria informativa cuya labor principal consistiría en recopilar todos los documentos, datos y noticias para presentar un informe que sirva de base para que las Cortes adopten las medidas necesarias para elevar la condición social de los trabajadores por los medios tanto directos como indirectos que estuviesen en manos de las mismas. En palabras del diputado Garrido, dicha comisión se encargará de presentar un informe «que habremos de tener presente cuando dictemos leyes que hagan referencia más o menos directamente a las

sentar dicho proyecto de Luxán pues, salvo error en la búsqueda, no aparece en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados referencia alguna a la presentación del mismo, lo que nos lleva a pensar, a diferencia de lo acaecido con el proyecto de Instituto del Trabajo, que ni siquiera fue sometido a discusión. Afirmación avalada por el hecho de que dicho proyecto lo conocemos gracias a Adolfo Alvarez Buylla que lo recoge en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Nuestra opinión viene avalada por PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 12, nota a pie de página nº 23 y PALOMEQUE LÓPEZ M.C.: *Derecho del Trabajo e ideología*, ed. Tecnos, Madrid, 2002, pág. 43, nota a pie de página nº 60.

²⁰ Los diputados que firmaron dicha petición fueron J. TATU, P. ALSINA, F.J. MOYA, F. MOYA, M. ACOSTA y J.M. CARRASCON.

²¹ Ver Diario de Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1869-1871. Tomo 6º. Volumen 163. Sesión del lunes 12 de julio de 1869, nº 124, pág. 3654 y 3655.

clases trabajadoras». Fácilmente se puede observar que el ámbito subjetivo de dicha petición es más amplio que en el malogrado proyecto de Luxán, ya que el interés se extiende no solo a la clase industrial sino también al trabajador agrícola; siendo el ámbito objetivo de investigación e información bastante amplio y genérico, de suerte que se dirigía a todas las facetas o aspectos que pudiesen tener una incidencia en la vida de los trabajadores²².

Dado lo escueto de la solicitud es lógico que no se detuviese en articular como se debería llevar a cabo la labor de dicha comisión parlamentaria. Sin embargo en la defensa de dicha solicitud el diputado Garrido, al final de su intervención, nos señala su concepción acerca de la forma de actuar de la misma, al manifestar que los miembros de dicha comisión «visiten las provincias, se enteren del estado de las clases proletarias y recojan todos los datos y noticias a ellos referentes». Ello nos revela que no se preveía medida de descentralización alguna, ni orgánica ni funcional, pues era la propia comisión la que debería desplazarse por el territorio nacional para recabar dicha información, y más concretamente, sus miembros; sin despejarse si se desplazarían conjunta o separadamente.

Tras esta manifestación del poder político de preocupación, o al menos de una parte de los miembros del poder político, en un plazo breve de tiempo se van a suceder una serie de solicitudes que, mas que de constitución, son

²² No tenemos constancia en los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados de que se efectuase el nombramiento de dicha comisión solicitada en 1869, sin embargo la profesora CABEZA Y SÁNCHEZ-ALBORNOZ, S.: «La Comisión de Reformas Sociales: legislación sobre el trabajo de las mujeres y niños», en *El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales*, ed. Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1987, pág. 355, nos manifiesta que dicha comisión se formó con siete miembros y fue presidida por FERNANDO GARRIDO. Sin dudar de la veracidad de dicha afirmación no se apoya la misma en dato alguno que permita su comprobación.

de continuación de la iniciativa presentada por el diputado Fernando Garrido. La primera de ellas está datada el 15 de junio de 1871 y es presentada ese mismo día por el anteriormente citado diputado²³; la segunda, fechada el 16 de mayo de 1872²⁴, es presentada y defendida por el diputado Joaquín María Sanromá²⁵ el 21 de mayo, y la tercera, de fecha 30

de septiembre de 1872, presentada al día siguiente al Congreso de Diputados por Jove y Hévía²⁶. Realmente, y tras la lectura de las mismas, se ha de llegar a la conclusión de que son una reiteración de la petición presentada en 1969 a las Cortes Constituyentes. Así la solicitud efectuada en 1871 por el diputado Fernando Garrido únicamente añade que se proceda a nombrar a los componentes de dicha Comisión como se desprende del tenor literal de la misma, a saber, «*los Diputados que suscriben, piden al Congreso tenga a bien dictar el nombramiento de una comisión de 21*

²³ Junto al diputado Garrido, firmaron esta petición los diputados A.J. de Vildósola, F.J. Moya, J.B. Topete, G. Rodríguez, J. Contreras y B. Lostau (Ver Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1871-1872. Tomo 2º. Volumen 174. Sesión del jueves 15 de junio de 1871, nº 62, pág. 1676). Dicha Comisión se integró por los diputados Lostau, Cánovas del Castillo, Candau, Rodríguez, Martínez Izquierdo, Pruneda, Herrera, Montesino, García Ruiz, Pasaron y Lastra, Sánchez Ruano, Valbuena, Rivero, Conde de Orgaz, Figueras, Jove y Hévía, Fabra, Castilla, Ríos y Rosas, Marqués de Camarena y Fandos (Ver Diario de Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1871-1872. Tomo 3º. Volumen 175. Sesión del viernes 16 de junio de 1871, nº 64, pág. 1717); siendo nombrado presidente de la citada comisión el diputado Ríos y Rosas, y secretarios los diputados Lostau y Jove y Hévía (Ver Diario de Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1871-1872. Tomo 3º. Volumen 175. Sesión del jueves 21 de junio de 1871, nº 71, pág. 1911).

²⁴ Aunque DE LA CALLE VELASCO, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, ob.cit., pág. 32, data la proposición de Sanromá en 1871, dicha proposición es de 1872, y no es a nuestro juicio, como dice esta autora, una «*nueva tentativa de estudio de la condición obrera*» sino una reiteración de la continuación de la información parlamentaria solicitada, ahora sí, en 1871, por FERNANDO GARRIDO, que a su vez había reiterado su solicitud de 1869.

²⁵ Esta petición fue suscrita también por C. Segundo Montesino, José Cristóbal Sorní, el Conde de Toreno, J. Moreno Benítez, J. Fabra y Floreta y J.E. de Santos (Ver Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 2ª 1872. Tomo Único. Volumen 178. Sesión del martes 21 de mayo de 1872, nº 22, pág. 423 y 424). La novedad más significativa es que dicha comisión parlamentaria se dividió en secciones innominadas, es decir, no consta que cada una de las secciones tuviese asignada la investigación y recopilación de aspectos concretos de la información sobre la clase trabajadora, o que respondiese a una distribución de su actuación por zonas geográficas. En definitiva no consta cual fue el criterio, bien el funcional bien el geográfico, que se utilizó para la división de la comisión parlamentaria en secciones, si es que dicha división obedeció a criterio alguno. Dicha comisión parlamentaria se integro por los diputados Alonso

Martínez, Sagasta y Calderón Collantes (Primera Sección), González Alegre, López y Garrido Herrera (Segunda Sección), Soriano Plasent, Peñuelas y García Martino (Tercera Sección); Álvarez Peralta, Ripio y González Encinas (Cuarta Sección), Mosquera, Chao y el Marqués de Castroserra (Quinta Sección), Manuel Becerra, Fabra y Torres Mena (Sexta Sección) y Romero Girón, Venancio González y Moreno Rodríguez (Séptima Sección)(Ver Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 2ª 1872. Tomo Único. Volumen 178. Sesión del viernes 7 de junio de 1872, nº 33, pág. 720 y 721).

²⁶ Solicitud que contó con la firma de los diputados M. Morayta, el Marqués de Sardeal, F. Pí y Margall, F. Payela, L. Vidart y J. García San Miguel (Ver Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1872-1873. Tomo 1º. Volumen 179º. Sesión del martes 1 de octubre de 1872, nº 15, pág. 245 y 246). La composición de dicha comisión se produjo dos días después de efectuar dicha solicitud, quedando integrada por los diputados Anglada, Vidart y Martínez Villergas (Primera Sección), Escuder, Franquet y Ulloa (Segunda Sección), Pi y Margall, Gil Sanz y López Puigcerver (Tercera Sección); Sampere, Comas, Jove y Hévía (Cuarta Sección), Ardanáz, García y Fernández Villaverde (Quinta Sección), Orense, Ríos y Portilla y Conde de Toreno (Sexta Sección), Alvarez Bugallal, Guillén y Llano Peral (Séptima Sección)(Ver Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1872-1873. Tomo 1º. Volumen 179º. Sesión del jueves 3 de octubre de 1872, nº 17, pág. 259 y 260). Posteriormente durante la I República se procedió a efectuar una remodelación en la composición de dicha comisión que pasó a estar integrada por los asambleístas Díaz Quintero, Tutau, Escuder, Orense, Jove y Hévía, Balart, Franquet, Montesino Abarzuza, Bosch, Maisonnave, Fernando Garrido, Rivero, Deas, Soleagui, Bardón, Fandos, Bernardo García, Sampere y Ercasti (Ver Diario Sesiones. Asamblea Nacional. Legislatura 1872-1873. Tomo Único. Volumen 183º. Sesión del sábado 15 de febrero de 1873, nº 3, pág. 79).

individuos de su seno para que haga la información parlamentaria acordada por unanimidad por las Cortes Constituyentes, en la sesión del 12 de julio de 1869, y cuyo objeto era estudiar el estado moral, intelectual y material de las clases trabajadoras, así agrícolas como industriales, presentando después al Congreso un informe que sirva de base para que el Congreso acuerde cuanto pueda contribuir a elevar la condición social de esas clases, mejorando su suerte dentro del círculo de sus atribuciones». La petición efectuada por Sanromá el 21 de mayo de 1872 tampoco añade nada nuevo a las solicitudes presentadas por el diputado Fernando Garrido, pues es una solicitud de «continuación» de la información parlamentaria ya que en ella se decía que «los Diputados que suscriben piden al Congreso tenga a bien acordar el nombramiento de una comisión de 21 individuos de su seno, para que continúe la información parlamentaria decretada por unanimidad en las Cortes Constituyentes ...». Al igual que las anteriores la solicitud presentada por el diputado Jove y Hévía con fecha 1 de octubre de 1872 es una reiteración de la prosecución de la labor informativa al requerirse por «los Diputados que suscriben ... la continuación de las informaciones parlamentarias que dejaron pendientes los Congresos anteriores, una acerca del estado de las clases obreras y medios de mejorarlo ...».

En ninguna de ellas se hace referencia a las posibles medidas de descentralización orgánica y/o funcional a la hora de proceder en la labor de investigación, obtención y recopilación de información sobre la cuestión social. No obstante se ha de indicar que en la última proposición, la presentada por Jove y Hévía, se parte de un supuesto de descentralización funcional a través de instancias ya establecidas, e incluso, acudiendo a la fuente más originaria, el trabajador; no participando dicha petición, de la misma idea, o por lo menos, de la idea inicial de la ausencia de descentralización funcional sostenida por la solicitud del diputado F. Garrido en 1869, al concebirse en ésta que la labor de obtención y

acumulación de datos se efectuaría mediante el desplazamiento de los miembros de la comisión a las provincias para comprobar y recabar in situ la información sin necesidad ni de acudir al auxilio funcional de determinadas instancias preestablecidas ni de crear órganos descentralizados *ad hoc* que contribuyesen a lograr la finalidad encomendada a dicha comisión. A dicha conclusión llegamos al leer la defensa parlamentaria efectuada por Jove y Hévía en la que de forma clara se nos indica que «en el supuesto de que la Cámara las admita²⁷, concluiré recordando a los centros oficiales, a los centros fabriles, a los centros obreros y a los obreros mismos ... que aquellos que no han contestado al interrogatorio que con este objeto se les dirigió en una de las informaciones».

Como vemos no se prevé la creación de órganos específicos que llevasen a cabo la labor de obtención de datos sino que se acudía a instituciones ya preestablecidas para otras finalidades que por su cercanía con las fuentes más directas de información permitirían obtener unos resultados más acordes para poder alcanzar el análisis más exacto de la verdadera situación en que se encontraba la clase trabajadora, e incluso, se prevé la información directa de los trabajadores. Con ello no queremos afirmar que dicha previsión sea merecedora de elogios, pues más allá de la intencionalidad, dicha previsión se movía, necesariamente, en el terreno de las buenas intenciones, ya que es fácilmente colegible que dicho interrogatorio no se podría remitir a muchos trabajadores, por un lado, porque si así se hubiese hecho no se hubiesen tenido los medios personales y económicos suficientes

²⁷ A efectos aclaratorios se ha de reseñar que si se utiliza la expresión «las admita», es decir, si se habla en términos plurales, es porque la defensa parlamentaria efectuada por el diputado Jove y Hévía se refiere a dos informaciones ya solicitadas y admitidas: una respecto a la clase trabajadora y otra sobre el estado de las sociedades mercantiles. Según dicho diputado dichas cuestiones «aunque diferentes, se completan» lo que justificaba, en su opinión, su defensa parlamentaria conjunta.

para procesar toda la información suministrada al dirigirse dicho interrogatorio a un amplio número de trabajadores, por otro lado, porque el estado de instrucción de la clase obrera era, con carácter general, ínfimo, cuando no inexistente, registrándose altos índices de analfabetismo, por lo que malamente podrían los trabajadores contestar dicho interrogatorio; pero sí queremos poner de manifiesto como se había «pensado» en articular una medida de descentralización funcional todo lo poco irrealizable que se quiera, pero a la postre, una medida que revela hasta que punto la preocupación por la averiguación del estado de las clases trabajadoras pasaba necesariamente por la implementación de medidas de descentralización.

Como se puede apreciar en dicha defensa se hace referencia a un interrogatorio que se había confeccionado con ocasión de una información anterior en el tiempo que puede deberse a la solicitud del diputado Garrido de 1871 que, a diferencia de lo acaecido con ocasión de la solicitud de 1869, si dio lugar al nombramiento efectivo de la comisión, y que vendría a ponernos de manifiesto que la idea primigenia defendida por el diputado Garrido acerca del desplazamiento de los miembros de la comisión como forma de actuación se sustituyó por la de la confección de un interrogatorio compuesto de una serie de preguntas para su remisión a determinadas instancias o personas para que éstos, a su vez, procediesen a su contestación y ulterior remisión a la comisión. En definitiva, se apuntan dos notas que se verán en los posteriores supuestos relativos a la institucionalización de la reforma social, a saber: la implementación de mecanismos de descentralización funcional y la utilización de cuestionarios.

Una vez remitida la información, está debería dar lugar a un informe de la comisión y a un debate parlamentario que tendría como documento base el informe elaborado por la comisión, tal y como se desprende de las palabras finales de la defensa parlamentaria cuando se manifiesta que «con ellos (los

cuestionarios) y con las luces de los individuos que la compongan, y con la ilustración de la Cámara en el debate a que dé lugar, se hará un trabajo digno de las Cortes españolas». De ahí que se desprenda la importancia fundamental que adquiere la idea de descentralización funcional contemplada, pues sin dicha medida mal se podría conseguir la finalidad perseguida al solicitar dicha comisión.

Finalizando el mes de octubre de 1872²⁸, concretamente el 26 de octubre, se presenta, con fecha de 20 de octubre, por Manuel Becerra²⁹ ante el Congreso de los Diputados, no ya una solicitud para la creación de una comisión que investigue el estado de la clase trabajadora, sino una proposición de ley para la *mejora de las condiciones morales de las clases necesitadas*, que bajo esa aparente denominación no trata de regular aspectos diversos de las clases necesitadas sino solo determinados aspectos relativos al trabajo de jóvenes menores de quince años, siendo verdaderamente, una propuesta de regulación del trabajo infantil, que nos permite expresar gráficamente la identificación de las «clases necesitadas» con la problemática surgida en torno al trabajo de la población infantil, más exactamente de los menores de quince años³⁰.

²⁸ Se puede consultar en Diario Sesiones. Congreso Diputados. Legislatura 1872-1873. Tomo 2º. Volumen 180º. Sesión del viernes 26 de octubre de 1872, nº 37, apéndice vigésimo tercero. También en Diario Sesiones. Asamblea Nacional. Legislatura 1872-1873. Tomo Único. Volumen 183º. Sesión del sábado 15 de febrero de 1873, nº 3, apéndice octavo.

²⁹ Fue suscrita también por P. Canalejas, G. Calvo Asensio, A. G. Olivares, U. Díaz Crespo y E. Gómez de la Vega.

³⁰ Dicha proposición constaba de seis artículos, el primero, prohibía el trabajo de los menores de 11 años; el segundo, limitaba la jornada de trabajo de los jóvenes entre 11 a 15 años; el tercero, establecía la inexigibilidad del pago de horas extras si no se acudía a escuelas públicas o particulares; el cuarto, prohibía el trabajo nocturno de los menores de 15 años; el quinto, establecía beneficios de exención de la cuota de subsidio industrial cuando el empresario patrocinaba escuelas de primeras letras o profesionales.

Pero si traemos a colación dicha proposición se debe a que en su artículo 6º se atribuye a los alcaldes de barrio y a los tenientes de alcalde, aparte de funciones de inspección o policía, la obligación de remitir con carácter anual «una memoria sobre los defectos advertidos en el cumplimiento de la ley, en el orden social y económico», con lo que se establecía una muy «tímida» descentralización funcional informativa a través de las instancias de lo que hoy conocemos como instituciones de la administración local. Lógicamente esta descentralización funcional es parcial ya que, en definitiva, se refiere única y exclusivamente a la obtención de información acerca del cumplimiento de dicha ley.

3. LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES: COMISIONES LOCALES Y PROVINCIALES

El declinar del siglo XIX o lo que es lo mismo el último cuarto de siglo va a ser testigo de la consolidación de la problemática en torno a la clase trabajadora en España, y va a suponer un salto cualitativo importante en lo concerniente a la preocupación del poder político en lo que a la denominada cuestión social se refiere, ya que vamos a pasar de una «tímida» preocupación que se refleja en una «tibia» acción desde las esferas del poder político a una más profunda reflexión sobre la cuestión social que lleva a lo que se ha denominado la «institucionalización de la reforma social» a través no ya de comisiones parlamentarias sino de comisiones e instituciones a las que se dota de cierta organización propia con diferentes formulas de descentralización no solo funcional sino orgánica.

Tras haber transcurrido una década desde las solicitudes de constitución de comisiones parlamentarias, ahora sí, el Gobierno, a través de su Ministro de Gobernación, Segismundo Moret, reconociendo el retraso, a su juicio involuntario, que caracteriza a la situación española respecto a la cuestión social no

solo desde el plano de la acción legislativa sino también desde el plano de la acción de investigación y estudio³¹, afirma que «no era posible prolongar esta situación sin menoscabo de la paz pública», ya que «numerosos síntomas revelan que las clases obreras sienten el vivo estímulo de necesidades que importa remediar o aliviar cuando menos», y ante el temor de que el trabajador abandone los cauces legales previstos y se deslice hacia formas de reivindicación violentas³² y «solicitada por las circunstancias la atención de los poderes públicos, el obstinarse en resistir ciegamente sería preparar sangrientas represalias y el afectar indiferencia respecto de estos problemas no podría menos de exponer la sociedad a dolorosas sorpresas». Preocupación por la movilización de las clases trabajadoras y los medios de encauzar dicha movilización son los

³¹ La Exposición de Motivos del RD de 5 de diciembre de 1883 por el que se crea la Comisión de Reformas Sociales nos muestra claramente dicha afirmación cuando la misma se inicia con estas palabras: «Las frecuentes agitaciones políticas engendradas por nuestra laboriosa reorganización, no ha consentido que los Gobiernos pusieran su cuidado en aquellas cuestiones llamadas sociales, que preocupan a todos los países y que conmueven ya no poco a nuestra patria. Naciente todavía acá entre nosotros lo que desde hace años es en otros pueblos materia de legislación y privilegiado asunto de estudio para el Parlamento, bien puede decirse que (...) apenas ofrece nuestra legislación señales ciertas de aquella solicitud que los poderes públicos deben a la condición del trabajador y a las relaciones entre el capital y el trabajo».

³² Así se nos dice en la Exposición de Motivos que «habría motivo para temer que las corrientes, hasta ahora pacíficas, por donde va encauzándose este movimiento, torcieran su rumbo de suerte que los males conocidos se agravasen con todos aquellos otros a que da origen la violencia, e hicieran así precaria la paz y las relaciones entre los dos grandes factores de la producción: el trabajo y el capital», añadiendo en una concepción negativa del asociacionismo obrero que «otra parte de este movimiento parece huir de las vías legales, y da muestras de lo que reclama y señal de lo que apetece, disponiéndose ... a formar esas asociaciones misteriosas encaminadas a fines criminales, para los que ha sido y será de nuevo necesario que la sociedad reserve sus más terribles rigores».

que mueven la acción del gobierno, pero no de forma única y exclusiva, pues también dicha acción se debe a la convicción de la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la acción gubernamental, o dicho de otra forma, dicha acción gubernamental responde en gran medida a la profunda convicción de quien detenta el poder ejecutivo de que no puede sustraerse a abordar la compleja problemática de la cuestión social que empezaba a ser no solo manifiestamente visible sino también estructuralmente ineludible. Así se nos dirá que «si fue siempre misión del Gobierno prevenir y anticiparse a las consecuencias por el estudio de las necesidades sociales; si corresponde a él en todo tiempo abrir ancho cauce a la corriente de las aspiraciones públicas y dirigir éstas por caminos donde pacíficamente se depuren y satisfagan; si en cualquier hora es grato realizar obras de paz y de concordancia, a la vez que ventura y mejoramiento para las clases menesterosas, más estrechas parecen todavía las obligaciones del Gobierno, y con prontitud mayor debe atender a ellas» pues «todo el que gobierna está obligado a otorgar siempre, pero mucho más cuando las piden (las reformas) los menos favorecidos en el goce de las ventajas sociales»³³.

Y para remediar el retraso español, el Gobierno valora³⁴ qué tipo de acción ejecutiva

³³ Muestra de que la acción gubernamental esta no solo originada por la preocupación ante el crecimiento del movimiento obrero y al agudización de las problemática de la cuestión social sino que también está imbuida de la profunda convicción de que es tarea inexcusable del gobierno en el ejercicio de sus funciones acometer la búsqueda de soluciones sobre dicha problemática es la reiteración en la Exposición de Motivos al afirmarse que la acción gubernamental es reclamada por las clases trabajadoras «y cuando nadie la reclamase, ella se impondría por sí misma, puesto que en último término, uno de los deberes más estrechos de todo Gobierno es el de mirar, antes acaso que a las exigencias del día, a las causas que engendran los conflictos del porvenir». A efectos metodológicos se ha de indicar que las frases entrecomilladas que figuran en el texto se han extraído de la Exposición de Motivos del RD de 1883

³⁴ Muy expresivamente se nos apunta en la Exposición de Motivos «cuanto no habrá meditado, antes de

es más conveniente, bien proceder a una acción legislativa sobre las distintas facetas de la cuestión social de suerte que se presentasen determinados proyectos de ley que viniesen a regular aquellas facetas, bien llevar a cabo una acción informativa que permitiese una ulterior acción legislativa. Desde nuestra perspectiva actual se presentaban argumentos a favor de ambos tipos de acción ejecutiva, de un lado la lamentable situación de la clases trabajadora, agudizada con el proceso industrial, reclamaban una rápida intervención legislativa, de otro lado, el desconocimiento del complejo entramado de cuestiones que rodeaban la vida de las clases trabajadoras, y a pesar de la iniciativas parlamentarias ya reseñadas, se erigía en un obstáculo de muy difícil superación que impedía articular una acción normativa que contase con una mínimas garantías de eficacia en orden a paliar la tan referida lamentable situación de las clases trabajadoras. «Parecerá tal vez a primera vista, que lo más sencillo era legislar sobre la materia, sometiendo a las Cortes proyectos y formulas que de alguna suerte saliesen al encuentro de los males conocidos», sin embargo no será esta la vía de acción elegida al concebirse desde el Gobierno «que el mejor medio es abrir campo al trabajo social que ha de preceder a la obra de los legisladores», ya que si se optase por la acción gubernamental normativa, el resultado de la misma sería «expresión de las ideas del Gobierno; adoptaríanse o no; satisfarían o dejarían de satisfacer todos los intereses a ello sometidos; más por tener este solo origen y obedecer únicamente al pensamiento de sus iniciadores, es casi seguro que carecerían de la elaboración y la autoridad que las reformas sociales sólo pueden reunir cuando se discuten y preparan con el concurso de los mismos elementos para quienes se va a legislar»; a lo que añade una razón complementaria que viene dada por la inestabilidad política de la época, de manera que si se procedía a la

elegir el medio de que el Gobierno intervenga en esta complicada agitación social».

acción normativa fruto del proyecto particular de una determinada formación política era seguro que al producirse un cambio en las esferas gubernamentales se operase un abandono de dichos proyectos normativos por otros que concebirían la cuestión social desde otros prismas ideológicos y legislativos, lo que se revelaba contraproducente si tenemos en cuenta que ya en ese momento se tiene conciencia de la trascendencia nacional que tenía la cuestión social y de la necesidad de no sujetar dicha problemática a los vaivenes políticos adoptando un plan de acción gubernamental que fuese pensado a medio plazo³⁵.

Decidida la vía de acción por parte del Gobierno se procede mediante el Real Decreto 5 de diciembre de 1883³⁶ a crear la Comisión de Reformas Sociales con el objeto de proceder a «estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo»³⁷, efectuándose en el artículo 2º de dicho Real Decreto, una enumeración no taxativa de dichas cuestiones, pues dicho precepto nos advierte que «se ocupará especialmente» de materias como los

³⁵ Textualmente el Gobierno nos dice *«tan agitada es la vida de los Gobiernos, al menos de la época presente, que de necesidad ha de ser también breve y pasajera; así, cuando desaparecen de la esfera pública los hombres que a ella trajeron un pensamiento, su pensamiento les sigue precipitadamente y la opinión no tiene siquiera tiempo de apoderarse de él, faltando con esto a la obra comenzada las condiciones necesarias para llegar a sazón y madurez. Producto de situaciones políticas que vienen sólo a cumplir fines de urgencia, mal pueden dar ni conservar vida a esas leyes que tocan a los intereses permanentes y fundamentales de una sociedad, y que por lo mismo exigen el amparo de instituciones permanentes también»*.

³⁶ Publicado en la Gaceta de Madrid (en adelante GM) nº 344, lunes 10 de diciembre, pág. 761 a 763.

³⁷ Art. 1º del RD en concordancia con lo manifestado en la Exposición de Motivos que nos refiere que la Comisión que se crea será *«el centro donde se reúnan y condensen los datos, noticias y opiniones ya formuladas sobre la materia»*.

Jurados Mixtos, Cajas de retiros y de socorros, el trabajo de los niños y las mujeres, la higiene y la salubridad, sociedades de socorro mutuo, entidades bancarias agrícolas, habitaciones de los obreros y reformas legislativas en materia de desamortización.

La Comisión de Reformas Sociales, a diferencia de las comisiones parlamentarias creadas en la década de los setenta del siglo XIX, supone la implementación de una comisión incardinada en el Ministerio de la Gobernación³⁸, es decir, estamos ante la creación de una comisión no parlamentaria, independiente por tanto de quien, en teoría, tiene la facultad de legislar y a quien en última instancia se dirigirán los resultados obtenidos de la labor efectuada por la recién creada Comisión de Reformas Sociales en forma de proyectos de ley que se preveía se presentarían al Gobierno. Ahora bien esa dependencia orgánica del Ministerio de la Gobernación a nuestro juicio, no supone, desde la perspectiva jurídica, una merma de la independencia de la labor de la Comisión de Reformas Sociales, y ello porque, por un lado, dicha dependencia orgánica se limitaba a facilitar un local a dicha Comisión así como a provisionar de los elementos materiales y personales necesarios para llevar a cabo la misión que le había sido encomendada, sin que se estableciese mecanismo alguno de control de la actividad de la Comisión de Reformas Sociales por parte del Ministerio de Gobernación; de otro lado, porque sería la propia Comisión la encargada de organizar sus trabajos así como el plan a seguir para recabar la información que se estimase necesaria, nombraría sus secretarios, e incluso, debería organizar «en la forma que estime más oportuna, un Congreso»³⁹. Como se puede apreciar la Comisión

³⁸ Art. 3º del RD.

³⁹ Art. 4º del RD. De acuerdo con este precepto la finalidad perseguida con la convocatoria de dicho Congreso era reunir a los diferentes elementos implicados en la problemática social tan compleja para que aportasen sus conocimientos para una mejor y más completa aprehensión de la cuestión social.

gozaba de total libertad para determinar su forma de proceder a la hora de alcanzar la finalidad perseguida, esto es, obtener la mayor información posible sobre el estado de las clases trabajadoras en sus diversas facetas para poder presentar «una Memoria detallada, a la cual acompañará en forma de proyecto de ley, los que crea conveniente proponer al Gobierno para que éste, en la forma y tiempo que estime oportuno, pueda someterlos a la discusión y aprobación de las Cortes»⁴⁰. Por ello, y desde la articulación jurídica de dicha dependencia orgánica, sin entrar a valorar otros aspectos, podemos afirmar que la referida dependencia no fue un obstáculo para que la Comisión de Reformas Sociales desarrollase su misión.

Una cuestión que llama la atención de la regulación jurídica de dicha Comisión de Reformas Sociales es la ausencia de referencia alguna a la composición de la misma ya que solo en el artículo 4º se nos indica de forma indirecta al hablar de la forma de actuación de la Comisión de Reformas Sociales que habrá un presidente y, en principio, varios secretarios, sin especificar su número, de tal forma que la única pista sobre dicho aspecto, y concretamente en su dimensión cualitativa, la encontramos en la Exposición de Motivos cuando se explicita que se integraría «de personas que en sí mismas llevan sobrada garantía de imparcialidad, de suficiencia, de seriedad y de acierto para el cumplimiento de su alto cometido», sin que encontremos referencia alguna a la determinación cuantitativa de la misma, y sin que dicha determinación cualitativa dada la generalidad con la que está expresada y donde está efectuada nos aporte elemento jurídico de relevancia. La dimensión cuantitativa en lo referente a la composición la podemos determinar al comprobar la Real Orden de 7 de diciembre de 1883⁴¹ por la que se produjo el nombramiento de los miem-

bros de la Comisión de Reformas Social, de suerte que podemos afirmar que inicialmente se compuso de catorce miembros⁴². Frente a este silencio el Real Decreto de 13 de mayo de 1890⁴³, que procede a reorganizar la Comisión de Reformas Sociales, si establece expresamente la dimensión cuantitativa de la composición de dicha Comisión, que se fija en treinta miembros⁴⁴, y determina, ahora si de forma directa al dedicar el artículo 2º, la estructura interna que se configuró con un presidente, un vicepresidente, un secretario general y varias secciones, dejándose a la iniciativa de la Comisión de Reformas Sociales la confección de su reglamento de funcionamiento interno⁴⁵.

⁴² Inicialmente se eligió como Presidente a Canovas del Castillo, y como integrantes de la Comisión de Reformas Sociales a los Sres. Gabriel Rodríguez, Gumersindo de Azcarate, González Serrano, Marqués de Monistrol, Fernando Puig, José Cristóbal Sorní, Duque de Almodóvar del Río, Andrés Mellado, Carlos María Perier, Mariano Carreras y González, Federico Rubio y Galí, Daniel Balaciart y Juan Martos Jiménez.

⁴³ Publicado en la GM nº 134, miércoles 14 de mayo de 1890, pág. 426.

⁴⁴ Art. 1º del RD de 13 de mayo de 1890. A través de sus correspondientes Reales Decretos de 13 de mayo 1890, insertados en la GM nº 134, miércoles 14 de mayo de 1890, pág. 426 y 427, se nombró Presidente a D. Segismundo Moret, Vicepresidente a D. Federico Rubio y Galí, Secretario General a D. Gumersindo de Azcarate; y vocales a los señores Sancha y Hervás, González Serrano, Fernando Puig, al Duque de Almodóvar del Río, Andrés Mellado, Daniel Balaciart, Pedro Moreno Rodríguez, Miguel Castells, Jerónimo Rodríguez Yagüe, Vicente Santamaría de Paredes, José Jimeno Agius, Amalio Jimeno, Teodoro Baró, Eugenio Cemboraín y España, Melchor Salvá, Jove y Hévia, Joaquín María Sanromá, Manuel Pedregal, Mariano Sabas Muniesa, Manuel Ruíz Quevedo, Rafael María de Labra, Martínez Gutiérrez Pacheco, Alberto Bosch, al Conde de Moriana, Raimundo Fernández Villaverde, Fermín Hernández Iglesias y Joaquín Sánchez de Toca.

⁴⁵ Con fecha 22 de abril de 1891 es presentada en el Congreso de los Diputados una proposición de ley, de fecha 20 de abril, por el diputado Eduardo de Vicenti cuya finalidad era reorganizar la Comisión de Reformas Sociales en lo concerniente a su composición en aras a que «en ella tengan todos los organismos y fuerzas sociales sus más genuinos y legítimos representantes» para lo que se contempla que se *agreguen* en su composición

⁴⁰ Art. 7 del RD.

⁴¹ Publicada en la GM nº 344, lunes 10 de diciembre de 1883, pág. 763.

La otra novedad que debemos referir y que afecta directamente al objeto de estudio hace referencia a las medidas de descentralización orgánica y funcional contenidas en el Real Decreto de 1883. El artículo 5º de dicho RD, a parte de facultar a la Comisión para pedir opiniones bien por escrito⁴⁶ bien oralmente⁴⁷, le permite «organizar en los puntos del territorio que estime oportunos informaciones acerca del estado y necesidades de la clase obrera», es decir, establece una habilitación a favor de la Comisión de Reformas Sociales para que pueda implementar medidas de descentralización, tanto orgánica como funcional. Bajo la cobertura legal que otorga el antedicho precepto del Real Decreto de 1883, la Comisión de Reformas Sociales decide implementar una medida de descentralización orgánica y funcional con la creación de las Comisiones Locales y Provinciales de

seis obreros, seis patronos, tres senadores, tres diputados y tres representantes de la Administración pública. Esta solicitud de reorganización no está desprovista de cierta lógica pues la norma de reorganización pese a ponernos de manifiesto que una de sus finalidades es adquirir una representación genuina de las distintas fuerzas sociales lo cierto y verdadero es que del articulado lo único que se desprende es la determinación cuantitativa y la organización interna de la Comisión de Reformas Sociales, pero sin determinar cuantos representantes de los trabajadores y de los detentadores de los medios de la propiedad se deberían elegir para la misma, y sin ni siquiera advertir de la obligatoriedad de que fuesen elegidos dichos representantes para formar parte de la Comisión.

⁴⁶ Art. 5º, apartado segundo del RD 13 de mayo de 1883. Se podrían pedir por escrito las opiniones de «*personas que, por residir fuera de Madrid o por otras causas, no pudieran asociarse y concurrir a los trabajos de la Comisión*».

⁴⁷ Art. 5º, apartado tercero del RD 13 de mayo de 1883. La información oral solo se refiere «*a los representantes de las diferentes asociaciones obreras relacionadas con los fines antes indicados*». Se ha de reseñar que dicho apartado no se debe entender como una limitación en cuanto a los sujetos que podrían ser llamados ante la Comisión de Reformas Sociales para que presten su testimonio, pues no debemos olvidar que dicha Comisión goza de total libertad para organizar tanto su plan como la forma de actuación.

Reformas Sociales. Y decimos que estamos ante un supuesto de descentralización orgánica, porque se crean órganos ad hoc para llevar a cabo parte de la labor encomendada a la Comisión de Reformas Sociales, cual es la obtención de información sobre el estado de las clases trabajadoras, y es por esto último que también entendemos que se operó una descentralización funcional, es decir, las Comisiones Locales y Provinciales de Reformas Sociales asumen parte de las funciones de la Comisión de Reformas Sociales.

El acuerdo de la Comisión de Reformas de Sociales se plasmó en la Real Orden Circular de 28 de mayo de 1884 por el que se aprueba la Instrucción para las Comisiones Provinciales y Locales⁴⁸. En dicha norma se prevé que tanto las Comisiones Locales⁴⁹ como las Comisiones Provinciales⁵⁰ estarían compuestas por un grupo de personas bastante heterogéneo en cuanto a su condición dentro de

⁴⁸ Publicada en la GM, nº 155, martes 3 de junio de 1884, pág. 603 y 604; nº 156, miércoles 4 de junio, pág. 612 a 614; nº 157, jueves 5 de junio, pág. 622.

⁴⁹ Según el art. 2º de la RO Circular 28 de mayo de 1884, la comisiones locales estarían compuestas por el Alcalde Constitucional, dos concejales, un eclesiástico, el fiscal de la Audiencia si hubiese en la localidad, el juez de primera instancia, el juez de paz, un representante de la prensa, dos propietarios de fincas rústicas y otros dos de fincas urbanas, dos comerciantes, un profesor de instrucción primaria y otro de instituto, si lo hubiese, y cinco obreros.

⁵⁰ De acuerdo con el art. 1º de la RO Circular 28 de mayo de 1884, las Comisiones Provinciales se integrarán por el Gobernador Civil, dos propietarios de fincas rústicas y otros dos de fincas urbanas, cuatro industriales, dos comerciantes, diez obreros, dos abogados, dos médicos, un ingeniero, un arquitecto, dos eclesiásticos, dos profesores universitarios o de instituto, uno de la escuela normal y otro de instrucción primaria, dos representantes de la prensa política y profesional, dos oficiales o jefes del Ejército o de la Armada, el Alcalde del Ayuntamiento de la capital, dos concejales, dos diputados provinciales, dos individuos de la Sociedad Económica del País, si la hubiese, el Presidente de la Audiencia o un Magistrado que él designe, el Fiscal de la Audiencia, el Juez de la primera instancia, el registrador de la propiedad, el Juez municipal, el Delegado de Hacienda, el Jefe de la Sección de Fomento y un notario.

los ámbitos locales y provinciales, siendo más extensa la composición de las Comisiones Provinciales que las Locales. En cuanto a su organización interna se ha de referir que el Alcalde y el Gobernador Civil oficiaban como presidentes, respectivamente, de las Comisiones Locales y Provinciales; eligiéndose un vicepresidente y dos secretarios en ambos tipos de comisiones⁵¹; y pudiendo con carácter facultativo, es decir, si así se estimaba oportuno, el nombramiento de un comité ejecutivo en el seno de las Comisiones Locales y Provinciales⁵². Por otro lado, las Comisiones Provinciales se debían constituir en todas las capitales de todas las provincias, excepto en Madrid, donde estaba residenciada la Comisión de Reformas Sociales⁵³; mientras que las Comisiones Locales se establecerían en determinadas localidades enumeradas en la propia Instrucción, enumeración, que dicho sea, no obedecía a criterio expreso y predeterminado alguno en la norma, como pudiese ser el número de habitantes de las localidades o el número de industrias en las mismas⁵⁴, pero

⁵¹ Ver art. 7º de la RO Circular 28 de mayo de 1884, que además establece que en los supuestos de ausencia del presidente y vicepresidente de las comisiones locales y provinciales, ocuparía la presidencia el individuo de más edad.

⁵² Ver art. 8º de la RO Circular 28 de mayo de 1884. Si no se procediese a nombrar dicho comité ejecutivo, la Comisión, ya sea local ya sea provincial, funcionará con independencia del número de asistentes.

⁵³ De conformidad con el art. 18º de la RO Circular 28 de mayo de 1884 será la Comisión de Reformas Sociales la que efectúe la labor de obtención de información en la provincia de Madrid, por lo que podríamos afirmar que en lo concerniente a Madrid va a actuar como Comisión Provincial, sin mencionarse si a estos efectos aquélla se debería constituir con arreglo a lo dispuesto en la Instrucción contenida en la RO Circular de 1884 o con arreglo a lo dispuesto en el RD de 1883 fundacional de la Comisión de Reformas Sociales.

⁵⁴ Ver art. 3º de la RO Circular 28 de mayo de 1884. Dichas localidades fueron Santiago, Vigo, Ferrol, Gijón, Béjar, Almadén, Cartagena, Granollers, Igualada, Manresa, Mataró, Tarrasa, Villanueva y Geltrú, Reus, Tortosa, Vera, Loja, Guadix, Linares, Antequera, Arcos de la Frontera, Jerez de la Frontera, San Fernando, Ecija, Carmona, Morón, Utrera, Alcoy y Mahón.

que, sin embargo, y desde el análisis historio-gráfico no se dice que coincide «con la geografía del conflicto –soterrado o explícito– pesquero, minero, textil o agrícola» lo que probaría «la conciencia clara que, desde Madrid, poseen los miembros de la Comisión sobre el estado económico-social del conjunto del país»⁵⁵, al mismo tiempo que se constata que «no sólo se constituyeron las Comisiones provinciales y locales que de forma imperativa fijaba el artículo tercero de la instrucción que ordenaba la información. Haciendo uso del poder discrecional (de) ... las Comisiones provinciales para establecer comisiones en otras poblaciones, se llegan a constituir en otras muchas localidades de España»⁵⁶.

Desde la perspectiva de la descentralización orgánica es significativa la creación de órganos específicos en los que tienen especial relevancia, como ya ocurriera en los antecedentes a la institucionalización de la reforma social, figuras propias de la administración local y provincial, pues no debemos olvidar que sobre el alcalde y el gobernador civil se hace gravitar la presidencia de ambos tipos de comisiones; no estableciéndose ningún sistema de control de la Comisión de Reformas Sociales sobre dichas Comisiones que vaya más allá de las directrices para llevar a cabo la descentralización funcional.

La descentralización funcional se concreta en la atribución a las Comisiones Locales y Provinciales de la obligación de abrir un período de información pública sobre «el estado y las necesidades de la clase obrera, sobre las causas de su condición prospera o adversa, y so-

⁵⁵ DE LA CALLE VELASCO, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, ed. MTSS, Madrid, 1989, ob.cit., pág. 66. En las páginas siguientes, concretamente 67 a 69, se expone el debate habido en el seno de la Comisión de Reformas Sociales acerca de la configuración de dichas Comisiones Locales y Provinciales.

⁵⁶ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 36 y 37, donde además se enumeran otras localidades donde se implementaron Comisiones.

bre los remedios que puedan y deban utilizarse, ya por el individuo, ya por la necesidad, ya por el Estado, para aliviarla o mejorarla», eso sí, como el propio Preámbulo nos dice «conforme a las reglas contenidas en la instrucción ... y sobre las preguntas incluidas en el cuestionario que igualmente se acompaña», es decir, que se marca por la Comisión de Reformas Sociales como se ha de llevar a cabo la actuación⁵⁷ de las Comisiones Locales y Provinciales. Dicha actuación debía encaminarse en primer lugar hacia las asociaciones de obreros⁵⁸, y posteriormente, se debería acudir a un grupo heterogéneo de instancias⁵⁹ que pudiesen aportar datos significativos sobre la cuestión social, incluyéndose la posibilidad de recabar la opinión de aquellas personas que de forma especial se hubieran ocupado de la problemática en la que se hallaban inmersas las clases trabajadoras. Especial mención merece el papel relevante que se atribuye a la prensa, tanto a «la política como a la profesional», pues las Comisiones deberían solicitar su participación en dicha tarea mediante dos vías, una activa y otra pasiva. La primera, al considerar a la prensa como emisor de opiniones autorizadas sobre la cuestión social, suponía recabar de aquella que aportase su propia opinión; la segunda, al concebirse a los medios de comunicación

⁵⁷ Contemplada en los arts. 10 a 14 de la RO Circular 28 de mayo de 1884.

⁵⁸ Según el apartado 3º del art. 10, las asociaciones obreras deberían ser oídas «en primer término», y si no existiesen o fueran pocas, se encomienda a las comisiones que lleven a cabo la organización transitoria de los obreros por oficios, con la única finalidad de obtener una mas eficaz y autorizada información.

⁵⁹ Las Comisiones Locales y Provinciales, de acuerdo con lo previsto en el art. 10.4 de la Instrucción, podrían dirigirse, entre otras, a las Sociedades, Compañías, Círculos, Ateneos, Facultades de Derecho y Medicina, las Juntas Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio, las Comisiones permanentes de los Pósitos, las Sociedades Económicas de Amigos del País, los Ateneos y Círculos de obreros, las Sociedades caritativas y benéficas, las Asociaciones de Ingenieros, las Compañías agrícolas, mercantiles e industriales, las de Caminos de hierro y los Bancos.

como cauce idóneo para que los ciudadanos pudieran aportar cuantos datos o propuestas de reforma considerasen pertinentes, suponía solicitar que se abriese y facilitase la publicación en sus páginas de dichas opiniones y propuestas.

En lo referente al periodo de información se ha de poner de manifiesto que tenía establecido un término final⁶⁰, que fue ampliado, y cuya llegada abría un plazo de dos meses para que las Comisiones Locales y Provinciales remitiesen a la «central»⁶¹, aparte de uno o varios índices que faciliten la consulta de los demás documentos, las contestaciones

⁶⁰ De acuerdo con el art. 15 de la RO Circular 28 de mayo de 1884, la información pública debería cerrarse el 30 de septiembre de ese mismo año, pero por RO Circular de 14 de septiembre de 1884 se procede a desplazar el término final de dicho periodo de información al 30 de noviembre (GM, nº 259, lunes 15 de septiembre, pág. 890). Dato a tener en cuenta pues cuando Palacio Morena, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 27, habla de la provisionalidad de las Comisiones, pues terminada la recogida de información, y transcurrido el plazo de dos meses para remitir la información, se entendía implícitamente su desaparición, y nos dice que se mantuvieron después del 15 de noviembre, fecha de cierre inicial de la remisión de información. Al respecto hemos de hacer dos matizaciones, en primer lugar, que la fecha de cierre inicial era el 30 de septiembre, que después se prorrogó hasta el 30 de noviembre, con lo que el plazo de remisión de la información se acabó el 31 de enero; y la segunda matización, es que no existe previsión legal sobre la desaparición de dichas Comisiones Locales y Provinciales acabada la recogida de información, y por lo mismo, ante la ausencia de previsión legal al respecto en relación con la Comisión de Reformas Sociales, podríamos llegar a la misma conclusión respecto a esta última, pues no debemos olvidar que su finalidad era recoger información y elaborar una memoria que permitiese dar lugar a un debate parlamentario sobre la cuestión social, lo que evidencia su carácter coyuntural, si bien, la reorganización de 1890 demuestra el carácter no provisional de la misma.

⁶¹ Expresión utilizada en el art. 16º de la RO Circular 28 de mayo de 1884 para referirse a la Comisión de Reformas Sociales. En dicho precepto se establece la documentación que las Comisiones Locales y Provinciales deben remitir a la Comisión de Reformas Sociales.

escritas, las actas de las informaciones orales, los datos estadísticos recabados, una memoria, incluidos los votos particulares si lo hubiese⁶², «en la que se exponga con la debida distinción el resumen de lo referente al estado de hecho de los trabajadores, lo relativo a las corrientes generales de la opinión en la provincia o la localidad en cuanto a las causas de aquel y sus remedios y el parecer de la Comisión misma sobre estos dos extremos»⁶³. Este último documento que es de obligado envío a la Comisión de Reformas Sociales, nos revela que la descentralización funcional, que en principio dijimos se circunscribía a la mera obtención de información, va más allá de este objetivo, al recabarse de las Comisiones Locales y Provinciales su opinión sobre el estado de las clases trabajadoras y las medidas, que en su opinión, deberían adoptarse. De ahí que no podamos estar de acuerdo con la afirmación de que la única finalidad de las Comisiones era la de «realizar la información oral y escrita ... acerca del estado y necesidades de la clase obrera», pues también se erigen en fuente de emisión de informes y de proposición de medidas a tenor de la información por ellas recogida; pudiendo afirmar que no actuaban únicamente como centro receptor de la información sino también como centro productor de documentación que efectuaba su propia valoración de la información obtenida.

Un último aspecto a destacar de este supuesto de descentralización funcional está relacionado con las cuestiones de fondo de la labor informativa a desarrollar por las Comisiones Locales y Provinciales. Dichas cuestiones de fondo, o dicho de otra manera, las face-

tas sobre las que se ha llevar a cabo la indagación vienen determinadas taxativamente por la Comisión de Reformas Sociales en el cuestionario por ella confeccionado, hasta tal punto, que las Comisiones Locales y Provinciales, están facultadas para decidir si las instancias a las que dirigen dicho cuestionario deben contestarlo en su totalidad o solo a determinadas partes del mismo, bien sean preguntas concretas o secciones⁶⁴, pero no pueden introducir ni formular nuevas preguntas «sin la previa autorización» de la Comisión de Reformas Sociales⁶⁵, es decir, se establece una prohibición de modificación unilateralmente decidida por las Comisiones Locales y Provinciales tendente a introducir nuevas preguntas al cuestionario.

Como vemos se recurre a una técnica, la de la utilización del cuestionario, que ya se había implementado en los antecedentes de la institucionalización de la reforma social, por lo tanto, no es algo novedoso el recurso a dicha técnica. En este momento el cuestionario confeccionado por la Comisión de Reformas Sociales constaba de 223 preguntas que estaban agrupadas en 32 secciones; revelándonos esta agrupación en secciones las principales materias, dentro de la cuestión social, a las que dirige su atención prioritaria la referida Comisión, a saber: gremios, huelgas, jurados mixtos, asociación, inválidos de trabajo, industrias domésticas, condición económica, condición moral, condición social y política.

⁶⁴ Así se desprende del art. 10.4, inciso final de la RO Circular de 28 de mayo de 1884.

⁶⁵ Aunque la previsión de imposibilidad de introducir nuevas preguntas por la simple decisión de las Comisiones Locales y Provinciales se establece respecto a las informaciones orales, nada impide su aplicación a las informaciones orales, pues existiendo idéntica razón para dicha prohibición, su mención solo respecto a las informaciones orales se debe, seguramente, a que es en este tipo de informaciones, presididas por la inmediatez y la fluidez entre el receptor y emisor de la información, donde existen mayores riesgos y más posibilidades para que se efectúen preguntas no contempladas en el cuestionario.

⁶² Según el art. 17º de la RO Circular 28 de mayo de 1884 «si al discutirse la Memoria en el seno de la Comisión, alguno o algunos de los miembros de ésta formule voto particular, se elevará éste con aquélla a la Comisión central, así como se hará constar siempre el resultado de la votación cuando no se ha haya tomado el correspondiente acuerdo por unanimidad».

⁶³ Art. 16.4. de la RO Circular de 28 de mayo de 1884.

tica de la clase obrera, condición de la familia obrera, salario, participación en beneficios, horas de trabajo, trabajo de mujeres y niños, cultivo de la tierra, obreros agrícolas, labriegos propietarios, aparcería, arrendamiento de fincas rústicas, instituciones censuales, crédito territorial, crédito agrícola, bienes comunales, montes públicos, instituciones de previsión, crédito y de seguros, beneficencia, emigración, sucesión hereditaria, impuestos, industrias explotadas por el Estado y obras públicas. La simple enumeración efectuada nos revela hasta que punto podía alcanzar la extensión y complejidad de la llamada cuestión social y hasta que punto alcanzaban las aspiraciones de la Comisión de Reformas Sociales en aras a obtener la información más completa y eficaz para aportar alguna luz sobre la problemática que acuciaba a las clases trabajadoras.

Ya hemos mencionado que la Comisión de Reformas Sociales sufrió en 1890⁶⁶ una reorganización con la finalidad, por un lado, de otorgarla más facultades, y, por otro lado, de que obtuviera en su seno una genuina representación de los distintos sectores que han de intervenir en la búsqueda de soluciones⁶⁷. La primera finalidad queda plasmada en la atribución, junto a la labor de recopilación de información, de la atribución del carácter de órgano consultivo del Gobierno en relación con los asuntos que éste último le «somete especialmente»⁶⁸, así como la competencia, con «vocación de permanencia», para preparar proyectos de ley, bien a iniciativa propia bien a iniciativa del poder ejecutivo. Y decimos con «vocación de permanencia» para descartar la posible argumentación de que dicha

⁶⁶ Ver notas a pie de pág. nº 33 y 34.

⁶⁷ En la Exposición de Motivos del RD de 13 de mayo de 1890 se no expone «la necesidad que la Comisión, reorganizada al efecto, tenga mayor suma de facultades que ha tenido hasta aquí, y de que figure en ella la representación genuina de los elementos que, más o menos directamente, están llamados a intervenir en la solución de tan urgentes e importantísimos problemas».

⁶⁸ Art. 6.2. del RD de 13 de mayo de 1890.

atribución competencial ya estaba establecida en la norma fundacional de la Comisión de Reformas Sociales, pues si una simple lectura permite sostener dicho argumento, una lectura más detenida nos revela, a nuestro entender, que mientras en la norma fundacional la atribución de la facultad para preparar proyectos de ley se establecía por una sola vez al terminar los trabajos de recopilación de información y siempre que la Comisión de Reformas Sociales lo estimase conveniente, es decir, no era obligatoria la efectiva plasmación de dicha competencia, en la norma de reorganización se contempla dicha competencia con carácter permanente, y no temporal, pues no solo ya no se sujeta la iniciativa de la Comisión a la terminación de la labor de información⁶⁹ sino que el propio Gobierno podía dirigirse a la Comisión solicitándole que preparase proyectos de leyes. En cuanto a la segunda finalidad ya nos hemos referido en este trabajo, y se concreta en la determinación cuantitativa de la Comisión de Reformas Sociales, así como la determinación de su organización interna.

La norma de reorganización al establecer en su artículo 3º que la Comisión podría dirigirse a las personas que estimase oportuno y de abrir interrogatorios, permite «delegar el encargo de dirigirlos o de recibir la información» en personas que residan fuera de Madrid. Con ello entendemos se prevé una habilitación a la Comisión de Reformas Sociales para que implemente medidas de descentralización funcional⁷⁰, que se concre-

⁶⁹ Es más en el apartado 3º del art. 6 del RD de 13 de mayo de 1890 específicamente se contemplaba una serie de ámbitos donde debía centrar su facultad de preparación de proyectos normativos, ya sean decretos o leyes, a saber: mejora de la habitación de las clases obreras, policía, higiene y salubridad de los talleres, represión de fraude en la adulteración y peso de las sustancias de primera necesidad, y especialmente de los alimentos y en lo referido al asociacionismo, ahorro y socorro mutuo.

⁷⁰ Coincidimos con PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-*

tan en la dirección de los interrogatorios y recepción de información, sin prever medida alguna de descentralización orgánica, puesto que los destinatarios de dicha delegación eran personas físicas sin contemplarse que dicha descentralización se pudiese efectuar a instancias u organismos que se fuesen a integrar en la estructura de la Comisión de Reformas Sociales; y sin perjuicio de advertir que se establecía la posibilidad de que la propia Comisión podía acudir a las corporaciones oficiales o populares para obtener datos o antecedentes, sin que dicha facultad pueda ser entendida como medida de descentralización funcional, pues era la propia Comisión de Reformas Sociales la que directamente recababa dichos datos⁷¹.

Como se ha afirmado «el paralelismo de propósitos y de medios» entre la comisión prevista en el proyecto de RD de Francisco Luxán y la Comisión de Reformas Sociales «es obvio», ya que ambas preveían la utilización de «la encuesta para recabar información acerca de los problemas sociales y poder así legislar sobre ellos. Ambas juzgan indispensable la cooperación de gobernadores, diputaciones y demás fuerzas sociales para llevar a cabo la tarea; sólo que, mientras el Proyecto de Madoz (y Luxán) se limita a solicitarla, la Comisión de Reformas Sociales la institucionaliza nombrando vocales a los gobernadores, presidentes y otras autoridades –políticas o de instituciones–. Los dos proyectos nacen cuando el grado de conflictividad es

1924), ob.cit., pág. 46-47, cuando afirma que «la capacidad de delegación prevista en el artículo tercero ... podía ser una vía indirecta» de descentralización funcional, pero no cuando afirma que dicha vía indirecta permitiría «constituir comisiones provinciales y órganos parecidos en el caso que se considerase necesario», pues los términos recogidos en dicho artículo no permiten, a nuestro juicio, la constitución de comisiones provinciales, por lo menos con estructuras similares a las Comisiones Provinciales creadas al amparo de la Instrucción de 1884.

⁷¹ Esta facultad aparece contemplada en el art. 5 del RD de 13 de mayo de 1890.

alto y coincidiendo con procesos de apertura política. Finalmente los dos poseen el carácter de respuestas oficiales al conflicto»⁷². Y siendo coincidentes se separan en la descentralización implementada en uno y otro proyecto, funcional en el proyecto de Luxán, orgánica en la Comisión. «La trascendencia de este tipo de organización de la Comisión de Reformas Sociales ... es su descentralización. Tal estructura organizativa manifiesta el esfuerzo y la decidida voluntad para dar cauces efectivos de participación, por encima de formalismos, dentro de los límites y competencias que tiene la Comisión»⁷³.

4. EL INSTITUTO DEL TRABAJO: LOS CONSEJOS LOCALES

En los inicios del siglo XX y estando en funcionamiento la Comisión de Reformas Sociales, al amparo de argumentaciones similares a las que llevaron al Gobierno a crear dicha Comisión como el carácter central que la preocupación por la cuestión social ocupa en la acción gubernamental⁷⁴, tanto por la presión que ejercen las clases trabajadoras como por el deber ético ineludible del Gobierno⁷⁵, como

⁷² DE LA CALLE VELASCO, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, ob.cit., pág. 31.

⁷³ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 27.

⁷⁴ Así en la Exposición de Motivos del proyecto de ley creando el Instituto del Trabajo se nos dice que «no se impone a los Gobiernos de los pueblos cultos, en estos tiempos de incesante progreso, ninguna preocupación más honda y justificada, que la que entraña el llamado problema social ... nadie, cualquiera que sea su criterio, niega la realidad candente de esta cuestión, que si ha venido incubándose desde largo tiempo atrás, a medida que la industria adelanta, y que el obrero se eleva, despertándose en el legítimo deseo de mejora, adquiere caracteres más acentuado, y reclama solución, o por mejor decir, soluciones inmediatas.

⁷⁵ Continúa la Exposición de Motivos afirmando que «aunque no fuera así, y cesaran en sus demandas los que muéstranse desasosegados e iracundos, en la ciudad y en el campo, al Estado se le impondría, con toda la fuerza de un deber ético, la necesidad de intervenir».

el de la parcialidad e insuficiencia de la dicha acción gubernamental⁷⁶, se trató de introducir un salto cualitativo en el camino de la reforma social ya que se entendió «necesario ... orientar de una manera definitiva y técnica la intervención del Estado en el sentido de ordenar legalmente el trabajo, de aplicar la idea de justicia a las grandes masas obreras de la ciudad y del campo» ya que únicamente «interviniendo el Estado, como órgano supremo del derecho, podrá acaso evitarse que las relaciones entre los factores ... adquieran un carácter violento», es decir, ya no se trataba de llevar a cabo la reforma social por medio de una comisión creada ad hoc, cuya única dependencia orgánica se hallase en su integración formal en un ministerio, sino en crear un organismo de carácter administrativo, dependiente del Ministerio de Agricultura⁷⁷,

⁷⁶ Es consciente el ejecutivo al presentar dicho proyecto de ley de la parcialidad y retraso y así nos refiere en la Exposición de Motivos que «en nuestra España, aunque de una manera quizás demasiado parcial, con deplorables soluciones de continuidad, prestaron los Gobiernos desde hace años su atención a estos problemas. No marchamos, claro es, al compás de los más de los pueblos de Europa y América ..., lo cual se explica de una parte, porque aquellos Estados que tienen una gran industria fueron los primeros en sentir las necesidades de una nueva organización jurídica, y en su consecuencia acudir a satisfacerlas con una más rica legislación social; y de otro lado, porque con las graves vicisitudes de nuestra historia política en el último siglo, con el relativo atraso de nuestra cultura nacional, no estábamos capacitados para ver con serenidad de espíritu el asunto y mucho menos abordarle con la preferencia que requiere», de suerte que nuestra «tarea legislativa comparada con la de otros países, y con lo que exige la inagotable materia social, resulta insuficiente».

⁷⁷ Dicha integración en el Ministerio de Agricultura y no en el Ministerio de Gobernación obedecía a un cambio de mentalidad pues se consideraba que dicha labor revestía un carácter eminentemente técnico y se pensaba que el Ministerio de Gobernación siendo un ministerio esencialmente político y de policía mal podía responder a la finalidad buscada con la creación del Instituto del Trabajo, revelándose el Ministerio de Agricultura como el más idóneo para la integración del «servicio administrativo de reformas sociales» al ser el Ministerio más técnico de cuanto componían en ese momento la Administración del Estado.

totalmente incrustado en la estructura administrativa del Estado e integrado, en parte, por funcionarios públicos, descartándose, por el momento sin mayores argumentaciones, la creación de un Ministerio específicamente dedicado a encauzar la acción gubernativa en lo referido a las clases trabajadoras y las relaciones industriales.

El referido salto cualitativo en el devenir de la reforma social como acción gubernamental se concreta en la presentación al Parlamento por Canalejas, a la sazón Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, de un proyecto de ley por el que se crea el Instituto del Trabajo⁷⁸. Dicho proyecto contó con la aprobación definitiva en el Congreso de los Diputados, remitiéndose al Senado, donde también obtuvo la aprobación provisional, quedando pendiente su aprobación definitiva en el Senado, que nunca llegó a producirse⁷⁹. No obstante se ha de indicar que dicho proyecto en su tramitación ante el Congreso de los Diputados sufrió modificaciones de tal forma que el proyecto remitido al Senado contenía varios preceptos más, y es por ello, por lo que nuestras reflexiones las vamos a realizar sobre esta última versión del dicho proyecto de ley⁸⁰.

⁷⁸ Diario Sesiones. Legislatura 1902. Tomo 1º. Volumen 389. Sesión del sábado 12 de abril de 1902, nº 9, pág. 16 y apéndice primero. Ver ÁLVAREZ BUYLLA, A, GONZÁLEZ POSADA, A y MOROTE, L.: *El Instituto de Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, ed. MTSS, Madrid, 1987. (La edición originaria es de 1902, editada por Establecimiento tipográfico de Ricardo Fe, Madrid).

⁷⁹ El proyecto de ley presentado por el Ministro de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, D. José Canalejas y Méndez, a las Cortes puede consultarse en el Diario Sesiones. Legislatura 1902. Tomo 1º. Volumen 389. Sesión del sábado 12 de abril de 1902, nº 9, pág. 16 y apéndice primero.

⁸⁰ El proyecto de ley modificado en sede del Congreso de los Diputados y remitido al Senado puede consultarse en Diario Sesiones. Congreso de los Diputados. Legislatura 1902. Tomo 2º. Volumen 390. Sesión del miércoles 7 de mayo de 1902, nº 29, apéndice primero o en Diario Sesiones. Senado. Legislatura 1903. Tomo

Para poder apreciar las medidas de descentralización que se preveían en dicho proyecto de ley es necesario, por un lado, la exposición de las funciones que se asignaban al Instituto del Trabajo y, por otro lado, la estructura orgánica. En lo concerniente a las atribuciones competenciales que se atribuían al Instituto del Trabajo, concretadas en el artículo 1º de dicho proyecto, se pueden enumerar en a) funciones de recopilación de datos y noticias relativas al trabajo tanto en el ámbito nacional como internacional, b) de preparación de proyectos de leyes, c) de emisión de las consultas que le fuesen requeridas por el Gobierno y d) de organización de la estadística y la inspección del trabajo. De esta enumeración, vemos que junto a las funciones ya atribuidas a la Comisión de Reformas Sociales se concibió atribuirles una nueva competencia como era la llevanza de la estadística y de la inspección, lo que nos lleva a afirmar que desde el punto de vista competencial no se preveía una ruptura con el proceso de institucionalización del reformismo social iniciado con la Comisión de Reformas Sociales, sino más bien supone una asunción del pasado inmediato al que se trataba de dar una nueva perspectiva caracterizada por una presencia más activa del Estado.

En lo concerniente a la estructura orgánica del Instituto del Trabajo, tal y como determina el artículo 2º del proyecto, estaría integrado por la Comisión de Reformas Sociales, el Consejo Superior del trabajo, la Comisión Permanente y los Consejos Locales. Como vemos dentro de dicha estructura se preveía el mantenimiento e integración de la Comisión de Reformas Sociales, que conservaría su actual organización⁸¹, pues se consideraba «provechoso ... por razones de tradición, tan atendibles cuando se quiere hacer obra dura-

dera por gratitud a sus estimables servicios, y por ser indispensable considerarse como alto Cuerpo consultivo en las tareas de elaboración legislativa del Instituto»⁸², y por ello, su función principal sería informar al Gobierno, tarea compartida con el Consejo Superior del Trabajo, si bien cada uno de ellos informaría desde su «respectiva y especial representación»⁸³. El Consejo Superior del Trabajo actuaría como «órgano de comunicación del Gobierno con la vida social, actuando en concepto de asamblea», por lo que estaría compuesto de cincuenta miembros: veinte en representación de los trabajadores, veinte en representación de los empleadores y diez miembros natos por razón de su función o cargo⁸⁴. Tal y como la propia Exposición de Motivos nos manifiesta al Consejo Superior del Trabajo «no se exigirá un perenne funcionamiento ... pero sí que ejerza acción constante» a través de la Junta Permanente que se compondría de nueve miembros (cuatro elegidos por la Comisión de Reformas Sociales, cuatro por el Consejo superior del trabajo y el director del Instituto)⁸⁵ y que se encargaría de ser el órgano de acción de las resoluciones de los otros dos órganos referidos anteriormente, llegando, incluso, a establecerse la posibilidad de que en los casos de urgencia la Junta Permanente pudiese sustituir tanto a la Comisión de Reformas Sociales como al Consejo Superior del trabajo⁸⁶.

La estructura orgánica del Instituto del Trabajo se cierra, precisamente, con la articulación de un supuesto de descentralización orgánica y funcional, ya que se previa la creación de Consejos Locales, de los que se ha dicho constituyen una de las principales características⁸⁷ del Instituto. En la redac-

2º. Volumen 180. Sesión del viernes 9 de mayo de 1902, nº 32, pág. 650 y apéndice primero.

⁸¹ La organización de la Comisión de Reformas Sociales se entendía referida según el art. 3º del proyecto de ley al RD de 5 de diciembre de 1883.

⁸² El entrecorillado pertenece a la Exposición de Motivos del proyecto de ley.

⁸³ Art. 4.1 del proyecto de ley.

⁸⁴ Art. 3 párrafo 2º del proyecto de ley.

⁸⁵ Art. 3 párrafo 3º del proyecto de ley.

⁸⁶ Art. 4.2 del proyecto de ley.

⁸⁷ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 56-57.

ción inicial del proyecto de ley no se contemplaba aspecto alguno de los Consejos Locales más allá de su simple mención dentro de la estructura del Instituto del Trabajo, de suerte que será en la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados donde se iban a introducir dos previsiones normativas que nos aportan una visión un poco más definida de dichos Consejos Locales, pero sin llegar a entrar en un mayor detalle acerca de dicha figura de descentralización orgánica y funcional.

Así esa «supuesta» mayor concreción se centra en determinar su composición y sus funciones. Respecto del primer aspecto hay que decir que se preveía estuviese compuesto en proporción análoga a la del Consejo Superior del Trabajo⁸⁸, lo que indirectamente nos permite inferir que estaría compuesto por representantes de los trabajadores y patronos y de personas especialmente significadas por su funciones o cargo. A pesar de su denominación nada se establecía en cuanto al ámbito geográfico, que en principio, debería coincidir con el municipio entendido como localidad, si bien en la composición de dichos órganos no se mencionaba la inclusión del Alcalde como autoridad de la localidad, nada impediría su inclusión como miembro dada la redacción del precepto del proyecto de ley. No obstante se producen un cambio significativo en relación con el órgano de descentralización creado en el seno de la Comisión de Reformas Sociales, pues en ella el Alcalde ocupaba una posición central en la Comisión Local, donde, además, ostentaba la presidencia. Destaca en este supuesto de descentralización orgánica, y desde la perspectiva de su composición, el papel principal que se atribuye a la representación de los elementos involucrados en la cuestión social, –trabajadores y empleadores– en detrimento de los elementos integrados en dichos organismos de descentralización por razón de sus funciones o cargo, como

⁸⁸ Art. 3 párrafo 4º del proyecto de ley.

sucedía en las Comisiones Locales en las que el número de aquellos que accedían a las mismas por su condición profesional o cargo era muy superior al número de representantes de los obreros y de los empleadores.

En lo relativo a las funciones asignadas, los Consejos Locales debían «coadyuvar» a las funciones de inspección y de estadística del Instituto del Trabajo, emitir los informes solicitados por el Gobierno⁸⁹, y podrían conocer de las disputas entre trabajadores y empleadores siempre y cuando estos de forma voluntaria decidiesen someterse a dichos organismos para dirimir sus diferencias⁹⁰. «Los Consejos Locales ... se encargarían de estudiar problemas concretos y auxiliar a la inspección. Podrían desempeñar también una función conciliadora, sirviendo de interlocutores entre el gobierno y las partes interesadas»⁹¹.

De la descentralización funcional destaca, en primer lugar, el hecho de que las tareas de estadística e inspección no se atribuyen a los Consejos Locales sino que las mantiene el Instituto del Trabajo, pues aquellos solo «coadyuvarían», lo que implica que no se les atribuye dicha competencia en exclusiva; en segundo lugar, la labor de emisión de informes no se preveía respecto del Instituto del Trabajo sino del Gobierno, de manera que este último podría dirigirse directamente a los Consejos Locales sin dirigirse al Instituto del Trabajo, ni a los órganos que dentro de él tenían asignada dicha función, que como hemos señalado, eran la Comisión de Reformas Sociales y el Consejo Superior del Trabajo, lo cual nos puede parecer paradójico ya que se introduce una descentralización irre-

⁸⁹ Art. 4.3 del proyecto de ley.

⁹⁰ Art. 7 del proyecto de ley. Esta última atribución competencial también se atribuía al Consejo superior del trabajo sin deslindarse cuando actuaría uno u otro tipo de órganos..

⁹¹ PALACIO ATARD, V.: «Canalejas y el proyecto de Instituto del Trabajo en 1902», en en *El Reformismo Social en España: la Comisión de Reformas Sociales*, ob.cit., pág. 268.

gular desde el momento en el que una de las funciones que se asigna a los Consejos Locales no es ejercida por éstos ni por delegación ni por mandato del Instituto del Trabajo sino por orden del Gobierno, de suerte que si efectivamente se producía una solicitud de emisión de un informe por parte del Gobierno a los Consejos Locales estos podrían emitir el mismo sin necesidad de que pasase por filtro alguno del Instituto del Trabajo; en tercer lugar, se les atribuye la función de órgano resolutorio no jurisdiccional de las diferencias entre obreros y patronos, atribución que va más allá de las funciones asignadas al Instituto del Trabajo.

Muchos son los aspectos que en relación con los Consejos Locales, y en general sobre el Instituto del Trabajo, quedaban sin determinar en el exiguo articulado del proyecto de ley, tanto en el aspecto orgánico como en el aspecto funcional, y ello podría deberse a la remisión a la ulterior acción gubernamental para desarrollar lo previsto en el articulado del proyecto de ley⁹². A pesar de lo anterior, lo importante es destacar que se preveía en dicho proyecto un supuesto de descentralización orgánica y funcional sobre la base de los municipios y con notas que lo separaban del supuesto de descentralización previsto en la normativa reguladora de la Comisión de Reformas Sociales.

5. EL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: DELEGACIONES REGIONALES, INSTITUTOS REGIONALES Y JUNTAS LOCALES Y PROVINCIALES DE REFORMAS SOCIALES

El proyecto de ley por el que se promueve la creación del Instituto del Trabajo no llegó a superar el trámite parlamentario en sede de Senado, pero casi un año después de la presentación de dicho proyecto se publica en la

⁹² Así lo dispone el art. 10 del proyecto de ley.

Gaceta de Madrid el Real Decreto de 23 de abril de 1903⁹³ por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales «encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, 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 o bienestar de las clases obreras»⁹⁴.

La creación del Instituto de Reformas Sociales está imbuida de la misma concepción que sustentaba el proyecto de ley de creación del Instituto del Trabajo, ya que suponía la creación de un órgano al que junto a la acción informativa y consultiva se le otorgaba una necesaria, a juicio del ejecutivo, acción administrativa⁹⁵. La Exposición de Motivos confirma lo anterior cuando nos pone de relieve que «la esfera amplísima reconocida a la Comisión de Reformas Sociales en sus funciones puramente consultivas, ejercidas siempre con elevado, imparcial y patriótico criterio, la tendrá el nuevo Instituto, con más una eficaz acción administrativa», e incluso, en el ulterior desarrollo reglamentario del Instituto se

⁹⁴ Art. 1 del RD 23 de abril de 1903.

⁹³ GM nº 120, jueves 30 de abril de 1903, pág. 371 y 372.

⁹⁵ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 59, afirma que el «Instituto ... incorpora lo esencial del frustrado Instituto de Trabajo», si con dicha afirmación se refiere el autor a la filosofía que presidía ambos proyectos, coincidimos con él, pero si se refiere a la estructura orgánica de ambos no podemos coincidir pues entendemos que son bastante diferentes. Para DE LA CALLE VELASCO, M.D.: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903*, ob.cit., pag. 242, la reorganización de la Comisión de Reformas Sociales en 1890 constituye el salto cualitativo hacia la incorporación de una acción administrativa en el reformismo social, sin embargo, nosotros entendemos que dicho salto se da por primera con el proyecto de ley del Instituto del Trabajo, y se plasma con la creación del Instituto de Reformas Sociales, pues la reorganización trataba de revitalizar a la Comisión, añadiendo la atribución de competencias de carácter consultivo, sin implementar una estructura orgánica que permitiese sustentar que con dicha reorganización se había producido el paso hacia la organización administrativa.

vuelve a establecer, como lo hacía el proyecto de ley del Instituto del Trabajo respecto del Consejo Superior del Trabajo y los Consejos Locales, la facultad de intervenir como órgano mediador en los conflictos suscitados entre los trabajadores y los patronos, intentando llegar a un punto de acuerdo entre ambos; intervención que se predicaba tanto desde una perspectiva preventiva cuanto una vez ya existente el conflicto⁹⁶. Otra semejanza con el proyecto de ley es lo exiguo de la regulación de la norma fundacional del Instituto de Reformas Sociales, con lo que se dejaba a ulterior desarrollo las líneas básicas trazadas en dicha norma fundacional a semejanza de la malograda regulación del Instituto del Trabajo.

Coincidencias que no pueden llevarnos a entender que estemos ante un mero cambio de denominación del órgano que se crea en comparación con el órgano que se preveía en el proyecto de ley, pues más allá de esas coincidencias, el Instituto de Reformas Sociales creado tiene una estructura orgánica muy distinta de la prevista para el Instituto del Trabajo. Así, en primer lugar, se ha de referir que la creación del Instituto de Reformas Sociales supone la desaparición de la Comisión de Reformas Sociales, haciéndose cargo de los libros y demás documentación de ésta última el Instituto, mientras que en el proyecto de ley se contemplaba la integración y el mantenimiento de la Comisión de Reformas Sociales dentro del Instituto del Trabajo⁹⁷. En segundo lugar, no se contemplaban órganos similares al Consejo Superior del Trabajo y la Junta Permanente, sino un único órgano, el Instituto como Corporación, que estaría compuesto de treinta individuos⁹⁸, de

⁹⁶ Art. 5 del RD 15 de agosto de 1903: «... en virtud de la experiencia acumulada por estudio informativo de las condiciones que convenga modificar, siempre que sea posible, ya para prevenir los conflictos, ya para resolverlos, conciliando los intereses encontrados».

⁹⁷ Art. 7 del RD 23 de abril de 1903.

⁹⁸ Por RD de 13 de mayo de 1903, publicado en la GM, n° 134, jueves 14 de mayo, pág. 569, que debido

los cuales dieciocho serían de libre designación del Gobierno, y el resto, doce, a partes iguales entre representantes de la clase obrera y patronal⁹⁹. En tercer lugar, el Instituto como corporación se divide en secciones a efectos, por un lado, de funcionamiento y, por otro lado, de articulación de su relación con tres ministerios (Gobernación, Gracia y Justicia y Agricultura), integrándose en dichas secciones bien el subsecretario ministerial o bien el director general¹⁰⁰. En cuarto lugar, hay que mencionar que la estructura se completa con la Secretaria General y las Secciones Técnico-Administrativas. En definitiva, mientras que el Instituto del Trabajo se concibió como la agregación de varios órganos, el Instituto de Reformas Sociales se erige como un único órgano que se descompone en secciones para desarrollar su trabajo y para articular su relación con varios departamentos ministeriales, y se completa con una secretaria y varias secciones técnicas de carácter administrativo.

a la constatación de errores se volvió a publicar rectificado en la GM n° 135, viernes 15 de mayo, pág. 585, se produce el nombramiento como Presidente del Instituto de Reformas Sociales a D. Gumersindo de Azcarate, y como vocales a los señores Segismundo Moret, Vicente Santamaría de Paredes, Pedro J. Moreno Rodríguez, Fermín Hernández Iglesias, Rafael Salillas, Rogelio Inchaurrendieta, José Maluquer y Salvador, José Piernas Hurtado, Eduardo Sanz Escartín, José María Manresa y Navarro, Francisco Javier Ugarte, Raimundo Fernández Villaverde, Manuel Mariategui y Vinyals, el Conde de San Bernardo, Melquiades Alvarez, Rafael Conde y Luque, Emilio Sánchez Pastor y José Echeagaray.

⁹⁹ Con fecha 21 de marzo de 1904 los señores compromisarios Emilio Riera y Galbetó y Miguel Vilalta Calvet solicitan de las Cortes que modifiquen la constitución del Instituto de Reformas Sociales para ajustarla a un criterio de verdadera representatividad en la industria, la agricultura y el trabajo (Ver Diario Sesiones. Legislatura 1903. Tomo 11°. Volumen 403. Sesión n° 143, pág. 4568).

¹⁰⁰ Art. 3 del RD 23 de abril de 1903: «Se dividirá el Instituto en tres Secciones, afectas respectivamente: al Ministerio de la Gobernación ..., al de Gracia y Justicia ..., al Ministerio de Agricultura. Formará parte de las dos primeras Secciones el Subsecretario del respectivo Ministerio, y de la tercera el Director general de Agricultura».

Por lo que respecta a la articulación de algún mecanismo de descentralización orgánica y/o funcional, y a diferencia del proyecto de ley del Instituto del Trabajo o de la regulación de la Comisión de Reformas Sociales, no se contenía en la norma fundacional del Instituto de Reformas Sociales institución similar a las Comisiones Locales o Provinciales ni a los Consejos Locales, ni se establecía habilitación alguna para que en un momento posterior se procediese a implementar algún tipo de mecanismo de descentralización orgánica y/o funcional como ocurría en la norma creadora de la Comisión de Reformas Sociales. No obstante, la norma fundacional del Instituto de Reformas Sociales establecía que sería el propio Instituto, a través de una comisión formada por los vocales designados discrecionalmente por el Gobierno, el que se dotase de un reglamento¹⁰¹, cometido que el Instituto llevo a cabo de forma efectiva y que quedó plasmado en el extenso Real Decreto de 15 de agosto de 1903¹⁰².

Y decimos extenso porque dicho Real Decreto consta de 153 artículos, agrupados en 12 capítulos dedicados a la competencia del Instituto (capítulo I), a su composición (capítulo II), a la presidencia (capítulo III), al consejo de dirección (capítulo IV), al pleno y las secciones (capítulo V), al procedimiento

electoral para los representantes de patronos y obreros (capítulo VI), el funcionamiento de las secciones y del pleno (capítulo VII), la secretaria general (capítulo VIII), las secciones técnico-administrativas (capítulo IX), el procedimiento para la designación, corrección y separación del personal (capítulo X), el procedimiento administrativo (capítulo XI) y el régimen económico del Instituto (capítulo XII). A la vista de los aspectos regulados en cada capítulo y tras un detenido análisis de dicha norma reglamentaria debemos afirmar que no encontramos en ella ningún precepto que estableciese mecanismo directo alguno de descentralización orgánica y/o funcional ni ninguna fórmula de habilitación expresa para que una norma posterior pudiese establecerlo.

Sin embargo en 1907, en virtud de lo previsto en la Real Orden de 13 de diciembre¹⁰³, se implementa, a nuestro juicio, un supuesto de descentralización orgánica y funcional en relación con la Sección 3ª técnico-administrativa. Ya hemos señalado que dichas secciones técnico administrativas no se pueden confundir¹⁰⁴ con las secciones en que se divide el Ins-

¹⁰³ GM nº 349, domingo 15 de diciembre, pág. 985.

¹⁰⁴ La posible confusión no se puede producir solo con contemplar la denominación y composición de unas y otras. Así las secciones del Instituto como Corporación se denominan, respectivamente de policía y orden público, jurídica y de relaciones económico-sociales, mientras que las Secciones técnico-administrativas, se denominan, la primera, de legislación e información bibliográfica, la segunda, de inspección y la tercera, de estadística (ver arts. 9 y 17 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales). En cuanto a la composición de las secciones del Instituto como corporación, las dos primeras estarán integradas de nueve miembros del Instituto de entre los de libre designación y los subsecretarios del Ministerio de Gobernación para la sección de policía y el de Gracia y Justicia para la jurídica (arts 10 y 11 del Reglamento), y la sección de relaciones económica-sociales estaría integrada por los representantes de los obreros y de la patronal elegidos como miembros del Instituto (art. 12 del Reglamento); mientras que las Secciones técnico-administrativas estarían compuestas por un jefe técnico y un número de auxiliares indeterminado (art. 18 del Reglamento).

¹⁰¹ De acuerdo con lo previsto en el art. 5 en relación con el art. 4 del RD de 23 de abril de 1903 al designarse al Presidente y a los dieciocho vocales de libre designación, éstos se constituirían en una Comisión «encargada de formular un proyecto de reglamento orgánico del Instituto de Reformas Sociales, preparando sus trabajos una ponencia compuesta del Presidente, de tres Vocales, propuestos respectivamente a dicho efecto por los Ministerios de la Gobernación, Gracia y Justicia y Agricultura, y de uno elegido por la Comisión». La fórmula de elección de los vocales ponentes nos revela el papel activo que mantiene en el proceso de estructuración del Instituto de Reformas Sociales la Administración del Estado, y concretamente, el Gobierno, que además previamente había nombrado el Presidente del Instituto y a los dieciocho vocales de libre designación.

¹⁰² GM nº 230, martes 18 de agosto, pág. 1970 a 1973.

tituto como corporación, ya que aquellas son, junto con la Secretaría general, los órganos en los que se explicita y encarna el carácter administrativo del Instituto, que como ya hemos referido es una de las diferencias que se da en el proceso de institucionalización de la reforma social entre la Comisión de Reformas Sociales y el Instituto de Reformas Sociales. La Sección 3ª técnico-administrativa, que gozaba de independencia respecto a las otras secciones técnico-administrativas y a la Secretaría general y que se relaciona directamente con el Presidente del Instituto y el Consejo de Dirección¹⁰⁵, estaba encargada de la estadística del trabajo y de las informaciones generales, y para llevar a cabo dichas competencias se implementó una descentralización orgánica mediante la creación de Delegaciones Regionales¹⁰⁶, compuestas de un oficial y un escribiente, siendo el Instituto el que debía fijar la residencia de dichas Delegaciones¹⁰⁷. En cuanto a la competencia de dichas Delegaciones Regionales nada específico se establece salvo la remisión en dicha materia a los previsto en el Reglamento del Instituto de Reformas Sociales al regular dicha sección técnico-administrativa¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Ver art. 132 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales.

¹⁰⁶ En el art. 1 de la RO de 13 de noviembre de 1907 establece las siguientes regiones: la primera integrada por Madrid, Toledo, Ciudad Real, Guadalajara, Badajoz y Cáceres; la segunda integrada por Barcelona, Tarragona, Lérida, Gerona y Baleares; la tercera que agrupa a Vizcaya, Alava, Guipúzcoa, Santander y Logroño; la cuarta constituida por Oviedo, Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra y León; la quinta integrada por Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Jaén, Granada, Almería, Málaga y Canarias; la sexta agrupa a Valencia, Alicante, Castellón, Cuenca, Albacete y Murcia; la séptima reúne a las provincias de Valladolid, Ávila, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Zamora y Burgos; y la octava y última región integra a Zaragoza, Huesca, Teruel y Navarra. Las funciones a desarrollar por la Delegación de la primera región, en la que se integra Madrid, serán asumidas por funcionarios de la Sección 3ª del Instituto, según dispone el art. 2 de la referida RO. (Ver GM, nº 349, domingo 15 d diciembre, pág. 985).

¹⁰⁷ Art. 5 de la RO de 13 de noviembre de 1907.

¹⁰⁸ Art. 4 de la RO de 13 de noviembre de 1907.

Posteriormente, a la altura de 1919 el Gobierno consideró que era «necesario ensanchar el molde en el que el Instituto se mueve, porque en su actual contextura no le es dado acorrer, rápida y documentalmente, a todo lo que con urgencia, pero previa la necesaria meditación, exige hoy estudios y soluciones profundas» y procede a reorganizar el Instituto de Reformas Sociales mediante el Real Decreto de 14 de octubre¹⁰⁹, en el que, entre los aspectos de la misma, debe mencionarse la estructura orgánica. En efecto, «para completar la organización corporativa a que responde el sentido que inspira toda esta reforma, es de esencia que en la obra se interesen, y con la misma se compenetren, todos los elementos sociales y productores que en las diversas regiones o comarcas constituyen el cuerpo vivo, objeto y materia de todo el problema social» y habiéndose constatado que «el Instituto carece de aquella rapidez, flexibilidad, confianza y ascendiente cerca del capital y del trabajo, que seguramente habrá de darle la diaria y no interrumpida relación o trato sobre el mismo terreno económico-social con todas y cada una de las corrientes potentes y encontradas que en el mismo se precipitan» se entendió como «parte fundamental de esta reforma la creación en todas las regiones productoras y de activa vida de trabajo, a medida que la conveniencia pública lo requiera, de Institutos regionales de Reformas Sociales, dotados de aquélla autonomía que sea garantía de su eficiencia, pues con ella han de poder adaptar su actividad a la especial psicología de la región»¹¹⁰. Prosigue el ejecutivo su alegato en la Exposición de Motivos incidiendo en la instauración de dichos Institutos regionales «que, con toda libertad, podrán realizar las funciones de estudio, investigación, propaganda, gestiones e iniciativas que convenga, en relación concorde con el Instituto central».

¹⁰⁹ GM, nº 288, miércoles 15 de octubre, pág. 199 a 206.

¹¹⁰ Los entrecomillados de este párrafo pertenecen a la Exposición de Motivos del RD de 14 de octubre de 1919.

En definitiva, la reorganización del Instituto de Reformas Sociales se va a traducir en la implementación de un supuesto de descentralización orgánica y funcional con el establecimiento de la previsión legal de poder constituir Institutos regionales. Es por ello que se ha llegado a afirmar que uno de los aspectos «más importantes y novedosos de la reforma de 1919 es la posibilidad de constituir ... Institutos Regionales»¹¹¹ que vienen a implementar «una más efectiva descentralización»¹¹².

A este supuesto de descentralización orgánica y funcional se dedica únicamente un precepto del Real Decreto de 14 de octubre, el artículo 57, que nos aporta pocos datos de la configuración de dichos Institutos regionales, concretamente tres: en primer lugar, que su creación no es automática con la entrada en vigor de la norma reorganizadora, sino que requiere la decisión gubernamental de creación, bien por propia iniciativa bien por iniciativa del Instituto de Reformas Sociales, y siempre y en todo caso configurando dicha facultad gubernamental con carácter potestativo¹¹³; en segundo lugar, y en cierto modo consecuencia indirecta de la anterior, es que no necesariamente se constituirían en todas las capitales¹¹⁴; y en tercer lugar, la atribución de autonomía a cada Instituto regional podría variar de uno a otro en función de una serie de coordenadas expresamente previstas en el referido precepto con el fin de dar satisfacción a la «intensidad de la acción de los Poderes Públicos» requerida «para la solución del problema social en cada región»¹¹⁵.

¹¹¹ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 105.

¹¹² Ibidem, pág. 105.

¹¹³ A nuestro entender es claro el carácter potestativo de la decisión de creación de los Institutos regionales pues el precepto utiliza la expresión «podrá constituir», y no expresiones del tenor «debe constituir».

¹¹⁴ El precepto utiliza de forma clara la expresión «en determinadas capitales», con lo cual se nos viene a decir que no en todas las capitales de provincia se llevaría a cabo dicha elección.

¹¹⁵ Las coordenadas o parámetros que determinarían la mayor o menor autonomía eran: a) la actividad de

Fuera de estas indicaciones, el mismo precepto, habilita al Gobierno para que proceda a concretar, mediante una disposición especial, aspectos como las «regiones» en las que se deban constituir los Institutos regionales, sus normas de constitución, las competencias que van a asumir, y el tipo de relaciones que se establecería entre dichos institutos regionales y el Instituto de Reformas Sociales, al que la norma se refiere como Instituto Central¹¹⁶. En definitiva, vemos que este supuesto de descentralización orgánica y funcional presenta en su articulación jurídica un alto grado de indefinición, tanto en el aspecto orgánico, ya que ni siquiera se preveía las regiones en las que se iba a implementar, como en el aspecto funcional, al no determinarse que funciones de las asumidas por el Instituto de Reformas Sociales iban a ser descentralizadas a los Institutos regionales y mediante que mecanismos se iba a operar.

De lo expuesto podemos concluir que la norma de reorganización establece un supuesto de descentralización orgánica, que, en primer lugar, es potestativo para el Gobierno; en segundo lugar, toma como base las «regiones»; en tercer lugar, es irregular en la configuración de la autonomía de los distintos Institutos regionales. Y en cuanto a la descentralización funcional se ha de manifes-

la vida económica de la misma, b) su cultura, c) sus tradiciones y peculiar carácter, d) la necesidad de una aplicación más rápida de los medios apropiados para armonizar las relaciones entre los diversos factores de la producción, mediante normas ético-jurídicas.

¹¹⁶ En relación con este último aspecto, el de la forma de interrelación entre los Institutos regionales y el Instituto de Reformas Sociales, el propio precepto justifica la necesidad de regular dicha interrelación por la necesidad de «mantener en interés común de la Patria, aquella unidad espiritual requerida por la solidaridad de intereses que la Nación tiene ante la competencia extranjera». Justificación no desconocida en el ámbito del ordenamiento jurídico laboral, especialmente a la hora de determinar la atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, donde se ha tenido presente el principio de solidaridad para llevar a cabo dicha distribución competencial.

tar que es indeterminada pues deja a un posterior desarrollo, que no se llegó a producir, la concreción de las facultades que deberían asumir dichos institutos regionales.

En cualquier caso se ha de referir que la reorganización proyectada tuvo un escaso alcance temporal, pues en primer lugar, seis meses después, por Real Decreto de 8 de mayo de 1920¹¹⁷ se crea el Ministerio del Trabajo, lo que va a suponer la integración en el mismo del Instituto de Reformas Sociales y una paralización (o ralentización) de la creación de dichos Institutos regionales, y el comienzo de un proceso de pérdida de atribuciones del Instituto de Reformas Sociales; en segundo lugar, porque en 1924, por Real Decreto de 9 de junio¹¹⁸, se establece la organización del Ministerio del Trabajo en la cual se establecen una serie de estructuras administrativas que conforman la administración provincial, y que supone abandonar la previsión descentralizadora de la norma de reorganización del Instituto de Reformas sociales, pues entre los órganos que conforman dicha administración provincial no se encontraban los institutos regionales¹¹⁹; y en tercer lugar, porque en virtud del Real Decreto de 2 de junio de 1924¹²⁰, se procede a refundir el Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio del Trabajo¹²¹.

¹¹⁷ Publicado en la GM nº 130, domingo 9 de mayo, pág. 539.

¹¹⁸ GM nº 162, miércoles 10 de junio, pág. 1235 a 1241)

¹¹⁹ Los órganos de la administración, tal y como establece el art. 1 del RD de 9 de junio de 1924, eran Inspectores de trabajo, las Delegaciones provinciales y locales del Consejo del Trabajo, las Delegaciones regionales del Ministerio, los Negociados de Trabajo en los Gobiernos civiles y las secciones provinciales de Estadística y de Pósitos.

¹²⁰ GM nº 155, martes 3 de junio, pág. 1138 y 1139.

¹²¹ Ver arts. 3º a 6º del RD de 2 de junio 1924. Dicha refundición se opera de forma que el pleno del Instituto de Reformas Sociales y su Consejo de Dirección se convertirían en el Consejo del Trabajo, el Secretario General del Instituto se transformaría en Secretario del Consejo del Trabajo, pasando todas sus funciones administrativas

Junto a este tardío y breve intento de implementación de descentralización orgánica y funcional en el Instituto de Reformas Sociales, existe un «peculiar» supuesto de descentralización funcional encarnado en las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales. Y decimos que es peculiar porque a pesar de que su denominación pudiera inducir a creer que dichos órganos fueron creados por la norma fundacional del Instituto de Reformas Sociales o norma posterior¹²², señaladamente la norma de reorganización de dicho Instituto de 1919, lo cierto y verdad es que dichos órganos fueron creados con anterioridad a la creación del Instituto de Reformas Sociales, concretamente en la Ley de 13 de marzo de 1900 relativa a trabajo de niños y mujeres¹²³; sin que, tampoco, ninguna norma ulterior que directamente aborde la organización de dichas Junta o del Instituto proceda a integrar en la estructura del mismo a dichos órganos de descentralización. Estamos pues ante un supuesto de descentralización funcional, que no orgánica¹²⁴, que como

al Oficial mayor del Ministerio del Trabajo, Comercio e Industria y los Institutos regionales se convertirán en Delegaciones del Consejo del Trabajo. Por RD de 16 de junio de 1924 (GM nº 172, viernes 20 de junio, pág. 1412 y 1413) se establece la relación nominal del personal del Instituto de Reformas Sociales que es incorporado al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

¹²² En idéntico sentido PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 74-75.

¹²³ GM nº 73, miércoles 14 de marzo, pág. 875.

¹²⁴ Ello lo podría corroborar, a nuestro entender, el RD de 24 de mayo de 1920 (GM, nº 146, martes 25 de mayo, pág. 753 y 754) que al establecer la atribución de competencias al recién creado Ministerio del Trabajo en su art. 8, se refiere de forma separada a las Juntas Locales y Provinciales y al Instituto de Reformas Sociales, y si se tratase de un supuesto de descentralización orgánica hubiese sido suficiente la referencia al Instituto; no obstante se ha de referir que en el RD de 2 de junio de 1924 (GM nº 155, martes 3 de junio, pág. 1138 y 1139) que versa sobre la refundición del Instituto en el Ministerio del Trabajo se prevé la conversión de las Juntas locales en Delegaciones del Consejo del Trabajo, parece desvirtuar dicho argumento, pues si se trata de la norma de refundición del Instituto y se menciona a las Juntas es

veremos a continuación afectaba, en principio, de forma clara, a determinadas competencias del Instituto de Reformas Sociales.

Hemos de destacar que la denominación inicial de dichos órganos de descentralización, contenida en la Ley de 13 de marzo de 1900, no llevaba el adjetivo «Reformas Sociales», simplemente se las mencionaba como Juntas Locales y Provinciales; y será en la Real Orden de 9 de junio de 1900, relativa a la constitución de las Juntas Locales y Provinciales, donde se adicione dicha adjetivación a dichos órganos, que será posteriormente utilizada en otras normas. Denominación que al crearse el Instituto de Reformas Sociales podía dar lugar a un cierto confusionismo provocado por la similar denominación, y llegar a entender que dichas Juntas fueron integradas en el referido Instituto por su norma fundacional u otra posterior atinente a su estructura orgánica; previsión normativa, que volvemos a reiterar no se puede encontrar en la legislación que reguló el Instituto desde su creación hasta su refundición en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

Se ha afirmado por la historiografía que las Juntas Locales y Provinciales sirvieron para articular la descentralización de la Comisión de Reformas Sociales reorganizada¹²⁵, no obs-

porque existía dicha descentralización orgánica. A nuestro juicio dicha mención en la referida norma se debe a la especial significación de dichas Juntas como órganos de descentralización funcional sobre todo en materia de inspección, como lo corrobora que la referencia se haga a las Juntas locales, que tenían un especial papel en dicha materia. En cualquier caso no hay una norma que expresamente establezca esa descentralización orgánica.

¹²⁵ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 51, afirma que «cumplen prácticamente las funciones de delegaciones locales o provinciales de la Comisión de Reformas Sociales», para a continuación constatar que «numerosas dificultades impiden su efectiva constitución de forma generalizada en todos los pueblos y provincias de España» y es por ello que según este autor «se puede afirmar, sin riesgo de equivocación, que ... eran muchas las Juntas que quedan aún por constituirse». Es por ello que dichas Juntas se estudien como supuestos de des-

centralización funcional del Instituto y no de la Comisión de Reformas Sociales, pues la coincidencia temporal de la Comisión y de las Juntas fue mínima y respecto a muy pocas de estas últimas.

tante, entendemos que esta afirmación desde un punto de vista jurídico se debe matizar en el sentido de que no existe precepto alguno que de forma expresa establezca dicha descentralización funcional de la Comisión a favor de las Juntas Locales y Provinciales, pues la única previsión normativa que hacía alusión a la Comisión de Reformas Sociales es el Reglamento de aplicación de la Ley de 13 de marzo¹²⁶, en cuyo artículo 20º se establecía que ésta última tendría que ser oída antes de dictarse las disposiciones reglamentarias relativas a la forma de constitución y renovación de las Juntas Locales y Provinciales. Es más, dicha afirmación no es confirmada con el transcurrir del tiempo, ya que a la altura de 1903, año en el que se crea el Instituto de Reformas Sociales, se habían constituido pocas Juntas Locales y Provinciales, como lo demuestra que en junio de 1902 se dictase una norma relativa a la constitución de dichas Juntas ante la evidencia de que desde 1900 se habían constituido muy pocos de los referidos organismos¹²⁷. Por lo tanto, mal pueden haber sido dichas Juntas órganos de descentralización funcional de la Comisión de Reformas Sociales porque jurídicamente no se puede sostener dicha afirmación y porque la coincidencia temporal entre la Comisión y las Juntas fue de aproximadamente tres años

centralización funcional del Instituto y no de la Comisión de Reformas Sociales, pues la coincidencia temporal de la Comisión y de las Juntas fue mínima y respecto a muy pocas de estas últimas.

¹²⁶ RD 13 de noviembre de 1900, publicado en la GM nº 320, viernes 16 de noviembre, pág. 574 y 575.

¹²⁷ Dicha norma es la RO de 21 de junio de 1902, publicada en la GM nº 173, domingo 22 de junio, pág. 1240. En la justificación de dicha norma se nos dice que «la ley de 13 de Marzo de 1900 dispuso la creación de Juntas provinciales y locales ... y la RO de 9 de junio siguiente señaló las condiciones a que ha de ajustarse la constitución de dichos organismos; pero como todavía en muchas localidades no se ha dado cumplimiento a las mencionadas disposiciones; S.M. el Rey (Q.D.G.) ha tenido a bien disponer que en el término de un mes, a contar desde la publicación de esta RO en la Gaceta, se constituyan dichas Juntas en los puntos donde no lo estén».

y seis meses antes de la desaparición de la Comisión de Reformas Sociales período en el que se habían constituidos muy pocas.

La Juntas Locales y Provinciales se instauraron «provisionalmente»¹²⁸ hasta en tanto en cuanto no se procediese al establecimiento de los Jurados Mixtos, sin embargo, dicha provisionalidad se mantuvo hasta la refundición del Instituto de Reformas Sociales en el recién creado Ministerio del Trabajo. Las Juntas Locales se constituirían en todos los municipios y estarían integrados por el alcalde, que asumía la presidencia, el párroco o quien ejerza sus funciones, un médico titular¹²⁹, un número igual de representantes de los trabajadores y empleadores que no podía exceder de seis por cada representación y secretario elegido entre dichos representantes y un secretario¹³⁰; mientras que las Juntas Provinciales se constituirían en cada capital de provincia y estarían integradas por el Gobernador civil, que asumiría la presidencia, un vocal técnico¹³¹, un representante de las Juntas Locales por cada partido judicial de la provincia y un secretario¹³². Solo tardíamente se va a dictar una norma que suponía introducir un elemento de conexión orgánica, que no de descentralización, cuando se prevé que tanto los Inspectores de Trabajo como los

Delegados de Estadística del Instituto de Reformas Sociales tendrían la condición de vocales natos de las Juntas Locales y Provinciales en las poblaciones en las que residen¹³³. Por lo tanto, volvemos a reiterar que no existe en las normas relativas a las Juntas Locales y Provinciales dictadas con posterioridad a la fecha de publicación de la norma creadora del Instituto de Reformas Sociales, como tampoco la hay en ésta última, ni en ninguna posterior referida a dicha institución, ninguna previsión expresa que haga mención a la descentralización orgánica, lo que en principio nos lleva sostener que jurídicamente no se articula dicho tipo de descentralización.

Ahora bien, se puede constatar, en primer lugar, que existen una serie de previsiones en la norma fundacional del Instituto que de forma indirecta podían dar cobertura no a una descentralización orgánica pero sí a una descentralización funcional; y, en segundo lugar, que existen normas relativas a aspectos concretos, como la inspección o la denominada «jurisdicción social», en las que sí aparecen recogidas este segundo tipo de descentralización. Así, si nos fijamos en la norma fundacional del Instituto de Reformas Sociales al atribuirle la facultad de inspección del cumplimiento de las leyes laborales y del servicio de estadística, dichas atribuciones se hacen tanto para las «dependencias centrales» como para las dependencias «provinciales y locales»¹³⁴, con lo que de forma indirecta está reconociendo la posibilidad de implementar un supuesto de descentralización funcional. Junto a dicha previsión, al regular la Segunda Sección técnico-administrativa se establece que será de su competencia en lo relativo a la aplicación de la Ley del trabajo de mujeres y niños de 1900 y de su reglamento, así como a las reclamaciones y consultas a que den lugar dichas

¹²⁸ Art. 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 y disposición primera de la RO de 9 de junio de 1900.

¹²⁹ El médico titular como integrante de la Junta Local se estableció en la disposición primera de la RO de 3 de agosto de 1904, primera norma que se dicta sobre la constitución, régimen jurídico y funcionamiento de las Juntas Locales y Provinciales tras la creación del Instituto y a propuesta de éste. Ver nota a pie de página nº 114.

¹³⁰ Art 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 en relación con la disposición segunda de la RO de 9 de junio de 1900.

¹³¹ Ver RO de 29 de julio de 1920 sobre nombramiento del vocal técnico-médico (GM nº 212, viernes 30 de julio, págs. 375 y 376) y RO de 24 de junio de 1922 (GM nº 179, miércoles 28 de junio, pág. 1106).

¹³² Art 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 en relación con la disposiciones cuarta y sexta de la RO de 9 de junio de 1900.

¹³³ Ver RO de 31 de enero de 1920, publicado en la GM nº 39, domingo 8 de febrero, págs. 467 y 468.

¹³⁴ Ver art. 5 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales.

normas¹³⁵, a la tramitación de la organización y renovación de las Juntas provinciales y locales¹³⁶, así como el estudio de la legislación de dichos organismos, la propuesta de reglas y cuestionarios para la práctica de la inspección y las estadísticas referidas a dicha materia¹³⁷. Esta segunda previsión actúa indirectamente como cauce legal para incardinar la descentralización funcional del Instituto de Reformas Sociales a favor de las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales. Pero

¹³⁵ Ver RO de 24 de enero de 1905 (GM n° 27, viernes 27 de enero, pág. 323).

¹³⁶ Sobre dicha atribución competencial ver RO de 3 de agosto (GM n° 218, viernes 5 de agosto, pág. 440 y 441) y RO de 22 de noviembre de 1904 (GM n° 326, miércoles 23 de noviembre, pág. 634); RO de 18 de enero de 1905 (GM n° 21, sábado 21 de enero, pág. 254); RO de 27 de noviembre de 1906 (GM, n° 332, miércoles 28 de noviembre, pág. 794 y 795); RO de 20 de junio (GM n° 173, sábado 22 de julio, pág. 1141), RO de 6 de julio (GM n° 190, martes 9 de julio, pág. 100) y Reales Ordenes de 26 de septiembre de 1907 (GM n° 270, viernes 27 de septiembre, pág. 1249); RO de 11 de enero (GM n° 12, domingo 12 de enero, pág. 144), RO de 29 de enero (GM n° 30, jueves 30 de enero, pág. 418 y 419), RO de 3 de julio (GM n° 189, sábado 7 de julio, pág. 110 y 111), RO de 7 de Octubre (GM n° 282, jueves 8 de octubre, pág. 105 y 106) y RO de 28 de octubre de 1908 (GM n° 303, jueves 29 de octubre, pág. 425 y 426); RO de 2 de junio de 1909 (GM n° 173, martes 22 de junio, pág. 1531); RO de 9 de noviembre de 1910 (GM n° 315, viernes 11 de noviembre, pág. 342 y 343); RO de 19 de noviembre (GM n° 325, miércoles 20 de noviembre, pág. 472) y RO de 14 de diciembre de 1912 (GM n° 350, domingo 15 de diciembre, pág. 801); RO de 5 de mayo de 1913 (GM n° 128, jueves 8 de mayo, pág. 373); RO de 14 de marzo (GM n° 79, jueves 20 de marzo, pág. 1066 y 1067) y RO de 12 de septiembre de 1919 (GM n° 257, domingo 14 septiembre, pág. 878 y 879); RO de 29 de julio (GM n° 212, viernes 30 de julio, pág. 375 y 376) y RO de 27 de noviembre de 1920 (GM n° 335, martes 30 de noviembre, pág. 909), RO de 15 de noviembre de 1921 (GM n° 322, viernes 18 de noviembre, pág. 573); RO de 3 de enero (GM n° 13, sábado 13 de enero, pág. 178 a 181), RO de 9 de enero (GM n° 17, miércoles 17 de enero, pág. 242), RO de 10 de febrero (GM n° 42, domingo 11 de febrero, pág. 530 y 531) y RO de 19 de mayo de 1923 (GM n° 146, sábado 25 de mayo, pág. 804 y 805); RO de 4 de febrero de 1924 (GM n° 39, viernes 8 de febrero, pág. 677 y 678).

en cualquier caso ninguna de dichas previsiones normativas de forma expresa determinan la descentralización funcional.

Confrontando el conjunto de atribuciones conferidas al Instituto y a las Juntas Locales y Provinciales, dicha descentralización se va a manifestar fundamentalmente en dos atribuciones como son la facultad de inspección y de estadística del trabajo, pues es en estas dos materias donde, además, sí se produce una previsión expresa, pero paradójicamente, contenida en la Ley de Tribunales Industriales de 1908¹³⁸, acerca de dicha descentralización funcional. Efectivamente, en el artículo adicional de esta última Ley de forma clara se nos dice que «las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales ... desempeñarán las (funciones) de Inspección y Estadística del trabajo que el Instituto de Reformas Sociales les encomiende, y bajo la dirección del mismo», siendo el propio Instituto el que debía proceder a normar el ejercicio de dichas funciones. Labor que acometió a través de sendas Reales Ordenes de 2 de julio de 1909, por el que se aprobaron sendas Instrucciones que han de observarse por las Juntas Locales y Provinciales en el ejercicio de dichas funciones¹³⁹. Es curioso anotar que mientras la Instrucción dedicada al ejercicio de la labor de inspección por las Juntas Locales y Provinciales declara que dichos organismos dependen del Instituto en dicha materia sin poder extralimitarse del marco competencial que éste último les atribuya, reiterando lo manifestado en la ley reguladora de la «jurisdicción social», se omite similar declaración de dependencia funcional en la Instrucción relativa a las tareas de estadística de los citados

¹³⁷ Ver arts. 100 y 103 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales.

¹³⁸ Ley de 19 de mayo de 1908, publicada en la GM, de 20 de mayo, pág. . Dicha previsión se mantuvo en los mismos términos en la Disposición Adicional 4ª de la Ley de 22 de julio de 1912, que modifica la ley anterior, publicada en la GM, n° , de 23 de julio, pág

¹³⁹ GM n° 185, domingo 4 de julio, pág. 20 a 24.

órganos descentralizados, aunque dicha omisión no implica modificación alguna por tratarse de una norma de rango inferior dictada en desarrollo de una norma de rango superior.

Para valorar el alcance de dicha descentralización funcional entendemos necesario volver sobre las competencias atribuidas al Instituto de Reformas Sociales, ya manifestadas someramente en esta trabajo al enunciar lo previsto en el artículo 1º de la norma fundacional¹⁴⁰, y concretadas en los artículos 3 a 5 del Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. De dichos artículos se puede concluir que las atribuciones del Instituto eran de índole diversa, ya que tenía atribuida: a) la preparación de la regulación de todo lo concerniente al trabajo, tanto a iniciativa del Gobierno, debiendo evacuar todo informe o consulta que le fuese requerido, como a iniciativa propia, si bien en este supuesto debería contar con la aprobación del Gobierno; b) velar por el cumplimiento de la normativa laboral, para lo cual estaba autorizado para organizar los servicios de inspección y estadística, y c) podría actuar como mediador de los conflictos que se suscitasen entre los elementos implicados en la problemática social.

Delimitada la competencia funcional del Instituto de Reformas Sociales debemos volver a fijar nuestra atención hacia las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales para destacar que de acuerdo con el artículo 7º de la Ley de 13 de marzo de 1900, dichas Juntas serían competentes para la inspección de todo centro de trabajo, para formar las estadísticas del trabajo, velar por la «salubridad» e higiene, resolver las reclamaciones que les sometan tanto obreros como patronos, y finalmente, velar por la ejecución de la ley que las crea. Como vemos sus funciones tienen un carácter más reducido de la atribu-

¹⁴⁰ Ver nota pie de pág. nº 77 que nos determina a su vez el contenido del art. 1 del RD de 23 de abril de 1903.

ción competencial otorgada al Instituto, pues en definitiva, la ley delimitaba el ámbito de actuación de dichas Juntas en el estrecho marco de la protección de la mujer y niños trabajadores. Lo dicho anteriormente queda corroborado a nuestro entender por la disposición quinta de la Real Orden de 9 de junio de 1900 que viene a concretar las funciones de las Juntas Locales y Provinciales en proponer los medios conducentes a la reducción de la jornada de trabajo de los niños y las mujeres, determinar las industrias en las que se estimase conveniente prohibir el trabajo nocturno de los jóvenes entre catorce y dieciocho años, informar al Gobierno sobre los establecimientos dedicados a actividades peligrosas insalubres o productoras de sustancias inflamables para adoptar las medidas necesarias en relación con los niños y mujeres, determinar la imposición de multas y los supuestos de inaplicación de la Ley de 13 de marzo.

Especial relevancia tiene la descentralización funcional en materia de inspección del cumplimiento de la normativa laboral¹⁴¹, como lo demuestra, en primer lugar, el conjunto de normas dictadas, tanto con anterioridad como con posterioridad a la Instrucción de 1909 sobre dicha materia, y que contrasta con las escasas normas que se dictan en relación a las funciones en materia de estadística¹⁴²; en segundo lugar, porque se nos vuelve a reiterar, en una norma publicada en febrero de 1916 relativa a la actividad inspectora que «las Juntas Locales de Reformas Sociales, (son) organismos llamados a completar y

¹⁴¹ En idéntico sentido Palacio Morena, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 89, afirma que «un papel decisivo en las tareas de inspección corresponde a las Juntas locales de Reformas Sociales».

¹⁴² Ya con anterioridad a la creación del Instituto desde el RD de 13 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la Ley de 13 de marzo de 1900, se le atribuye a las Juntas la labor de inspección provisionalmente en tanto en cuanto no se organizase por el Gobierno dicha inspección. A partir de

a ejercer en su caso tal misión, como dependientes del Instituto de Reformas Sociales», al mismo tiempo que se procedió a «recordar que las sesiones de estas Juntas no han de celebrarse exclusivamente para fines de la ley Electoral, pues creadas por la que regula el trabajo de las mujeres y los niños, tienen, sin duda, una misión trascendental en la esfera del trabajo, que ha de desenvolverse bajo la dirección del Instituto de Reformas Sociales y con la eficaz cooperación de los Inspectores»¹⁴³; y, en tercer lugar, porque en el artículo 49 de la Instrucción de 1909 se reconoce al Pleno¹⁴⁴ del Instituto de Reformas Sociales la facultad de proponer al Ministerio de Gobernación la disolución par-

cial o total de la Junta cuando ésta haya llevado a cabo actos contrarios a su funcionamiento en lo concerniente a las funciones de inspección, de suerte que la disolución solo podía darse, no por contravenir cualesquiera de las atribuciones conferidas a las Juntas, sino exclusivamente las referidas a su labor inspectora.

Para finalizar el análisis de la descentralización funcional operada a favor de las Juntas Locales y Provinciales hemos de mencionar que si bien desde un punto de vista normativo el ámbito funcional descentralizado se residenciaba en la función inspectora y en la función estadística del Instituto de Reformas Sociales, se observa en ciertas normas una posible descentralización funcional que iría más allá de las funciones mencionadas y abarcaría a cualquier función atribuida al Instituto de Reformas Sociales. Las normas en las que se encuentra dicha previsión son las que desde 1904 han establecido o bien el funcionamiento de las Juntas Locales y Provinciales o bien las reglas a las que se debía sujetar la elección de vocales obreros y patronales en dichos organismos. Y dicha previsión se establecía al articular la comunicación entre el Instituto y las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales y disponerse que las Juntas, junto a la obligación de comunicar al Instituto cualquier variación relativa a su composición, debían poner en conocimiento del Instituto tanto los acuerdos adoptados como las mociones y medidas discutidas y/o propuestas, así –y aquí es donde se haya la posible previsión de descentralización funcional que desbordaría los ámbitos de la inspección y la estadística– como «cuantos asuntos sean dignos de mención especial, en relación con los fines que el referido Instituto

ahí se han sucedido varias normas referidas a las atribuciones en materia de inspección de las Juntas, incluso después de la organización de dicho servicio por el Gobierno, asignado al Instituto de Reformas Sociales, e incluso después de la Instrucción de 1909, a saber: RO de 12 de mayo (GM nº 138, martes 17 de agosto, pág. 639) y RO de 3 de agosto de 1904 (GM nº 218, viernes 5 de agosto, pág. 440 y 441); RD de 1 de marzo de 1906 (GM nº 63, domingo 4 de marzo, pág. 868 a 870), RO de 24 de enero (GM nº 26, sábado 26 de enero, pág. 311), RO de 22 de julio (GM nº 204, martes 23 de julio, pág. 314 y 315) y RO de 13 de diciembre de 1907 (GM nº 349, domingo 15 de diciembre, pág. 984 y 985); RO de 28 de enero de 1908 (GM nº 29, miércoles 29 de enero, pág. 402 y 403); RO de 26 de febrero de 1916 (GM nº 60, martes 29 de febrero, pág. 466 y 467); RO de 3 de abril de 1918 (GM nº 94, jueves 4 de abril, pág. 28 y 29); RO de 31 de enero de 1920 (GM nº 39, domingo 8 de febrero, pág. 467 y 468) y RD de 21 de abril de 1922 (GM nº 112, sábado 22 de abril, pág. 288 y 289).

Frente a dicha proliferación, en materia de estadística del trabajo, aparte de la Instrucción de 1909, se puede citar la RO de 2 de julio de 1907 (GM nº 184, miércoles 3 de julio, pág. 32).

¹⁴³ Exposición de Motivos de la RO de 26 de febrero de 1916, relativa a la adopción de medidas para mejorar el desenvolvimiento de las funciones de inspección. Posteriormente, la RO de 21 de diciembre de 1923 (GM nº 361, jueves 27 de diciembre, pág. 1431), vuelve a llamar la atención sobre la función inspectora de las Juntas al establecer la obligación de las Juntas de Reformas Sociales de proceder a solicitar el asesoramiento en los supuestos dudosos de interpretación y aplicación de las leyes sociales debido, entre otras razo-

nes, a la estrecha relación y dependencia de dichas Juntas con el Instituto.

¹⁴⁴ En virtud de la RO de 9 de enero de 1923, publicada en la GM nº 17, miércoles de 17 de enero, pág. 242, se reconoce dicha facultad también al Consejo de Dirección del Instituto.

persigue y con la elevada misión que le está encomendada»¹⁴⁵.

Con ello se nos estaba dando a entender, de forma muy genérica, que las Juntas Locales podían llevar a cabo una labor, no solo de inspección y estadística, sino de adopción de acuerdos y medidas sobre cualesquiera materia relacionada con el mundo del trabajo y las relaciones entre obreros y patronales, que debían ser comunicadas al Instituto de Reformas Sociales. En este sentido, desde el campo de la historiografía, se ha afirmado de forma tajante que se «reconoce competencias más genéricas que son expresión del constante fluir de informaciones, propuestas e iniciativas de la más diversa índole entre las Juntas de Reformas Sociales y el Instituto y viceversa. La única limitación, en cuanto al contenido, es que se mantengan dentro de los fines propios del Instituto, que en definitiva no son otros que todo lo referente a la cuestión y la reforma social»¹⁴⁶.

Es por ello que se ha afirmado, y coincidimos plenamente, que «a pesar de esa teórica independencia existe una relación de hecho, que incluso formalmente se deja traslucir. Las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales son un elemento esencial en la actividad del Instituto de Reformas Sociales ..., son los cauces fundamentales de que se sirve el Instituto para canalizar inquietudes, propuestas, conflictos y toda clase de iniciativas de las fuerzas sociales, así como para hacer llegar a éstas sus propias resoluciones» pero «la vinculación formal, sigue, en cualquier caso, sin estar bien definida»¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Disposición Vigésimo Novena de la RO de 3 de agosto de 1904. En sentido y con una redacción similar, las Reales Ordenes de 27 de noviembre de 1906, 7 de octubre de 1908, 9 de noviembre de 1910, 12 de septiembre de 1919 y 3 de enero de 1923.

¹⁴⁶ PALACIO MORENA, J.I.: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924)*, ob.cit., pág. 77.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pág. 75 y 82.

6. CONCLUSIÓN

Como se puede apreciar en el tercer cuarto del siglo XIX la preocupación del poder político, concretado fundamentalmente en el poder legislativo, va a llevar a cabo lo que podríamos calificar de «tímida» iniciativa parlamentaria acerca de la situación en la que se desenvolvía la clase trabajadora, concretándose en la adopción de comisiones parlamentarias que llevasen a cabo una labor de investigación y obtención de información sobre los más diversos aspectos de la cuestión social. Desde esta forma de abordar la cuestión social, asignando dicha labor a comisiones creadas dentro del poder legislativo y compuesta por miembros del mismo, se puede fácilmente concluir que no se podía esperar que se estableciesen no ya medidas de descentralización orgánica, impensables si el órgano principal es un mero apéndice orgánico del Congreso de los Diputados, sino medidas de descentralización funcional que permitiesen que instancias más próximas a la realidad socioeconómica de los trabajadores españoles pudiesen contribuir a lograr la finalidad perseguida por dichas comisiones parlamentarias mediante la realización de tareas de recopilación de información e, incluso, de emisión de informes. Sin perjuicio de que dichas solicitudes no articularsen o propusiesen, desde un punto de vista jurídico, ninguna medida de descentralización, y que en la defensa de la solicitud de 1869 se confirmaba lo que acabamos de decir al prever que fuesen los miembros de la comisión los que se desplazasen por el territorio nacional, no es menos cierto que dicha concepción se vio alterada con la solicitud de 1871, ya que al nombrarse la comisión se abandonó dicha forma de actuación y se estableció lo que podríamos considerar una medida de descentralización funcional a través de instancias ya preestablecidas, al encomendar, principal aunque no exclusivamente, a ciertas instancias de la administración local la tarea de recabar información sobre el estado de la clase trabajadora, utilizando para ello un instrumento

que se volverá a utilizar, y que por tanto aparece como antecedente, en los procesos de institucionalización de la reforma social, como es la confección de un cuestionario o interrogatorio. Es más, se puede afirmar, que ya en este momento, y a través de estas iniciativas, quedan enunciadas dos notas características de la institucionalización de la reforma social, como son la utilización de los cuestionarios como técnica de actuación y de articulación de la descentralización funcional y por otro lado el papel decisivo de las localidades y provincias como referente subjetivo hacia el que se dirigen las formulas de descentralización funcional, y como veremos, orgánica.

Incluso la única iniciativa que se genera desde el poder ejecutivo, más concretamente en el seno del Ministerio de Fomento, y que como ya hemos indicado no llegó a ser presentada por el Gobierno al Congreso de los Diputados, participa de esa idea de descentralización funcional encaminada no hacia instancias de la administración local sino, entre otros, a los Gobernadores de las provincias y las Diputaciones Provinciales, es decir, a instancias de la administración provincial.

Iniciada la institucionalización de la reforma social con la creación de la Comisión de Reformas Sociales desde una perspectiva

descentralizadora se puede afirmar que no existe una clara línea continuista entre dicha Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, ya que mientras con relación a la Comisión sí se articula un mecanismo de descentralización orgánica, en el Instituto, solo tardíamente, se articula jurídicamente de forma clara un supuesto de descentralización orgánica, pues la descentralización orgánica prevista con relación a la Sección 3^o técnico-administrativa no puede entenderse como pauta informadora de la estructura organizativa del Instituto debido a su parcial significación el reducirse a un concreto aspecto competencial de dicho órgano. No obstante ambas instituciones participan de una descentralización funcional a través de las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales, aunque a nuestro entender, esa descentralización funcional referida a la Comisión de Reformas Sociales no es significativa por las razones expuestas en este trabajo. Paradójicamente el proyecto de ley de creación del Instituto del Trabajo supone una línea continuadora de la pauta descentralizadora de la Comisión, con la creación de los Consejos Locales, mientras que el Instituto de Reformas Sociales, imbuido de la filosofía de dicho proyecto de ley, marca una ruptura en la tendencia descentralizadora apuntada en el proyecto de Instituto del Trabajo.