

**EL MINISTERIO DE TRABAJO 1920-1923: INICIATIVAS NORMATIVAS
RELEVANTES
CORPORATIVISMO, CASAS BARATAS E INSPECCIÓN DE TRABAJO**

Daniel Vallès Muñío

Profesor Lector Serra Húnter de Historia del Derecho y de las Instituciones
Universitat Autònoma de Barcelona

Abstract

A propósito del Centenario de la creación del Ministerio de Trabajo, en este trabajo proponemos que otra mirada es posible de los primeros años de vida de la institución. Nacida en un tiempo de alta conflictividad social, la opinión de algunos de los laboristas más relevantes era que el Ministerio, hasta Primo de Rivera, únicamente fue una institución ‘organofágica’, que se dedicaba a absorber otras instituciones ya creadas, aportando poca cosa al derecho sociolaboral de la época. Hemos examinado tres temas que nos sirven para poner en cuestión esa vieja visión de los primeros años del Ministerio de Trabajo: el desarrollo del corporativismo, la evolución de la normativa de casas baratas y el fortalecimiento de la inspección de trabajo.

Regarding the Centenary of the Ministry of Labor's creation, in this work we propose that another look is possible from the first years of the institution's life. It was born in a time of high social conflict; the opinion of some of the most relevant labor law professionals was that the Ministry, up to Primo de Rivera, was only an 'organophagic' institution, dedicated to absorbing other already created institutions, contributing little to the socio-labor law of the time. We have examined three issues that serve to challenge this old vision of the early years of the Ministry of Labor: the development of corporatism, the evolution of the Spanish housing law and the strengthening of labor inspection.

Title: The Ministry of Labor. 1920-1923: relevant normative initiatives. Corporatism, housing law and job inspection.

Palabras clave: Ministerio de Trabajo, aniversario, corporativismo, casas baratas, inspección de trabajo

Keywords: Ministry of Labor, anniversary, corporatism, housing law, job inspection.

IUSLabor 2/2020, ISSN 1699-2938, p. 131-159.

DOI. 10.31009/IUSLabor.2020.i02.06

Fecha envío: 16.6.2020 | Fecha aceptación: 21.6.2020

Sumario

1. Introducción
2. El desarrollo del corporativismo
3. La normativa de casas baratas: de la Ley de 1911 a la de 1921
4. El desarrollo de la inspección de trabajo
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción

La creación del Ministerio del Trabajo tiene un antecedente no vinculante en el discurso de apertura de Cortes de 1914 que pronunció Alfonso XIII¹ el 2 de abril de 1914². A ello siguió la solicitud del presidente del Consejo de Ministros Eduardo Dato, del mismo 2 de abril de 1914, al Instituto de Reformas Sociales para que se nombrara una ponencia para el estudio de un proyecto de creación de un Ministerio del Trabajo.

El resultado de dicha ponencia fue un informe de 21 de mayo de 1914, firmado por Gumersindo de Azcárate, José Marvá, Adolfo A. Buylla, Adolfo G. Posada y Julio Puyol³, publicado por el Instituto de Reformas Sociales⁴.

¹ Gaceta nº 93, de 3 de abril de 1914: “*Atento mi Gobierno a los problemas económico sociales y deseoso de emplear en ellos sus iniciativas, tras maduro examen de su oportunidad, se propone crear el Ministerio del Trabajo, para que, a la vez que organice los actuales servicios referentes a esas interesantes materias con un criterio de unidad, sea el adecuado instrumento para el estudio, preparación y aplicación de las leyes sociales, desde la formación de las estadísticas indispensables para apreciar las realidades del mundo del trabajo, hasta la inspección del cumplimiento de aquellas disposiciones; obra a que habrán de contribuir toda su experiencia y celo, en los diversos órdenes de su actividad, los Institutos de Reformas Sociales y Nacional da Previsión*”. MONTROYA MELGAR, Alfredo. *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Civitas, Cizur Menor, 2ª edición, 2009, p. 136.

² Existen referencias a un proyecto previo de creación del Ministerio de Trabajo propuesto por el Conde de Romanones, por ejemplo, en el *Heraldo de Madrid*, de 8 de mayo de 1920, p. 2. También un antecedente es la conferencia pronunciada por el Vizconde de Eza el 9 de enero de 1915 en la Casa de Pueblo de Madrid, en la que se muestra contrario a la creación del Ministerio de Trabajo; véase el diario *El Socialista* de 10 de enero de 1915, nº 2057, pp. 1-2.

³ En este punto queremos destacar la Real Orden de 31 de mayo de 1920 (Gaceta nº 171, de 19 de junio de 1920) por la que se nombran determinados cargos del Ministerio. De éstos, es interesante el nombramiento de Ricardo Oyuelos Pérez como Jefe de la Secretaría General Técnica del Ministerio y a Julio Puyol Alonso, Jefe de la Sección de Reformas Sociales. Sobre Oyuelos, véase MONEREO PÉREZ, José Luis. “Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943 c.): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico”; *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 6, 1r trimestre 2016, pp. 305-323. Además, deberemos plantearnos, más pronto que tarde, una destacada continuidad en los protagonistas del devenir del derecho social español. Así, Ricardo Oyuelos fue tesorero y miembro de la junta directiva de la Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, antecedente de la OIT en España, antes de la I Guerra Mundial. Sobre dicha sección véase, VALLÈS MUÑO, Daniel. “La Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores”, CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel; RAMOS VÁZQUEZ, Isabel; ESPUNY TOMÁS, María Jesús, *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*; Tirant lo Blanc, Valencia, 2019, p. 171-172.

⁴ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *El Ministerio del Trabajo. Informe de la ponencia. Antecedentes. Legislación extranjera*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914. Es curioso que la ponencia manifiesta (p. XX) que “*no se cree autorizada*” para valorar si “*ha llegado el momento de realizar la reforma que la creación del Ministerio supone*”, pero seguidamente comentan que “*el desarrollo alcanzado hasta ahora por los servicios de carácter social no exige, ni justificaría, la*

Como es sabido, el Ministerio de Trabajo se creó mediante el Decreto de 8 de mayo de 1920⁵ firmado por Eduardo Dato como Presidente del Consejo de Ministros. En esta misma norma se estableció la asignación a dicho Ministerio de “*los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo; el Consejo de Emigración, y el Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero*”. En la Gaceta del mismo día se publicó el nombramiento de Carlos Cañal y Migolla como primer Ministro del Trabajo⁶.

En este trabajo no pretendemos centrarnos en las biografías personales de los Ministros⁷, puesto que ello ya se ha hecho y bien, ni tampoco una explicación meramente cronológica de los cambios organizativos de la institución. Nos interesa más saber si el Ministerio de Trabajo fue solo una agrupación administrativa y orgánica o fue algo más, si intentó poner solución a algunos de los problemas sociolaborales de su tiempo. Queremos comprobar si es posible tener otra visión de los primeros años del Ministerio.

Según parece, esta primera etapa del Ministerio de Trabajo no ha sido muy estudiada de manera particular y existen opiniones que postulan que el Ministerio tuvo “*un papel de*

inmediata creación de un Ministerio especial del Trabajo”. Pero sí concluye (pp. XXII y ss.) que sería aceptable, “como etapa transitoria”, la creación de un Ministerio especial de Trabajo que incluyese el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión, la construcción de casas baratas y otras funciones que desarrollaba otros ministerios ya existentes. La ponencia detalla la que entiende que debería ser la estructura organizativa del futuro Ministerio del Trabajo, pero muestra su disconformidad (pp. XLIII) a que el Instituto de Reformas Sociales se diluya en el entramado del nuevo Ministerio y propone una independencia organizativa y de funcionamiento “*no [...] sometida a las fluctuaciones de una acción ministerial política*”. Lo que sí propuso la ponencia fue el fortalecimiento del servicio de inspección mediante más medios materiales y “*facultades coercitivas y ejecutivas de acción represiva directa*” (pp. XLIX y ss.).

⁵ Gaceta nº 130, de 9 de mayo de 1920.

⁶ La relación de los Ministros de Trabajo hasta Primo de Rivera en MARRAUD GONZÁLEZ, Gerardo, “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”; *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra 1, 2003, p. 163: Carlos Cañal (8 de mayo de 1920 a 13 de marzo de 1921), Eduardo Sanz Escartín (13 de marzo de 1921 a 19 agosto de 1921), Leopoldo Matos (19 agosto de 1921 a 8 de marzo de 1922), Abilio Calderón (de 8 de marzo de 1922 a 7 de diciembre de 1922), Joaquín Chapaprieta (7 de diciembre de 1923 a 5 de septiembre de 1923) y Luis Armiñán (5 a 15 de septiembre de 1923).

⁷ Sobre la biografía de los Ministerios, tenemos el excelente trabajo de MIRANDA BOTO, José María, “Los Ministros de Trabajo entre 1920 y 1936. Un ensayo de prosopografía laboral”, *Dereito*, vol. 19, nº 1, 2010, 235-267.

simple servidor del Instituto de Reformas Sociales”⁸; es decir, parece que, hasta el nombramiento de Eduardo Aunós como titular del Ministerio, el trabajo del Ministerio distó mucho de ser proactivo y se limitó a una “*acción organofágica, eliminando a los (organismos) que habían nacido*”⁹ con la función de asesorar y preparar la posterior normativa social¹⁰.

Lo que nos preguntamos en este breve trabajo es si dicha afirmación es cierta. Si de las actuaciones del Ministerio de Trabajo puede concluirse que su función se limitó a una vertiente meramente administrativa. O si dicha opinión puede y debe ser matizada. Hemos escogido tres temas que recibieron un claro impulso durante los años 1920 a 1923, los primeros años del Ministerio de Trabajo. Como toda selección, peca de arbitraria¹¹ y parcial y es esencialmente cuestionable. Pero nuestra intención no es exponer una historia cronológica del Ministerio¹², sino corroborar o desmentir la afirmación de que la creación del Ministerio únicamente supuso una mera agrupación administrativa.

⁸ DE LA VILLA, Luis Enrique, “Los orígenes de la Administración Laboral en España”, *Documentación Administrativa*, nº 191, 1969, p. 25, que cita a su vez a GONZÁLEZ ROTHVOSS, Mariano. *La política laboral de los ministros españoles de trabajo*, Publicaciones de la Escuela Social, Salamanca, 1968.

⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁰ Lo cierto es que otros autores no han prestado demasiado interés a este primer periodo de la historia del Ministerio de Trabajo. BABIANO MORA, José, TÉBAR HURTADO, Javier, *Los cien años del Ministerio de Trabajo y la evolución del Estado social en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2020, dan más peso al carácter socialmente muy conflictivo del periodo, pero sin dar protagonismo al propio Ministerio. DE LA CALLE VELASCO, María Dolores, “Sobre los orígenes del Estado social en España”. *Ayer*, nº 25, 1997, pp. 142 y ss., comenta la creación del Ministerio y cita a Juan Ignacio Palacio Morena cuando éste considera su creación como “un retroceso institucional ante el auge de la conflictividad. Según él se pretende una orientación más centralizada, un mayor control burocrático y una tendencia más absorbente de la Administración central”, pero no concreta nada más sobre la tarea del Ministerio en el periodo propuesto. La cita se refiere a PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924)*. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1988. Por su parte, PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos, “La intervención normativa del Estado en la “cuestión social” en la España del siglo XIX”, *Ayer*, nº 25, 1997, p. 118, sí cita la creación del Ministerio, pero únicamente comenta que tuvo “una evolución accidentada, sufriendo numerosas mutaciones de denominación y de estructura orgánica, que, ya en los primeros quince años de existencia, se habían concretado en doce reorganizaciones de importancia”, pero no dice nada de los que hizo el Ministerio entre 1920 y 1923. En conclusión, la opinión sobre el Ministerio de Trabajo entre 1920 y 1923 no es positiva.

¹¹ Sobre la selección de hechos ‘importantes’ a partir de las fuentes, CASANOVA, Julián, *La historia social y los historiadores*, Crítica, Barcelona, pp. 154 y ss.

¹² De hecho, en Luis Enrique DE LA VILLA, op. cit., se relatan casi todas las normas importantes dictadas por el Ministerio durante esta época. Con ello, bien se puede demostrar que el Ministerio fue mucho más que no un monstruo “organofágico”, sino que se desarrolló el derecho social en una situación histórica no por bien conocida menos conflictiva y dramática. Además, en DE LA VILLA, Luis Enrique, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*. Editorial Comares, Granada, 2003, p. 174 y ss., detalla la accidentada evolución orgánica del Ministerio hasta el fin de la II República.

El corporativismo, las casas baratas y la inspección de trabajo, los temas escogidos, tuvieron un mayor recorrido durante la vida del Ministerio, se desarrollaron más allá de la época estudiada. Pero creemos que es interesante explicar que su inicio o su desarrollo se dio durante la primera etapa del Ministerio de Trabajo, entre 1920 y 1923, y que, por tanto, la tarea del Ministerio en dicha época fue algo más que solo añadir instituciones a su organigrama.

Además, hemos escogido este periodo temporal porque, desde el punto de vista histórico-político, es fácilmente identificable: desde la creación del Ministerio hasta la dictadura de Primo de Rivera. Con la dictadura, se cambia de régimen político, aun y con las carencias democráticas del fin de la Restauración, y de estructura organizativa del más alto nivel de Estado. Primo deviene Presidente del Directorio Militar, se suprimen los cargos del Consejo de Ministros, excepto el Ministro de Estado y de la Guerra, se suprimen los gobernadores civiles y se sustituyen por gobernadores militares, con amplios poderes, como por ejemplo, intervenir en el funcionamiento de las corporaciones locales¹³. Es decir, se modifica la estructura de la Administración Central de manera que podemos concluir que es poco equiparable su funcionamiento con la de antes del golpe de estado.

2. El desarrollo del corporativismo

Como apunte previo¹⁴, hemos de referirnos a la Real Orden de 16 de enero de 1919, no publicada en la Gaceta, en la que el gobierno solicita al Instituto de Reformas Sociales que estudie “*las bases de un proyecto de Ley estableciendo aquella sindicación obligatoria, así para obreros como para patronos [...], según los oficios y localidades, es decir, que la base de la sindicación sea de cada oficio en cada localidad*”. En respuesta a dicho requerimiento, el Instituto de Reformas Sociales publicó¹⁵ la Información relativa al proyecto sobre Sindicación Obligatoria en 1921, en la que

¹³ VALLÈS MUÑO, Daniel, “La corrupció local durant la dictadura de Primo de Rivera i la resposta del Parlament de Catalunya. El cas de L’Hospitalet de Llobregat”. *Revista de Dret Històric Català*, vol. 18, 2019, pp. 181 y ss.

¹⁴ Sobre algunos antecedentes del corporativismo, nuestros trabajos VALLÈS MUÑO, Daniel, “Javier Gómez de la Serna y la evolución del pensamiento liberal sobre la cuestión social a principios del siglo XX”, RAMOS VÁZQUEZ, Isabel (Coord.), *Derecho y trabajo en el siglo XIX*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 185-186. VALLÈS MUÑO, Daniel, “España Social’: la revista de la sección española de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores”, *Historia Trabajo y Sociedad*, nº 11, 2020, en prensa. También la obra de PÉREZ NESPEREIRA, Manuel, *La fallida del parlamentarisme. Catalanisme i corporativisme (1900-1936)*; Editorial Afers, Catarroja, 2020. También en PERFECTO, Miguel Ángel, “El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, nº 5, 2006.

¹⁵ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Información relativa al proyecto sobre Sindicación Obligatoria*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

constaban los informes de las asociaciones patronales y obreras al respecto, así como algunos trabajos parlamentarios sobre el proyecto¹⁶. Parece que la sindicación obligatoria era bien vista por las organizaciones patronales porque creían que llevaría implícita la disolución de los sindicatos obreros¹⁷.

Igualmente, se presentaron diversas iniciativas parlamentarias para la creación de comités paritarios y profesionales, que no llegaron a aprobarse¹⁸.

De manera casi coetánea, el Real Decreto de 15 de marzo de 1919 estableció la jornada máxima de ocho horas para el ramo de la construcción¹⁹. Su artículo 3 preveía la creación en toda España “los Consejos paritarios que han de entender en los problemas relacionados con el capital y el trabajo y proponer al Gobierno las soluciones que consideren pertinentes”. Estos comités paritarios tampoco se llegaron a constituir.

De manera casi idéntica, el Real Decreto de 3 de abril de 1919, que establece la jornada máxima de ocho horas para todos los trabajos²⁰, también estableció la creación de comités paritarios profesionales encargados de concretar las industrias excepcionadas al régimen general de ocho horas laborales. Debido a que estos comités paritarios no se creaban, el Real Decreto de 21 de agosto de 1919²¹, atribuyó dicha competencia de determinación de las excepciones al régimen general a las Juntas Locales de Reformas Sociales, obviando así el carácter profesional corporativo que había previsto el Real Decreto de abril.

Lo que sí se aprobó, el 24 de abril de 1920, antes de crearse el Ministerio, y que funcionó de manera regular y eficiente fue la Comisión Mixta del Trabajo en el

¹⁶ Sobre la sindicación obligatoria es de sumo interés la obra del VIZCONDE DE EZA, *El sindicato obligatorio y la organización profesional*; Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, nº 50, Madrid, 1919, el cual se muestra contrario a la misma pero favorable a la organización corporativa por industrias o profesiones.

¹⁷ OLÁBARRI, Ignacio, “Actores políticos y actores sociales en la crisis de la Restauración (1914-1931). II. Actores sociales”; *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, nº 15, 1995, p. 257.

¹⁸ ROJO CAGIGAL, Juan Carlos, “Las instituciones para la negociación colectiva en España en el siglo XX”, *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XII, 1/09, p. 94. SOTO CARMONA, Álvaro, *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*; Anthropos Editorial del Hombre, Barcelona, 1989, p.393.

¹⁹ Gaceta nº 75, de 16 de marzo de 1919.

²⁰ Gaceta nº 94, de 4 de abril de 1919.

²¹ Gaceta nº 236, de 24 de agosto de 1919. En el preámbulo se deja constancia de la apuesta del gobierno por el régimen corporativo y paritario en la solución de los conflictos laborales. Al respecto, véase la obra esencial de MONTERO AROCA, Juan, *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*; Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1976, pp. 89 y ss., en el que consta el proyecto sobre los comités paritarios profesionales de 14 de noviembre de 1919, que no llegó a discutirse.

Comercio de Barcelona²². Organización corporativa (únicamente trataba sobre el comercio en Barcelona²³) y paritaria (cuyos cuatro²⁴ comités paritarios estaban formados por igual número de patronos que de obreros)²⁵.

Pero a lo que interesa a este trabajo, al cabo de poco, se dictó la Real Orden de 10 de junio de 1920²⁶ en la que se da cuenta de la visita del Alcalde de Barcelona y del Presidente del Sindicato de Empleados de Banca y Bolsa de Barcelona al Ministerio de Trabajo, con el objetivo de conseguir la autorización para que dicho sindicato pudiera presentarse como representante obrero para formar el comité paritario de banca de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona²⁷.

Lo relevante de esta Real Orden de 10 de junio de 1920 es que el Ministro Carlos Cañal, el primero que tuvo el Ministerio y quien la firma, en uno de los Considerandos declara como de “interés social” el “*establecimiento de órganos y reglas que permitan la solución armónica de cuantas diferencias puedan suscitarse entre los patronos y dependientes [...] mercantiles, antes de que lleguen a convertirse en conflictos*”; es decir, al entender ello como un interés social, Cañal se sitúa como un claro defensor del corporativismo institucional como mecanismo preventivo de los conflictos laborales. Cañal, siendo Ministro de Trabajo, podría haber desistido del proyecto de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona, pero lejos de ello la entiende como un ejemplo de interés social²⁸.

²² Creada por el Decreto de 24 de abril de 1920, Gaceta nº 116, del 25 de abril de 1920. Sobre la Comisión Mixta, véase, por ejemplo, ESPUNY TOMÁS, María Jesús, “La Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona”, ORTIZ DE ORRUÑO, José María, CASTILLO, Santiago, *Estado, protesta y movimientos sociales: actas del III Congreso de Historia Social de España*; Vitoria-Gasteiz, julio de 1997, pp. 165-170. Como ejemplo de buen funcionamiento, los acuerdos en materia de salario mínimos, véase, ESPUNY TOMÁS, María Jesús, VALLÈS MUÑO, Daniel, “Wage differences between shop assistants in Barcelona (1920-1930): a gender discrimination?”; *IUSLabor*, nº 1, 2018.

²³ Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, mediante la Real Orden de 11 de abril de 1921, dictaminó que las compañías de servicios públicos (pe. electricidad) no estaban comprendidas en el régimen de la Comisión Mixta. La Real Orden de 2 de enero de 1922, Gaceta nº 7 de 7 de enero de 1922, confirma la anterior excepción.

²⁴ Que la Real Orden de 18 de octubre de 1921, Gaceta nº 292, de 19 de octubre de 1921, amplió a cinco, incluyendo el ramo de la alimentación.

²⁵ SOTO CARMONA, Álvaro, op. cit., pp. 393 y ss. DE LA VILLA, Luis Enrique op. cit, pp. 44 y ss.

²⁶ Gaceta nº 163, de 11 de junio de 1920.

²⁷ Creada por el Decreto de 24 de abril de 1920, Gaceta nº 116, del 25 de abril de 1920.

²⁸ Un detalle gráfico de dicho interés por el corporativismo de Cañal lo tenemos en la Real Orden de 18 de junio de 1920 (Gaceta nº 171, de 19 de junio de 1920) que resuelve la duda de la Alcaldía de Barcelona acerca de si “*los camareros y mozos de café y hoteles*” ha de ser incluido en las listas electorales para la constitución de los comités paritarios de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona. Cañal entiende que la palabra “del comercio” se refiere “al conjunto de toda la actividad ‘mercantil’ [...] en oposición o diferencia a ‘fabril’”, es decir, la interpreta “en sentido amplio, o sea en

Además de las funciones conciliatorias²⁹ y de cuidar del cumplimiento de las leyes sociales que la norma de su creación atribuyó a la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona, la Real Orden de 3 de febrero de 1922³⁰ le atribuyó también determinadas atribuciones jurisdiccionales³¹ respecto a los asuntos de su competencia, quedando la ejecución de los mismos en manos de los Juzgados ordinarios. Ello nos muestra que el Ministerio evolucionó la configuración de la Comisión Mixta, mejorándola.

Pero más lo relevante en este punto fue lo dispuesto por el Real Decreto de 5 de octubre de 1922³² firmado por el Ministro Abilio Calderón Rojo, en el que se generaliza³³ el régimen paritario y corporativo a nivel estatal³⁴. En dicho Real Decreto se prevé la creación de comités paritarios (“*igual número de patronos y de obreros del grupo u oficio respectivo o de la empresa*”) y corporativos (organizados “*por industrias y por grupos u oficios profesionales*”), cuya función era la de “*resolver circunstancial o permanentemente los conflictos entre el capital y el trabajo de determinadas industrias o ramos de la producción*”. Además, se diferenciaba entre comité paritario permanentes o circunstanciales, “*según la competencia y tiempo a que deba referirse su actuación*”.

Al amparo de lo previsto en este Real Decreto, se fueron creando comités paritarios a lo largo del territorio español. Algunos ejemplos³⁵: el comité paritario permanente del

todo lo no comprendido’ en el concepto de ‘fabril’”, sin “*perder de vista nunca el objetivo de armonía y de penetración de clases a que obedece*” la Comisión Mixta, por lo que “*ha de procurar ampliarse en vez de restringirse*” su ámbito de aplicación.

²⁹ Por ejemplo, la Real Orden de 27 de diciembre de 1921, Gaceta nº 362, de 28 de diciembre de 1921, atribuye a la Comisión Mixta la competencia para fijar el horario de apertura y cierre en el comercio de Barcelona, así como la de aplicar sanciones en caso de incumplimiento de los acuerdos de la Comisión.

³⁰ Gaceta nº 36, de 5 de febrero de 1922.

³¹ SOTO CARMONA, op. cit. p. 394. MONTERO AROCA, op. cit., p. 92 y ss.

³² Gaceta nº 279, de 6 de octubre de 1922.

³³ MONTERO AROCA, op. cit., p. 91 cita las palabras de Eduardo Aunós sobre el Decreto de 5 de octubre de 1922 del que dice que “*es un modesto avance del sistema orgánico*”.

³⁴ Según GONZÁLEZ ENCABO, Julián, “Independencia de la jurisdicción laboral”; *Revista de Política Social*, nº 69, enero-marzo, 1966, p. 80, la regulación de los comités paritarios de la normativa sobre el límite de ocho horas laborales “ *fueron inspiración del Decreto de 5 de octubre de 1922, creador de los comités paritarios*”, pero sorprende porque obvia la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona.

³⁵ La Real Orden de 3 de noviembre de 1922, Gaceta nº 312 de 8 de noviembre de 1922, acuerda la compatibilidad y continuidad de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona, dentro del régimen de los comités paritarios del Decreto de 5 de octubre de 1922. Además, cabe apuntar que las Disposiciones Transitorias del Real Decreto de 26 de noviembre de 1926, que crea la Organización Corporativa Nacional, también permiten la continuidad de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona.

gremio de vaqueros de Barcelona³⁶, comité paritario permanente de la industria de hoteles y cafés-restaurantes de Barcelona³⁷, etc.

Lo cierto es que el desarrollo del régimen paritario corporativa se llevó a cabo a partir de setiembre de 1923³⁸, con la dictadura de Primo de Rivera, siendo un claro antecedente³⁹ de la Organización Corporativa Nacional diseñada por Eduardo Aunós creada en 1926⁴⁰. Hasta dicha fecha, se llevaron a constituir 26 comités paritarios permanentes⁴¹.

Por ello, aunque no dio tiempo a que se desarrollara el régimen paritario corporativo del Real Decreto de 1922⁴², es indudable que éste fue un antecedente claro del futuro régimen corporativo de la dictadura de Primo de Rivera.

Nos podríamos preguntar de manera contrafactual qué hubiera pasado si el Ministerio de Trabajo no hubiera defendido el corporativismo sociolaboral como lo hizo; si el corporativismo de Eduardo Aunós durante la dictadura de Primo de Rivera hubiera funcionado de la misma manera; qué hubiera pasado si el Ministerio de Trabajo, en lugar de entender la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona como de interés social, la hubiera liquidado.

Lo cierto es que el Ministerio de Trabajo no lo hizo. Al contrario, como hemos visto apoyó el corporativismo e intentó generalizarlo. En este asunto, fue más allá de la simple agrupación orgánica o administrativa.

3. La normativa de casas baratas: de la Ley de 1911 a la de 1921

Otro ejemplo de lo anterior lo tenemos en el breve Real Decreto de 17 de junio de 1920⁴³, en el que se autoriza la constitución de las “Juntas de Fomento y mejora de

³⁶ Real Orden de 2 de julio de 1925, Gaceta nº 195 de 14 de julio de 1925.

³⁷ Real Orden de 8 de junio de 1925, Gaceta nº 166, de 15 de junio de 1925.

³⁸ Intuimos que el poco espacio de tiempo desde octubre de 1922 hasta septiembre de 1923, en el que se da el golpe de estado por parte de Primo de Rivera, provocó que no se llegaran a crear comités paritarios permanentes; a lo que debería sumarse la situación de crisis social durante aquel año.

³⁹ Sobre la visión jurídico-política de ello, véase el excelente MONTROYA MELGAR, op. cit., pp.137 y ss.

⁴⁰ Real Decreto de 26 de noviembre de 1926, Gaceta nº 331, de 27 de noviembre de 1926. De hecho, en las Disposiciones Transitorias de este Real Decreto de 1926 se contempla la continuidad de los comités paritarios nacidos al amparo del Decreto de 1922

⁴¹ MONTERO AROCA, op. cit., p. 91.

⁴² SOTO CARMONA, op. cit., p. 395, comenta que el régimen del Decreto de 1922 supuso “la canalización de las relaciones laborales en estos sectores [en los que se habían creado comités paritarios] que se vieron reguladas por contratos colectivos, fruto de la relación paritaria, produciéndose así un salto cualitativo con relación a la época anterior, en la que prevalecía la contratación individual”.

habitaciones baratas” a las que se refiere la Ley de 12 de junio de 1911⁴⁴. El preámbulo de dicho Real Decreto describe la burocracia de esta ley había supuesto “dilaciones inevitables e innecesarias” para la constitución de dichas Juntas⁴⁵. Por ello, el Real Decreto concede una autorización general para su constitución, que se vehiculará mediante Real Orden dictada por el propio Ministerio⁴⁶.

De hecho, uno de los ámbitos de actividad destacados del Ministerio durante el periodo estudiado fue este, el que trataba de las casas baratas. Este interés se inicia con el mismo Ministro Cañal, ya que fue él quien presentó⁴⁷ el proyecto de Ley de Casas Baratas de 1921⁴⁸. Después de una discusión y enmienda artículo por artículo, la Ley de Casas Baratas de 1921 se publicó en la Gaceta nº 345 de 12 de diciembre de 1921.

La necesidad de la nueva norma sobre casas baratas la expuso José Marvá⁴⁹, Director General de Trabajo e Inspección, del propio Ministerio de Trabajo, en un folleto

⁴³ Gaceta nº 170, de 18 de junio de 1920.

⁴⁴ Gaceta nº 164 de 13 de junio de 1911. Su Reglamento aparece publicado en la Gaceta nº 106 de 15 de abril de 1912.

⁴⁵ SAMBRICIO, Carlos, “La política urbana de Primo de Rivera. Del Plan Regional a la política de Casas Baratas”, *Ciudad y Territorio*, nº 54, 1982, p. 41, explica que “a partir de 1920 los contactos de los españoles que asistieron a los Congresos Internacionales de Trazados de Poblaciones y Ciudades-Jardín se regularon, y de esta manera representantes del I.R.S. (a su desaparición, de la Sección de Casas Baratas del Ministerio de Trabajo) asistieron a los Congresos de 1923, 1924, 1925 y 1926”.

⁴⁶ Ejemplo de ello fue la Real Orden del 18 de junio de 1920 (Gaceta nº 171, de 19 de junio de 1920) por la que se aprueba la constitución de la Junta de Fomento y Mejor de Habitaciones Baratas de Vilafranca del Penedés, de manera interina, “hasta que se pueda proceder a la elección de cuatro vocales representantes de los mayores contribuyentes y de las sociedades obreras de la localidad para la constitución definitiva de la Junta”. Otros ejemplos, la Real Orden también del 18 de junio de 1920, del mismo número de la Gaceta, respecto al municipio de Castellón de la Plana; la Real Orden de 19 de junio e 1920 (Gaceta nº 172, de 20 de junio de 1920), en relación al municipio de Manresa.

⁴⁷ Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, nº 21 de 25 de febrero de 1921, p. 650 y ss.

⁴⁸ Apéndice 1º al nº 21 del Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, de 25 de febrero de 1921. El Dictamen de la Comisión consta en el Apéndice 7º al número 53 del Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados, de 18 de mayo de 1921. Una explicación de la Ley de Casas Baratas de 1911 en SANGRO Y ROS DE OLANO, Pedro. *La educación y la habitación popular*, Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, nº 39, Madrid, 1915, p. 24 y ss. Para SANGRO, la Ley de 1911 ‘supone un avance intervencionista [...] (que gira) alrededor de las Juntas de Fomento’ y critica ‘la minuciosidad exagerada de los preceptos sanitarios de la Ley’, ya que ‘la excesiva reglamentación ha sido contraproducente’.

⁴⁹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Anteproyecto de reforma de la Ley de 12 de junio de 1911 relativa a la construcción de casas baratas*, Madrid, 1921, p. 7 y ss. Sobre José Marvá, véase VALLÈS MUÑO, Daniel, “España Social: op. cit., 2020, en prensa. Sobre este anteproyecto, MONTALVO CORREA, Jaime. “El Instituto de Reformas Sociales y la vivienda social en España a principios del siglo XX: la política de casas baratas”; SAMBRICIO, Carlos (Ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de

explicativo del anteproyecto de ley que Cañal presentó en las Cortes. Marvá reconoce que en 1921 no existía en España “*un fuerte movimiento de opinión que impulse a las actividades sociales a buscar remedio*” al tema de la vivienda barata. Sin dicho “movimiento de opinión”, las “previsiones legislativas, por perfectas que sean, carecerán de la debida eficacia”.

Pero las palabras de Marvá no son neutrales ya que, en cierta forma, idealiza un tipo de familia: entiende que la habitación única implica la “*repugnante promiscuidad de sexos*” que destruye “*en edad temprana toda idea de pudor*”. Además, de manera un tanto naïf, vincula “*la casa fea e incómoda*” con el alcoholismo al relacionar dicha habitación con la necesidad de refugio “*en la taberna para buscar, durante el invierno, un local donde ser hurten al frío*”. También une la mejora de la habitación con el higienismo y la profilaxis de diversas enfermedades⁵⁰. Así, vemos que los funcionarios del Ministerio de Trabajo tenían claros sesgos políticos o ideológicos.

Marvá también apunta a otras razones que soportaban la apuesta por la vivienda barata: los trabajadores que viven en mejores viviendas “*pueden realizar una mayor cantidad de labor y será más perfecta que la ejecutada por lo que no se encuentren en estas condiciones*”, lo que muestra un claro sentido utilitarista o de eficiencia productiva de la construcción de casas baratas; ello, según él, impulsó a “*gran número de patronos de los Estados Unidos de América*” a construir casas baratas para sus obreros, pero no movidos “*por estímulo benéfico, sino por fines utilitarios*”. Con esto, Marvá parece querer superar el paternalismo patronal y la beneficencia y, como buen ingeniero, posicionarse por un utilitarismo, ya sea para convencer a la patronal de su aportación al sector de las casas baratas, ya sea para crear ese “movimiento de opinión” que decía no existir en España en favor de dicho sector. Desde un punto en cierto modo presentista, podemos observar que la necesidad habitacional no se construye a partir de un derecho de la persona, ni tan siquiera como un derecho fundamental; sino que lo hace a partir del paternalismo burgués, en primer lugar, y del utilitarismo empresarial, como muestra

Fomento, Madrid, 2003, pp. 52-53, menciona que posiblemente fue obra de Federico López Valencia y sus colaboradores.

⁵⁰ La relación entre habitación, higienismo y profilaxis era habitual entre las personas más avezadas a la cuestión social en España. Por ejemplo, la explica de manera detallada Julián Juderías en su artículo ‘*La higiene y su influencia en la legislación*’, que publica en la revista ‘España Social’ del año 1909 y siguientes, publicado por la sección española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores; en VALLÈS MUÑO, Daniel, “España Social: op. cit., 2020, en prensa. Mucho antes lo explicó Ildefons CERDÀ, en su *Teoría General de la Urbanización*, Tomo I; Imprenta Torija, Madrid, 1867. También en JIMÉNEZ RIESCO, María Ángeles, “La vivienda barata en España (1883-1936): un estado de la cuestión”, *Memoria y Civilización*, nº 10, 2007, p. 156 y ss; SAMBRICIO, Carlos, “Los orígenes de la vivienda obrera en España: higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo”, Carlos SAMBRICIO (ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2003, p. 30 y ss.

Marv. Ese hipotético derecho a una vivienda digna no se concebía como tal, como un derecho realmente efectivo y reclamable antes la Administración Pública, no formaba parte de ese incipiente Estado del bienestar.

Pero, sobre la Ley de Casas Baratas de 1911⁵¹, Marv explica que no ha conseguido “los resultados propuestos”; de hecho, según Azpiri⁵², “*si el volumen de viviendas construido en [Madrid] era escaso, el del resto de ciudades era ínfimo*”. Una de las causas a las que imputa esa falta de consecución es la dificultad de constituir sociedades cooperativas por parte de personas modestas, cuyo fin era la construcción de casas baratas.

A ello, Marv añade el hecho de que la Ley de 1911 regulaba la concesión de créditos única y exclusivamente a las sociedades cooperativas constructoras de casas baratas para sus socios. Además, también alude al incremento del precio de los materiales de construcción (un 350% respecto al periodo preblico) y de la mano de obra (entre un 200 y un 250%)⁵³, la total falta de colaboración de los ayuntamientos y las huelgas como circunstancias agravantes de la poca eficacia de la Ley. Fija en 1.295 las casas construidas, en 215 las casas en construcción y en 1.852 las proyectadas. Por todo ello, Marv justifica la necesidad de la nueva Ley de Casas Baratas de 1921.

De hecho, Ortego⁵⁴ detalla con minuciosidad los problemas burocráticos que acompañaron la aplicación práctica de la Ley de Casas Baratas de 1911 y las modificaciones normativas⁵⁵ que intentaron superarlos, a los que cabe añadir los propios de la situación blica europea⁵⁶. Para Azpiri⁵⁷, la norma de 1911 fue un punto de partida, que tuvo que ser pulido, para convertirse en un instrumento “de razonable eficacia”.

⁵¹ Seguramente, la mejor y más detallada explicación sobre la normativa de las casas baratas sea ORTEGO GIL, Pedro. *Las casas baratas (La obra del Instituto de Reformas Sociales)*, Iustel, Madrid, 2006.

⁵² AZPIRI ALBSTEGUI, Ana, “De la Ley de Casas Baratas de 1911 a la de 1921”, Carlos SAMBRICIO (ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2003, p. 55.

⁵³ Sobre los precios, se publicó por el INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Movimiento de los precios al por menor en España durante la guerra y la post-guerra. 1914-1922*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

⁵⁴ ORTEGO GIL, op. cit., pp. 151 y ss. También se explican estos problemas brevemente en el Dictamen presentado en la tramitación de la Ley de Casas Baratas de 1921, Diario de las Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados, n 5 de 18 de mayo de 1921, apéndice 7.

⁵⁵ Por ejemplo, la Ley de 29 de diciembre de 1914, Gaceta n 364, de 30 de diciembre de 1914, que modificó el complejo artículo 21 de la Ley de 1911.

⁵⁶ ORTEGO GIL, op. cit., pp. 178 y ss.

⁵⁷ AZPIRI ALBSTEGUI, op. cit., p. 54.

La tramitación de la Ley de Casas Baratas de 1921 se dio desde febrero a diciembre de ese año, con relativa rapidez, porque parece que existía la voluntad de que la norma saliera adelante sin dificultad⁵⁸.

Aún y así, su resultado práctico no mejoró sustancialmente de la normativa anterior⁵⁹. De hecho, a la vista de la dejadez de los ayuntamientos de cumplir con la obligación de redactar un proyecto de casas baratas para superar la falta de habitación, el Ministerio remitió orden⁶⁰ a los gobernadores civiles para que requiriesen a los ayuntamientos de más de 12.000 habitantes el cumplimiento de la obligación de redactar dicho proyecto habitacional.

El Ministerio reformó el Reglamento⁶¹ de la Ley de 1921, que derivó de un cuestionario previo propuesto por el Instituto de Reformas Sociales⁶². El Reglamento tenía 450 artículos, por lo que era mucho más extenso que su antecesor⁶³.

Además, el Ministerio también realizó una tarea de divulgación mediante la publicación de un par de opúsculos titulados *¿Qué es una casa barata?*⁶⁴ y *Auxilios del Estado para*

⁵⁸ ORTEGO GIL, op. cit., pp. 264-265.

⁵⁹ DOMINGO HERNÁNDEZ, María del Mar, “El País Vasco y Cataluña, una historia comparada: la limitada incidencia de la legislación sobre casas baratas en Barakaldo, Portugalete, Sabadell y Terrassa (1911-1936)”, *Vasconia: Cuadernos de historia-geografía*, nº 31, 2001, p. 198. ORTEGO GIL, op. cit., pp. 284-285, comenta que el problema habitacional fue en aumento en las grandes ciudades, sobre todo por la afluencia de trabajadores del campo, forzados por la crisis económica. Datos sobre las emigraciones internas españolas durante el siglo XX en ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (dir.), *Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas*, Volumen I; Fundación BBVA, Madrid, 2007, pp. 57 y ss.

⁶⁰ Real Orden Circular de 2 de noviembre de 1922, Gaceta nº 309, de 5 de noviembre de 1922.

⁶¹ Gaceta nº 209, de 28 de julio de 1922. Los errores se subsanaron en la Gaceta nº 237, de 25 de agosto de 1922.

⁶² El cuestionario consta en la Real Orden de 14 de diciembre de 1921, Gaceta nº 349, de 15 de diciembre de 1921.

⁶³ ORTEGO GIL, op. cit., pp. 295 y ss. AIZPURI, op. cit., p. 56, comenta que el Reglamento, con su densidad, supuso una evolución del sistema urbanístico español; pone el ejemplo en el hecho de que precisó el concepto de “ciudad satélite” (artículos 77 a 91), que permitía el crecimiento de las ciudades en los extrarradios, “sin contacto con las áreas de la ciudad consolidada”, como ocurría con el ensanche. Sería muy interesante conocer de dónde se importó la idea de las ciudades satélites en 1921 y qué resultado tuvo.

⁶⁴ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *¿Qué es una casa barata?*, Folleto informativo nº 1, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922. Incluso se publicó un folleto explicativo de la Ley de 1921 en inglés y en francés: INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *The new Spanish Housing Law 1921. La nouvelle loi espagnole des habitations à bon marché, 1921*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

*la construcción de casas baratas*⁶⁵. Estas publicaciones simplificaron la normativa, acercándola al público general. No es descartable que el objetivo de estas publicaciones hubiera sido conseguir que un mayor número de personas se implicara en la construcción de dichas viviendas, es decir, la creación de esa “corriente de opinión” que Marvá echaba en falta.

Existe un elemento que relaciona las casas baratas con otro de los hechos descritos en este trabajo, el de la inspección. Según el Reglamento⁶⁶ de la Ley de 1921, en las localidades en las que hubiere inspector de trabajo, éste sería vocal nato de la Junta de Casas Baratas. Además, su artículo 378 determina claramente que “la inspección necesaria” para el cumplimiento de la normativa será competencia de las Juntas de Casas Baratas y de los funcionarios del servicio especial de casas baratas y de la Inspección de Trabajo; éstos recibirían una gratificación anual suplementaria y dietas (artículo 380) por los trabajos de inspección en este sector. Incluso la obstrucción de los trabajos de inspección fue declarada (artículo 411.9) como infracción potencialmente cometida por los propietarios, susceptible de sanción de 25 a 500 pesetas.

Para el cumplimiento de dicho cometido, el Instituto de Reformas Sociales publicó las Normas para los Inspectores del Trabajo en el servicio de casas baratas⁶⁷, lo que confirmaría el papel protagonista de la inspección en el cumplimiento de la normativa sobre casas baratas. De hecho, las memorias⁶⁸ de la inspección de trabajo de 1921 a 1923 aparecen detallados los trabajos que la inspección realizó en cada una de las regiones territoriales en la que estaba dividido el servicio respecto al control del cumplimiento de esta normativa.

Para Ortego Gil, la novedad más destacada de la Ley de 1921 fue la introducción del crédito del Estado, “*como elemento crediticio primordial frente al secundario de las entidades privadas o semipúblicas*”.

⁶⁵ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Auxilios del Estado para la construcción de casas baratas*, Folleto informativo nº 2, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

⁶⁶ Artículo 339.

⁶⁷ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Normas para los Inspectores del Trabajo en el servicio de casas baratas*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

⁶⁸ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1921*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1922*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923. INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1924.

Ello nos permitiría afirmar que, a partir de esta norma de 1921, sí podríamos hablar de una cierta política pública de casas baratas, según como se mire, más ambiciosa, en la que el patrimonio del Estado respaldara la política de mejora habitacional. Pero sin que ello derivara en un efectivo y reclamable derecho a una vivienda digna frente al Estado.

Además, no es menos relevante la diferencia cuantitativa: si en 1911, las Juntas de Casas Baratas tenían repartir 500.000 pesetas, en 1921 el presupuesto estatal era de 100 millones de pesetas⁶⁹. A partir de 1920 e incluso durante la dictadura de Primo de Rivera, las cooperativas se convirtieron en los actores más destacables en el proceso constructivo de las casas baratas⁷⁰.

Pero lo cierto es que, como consta en la memoria de la inspección de trabajo de 1923⁷¹, en este caso en la provincia de Barcelona, continúa siendo un problema “de difícil solución”, aún y la aplicación de la Ley de 1921.

Como mostramos, con la tarea del recién creado Ministerio de Trabajo no llegó una solución definitiva al problema habitacional obrero, pero sí se dieron pasos para su impulso y un intento de mejora.

4. El desarrollo de la inspección de trabajo

El último de los temas, y para nosotros el más relevante, que tuvo un desarrollo destacable durante los tres primeros años del Ministerio de Trabajo fue el de la inspección de trabajo.

Como es sabido, la inspección de trabajo se crea, dependiendo del Ministerio de la Gobernación, en 1906 mediante la promulgación del Reglamento de la Inspección de Trabajo aprobado por el Real Decreto de 1 de marzo de 1906⁷².

Poco tiempo después se publicó la Real Orden de 24 de enero de 1907⁷³, por el que se obligó a las Juntas Locales de Reformas Sociales a asistir a los inspectores de trabajo en

⁶⁹ AZPIRI, op. cit., p. 55., no hace referencia al posible impacto que podría haber tenido la inflación en la modulación de la importancia de estas cifras, aunque la diferencia sí es relevante. ORTEGO GIL, op. cit., p. 301 detalla en un cuadro explicativo la evolución de las ayudas económicas del Estado entre 1913 y 1922, del que se desprende que a partir de 1920 se dobló la inversión directa y en 1922 se superó el doble de la cantidad en préstamos respecto al año anterior; lo que sí parece mostrar un claro compromiso financiero público con la superación del problema habitacional.

⁷⁰ AZPIRI, op. cit., p. 57.

⁷¹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1924, p. 88 y ss.

⁷² Gaceta nº 63, de 4 de marzo de 1906.

su cometido, pero se mantuvo a dichas Juntas Locales en su competencia de la inspección de la Ley de 13 de marzo de 1900, del trabajo de mujeres y niños. Además, esta Real Orden permitía al Alcalde y a las Juntas Locales ciertas actuaciones⁷⁴ que, en realidad, ponían obstáculos a la actividad inspectora. Es importante retener estos obstáculos de las Juntas Locales.

De hecho, ello fue puesto negro sobre blanco al cabo de once años en la Real Orden de 26 de febrero de 1916⁷⁵ en la que, respecto al cometido de la inspección, se dice: “*El mayor obstáculo que se opone a los progresos en este orden [en la inspección de trabajo y el cumplimiento de las leyes laborales] es la lenidad lamentable de los referidos organismos [las Juntas Locales], cuando dejan impunes graves infracciones de la Ley, o cuando dilatan indefinidamente la sanción, ya por ignorancia, ya por dejación de facultades, ya por requerimientos de la pasión local [léase, por presiones del cacique local]*”. Para remediarlo, dicha norma ordena a las autoridades gubernativas “de todos los órdenes” y a todo tipo de funcionarios prestar la ayuda y el auxilio necesarios a los inspectores de trabajo. Además, textualmente, ordena que “*las Juntas Locales y provinciales de Reformas Sociales cumplirán exactamente las funciones*” que tenían encomendadas, así como que “*las sanciones propuestas por los inspectores a las Juntas Locales serán resueltas y tramitadas sin dilación por dichos organismos, vigilando las Autoridades respectivas a fin de que las multas que se acuerden sean hechas efectivas improrrogablemente en los plazos que marcan las leyes*”. Para finalmente obligar a las autoridades “*con la mayor rapidez a reprimir las obstrucciones de los patronos, dando inmediato curso a las denuncias que en este respecto los dirijan los inspectores del trabajo*”.

Lo anterior nos muestra una situación de casi nulo o escaso éxito de la función inspectora. Los obstáculos para la inspección se situaban en las Juntas Locales⁷⁶ y en las autoridades gubernativas sobre todo locales.

⁷³ Gaceta nº 26, de 26 de enero de 1907.

⁷⁴ Por ejemplo, el artículo 4 establecía que, para continuar la tarea de las Juntas Locales sobre la inspección de la Ley de Mujeres y Niños, el inspector entregaría al Alcalde el acta de inspección levantada por la infracción. El Alcalde debía convocar la Junta Local en 3 días, por lo que podía quedar en sus manos la continuación o no del procedimiento.

⁷⁵ Gaceta nº 60, de 29 de febrero de 1916.

⁷⁶ De las 9.000 Juntas Locales que deberían existir, solo se conocen una décima parte y solo 63 mantuvieron contacto con el Instituto de Reformas Sociales en 1918, en BENAVIDES VICO, Antonio. “La Inspección de Trabajo en el desarrollo sociales”; María Jesús ESPUNY TOMÁS, Olga PAZ TORRES, Josep CAÑABATE PÉREZ, (eds.); *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*; Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2006, p. 138. Y en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *La experiencia social en la Inspección del Trabajo*; Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921, p. 8. Las difíciles relaciones entre las Juntas Locales y la inspección también las explica RUBIO LÓPEZ DE LA LLAVE, Félix, “Las Juntas de

De hecho, José Marvá, en su *Manual del Inspector de Trabajo*⁷⁷ de 2 de marzo de 1918, reconoce expresamente como “*enemigos de la inspección*” a “*no pocas autoridades locales, a vocales de Juntas, a encargados de Registros civiles, a médicos*” que “*no se ofrecen siempre como valiosos auxiliares de la Inspección y, a veces, la obstaculizan*”. Además, concreta que “*el caciquismo, eterno amparador de todos los abusos, súmase a los enemigos de la Inspección, malogrando sus avances y entorpeciendo la sanción inspectiva*”. Llega a decir que “*la inercia de las Juntas Locales opone un valladar insuperable al general acatamiento de las leyes tutelares*”, en las que “*subsiste la resistencia pasiva en la inmensa mayoría de ellas*”.

Lo anterior nos obliga a proponer una reflexión en términos conflictuales. En 1916, el gobierno español conocía de las dificultades de la inspección de trabajo y, por tanto, de la falta reiterada y voluntaria de aplicación de las leyes laborales. Además, también sabía perfectamente que era la oligarquía local (vía Juntas Locales) la que impedía las funciones de la inspección.

Siendo así las cosas, en mayo de 1921, ya creado el Ministerio de Trabajo, el Instituto de Reformas Sociales publicó el folleto titulado *La experiencia social en la Inspección del Trabajo*⁷⁸, que de lo que trata es de justificar la necesidad de una nueva redacción del Reglamento de la Inspección. En esta publicación, el Instituto de Reformas Sociales vuelve a insistir en cuáles son las “*causas de impunidad*”⁷⁹ que “*obran contra [la] fuerza coercitiva*” de la inspección: “*la inercia de las Juntas de Reformas Sociales, la lenidad de las Autoridades, la insolvencia simulada de los multados, la falta de unidad y coherencia que se advierte entre las diversas disposiciones a que se aplica la Inspección del Trabajo [y] la carencia de facultades coactivas de los inspectores*”. La explicación detallada que da el folleto de todas y cada una de estas causas bien merece una lectura atenta del mismo, que supera el objeto de este trabajo.

Pero ahora queremos centrarnos en la propuesta que realizó de modificación del Reglamento de la Inspección. De manera resumida, propone unificar y simplificar el procedimiento de inspección, el aumento del número de inspectores, ampliar los poderes coactivos de los inspectores pero sin necesidad de modificar las leyes laborales existentes, la no sumisión de las actas de inspección al informe de las Juntas Locales, pasado el periodo voluntario de pago de las sanciones los inspectores las remitirán a los

Reformas Sociales y el Reformismo Social en la Restauración (1900-1924)”; *Espacio, tiempo y forma*, serie V, Historia Contemporánea, nº 1, 1987, p. 78 y ss.

⁷⁷ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Manual del Inspector del Trabajo*; Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1918, pp. 8 y ss.

⁷⁸ Instituto de Reformas Sociales, *La experiencia social en la Inspección del Trabajo*; Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 7 y ss.

Juzgados de Primera Instancia para su ejecución, que el método persuasivo y el apercibimiento serán aplicados de manera discrecional por los inspectores, etc.

Para mitigar algunos de los problemas mencionados más arriba, durante el periodo estudiado, el Ministerio de Trabajo dio impulso al nombramiento de nuevos inspectores de trabajo⁸⁰ y acordó dividir el territorio competencia de los inspectores en zonas más pequeñas para mejorar el servicio⁸¹.

Pero lo más interesante es que (casi) logró poner coto a las irregularidades⁸² en la inspección sin necesidad de modificar todas las leyes laborales existentes: se promulgó la Ley de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922⁸³, cuyo artículo 20 estableció la competencia exclusiva⁸⁴ de la inspección de trabajo para señalar infracciones, así como la competencia de los Juzgados de Primera Instancia para la imposición y exacción de multas. Ello aumentó la capacidad coercitiva de la inspección, la cual abandonó⁸⁵ el papel más pedagógico-social⁸⁶ que había tenido en su inicio.

A raíz de modificación de la Ley de Accidentes de Trabajo, se promulgó el llamado Reglamento provisional para el servicio de inspección⁸⁷ con arreglo a los preceptos de la Ley reformada de Accidentes de Trabajo, de 21 de abril de 1922⁸⁸.

⁸⁰ Por ejemplo, la Real Orden de 9 de julio de 1920, Gaceta nº 192, de 10 de julio de 1920. Para RODRÍGUEZ-SAÑUDO, Fermín, “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº IV, octubre 2003, p. 139, “la creación del Ministerio de Trabajo en 1920 constituyó a partir de ese momento la base fundamental para la organización y el encuadramiento de la Inspección”, más allá de las diferentes denominaciones que tuvo el Ministerio en sí. SOTO CARMONA, op. cit., p. 281.

⁸¹ Real Orden de 12 de julio de 1920, Gaceta nº 195, de 13 de julio de 1920. Que el objeto de la división territorial en divisiones más pequeñas fuera una mejora del servicio se concreta en INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1920*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922. p. 6 y ss.

⁸² ESPUNY TOMÁS, María Jesús. *Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)*, IUSLabor 1/2006, p. 6.

⁸³ Gaceta nº 11, de 11 de enero de 1922.

⁸⁴ Dicha competencia también se incluyó en el Reglamento Provisional para el servicio de Inspección con arreglo a los preceptos de la Ley reformada de Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922, de 21 de abril de 1922, Gaceta nº 119, de 29 de abril de 1922.

⁸⁵ SOTO CARMONA, op. cit., 281.

⁸⁶ Sobre este papel más pedagógico, ESPUNY TOMÁS, María Jesús, “Una tarea preventiva y represiva: las primeras actuaciones”; ESPUNY TOMÁS, María Jesús y PAZ TORRES, Olga (Coords.), *Inspección de Trabajo, 1906-2006*; Tirant lo Blanc, Valencia, 2008, pp. 57 y ss.

⁸⁷ Cabe diferenciarlo del ‘Reglamento provisional para la aplicación de la Ley reformada relativa a los accidentes de trabajo’ de 22 de diciembre de 1922, Gaceta nº 365, de 31 de diciembre de 1922. Aun y así, los artículos 76 y 77 de este Reglamento trata sobre qué conductas se considerarán obstrucción al servicio

¿Qué contenido del Reglamento trató de superar los problemas de la inspección de trabajo que habían sido reiteradamente identificados? Veamos.

En primer lugar, (artículo 2) dispone que las actas levantadas por los inspectores que señalen una infracción “*se considerarán documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario*”. Es decir, se establece una presunción *iuris tantum* de veracidad del contenido del acta de inspección que señalase una infracción de las normas laborales, por lo que, si se quería desvirtuar los hechos contenidos en la misma, ésta debía ser impugnada y verse estimado el recurso correspondiente. Además, para que el acta tuviera dicha fuerza probatoria, (artículo 6) no sería necesario que tuviese la firma del patrono ni que el acta fuera extendida dentro del centro de trabajo.

Si el patrono deseara presentar escrito de descargo, lo presentará por escrito, pero, esta vez, ante el Juzgado de Primera Instancia (artículo 7), por lo que la tramitación de las sanciones escapa de las Juntas Locales y de los alcaldes o autoridades gubernativas, que era uno de los problemas de la inspección. Si el patrono no presentara descargo, el Juez (artículo 8) impondrá la multa “*bastando para ello [...] el acta [...] en que el inspector [...] consigne la cuantía de la multa que estime procedente*”. Si el patrono presentara descargo, el Juez podría entrar a analizar el fondo, pero entonces debería “*razonar su providencia, justificándola con los hechos y fundamentos legales en que se apoye*”, con lo que se quiere huir de la arbitrariedad en el perdón de las sanciones impuestas por la inspección.

Además, el artículo 12 impone el principio *solve et repete* cuando exige “*el depósito de la cantidad total a que asciende la multa*”, “*para que se tramite un recurso*” por parte del patrono.

Incluso, en aras a proteger y dignificar a los inspectores y demás funcionarios de la inspección, el artículo 15 prevé que “*serán conceptuados como agentes de la autoridad, a los efectos de la responsabilidad imputable a quien cometa atentado contra sus personas [...], ya en actos del servicio, ya fuera de ellos, pero con motivo de él*”.

Un detalle que creemos extremadamente interesante para nuestro trabajo es lo preceptuado por la Disposición Adicional de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, que amplía la aplicación de su artículo 20, antes mencionado, en el sentido de aplicarlo “*a las diferentes disposiciones legales de carácter social*”, a saber, a todas ellas.

de inspección y el artículo 83 concreta que la inspección “*se limitará a señalar las infracciones que advierta, sin indicar en modo alguno el medio de corregirlas, lo que será privativo exclusivamente del patrono, valiéndose de su personal técnico*”.

⁸⁸ Gaceta nº 112, de 22 de abril de 1922.

Esta previsión la debemos interpretar con el artículo 13 del Reglamento abril de 1922, que establece que “*las multas se satisfarán en metálico, salvo aquellos casos de infracción de leyes sociales que determinen el abono en papel de pagos al Estado*”. De ello, se podría argumentar que, de hecho, tanto el artículo 20 de la Ley como el Reglamento se aplican a las sanciones impuestas por el incumplimiento de cualesquiera “leyes sociales” y no solo por incumplimiento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922.

Aquí está el cambio relevante propuesto por el Ministerio de Trabajo: sin modificar toda la legislación laboral, una Disposición Adicional de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 permite que los cambios operados en el Reglamento de la inspección de trabajo se apliquen al control de toda la normativa social, para superar los obstáculos que pesaban sobre la labor inspectora.

Lo anterior lo confirma la Memoria de la Inspección para 1922⁸⁹, cuando entiende que “el hecho más saliente que procede anotar es la promulgación de la nueva ley de Accidentes del Trabajo, por la que se encomienda a las Autoridades judiciales la imposición de multas y su cobro en los expedientes por infracción de las leyes sociales, y, como consecuencia, la publicación del Reglamento provisional para la práctica del servicio de Inspección de las Leyes de carácter social y el Reglamento para la aplicación de aquella nueva Ley. Como era de esperar, tal innovación ha hecho variar las relaciones de la Inspección con las Autoridades municipales y gubernativas, transformando completamente el procedimiento y aumentando considerablemente el trabajo burocrático”.

Así, la modificación operada por la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 y el Reglamento de aplicación a las actividades de inspección supuso una mejora sustancial de la práctica inspectora⁹⁰.

⁸⁹ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1922*, Establecimiento tipográfico Editorial Ibérica, Madrid, 1923, p. 35.

⁹⁰ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1922*, Establecimiento tipográfico Editorial Ibérica, Madrid, 1923, p. 35. Ejemplo de la mejora que supuso la modificación comentada, en su página 145 se dice: “*la ley de Accidentes, de 10 de enero de 1922, y el reglamento, de 7 de abril de aquel año, han venido a facilitar grandemente la labor inspectora, por las atribuciones con que se reviste el cargo, que se encuentra robustecido en sus prestigios nuevamente con el nombramiento de vocal nato en las Juntas provinciales de subsistencias, de reciente creación*”. En su página 149: “*La aplicación del reglamento provisional para la práctica del servicio de Inspección, de 21 de abril del año actual, ha dado en general resultados satisfactorios en lo que se refiere a efectividad de las sanciones propuestas por la Inspección, cuyo trámite se ha eliminado del conocimiento de las Juntas*”. Página 151: “*buen número de actas de infracción levantadas por la comisiones auxiliares y remitidas a los Juzgados directamente, con arreglo al artículo 4.º del Reglamento provisional de 21 de abril del año actual, han sido hechas efectivas y remitido su importe al*

Por ejemplo, en dicha Memoria para 1922 se dice, textualmente, sobre la 7ª región de la inspección⁹¹: *“A partir de la ley de 10 de enero de 1922 y su reglamento provisional, se advierte bien una notable mejoría en el cumplimiento de las leyes a que antes se hace referencia, y basta una simple indicación verbal del Inspector en la mayoría de los casos, para que al punto se corrijan las infracciones existentes”*.

Lo confirma la Memoria para 1923⁹²: *“Desde la promulgación de esta Ley [de Accidentes de Trabajo de 1922] puede decirse que el Servicio de la Inspección ha entrado en una nueva fase, hallándose robustecido por sus artículos 20 y adicional, y 70 del Reglamento para su aplicación. Ya el pasado año 1922 se empezaron a notar sus beneficiosos efectos; pero cuando más se han advertido ha sido en el presente, y en adelante se han de ir conociendo cada día con mayor intensidad”*.

Seguramente, las reiteradas modificaciones organizativas del Ministerio de Trabajo, los cambios de Ministro, la alta conflictividad social, etc., no permitieron captar el cambio de paradigma que implicó la Disposición Adicional de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 para las funciones de la inspección trabajo. Pero lo cierto es que las mismas Memorias de la inspección de los años posteriores nos confirman que ese cambio sutil, imperceptible, mejora en mucho la capacidad coercitiva de la inspección de trabajo; y por añadidura del cumplimiento de las leyes sociales.

5. Conclusiones

La creación del Ministerio de Trabajo tardó varios años en materializarse desde las primeras propuestas. Y cuando lo hizo, ocurrió después de la Primera Guerra Mundial en una situación de elevadísimo conflicto social.

Algunos de los estudiosos más destacados de la legislación social, como González Rothvoss o De la Villa, cuestionaron la eficacia de los primeros años del Ministerio de

Instituto Nacional de Previsión [...] En Valencia se han hecho efectivas las sanciones impuestas, aunque no siempre con la rapidez conveniente”.

⁹¹ Valladolid, Segovia, Salamanca, Ávila, Cáceres.

⁹² INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1924, p. 84. En la página 113: *“Después de la Ley de 10 de enero de 1922, del Reglamento del Servicio de 29 de diciembre de 1922, la inspección del trabajo se ejerce con más eficacia, y su resultado ha de verse pronto”*. Página 158: *“Las Memorias de los Inspectores de la región reconocen unánimemente que, desde la vigencia del Reglamento provisional de 21 de abril de 1922, que eliminó del conocimiento de las Juntas locales las sanciones de la Inspección, la situación de ésta, relacionada con aquellas, ha mejorado bastante”*. Página 282: *“Parte ejecutiva del servicio. Resulta confirmado el éxito anunciado en la anterior Memoria del nuevo Reglamento para el Servicio de la Inspección del Trabajo, ya que por las Autoridades judiciales se impusieron las sanciones propuestas por esta Inspección, robusteciendo su prestigio”*.

Trabajo, de 1920 a 1923, hasta la llegada de Eduardo Aunós a la titularidad de la cartera ministerial con el dictador Primo de Rivera. Hasta entonces, para ellos, el Ministerio tuvo una “acción organofágica” respecto a otros organismos, como el Instituto de Reformas Sociales.

A partir de dicha afirmación, nos hemos propuesto indagar si la misma era ajustada a la realidad o de debe ser matizada. Hemos seleccionado tres temas en los que el Ministerio de Trabajo tuvo una actuación relevante, significativa o incluso precursora de cambios normativos que mejoraron el derecho sociolaboral.

En primer lugar, hemos explicado que durante ese periodo se aceptó y generalizó la organización corporativa de las relaciones laborales, tanto en su vertiente preventiva o de resolución de conflictos. Ello, mediante la continuidad y la asunción del ejemplo de la Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona y la generalización de los Comités Paritarios para todo el territorio español.

Por otro lado, se modificó la Ley de Casas Baratas en 1921 con la intención de avanzar en la solución del problema habitacional obrero, aumentando la financiación directa del Estado en la construcción de casas baratas. Aunque la efectividad de la norma no fue la esperada, sí muestra una voluntad clara de mejorar los remedios a uno de los problemas fundamentales de la clase obrera.

Una de las dificultades más importantes del derecho laboral de la época era la ineficacia de la inspección de trabajo, que se arrastraba desde su creación. Entre las causas del problema constan el caciquismo y la poca colaboración de las Juntas Locales de Reformas Sociales. Para intentar mejorar la actuación de la inspección de trabajo, el Ministerio propuso una modificación de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922 que, juntamente con el Reglamento de desarrollo correspondiente, permitió la mejora de la coercitividad de las sanciones impuestas por los inspectores y, por ende, del cumplimiento de la normativa laboral en las empresas.

Lo anterior nos permite rebatir la afirmación de que, en sus primeros años, el Ministerio de Trabajo solo sirvió para engullir instituciones sociales. Sirvió para algo más: colocó algunas pequeñas piedras más en el talud que sustentaba el pequeño bancal que era el derecho laboral entre 1920 y 1923. Y, de hecho, las piedras pequeñas, los detalles, son las que ayudan a mantener el talud firme.

6. Bibliografía

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (Dir.), *Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas*, Volumen I; Fundación BBVA, Madrid, 2007.

AZPIRI ALBÍSTEGUI, Ana, “De la Ley de Casas Baratas de 1911 a la de 1921”, Sambricio, Carlos (Ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2003.

BABIANO MORA, José. TÉBAR HURTADO, Javier, *Los cien años del Ministerio de Trabajo y la evolución del Estado social en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid, 2020.

BENAVIDES VICO, Antonio, “La Inspección de Trabajo en el desarrollo sociales”, ESPUNY TOMÁS, Maria Jesús, PAZ TORRES, Olga y CAÑABATE PÉREZ, Josep (Eds.), *Un siglo de derechos sociales. A propósito del centenario del Instituto de Reformas Sociales (1903-2003)*; Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 2006.

CASANOVA, Julián, *La historia social y los historiadores*, Crítica, Barcelona.

CERDÀ, Ildefons, *Teoría General de la Urbanización*, Tomo I; Imprenta Torija, Madrid, 1867.

DE LA CALLE VELASCO, María Dolores, “Sobre los orígenes del Estado social en España”. *Ayer*, nº 25, 1997.

DE LA VILLA, Luis Enrique, “Los orígenes de la Administración Laboral en España”, *Documentación Administrativa*, nº 191, 1969.

DE LA VILLA, Luis Enrique, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*. Granada: Editorial Comares, 2003.

DOMINGO HERNÁNDEZ, María del Mar, “El País Vasco y Cataluña, una historia comparada: la limitada incidencia de la legislación sobre casas baratas en Barakaldo, Portugalete, Sabadell y Terrassa (1911-1936)”, *Vasconia: Cuadernos de historia-geografía*, nº 31, 2001.

ESPUNY TOMÁS, Maria Jesús, “La Comisión Mixta del Trabajo en el Comercio de Barcelona”, ORTIZ DE ORRUÑO, José María, CASTILLO, Santiago, *Estado, protesta y*

movimientos sociales: actas del III Congreso de Historia Social de España; Vitoria-Gasteiz, julio de 1997, pp. 165-170.

ESPUNY TOMÁS, María Jesús, “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, *IUSLabor* nº 1, 2006.

ESPUNY TOMÁS, María Jesús, “Una tarea preventiva y represiva: las primeras actuaciones”; ESPUNY TOMÁS, María Jesús y PAZ TORRES, Olga (Coords.), *Inspección de Trabajo, 1906-2006*; Tirant lo Blanc, Valencia, 2008.

ESPUNY TOMÁS, María Jesús y VALLÈS MUÑO, Daniel, “Wage differences between shop assistants in Barcelona (1920-1930): a gender discrimination?”; *IUSLabor*, nº 1, 2018.

GONZÁLEZ ENCABO, Julián, “Independencia de la jurisdicción laboral”; *Revista de Política Social*, nº 69, enero-marzo, 1966.

GONZÁLEZ ROTHVOSS, Mariano, *La política laboral de los ministros españoles de trabajo*, Publicaciones de la Escuela Social, Salamanca, 1968.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *El Ministerio del Trabajo. Informe de la ponencia. Antecedentes. Legislación extranjera*, Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1914.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Manual del Inspector del Trabajo*; Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1918.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Información relativa al proyecto sobre Sindicación Obligatoria*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Anteproyecto de reforma de la Ley de 12 de junio de 1911 relativa a la construcción de casas baratas*, Madrid, 1921.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *La experiencia social en la Inspección del Trabajo*; Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1921.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *¿Qué es una casa barata?*, Folleto informativo nº 1, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Auxilios del Estado para la construcción de casas baratas*, Folleto informativo nº 2, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *The new Spanish Housing Law 1921. La nouvelle loi espagnole des habitations à bon marché, 1921*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1920*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1922.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Normas para los Inspectores del Trabajo en el servicio de casas baratas*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Estadística de las Huelgas. Memoria de 1921*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Movimiento de los precios al por menor en España durante la guerra y la post-guerra. 1914-1922*, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1921*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1922*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1923.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES, *Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1924.

JIMÉNEZ RIESCO, María Ángeles, “La vivienda barata en España (1883-1936): un estado de la cuestión”, *Memoria y Civilización*, nº 10, 2007.

MARRAUD GONZÁLEZ, Gerardo, “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”; *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extra 1, 2003

MIRANDA BOTO, José María, “Los Ministros de Trabajo entre 1920 y 1936. Un ensayo de prosopografía laboral”, *Dereito*, vol. 19, nº 1, 2010.

MONEREO PÉREZ, José Luis, “Ricardo Oyuelos y Pérez (1865-1943 c.): Política Social y Seguridad Social desde el Socialismo Jurídico”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 6, 1r trimestre 2016.

MONTALVO CORREA, Jaime, “El Instituto de Reformas Sociales y la vivienda social en España a principios del siglo XX: la política de casas baratas”; Carlos SAMBRICIO (ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2003.

MONTOYA MELGAR, Ángel, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Civitas, Cizur Menor, 2ª edición, 2009

MONTERO AROCA, Juan, *Los Tribunales de Trabajo (1908-1938). Jurisdicciones especiales y movimiento obrero*; Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1976.

OLÁBARRI, Ignacio, “Actores políticos y actores sociales en la crisis de la Restauración (1914-1931). II. Actores sociales”; *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, nº 15, 1995

ORTEGO GIL, Pedro, *Las casas baratas (La obra del Instituto de Reformas Sociales)*, Iustel, Madrid, 2006.

PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La institutionalization de la Reforma Social en Espana (1883-1924)*. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1988.

PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos, “La intervención normativa del Estado en la “cuestión social” en la España del siglo XIX”, *Ayer*, nº 25, 1997.

PÉREZ NESPEREIRA, Manuel, *La fallida del parlamentarisme. Catalanisme i corporativisme (1900-1936)*; Editorial Afers, Catarroja, 2020.

PERFECTO, Miguel Ángel, “El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, nº 5, 2006

RODRÍGUEZ-SAÑUDO, Fermín, “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº IV, octubre 2003.

ROJO CAGIGAL, Juan Carlos, “Las instituciones para la negociación colectiva en España en el siglo XX”, *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XII, 1/09.

RUBIO LÓPEZ DE LA LLAVE, Félix, “Las Juntas de Reformas Sociales y el Reformismo Social en la Restauración (1900-1924)”; *Espacio, tiempo y forma*, serie V, Historia Contemporánea, nº 1, 1987.

SAMBRICIO, Carlos, “Los orígenes de la vivienda obrera en España: higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo”, Carlos SAMBRICIO (ed.), *Un siglo de vivienda social – 1903-2003*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2003.

SANGRO Y ROS DE OLANO, Pedro, *La educación y la habitación popular*, Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, nº 39, Madrid, 1915.

SOTO CARMONA, Álvaro, *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*; Anthropos Editorial del Hombre, Barcelona, 1989.

VALLÈS MUÑO, Daniel, “Javier Gómez de la Serna y la evolución del pensamiento liberal sobre la cuestión social a principios del siglo XX”, RAMOS VÁZQUEZ, Isabel (Coord.), *Derecho y trabajo en el siglo XIX*, Dykinson, Madrid, 2017

VALLÈS MUÑO, Daniel, “La Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores”, CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel, RAMOS VÁZQUEZ, Isabel, ESPUNY TOMÁS, María Jesús, *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*; Tirant lo Blanc, Valencia, 2019.

VALLÈS MUÑO, Daniel, “La corrupció local durant la dictadura de Primo de Rivera i la resposta del Parlament de Catalunya. El cas de L’Hospitalet de Llobregat”. *Revista de Dret Històric Català*, vol. 18, 2019.

VALLÈS MUÑO, Daniel, “España Social’: la revista de la sección española de la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores”, *Historia Trabajo y Sociedad*, nº 11, 2020, en prensa.

VIZCONDE DE EZA, *El sindicato obligatorio y la organización profesional*; Sección Española de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, nº 50, Madrid, 1919.