

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**  
**FACULTAT DE GEOGRAFIA I HISTÒRIA**  
**DEPARTAMENT D'HISTÒRIA CONTEMPORÀNIA**

**EL REFORMISME SOCIAL A ESPANYA**  
**DURANT EL PRIMER TERÇ DEL SEGLE XX**

**TREBALL DE FI DE GRAU**

**Grau en Història**

**Alumne: Raül Año i Bresó**

**Tutor: Pedro Ruiz Torres**

**Curs: 2012-2013**



# ÍNDEX

1.	CONCEPTES CLAU: QÜESTIÓ SOCIAL I REFORMA SOCIAL.....	4
2.	TRES LÍNIES QUE CONVERGEIXEN .....	6
	a. Liberalisme reformista .....	6
	b. Socialisme .....	8
	c. Catolicisme social .....	11
3.	LA INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA REFORMA SOCIAL.....	12
	a. Precedents .....	12
	b. Comissió de Reformes Socials (1883-1903).....	13
	c. Institut de Reformes Socials (1903-1924).....	14
	d. Institut Nacional de Previsió (1908).....	18
	e. Ministeri de Treball (1920) .....	19
4.	CONSEQÜÈNCIES DEL REFORMISME SOCIAL.....	21
	a. El treball femení i infantil .....	21
	b. Descans dominical.....	22
	c. Reducció de la jornada laboral .....	22
	d. Lleis d'Accidents de Treball, d'Assegurança Obrera i d'Assegurança de Maternitat ...	23
	e. Jurats mixtos.....	24
	f. Regulació del dret a vaga .....	24
	g. El problema de l'habitatge .....	25
	h. La qüestió agrària i el reformisme agrari espanyol .....	26
5.	CONCLUSIONS.....	28
6.	BIBLIOGRAFIA.....	30

## 1. CONCEPTES CLAU: QÜESTIÓ SOCIAL I REFORMA SOCIAL

Al segle XIX, amb la implantació del liberalisme i la industrialització, l'Antic Règim fou substituït per un nou tipus d'Estat i de societat amb el predomini de l'individualisme i del capitalisme. La confluència d'aquests factors contribuï a la creació d'un nou problema: la qüestió social. «La «cuestión social» es un problema complejo que alude a la crisis del sistema social de las sociedades occidentales que se enfrentan con el reto de remodelar sus propias bases de funcionamiento».<sup>1</sup> La qüestió social és, també, el terme amb què es fa referència a tota una sèrie de carències i dificultats produïdes per la industrialització que experimenten les classes treballadores, principalment, i que, en el seu últim extrem, amenacen amb la ruptura de la societat.<sup>2</sup> La qüestió social, producte dels efectes sobre el món del treball de la implantació i el desenvolupament de la nova relació imposada pel capital al treballador assalariat, se cenyeix sobre les classes més humils, podent espentar-les a la revolta i, en determinades circumstàncies, a la revolució.

Front a aquest problema que travessa de banda a banda la societat es plantegen possibles solucions que van evolucionant des de la tradicional caritat cristiana fins el més sofisticat paternalisme empresarial.<sup>3</sup> Però, l'autèntica resposta original que concep el problema social amb tota la seua magnitud i cruesa i intueix correctament els riscos que aquest entranya per a la societat, és la reforma social. S'entén, aleshores, per reforma social, un procés de canvi polític, social i econòmic que pretén reduir notablement els efectes nocius de la qüestió social i tallar el pas a una solució virulenta d'aquesta.

Cal veure una evolució de la història del concepte a Espanya<sup>4</sup> per a poder, després, centrar-nos més pacientment en el període clau de la qüestió social i del reformisme social a Espanya, a finals del segle XIX i principis del segle XX. A Espanya la qüestió social tingué un camp més ampli (incloent-hi qüestió agrària, qüestió colonial i qüestió

---

<sup>1</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión i el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 333-334.

<sup>2</sup> Vid. Castel, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Paidós, 1997.

<sup>3</sup> Vid. *ibíd.*

<sup>4</sup> Una anàlisi de la història del concepte «qüestió social» a Espanya es troba al text Capellán de Miguel, Gonzalo: «Cambio conceptual y cambio histórico. Del pauperismo a la «cuestión social»». *Historia Contemporánea*, n°29, (2004), pp. 539-590.

femenina) degut principalment al context històric espanyol, un país majoritàriament rural, la qual cosa determinà una certa originalitat en el seu plantejament. La qüestió social, adaptada a les circumstàncies pròpies del cas espanyol, recollí antigues preocupacions, com el problema agrari, i els donà una nova dimensió, «una transcendència social que antes no tenían».<sup>5</sup> Així doncs, veurem com antigues preocupacions i propostes de millora, s'uniren als nous problemes i solucions, sempre en sincronia amb les característiques polítiques, socials, econòmiques i culturals del context espanyol, donant lloc, per tant, a una qüestió social i a un reformisme social propis, que són, efectivament, l'objecte d'anàlisi d'aquest treball.

Pel que fa al període històric, ens centrarem en el primer terç del segle XX, però iniciarem el relat a finals del segle XIX amb la formació de la Comissió de Reformes Socials (1883) i fins arribar a la Dictadura de Primo de Ribera, dintre de la qual no entrarem sinó breument.

En resum, els desequilibris creats per l'entrada en vigor del liberalisme, el capitalisme i la industrialització, portaren a l'aparició de la qüestió social, un problema que abastava gran part de la societat i que amenaçava, en els seus últims extrems, amb la fractura d'aquesta. Es donaren nombroses interpretacions d'aquesta problema i, al mateix temps, nombroses propostes de solució, emperò, aquella iniciativa que a nosaltres ens interessa, per la gran transcendència històrica que ha tingut, és el reformisme social, que pretenia canviar els fonaments jurídics de la societat per mitjà d'un procés progressiu de reforma legal a fi de compensar les dificultats sofertes pels sectors socials menys afavorits. D'aquesta iniciativa nasqueren institucions de gran rellevància com la Comissió de Reformes Socials<sup>6</sup> (1883) o l'Institut de Reformes Socials (1903). Amb la creació, el 1920, del Ministeri de Treball, s'aniria centralitzant en aquest organisme administratiu la tasca reformadora, que aniria, però, perdent importància progressivament. La concepció ideològica, la trajectòria institucional i les consecucions polítiques, jurídiques, socials i econòmiques d'aquesta via de solució del conflicte social són l'objecte d'estudi d'aquest treball.

---

<sup>5</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La institucionalización...*, op. cit. pp. 333-334.

<sup>6</sup> Cal destacar que la Comissió de Reformes Socials no tenia inicialment un propòsit reformador, sinó més bé informador. La tasca reformadora l'assumirà més clarament a partir de la reforma de 1890, com es veurà més avant.

## 2. TRES LÍNIES QUE CONVERGEIXEN

El reformisme social sorgeix de l'encontre de diverses corrents d'opinió i d'unes circumstàncies històriques molt determinades. Un clima de crisi econòmica, en la dècada de 1880, la progressiva conscienciació del moviment obrer de la necessitat de realitzar canvis per a millorar la situació dels treballadors mentre esperen el moment oportú per a la revolució i el convenciment d'una part de la burgesia i de les classes mitjanes de la necessitat de promoure reformes socials a fi d'evitar que aquesta –la revolució– es produïska, expliquen l'inici de l'activitat reformadora, que, a llarg termini, té un objectiu clar: evitar la fractura social.

### a. Liberalisme reformista

El fracàs de l'intent democratitzador que va suposar el Sexenni Democràtic, va posar en alerta els sectors liberals més progressistes. Aquest període, entre 1868 i 1875, havia estat marcat per la inestabilitat política i per la por generada per l'internacionalisme obrer i la pseudorevolució cantonalista. Per aquesta raó, la Restauració es caracteritzà en els seus inicis pel seu caràcter repressiu amb els elements més allunyats de la seua posició política, mentre s'atreïa als seus aliats potencials. «La liberalización del sistema a partir de 1881, siempre controlada y dosificada, puede hacer renacer posturas extremas en ciertos núcleos de la clase trabajadora y que florezca un reformismo burgués y obrero más maduro y coherente, pero serán fuerzas castradas, impotentes para deshacer o minar el armazón que se había fraguado».<sup>7</sup>

La Restauració alfonsina intentà frenar aquesta inestabilitat, però, era conscient, igual que ho fou la Tercera República Francesa, que el problema obrer no era possible callar-lo únicament amb mesures repressives. Alguns dels individus més avançats del liberalisme opinaven d'aquesta manera i consideraven que calia iniciar una senda reformista que permetera unir els distints sectors socials en una tasca legislativa i de construcció social comuna. A tot açò se sumà la notable influència del krausisme, que tingué importants representants en el moviment reformista.

El krausisme<sup>8</sup> fou una corrent d'opinió, molt estesa entre la intel·lectualitat del moment, que defensava una visió organicista de la societat, en què aquesta

---

<sup>7</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 16.

<sup>8</sup> Vid. Gil Cremades, Juan José: *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*. Barcelona, Ariel, 1969.

s'organitzava en grups socials complementaris que havien de treballar conjuntament per al millor funcionament de la societat i de l'Estat. Aquesta és la ideologia que predomina rere del reformisme social de caràcter liberal, ja que, no debades, els seus pioners i principals promotors havien begut del krausisme. Persones com Pérez Pujol, Azcárate o Moret eren krausistes, al mateix temps que la Institució de Lliure Ensenyament i la Universitat d'Oviedo eren dos dels seus bastions.

Però, la influència del krausisme no es quedà únicament en aquests grups, sinó que la conscienciació envers qüestió social i sobre la necessitat d'una reforma social anà difonent-se per alguns sectors de la societat. Aquesta era, cal avançar-ho, la idea d'Azcárate quan elaborà els qüestionaris de la Comissió de Reformes Socials, és a dir, difondre la necessitat d'afrontar els problemes socials des d'una postura reformista i convergent.

A partir d'aquest nucli del reformisme, s'hi sumaren, també, altres grups socials. Maria Dolores de la Calle<sup>9</sup> ens parla del gran interès que tenien en l'aplicació i foment de les iniciatives de la Comissió de Reformes Socials, els enginyers de mines, metges, professors i altres. És a dir, les professions liberals relacionades amb el món dels treballadors. Aquests sectors foren un suport social cabdal per a la difusió i realització de la tasca reformadora.

Els partits del torn no restaren al marge. Veurem com el sector de l'esquerra dinàstica que ascendí al poder amb el govern de Posada Herrera (1883-1884) tenia un gran bagatge reformista (bastants membres eren de l'escola krausista). I, a partir d'aquesta experiència de govern, altres grups liberals se n'adonaren de la necessitat de reformar en termes socials. Dato és el millor exemple de com aquest reformisme va calar en els sectors conservadors a principis del segle XX. Avancem, i després explicarem més detingudament, la influència que sobre el sector conservador varen tenir les idees del catolicisme social. Al mateix temps, a l'altra banda del torn, Canalejas, impulsor del projecte de l'Institut de Treball de 1902, és un exemple de reformista liberal. «Pese a todo, sus resultados, en términos de legislación laboral moderna (que empezó con la Ley de compensación de los Trabajadores de Dato en 1900 y culminó con la jornada de ocho horas de Romanones en 1918), fueron escasos».<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> De la Calle, María Dolores: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto en la España de la Restauración*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 103-107.

<sup>10</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 19.

En resum, com hem pogut observar, el període final del segle XIX fou de progressiva difusió, a partir d'un grup reduït, de l'ideari reformador. Krausistes, especialment, formaren el punt central d'aquesta postura, ja que, amb la seua voluntat d'integrar i el seu talant tolerant, aspiraren a reunir al seu voltant el màxim possible de suports socials per a la seua tasca reformista. Així doncs, el desig de reformar la societat i pal·liar les seues carències anà calant entre els grups del torn i a principis del segle XX ja es trobava fortament implantat.

#### b. Socialisme

«En 1907 España era todavía el único gran país europeo sin un diputado obrero en el parlamento».<sup>11</sup> Així resumeix Carr la trajectòria, llarga i difícil, de l'afermament del moviment obrer a l'Estat espanyol. Aquest, a més, a finals del segle XIX i principis del XX es mostrava dividit geogràficament i ideològic. Els dos grups més destacables eren socialistes i anarquistes, sent aquests últims més abundants a Catalunya i Andalusia.<sup>12</sup>

El moviment anarquista fou d'una gran virulència, oscil·lant entre el sindicalisme reivindicatiu i el terrorisme, encara que aquest últim «nunca pasó de ser una doctrina minoritaria».<sup>13</sup> L'anarquisme tindria moments d'auge, com la constitució de la F.R.E. en 1881, i de gran retrocés, com la repressió posterior als fets de la Mano Negra (1883-1884), però, clarament, el seu moment clau serà la fundació de la C.N.T el 1911 que permeté avançar cap a un sindicalisme més conscient i madur. Emperò, i a pesar del procés d'evolució de l'anarquisme, aquest mostrà sempre un gran rebuig a participar del reformisme social, encara que se'ls ofería un espai en les distintes institucions reformistes. Els anarquistes veien la revolució molt propera i es negaven a participar amb els burgesos en la conservació del sistema vigent. Els socialistes, però, compregueren la conveniència d'aquesta via d'actuació i s'hi sumaren, no sense cert recel respecte a les seues possibilitats. D'altra banda, els anarquistes sempre retreien als socialistes haver-hi participat.

El socialisme es constituí, també, de manera lenta i costosa, però la continuïtat en la seua evolució sembla haver sigut més constant. Després de l'expulsió de la Federació bakunista el 1879, crearen el partit socialista, molt arrelat a Madrid i amb un gran

---

<sup>11</sup> Carr, Raymond: *España 1808-1975*. Barcelona, Ariel, 1985, p. 421.

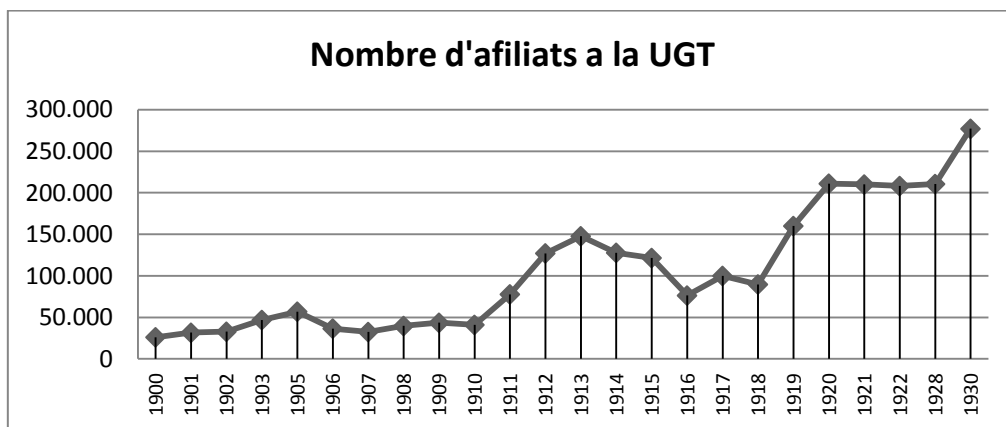
<sup>12</sup> Vid. Tavera, Susana (coord.): "El anarquismo español", *Ayer*, núm. 45 (2002), pp. 13-219.

<sup>13</sup> Carr, Raymond: *España...*, *op. cit.*, p. 423.



protagonisme d'un tipògraf, Pablo Iglesias. En un principi, el moviment socialista estava influït per les tesis guesdistes, d'origen francès, i es mostraren molt partidaris de la revolució i de la seua possible consecució immediata. Noves lectures i noves aproximacions teòriques al marxisme anirien relaxant aquesta posició i donant varietat al moviment socialista, que abastaria una gran quantitat d'opinions entre el guesdisme revolucionari i el reformisme possibilista de Bernstein.

El PSOE fou fundat per Pablo Iglesias l'any 1879 dins l'entorn del seus companys tipògrafs i amb la vocació de defensar els interessos obrers des d'un punt de vista marxista. L'agost de 1888 tingué lloc el congrés fundacional de la UGT a Barcelona. Aquest mateix any se celebrà el Primer Congrés del PSOE, en el qual es constituí definitivament el partit. L'any següent, 1889, es decidí que el Comitè Nacional del PSOE estiguera a Madrid, mentre que el de la UGT restaria a Barcelona, on el moviment obrer era més actiu i dinàmic. El temps demostrà la inconveniència d'aquesta separació i també el Comitè Nacional de la UGT s'ubicà a Madrid. L'acció d'ambdós va ser constant i decidida, adquirint progressivament més protagonisme i, al mateix temps, augmentant el seu nombre d'afiliats.



Afiliació a UGT entre 1900-1930. Font: elaboració pròpia a partir de S. Castillo (2008) i J. L. Martín Ramos (2008)

La crisi política de 1909 seria el revulsiu que portaria a l'aliança del PSOE amb els republicans i a l'obtenció de la primera acta de diputat en Corts per a Pablo Iglesias. A mesura que el partit guanyava protagonisme polític i que les seues personalitats començaven a destacar, el partit es veié immers en el procés polític reformista que culminà en l'assemblea de parlamentaris de 1917. Mostra de la creixent importància que havia adquirit el socialisme.

Una part del socialisme es mostrà favorable a la iniciativa dels sectors liberals per a intentar un procés d'aproximació de distints grups socials envers d'una reforma social que convenia a tots. La participació socialista en la Comissió de Reformes Socials va estar marcada per l'opinió poc favorable dels socialistes respecte a les possibilitats d'aquest organisme i respecte a les vertaderes intencions dels reformistes liberals.<sup>14</sup> Emperò, «lucha reivindicativa y logros en legislación social serán pues, los dos ejes más importantes en que se plasmará la táctica reformista mantenida por el sindicato socialista en el período».<sup>15</sup> El socialisme accedí al reformisme, però mai rebutjà els instruments propis del moviment obrer (com la vaga) per a reivindicar allò que considerava just.

Des dels primers projectes de l'Institut del Treball, s'intentà convèncer els socialistes de participar. Aquestos veien amb bons ulls les reformes, però no a canvi de sotmetre's incondicionalment a l'ordre burgès. Encara així, passaren de la crítica a la Comissió de Reformes Socials,<sup>16</sup> a l'entrada de cinc socialistes com a vocals en 1904, és a dir, a la participació directa en l'Institut de Reformes Socials. «Los vocales obreros iniciarían, a partir de entonces, una labor constante en el IRS trabajando en las diversas facetas que les estaban encomendadas y llevando a cabo una labor de propuesta, denuncia e impulso de las tareas de dicho organismo».<sup>17</sup>

Els representants obrers conceberen les institucions reformistes com una tribuna des de la qual explicar les seues necessitats i reclamar vies d'acció, un lloc on el diàleg amb els altres sectors socials resultava possible. Emperò, «la tendencia de los gobiernos a emplear las instituciones de reforma social y las leyes como calmantes de situaciones sociales explosivas más que como prevención o corrección de deficiencias o problemas fomentará asimismo el recurso del movimiento obrero al sindicalismo externo a los canales para la consecución de reivindicaciones laborales.»<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Vid. "Informe de la Agrupación Socialista madrileña ante la Comisión de Reformas Sociales", en *Jaime Vera, Ciencia y proletariado. Escritos seleccionados de Jaime Vera*, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973, pp. 81-141. La data de l'escrit és 1884.

<sup>15</sup> Castillo, Santiago.: *Historia de la UGT: Un sindicalismo consciente 1873-1914*. Madrid, Siglo XXI, 2008, p. 225.

<sup>16</sup> La consulta de la Comissió als socialistes fou emprada per aquestos a fi de denunciar la situació existent i no comprometre's amb aquesta institució.

<sup>17</sup> Castillo, Santiago: *Historia de la UGT...*, op. cit. p. 248.

<sup>18</sup> *Ibíd.* p. 267.

### c. Catolicisme social

Des de mitjan segle XIX es plantejà la idea de què la religió havia d'intervenir en el problema obrer per apartar els treballadors de la dolenta influència d'anarquistes i socialistes. Aquesta idea quedà confirmada amb l'encíclica *Rerum novarum* (1891), que exposà per primera vegada el dret social de l'Església i la línia a seguir en aquestos temes. S'estava articulant un moviment obrer catòlic que apel·lava a la caritat i a l'enteniment de classes, front a la reivindicació i la lluita de classes de la resta del moviment obrer.<sup>19</sup>

L'objectiu era recatolitzar les classes obreres i crear una base social catòlica sobre la que reedificar el poder de l'Església front a dos enemics que amenaçaven la preeminència religiosa: el liberalisme (que retallava a l'Església el seu poder polític) i el moviment obrer (que aspirava a arrabassar-li la seua influència social). Dins d'aquesta línia resulta paradigmàtica l'obra del pare Vicent i els seus Cercles Obrers, de gran influència a tot arreu del País Valencià, que tingueren la intenció de fomentar l'enteniment de classes i de millorar les condicions obreres a través de cooperatives de consums, de socors, etc. El gran auge que estaven experimentant la UGT i la CNT a finals del XIX i principis del XX dificultaren l'establiment d'un sistema associatiu obrer de caràcter catòlic a nivell nacional.

Com hem pogut veure, el catolicisme social parteix de la base de l'organicisme social i l'enteniment de classes, per tant, estigueren especialment atents i receptius a les demandes del reformisme social i entengueren ben prompte les seues capacitats i la seua conveniència. De fet, els "sindicats lliures i mixtes" serien una de les principals fonts d'informació de la Comissió de Reformes Socials i, inclús, molts religiosos assumiren personalment la tasca informativa.

Però, la influència del catolicisme social no acaba ací. «En esta etapa surgirá también una actitud intervencionista de los núcleos conservadores y en especial entre los que se han venido a denominar «católicos sociales». Aunque en puridad no cabe restringir la influencia del catolicismo social al campo conservador, sí puede en cualquier caso concentrarse en esa vertiente ideológica».<sup>20</sup> Certament, la influència del catolicisme social anà més enllà dels marges de l'església militant i influí una part del

---

<sup>19</sup> Vid. Palacio Morena, Juan Ignacio: *El Reformismo español...*, op. cit. i Montero, Feliciano: "Los católicos y la reforma social", en Juan Ignacio Palacio Morena (coord.), *La reforma social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2004, pp. 99-128.

<sup>20</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 17.

liberalisme, especialment el conservador. No podem identificar, però, aquest moviment catòlic amb la contrarevolució, sinó que cal, més bé, definir-lo com un corrent reformista conservador i moderat; l'activitat reformadora empresa des d'aquest punt de vista així ho suggereix.

### 3. LA INSTITUCIONALITZACIÓ DE LA REFORMA SOCIAL

#### a. Precedents

Durant el Bienni Progressista (1854-1856) l'actitud violenta dels treballadors front a la mecanització va despertar l'interès del Ministre de Foment Francesc Luxán per crear una comissió informativa que recollira dades sobre les relacions patrons-obrers per a facilitar la tasca legislativa sobre aquestes matèries. El projecte ja considerava indispensable l'ajuda de les distintes institucions i de les forces socials per a aconseguir informació sobre la situació de les classes treballadores i sobre les millors propostes de resolució dels distints problemes. Emperò, la iniciativa de Luxán no arribà a votar-se.

Novament, el 1871, arribà a les corts una nova proposta de comissió informativa a causa de la inquietud causada per la revolució de 1868, la visita de Fanelli i el temor de la burgesia a la A. I. T. Però, la inestabilitat causada per l'anarquisme en els successos de la Mano Negra portarien al seu fracàs. També cal destacar, la influència que sobre aquest projecte tingué la iniciativa de la Societat Econòmica de València de crear en el si de la Secció de Ciències Socials una comissió per estudiar la qüestió social.

També a València, i dintre del context d'inestabilitat de 1883, surt la iniciativa d'organitzar un Congrés Sociològic al mes de juliol. Convocat per l'Ateneo Casino Obrero, pretenia ser el primer congrés interclassista i seria «el primer intento de confrontar y poner en práctica el ideario reformista, y el antecedente más claro e inmediato de la C. R. S., que ampliaría a nivel nacional e institucionalizaría, en cierto modo, la iniciativa valenciana».<sup>21</sup> Segons un dels organitzadors, Pérez Pujol: «El Estado debe contribuir a la solución del problema social de un modo exclusivo y suficiente, en cuanto a su poder tutelar».<sup>22</sup> De gran part de les idees expressades en aquest congrés participà la Comissió de Reformes Socials que resultà una institucionalització d'aquests pressupòsits i la continuació dels treballs començats a València.

---

<sup>21</sup> De la Calle, María Dolores: *La Comisión de Reformas Sociales...*, op. cit. p. 38.

<sup>22</sup> *Ibíd.* p. 39.

#### b. Comissió de Reformes Socials (1883-1903)

L'any 1883 fou especialment difícil a causa de les contrarietats socials, econòmiques i polítiques. Així doncs, el govern de Posada Herrera, constituït el 13 d'octubre de 1883, fou el que, a través del Ministre de Governació Segismundo Moret, presentà aquest projecte per a l'estudi de la reforma social amb el Reial Decret de 5 de desembre de 1883. «La fundación de la C. R. S. no nos parece, por consiguiente, consecuencia de la inquietud social de la élite política dirigente, sino de las sugerencias de un determinado sector de la burguesía intelectual, conocedor de los avances europeos en materia social e influido por el krauso-positivismo».<sup>23</sup>

Tant Azcárate, un dels teòrics més destacats de la reforma social a Espanya, com Segismundo Moret, que fundà la Comissió i la presidí, estaven influïts pel krauso-positivisme i el seu reformisme pretenia perfeccionar el liberalisme i adaptar-lo a una nova realitat, fent de l'Estat un tutor entre els grups socials a fi d'aconseguir l'harmonia social. Pel que fa als components del grup, la sociologia d'aquestos és molt diversa, però podem destacar la preeminència d'advocats, metges, enginyers, economistes i professionals de l'educació, per tant, un àmplia representació, però, sols de classes liberals mitjanes, cap treballador (com se'ls retragué més tard). D'altra banda, cal destacar també la pluralitat política del grup, en la línia de la tolerància krausista, i que, al mateix temps, permetia obtenir un major nombre de postures respecte als projectes analitzats.

La primera activitat fou la redacció, per part d'Azcárate, d'un qüestionari, de tipus obert i seguint les corrents més modernes de l'estadística i la sociologia, amb 223 preguntes sobre cadascun dels temes. Les preguntes resultaren difícils de contestar, moltes vegades per la manca de dades, però tenien, al mateix temps, la missió de motivar la reflexió sobre la problemàtica tractada. Aquesta reflexió tenia l'objectiu de crear consciència social sobre la qüestió social, cosa que atorgaria una major acceptació a les lleis que es pogueren aprovar. En la reunió del 5 d'abril de 1884 s'enllestí definitivament el qüestionari

En aquest moment, s'intentaren crear, a partir de la Comissió Central, ubicada a Madrid, una sèrie de Comissions Provincials, i algunes locals en aquelles localitats destacades per la seua conflictivitat. Respecte als integrants de les comissions, es passà

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* p. 28.

de l'equilibri inicial entre treballadors i empresaris, a una majoria de professionals liberals. Pel que fa al nombre, s'intentà incloure en les comissions un gran nombre de persones a fi d'afavorir la difusió social de la seua tasca i d'ampliar els seus punts de vista. Les dades recollides foren incloses en diversos toms i publicats, alguns, però, s'han perdut o no arribaren a ser publicats. De fet, la manca de fons, junt al rebuig obrer i l'apatia política i social foren els majors obstacles als que s'enfrontà la Comissió.

La tasca merament informativa d'aquesta, al servei del govern de torn, canvià considerablement per mitjà del Reial Decret de 13 de maig de 1890, pel qual s'augmentaven les seues tasques: a partir d'ara se li sol·licitaria la preparació dels projectes de lleis que li encarregara el govern i que tractaren sobre la classe obrera i les millores a realitzar envers aquesta. «Esto supone a nuestro juicio un avance gradual hacia la institucionalización del reformismo social del Estado».<sup>24</sup>

### c. Institut de Reformes Socials (1903-1924)

Abans de la creació de l'Institut de Reformes Socials el 1903, cal destacar la proposta frustrada de Canalejas per a la creació d'un Institut del Treball. El projecte arribà al Congrés l'abril de 1902 i manifestà el caràcter fonamental que havia adquirit la qüestió social i la necessitat d'afrontar-la decididament per a la «conservación y desarrollo del sistema democrático».<sup>25</sup> La legislació social espanyola estava endarrerida respecte a la resta de països europeus<sup>26</sup> i, també en institucions, l'Estat espanyol mostrava cert retard respecte a països que ja comptaven amb un Ministeri de Treball (com EEUU o Bèlgica) o els que tenien una mena d'Institut del Treball (França, Àustria, Dinamarca, Alemanya, Itàlia...). De fet, el Ministeri del Treball belga i el «Office du Travail» francès foren una font d'inspiració per a la construcció de l'Institut del Treball. Canalejas ja incorporà al projecte espanyol aquells aspectes de les distintes iniciatives internacionals que millor s'adaptaven a les peculiaritats nacionals.

L'Institut del Treball s'havia de caracteritzar per dependre del Ministeri d'Agricultura, Indústria, Comerç i Obres Públiques, però, dins d'aquest, gosar d'un alt grau d'autonomia i d'una representació paritària d'empresaris i treballadors. A més a més, es preveia la descentralització, a partir de l'òrgan central a Madrid, establint delegacions locals per tota Espanya. Pel que fa a les seues funcions, l'Institut

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 235.

<sup>25</sup> Palació Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 54.

<sup>26</sup> *Vi.* Jensen, Henrick (ed.): *The Welfare State. Past, Present, Future*. Pisa, Edizioni Plus, 2002.

s'encarregaria de ser un «centro de estudio e información en todo lo concerniente al trabajo, en el amplio sentido de la palabra»,<sup>27</sup> i, amb aquesta informació, servir d'organisme consultiu per al govern en els assumptes de treball i de reformes socials. A més a més, l'Institut s'ocuparia d'organitzar l'estadística i la inspecció del treball.

Encara que aprovat pel Congrés, el projecte de Canalejas fou rebutjat pel Senat, en part per desídia i, també, per un «clima de reticencia al cambio social».<sup>28</sup> «Aunque con diferencias formales importantes respecto al proyecto de Instituto del Trabajo de Canalejas, el Instituto de Reformas Sociales va a recoger los objetivos y características fundamentales del citado proyecto».<sup>29</sup> La signatura de Francisco Silvela, President del Consell de Ministres, en el Reial Decret de 23 d'abril de 1903, féu possible la fundació de l'Institut de Reformes Socials.

El clima social<sup>30</sup> era de derrotisme per la pèrdua de les colònies en 1898, però també d'auge econòmic pel repatriament de capitals i la reinversió. Tot açò comportà una major i millor organització del moviment obrer i un auge cultural que afavorí la integració social. Com diu Palacio Morena, «han madurado las condiciones para afrontar la «qüestión social» desde nuevas bases».<sup>31</sup>

«Al crearse el instituto en 1903, su funcionamiento encuentra numerosos obstáculos. La participación de obreros y patronos y la descentralización de la estructura del Instituto choca con una tradición obrera y empresarial de simple confrontación de fuerzas, poco acostumbrada al diálogo y las mediaciones, y con un Estado de carácter centralista y usos caciquiles».<sup>32</sup> De fet, gran part de l'obra de l'Institut fou possible pel talent dels homes que el composaren i per la capacitat que tingueren per a formar un espai de diàleg i d'intercanvi d'opinió des de postures tant distintes com les que tenien els membres que el formaven. Les corrents ideològiques presents en l'Institut foren les mateixes que les presents a la Comissió, però, «además, como principal novedad, se logra la integración del movimiento socialista a través de la representación obrera en los órganos del Instituto».<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 58.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 60.

<sup>30</sup> Vid. Carreras, Albert; Tafunell, Xavier: *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Barcelona, Crítica, 2010.

<sup>31</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 61.

<sup>32</sup> *Ídem*

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 64.

L'Institut, al llarg de la seua trajectòria, estigué contínuament reestructurant-se i remodelant-se, cosa que li va permetre readaptar-se a les necessitats canviants de la societat del moment. En el moment de la seua constitució, en 1904, l'Institut de Reformes Socials tenia, bàsicament, la mateixa estructura proposada per Canalejas, però amb certes variants d'importància. Entre aquestos canvis cal esmentar que l'Institut tornava a la dependència del Ministeri de la Governació, perdia part de la seua autonomia, es reduïa el nombre de vocals elegits per patrons i obrers i perdia força l'estructura descentralitzada en comissions provincials i locals. Emperò, a mesura que l'Institut de Reformes Socials avançara en el seu funcionament totes aquestes limitacions anirien superant-se.<sup>34</sup>

Cal destacar la voluntat ferma d'evitar la burocratització excessiva de l'Institut per mitjà d'un procediment flexible però rigorós d'elecció del personal tècnic i la no-remuneració dels vocals membres (excepte els obrers, que per participar-hi deixaven d'ingressar part del seu sou). D'aquesta manera es pretenia evitar l'anquilosament de la institució i la millora de la seua capacitat de readaptació a la situació social a què s'enfrontava.

Les funcions de l'Institut foren: preparar la legislació del treball en el seu sentit més ampli; cuidar de l'execució de les lleis del treball, organitzant a tal fi els necessaris serveis d'inspecció i d'Estadística; i afavorir l'acció social i governamental en benefici de la millora o benestar de les classes obreres. Tot açò s'aconseguí acomplir amb uns medis econòmics precaris i una estructura senzilla. «El Instituto de Reformas Sociales tiene así un doble carácter: como Cuerpo consultivo, en particular de los Ministerios de la Gobernación, Gracia y Justicia, y Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas; y como centro especial de la Administración activa. Es decir, además de su función asesora y de apoyo de las tareas legislativas y del Gobierno, posee capacidad de iniciativa y decisión de aquellas otras labores que se le encomiendan como propias de su exclusiva competencia».<sup>35</sup>

El major repte de l'Institut de Reformes Socials fou dotar-se d'una estructura descentralitzada i de composició plural, deixant lloc tant a patrons com a obrers. Les Junes Provincials i Locals resultaren difícils de constituir i encara més costoses de

---

<sup>34</sup> Vid. Palacio Morena, Juan Ignacio (dir.): *La Construcción del Estado Social*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.

<sup>35</sup> Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit. p. 70.



mantenir en funcionament, bé per la deixadesa dels membres que les formaven, bé pel rebuig al programa reformista o bé per la precarietat de les organitzacions obreres i patronals (en quantitat i grandària). Teòricament independents de l'Institut, les Juntes Locals i Provincials s'encarregaven de la supervisió en l'aplicació de les lleis aprovades i de la recerca d'informació per a elaborar els informes de l'Institut, acomplint, per tant, una tasca fonamental per al correcte funcionament d'aquesta institució. Emperò, com ja hem dit, allò que resultà més difícil fou constituir aquestes juntes. Fins 1916 no es disposà d'un cens d'associacions i, immediatament després de l'obtenció d'aquest, s'inicià un nou procés de registre. De tal forma que en 1919, quan es féu una reforma de gran importància en l'Institut, els vocals patrons i obrers foren renovats segons l'última elecció, la de 1910, i les baixes foren suplides per la designació directa i lliure de la societat a què pertanyia el vocal.

A mesura que avançava la tasca legislativa i informativa de l'Institut, s'anà fent cada vegada més evident la necessitat d'afrontar la gran quantitat de problemes que ofería una societat en canvi continu, a fi de mitigar les tensions socials i els problemes estructurals que aquesta acumulava. La magnitud d'aquests reptes aconsellà una remodelació de l'Institut de Reformes Socials. La crisi de 1917, en ple moment de canvi econòmic i davant l'augment i millora de l'organització obrera, fou el moment triat per a escometre aquesta reforma de l'Institut que es materialitzà definitivament en 1919.

A través del Reial Decret de 14 d'octubre de 1919 s'intentà adequar l'estructura i funcionament de l'Institut a la nova situació econòmica i social. D'aquesta reforma es denotava un canvi en l'estratègia de la reforma social, ja que, si bé fins aleshores s'havia apostat per la participació dels grups socials implicats i per la creació d'un fòrum de debat i proposta que creara el quòrum social suficient per a emprendre les iniciatives socials amb el vigor i l'energia suficients, «en la reforma de 1919 parece superponerse a la participación de los protagonistas directos de los problemas sociales una excesiva confianza en el intervencionismo burocrático».<sup>36</sup> Tot allò que l'antiga estructura, composició i normativa de l'Institut pretenien evitar i que havia permès la renovació i readaptació continua de l'Institut a una situació social canviant. De fet, el punt fort d'aquesta institució havia estat, fins ara, la seua flexibilitat per a enfrontar-se als canvis i inconvenients. La garantia d'aquesta flexibilitat era la por a la burocratització, cosa que amb la reforma de 1919 començava a canviar. Aquesta

---

<sup>36</sup> *Ibíd.* p. 100.

burocratització naixia del clima de temor de les classes benestants i de la voluntat del legislador de tenir controlat un òrgan a través del qual es feia escoltar, també, la veu de les classes obreres.

Entre els canvis de la reforma de 1919 cal nombrar l'ampliació de la representació social, l'agilització del funcionament, la variació del sistema de representació patrons-obrers i una major descentralització. Aquest últim punt permetia la creació, en certes capitals de província, d'Instituts Regionals de Reformes Socials, dotats de gran autonomia a fi de permetre una millor aplicació i plantejament de la reforma social, adaptant-la a les diversitats regionals. L'Institut seguí funcionant amb aquestes característiques fins la seua integració en el Ministeri de Treball, l'any 1920, i la seua posterior dissolució l'any 1924.

#### d. Institut Nacional de Previsió (1908)

De la tasca de l'Institut de Reformes Socials sorgiren nombroses iniciatives que es plasmaren en institucions, algunes d'elles, inclús, aconseguiren entitat pròpia fora de l'Institut. Algunes de les institucions nascudes d'aquest impuls reformador foren el Negociat d'indústria, la Secció de Cases Barates o el Servei d'Inspecció del Treball, que s'ocupava d'imposar i cobrar les multes per l'incompliment de les lleis.

Amb els precedents de les societats de socors mutus i de les caixes de retir començà a plantejar-se la necessitat d'establir «una entidad gestora del sistema de previsión social».<sup>37</sup> El 17 d'octubre de 1904 se celebrà una conferència a la que acudiren delegats de les caixes d'estalvi i membres de l'Institut. Es discutí l'estat de l'estalvi i la previsió a l'Estat espanyol i, finalment, es decidí crear una Caixa Nacional d'Assegurances amb la garantia i aval de l'Estat. L'Institut de Reformes Socials fou l'encarregat de donar forma a aquest projecte.

El Ple de l'Institut de 2 de novembre de 1905 aprovà la creació de l'Institut Nacional de Previsió. La missió d'aquesta institució era «difundir e inculcar la previsión popular y en especial estimular y favorecer la práctica de las pensiones de retiro».<sup>38</sup> Amb tan ampla tasca i caràcter nacional, l'Institut Nacional de Previsió coexistí amb altres caixes d'estalvi i de retir i, a pesar d'estar finançat, en part, per l'Estat, conservà gran autonomia. Se serví, però, de les caixes d'estalvi per a fer arribar

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* p. 91.

<sup>38</sup> *Ídem*

la seua tasca a tots els racons de l'Estat. Inicialment, les prestacions foren escasses i de caràcter voluntari, fins el 1919, que s'establí la primera Assegurança Social de caràcter obligatori, el Retir Obrer. S'intentà, a més, millorar progressivament el nivell de les pensions i abastar nous horitzons, com l'Assegurança de Maternitat o les Assegurances d'Accidents de Treball.

e. Ministeri de Treball (1920)

El Ministeri de Treball nasqué pel Reial Decret de 8 de maig de 1920, tot just després de la reordenació de l'Institut de Reformes Socials de 1919, i fruit, al mateix temps, d'inquietuds molt semblants. Per aquest precís motiu, el Reial Decret anteriorment esmentat, incorporà l'Institut de Reformes Socials i l'Institut Nacional de Previsió, junt amb altres organismes, al Ministeri de Treball, de qui dependrien des d'aquest moment.

Aquesta integració en el nou ministeri no suposava, per a l'Institut de Reformes Socials, cap canvi estructural, funcional o normatiu, sols passava de dependre d'un ministeri a dependre d'altre, la seua autonomia pràctica seguia intacta. Emperò, analitzant bé la qüestió, s'observa en aquesta reubicació de l'Institut un canvi en la seua concepció i en el paper social que se li assignava. Ja hem parlat del clima de tensió de principis dels anys vint, doncs la creació del Ministeri de Treball naix de la voluntat d'afrontar aquesta conflictivitat d'una manera decidida i centralitzant el procés de decisió en qüestions socials a través d'un replegament institucional.

De fet, a mesura que el Ministeri de Treball guanyava entitat, l'Institut de Reformes Socials anava perdent el seu caràcter propi. «Mientras que el Instituto busca agilidad en su gestión y establece un modelo organizativo flexible que tiende a reestructurarse en función de las exigencias y necesidades que van surgiendo, el principio que preside la organización ministerial es la pureza del procedimiento administrativo y la rigidez del escalafón».<sup>39</sup> La burocratització del procés de reforma social s'aniria fent cada vegada més evident.

Altres aspectes a destacar és que cada vegada es feien més patents els conflictes de competències entre l'Institut i altres organismes dependents del Ministeri o de nova creació, que anirien erosionant progressivament el paper protagonista de l'Institut en el procés de reforma social, desvirtuant la seua tasca. L'Institut de Reformes Socials, a

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 108.

pesar de les dificultats i els contratemps, continuà amb el seu treball. De fet, el cens electoral social es completà i, en 1920, es feren eleccions que permeteren renovar els vocals, constituint un nou Ple el 10 de gener de 1921.

L'Institut féu canvis importants en la seua estructura per a adaptar-se a la nova situació institucional. Emperò, les Junes Locals i Provincials continuaren sent el llast més evident de la seua tasca, ja que resultà impossible regular el seu funcionament pels intents de ruptura amb l'Institut, la instrumentalització corporativa, el caciquisme o altres defectes de funcionament.<sup>40</sup>

La progressiva pèrdua del paper protagonista de l'Institut en el procés de reforma social, tot en mig d'un clima de gran inestabilitat social, portà a l'abandó d'aquest per part dels representats dels patrons, al·legant la inoperativitat d'aquest, i, al mateix temps, a l'atrinxerament de la UGT en aquesta institució, ja que li servia de tribuna pública. «Se ha perdido la perspectiva de poder ligar las reivindicaciones y avances en lo concreto e inmediato con planteamiento de más largo alcance y cambios estructurales que consoliden la democratización de la vida social y política española».<sup>41</sup>

El context de crisi política, econòmica i social portà al colp d'estat de Primo de Rivera i a la formació d'un «Directorio Militar». L'institut de Reformes Socials es trobava en aquest moment amb les seues competències reduïdes i, com ja hem explicat abans, amb un funcionament dificultós. La Dictadura s'encarregà de donar-li el colp de gràcia. El 3 de juny de 1924 es decidí deixar en suspens les funcions de l'Institut, mentre que els seus funcionaris foren reubicats. El Reial Decret de 19 de juliol de 1924 establí un Consell de Treball amb funcions semblants a les de l'Institut i la mateixa autonomia, però, des d'aquest moment, «el intervencionismo sociolaboral, hasta entonces indisolublemente ligado al reformismo social, pierde ese carácter para convertirse en un aspecto más de la intervención de la Administración».<sup>42</sup> Sembla ser que solament es produí un canvi de nom, però en realitat fou la culminació d'un procés de desaparició progressiva del paper social de l'Institut i de la seua forma d'entendre la qüestió social com un assumpte interclassista que cal difondre, del que cal conscienciar i sobre el qual és necessària una acció diversa i complexa.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* p. 118.

<sup>41</sup> *Ibíd.* p. 124.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p. 128.

El Consell de Treball no pogué acomplir la funció i el paper social de l'Institut, va sevir exclusivament d'assessor i informador de l'administració en qüestions socials, mancant de l'autonomia necessària per a permetre la iniciativa que sí havia tingut l'Institut de Reformes Socials. La concepció ideològica que hi havia darrere del Consell era la d'un intervencionisme paternalista, conciliador i corporativista. Largo Caballero, amb la seua arribada al Ministeri de Treball l'any 1931, intentà reconstruir l'Institut i traure endavant alguns dels projectes de lleis que havien quedat estancats amb la desaparició de la institució.<sup>43</sup>

#### 4. CONSEQUÈNCIES DEL REFORMISME SOCIAL

Com ja hem vist, des de l'enquesta de 1884, realitzada per la Comissió de Reformes Socials, es féu necessari actuar des de les instàncies de l'Estat per a pal·liar la difícil situació de les classes treballadores. La tasca d'assessorament legal i de preparació dels projectes de llei dels distints ens encarregats de la supervisió i promoció de la reforma social donà com a fruit l'aprovació de diverses lleis cabdals dintre del dret social espanyol i que constitueixen autèntiques fites de la reforma social a Espanya.<sup>44</sup>

##### a. El treball femení i infantil

A pesar d'haver una Llei de 24 de juliol de 1873 que regulava el treball infantil i femení, aquesta s'incomplia sistemàticament. La Comissió es féu ressò d'aquest incompliment i, al mateix temps, proposà diverses iniciatives per a elaborar una llei que assumira els principis de limitació del treball femení i infantil i que recollira la necessitat d'instrucció dels infants i els períodes de descans previ i post part. No sols els informes de la Comissió, sinó també els resultats de la Conferència de Berlín i les pressions obreres expressades en les manifestacions de l'1 de maig, mostraven la necessitat de legislar en aquest sentit. El projecte de la Comissió per a regular el treball infantil s'elaborà el 14 d'abril de l'any 1891, però Cánovas, Aguilera (1893-1894) i Capdepón (1898-1899) fracassaren al intentar aprovar-lo. Finalment fou Dato qui aprovà la Llei de 13 de març de 1900, que regulava el treball femení i infantil.

---

<sup>43</sup> Vid. Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.): *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.

<sup>44</sup> Les referències a les distintes mesures legislatives aprovades han sigut extretes de diverses fonts: Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización...*, op. cit., Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Construcción del Estado...* op. cit., De la Calle, María Dolores: *La Comisión de Reformas...* op. cit., Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Reforma Social en España...* op. cit., Castillo, Santiago: *Historia de la UGT...* op. cit., Carreras, Albert; Tafunell, Xavier: *Historia económica de...* op. cit., Carr, Raymond: *España 1808-1975...*, op. cit.

### b. Descans dominical

Les primeres discussions sobre la conveniència de regular el descans dominical apuntaven la necessitat de prohibir el treball en diumenge als menors de diu anys i en aquells contractes en què no s'especificara cosa contrària, a més de ser aplicable als funcionaris i dependents de l'administració estatal. En aquesta línia s'expressava Cánovas quan presentà al Senat, el 7 d'abril de 1891, el Projecte de Llei de Descans Dominical. La lluita entre catòlics i laics fou intensa i endarrerí el pas del projecte. Dato presentà un projecte semblant en 1899, que el Senat aprovà, però que no es va arribar a discutir en el Congrés. Segismundo Moret va comunicar als governadors provincials la necessitat d'anar establint el costum del descans dominical entre els veïns, a fi d'anar creant hàbit i que la futura llei tinguera una major acceptació. Finalment, la Llei de Descans Dominical, que prohibia el treball en diumenge de forma general, es promulgà el març de l'any 1904 amb un caràcter civil, laic i intervencionista.

### c. Reducció de la jornada laboral

A finals del segle XIX, el treball a destall, les jornades contínues i la manca d'horari de descans foren les principals queixes del moviment obrer i una de les dades més dramàtiques que mostrava l'enquesta de 1884. La necessitat de descans per al treballador es feia cada vegada més evident per influència de la ciència mèdica, a més alguns empresaris començaven a observar que una reducció de la jornada laboral podia resultar rendible en termes productius. Emperò, la majoria d'empresaris s'amagaven rere el pretext moral d'evitar que els treballadors empraren eixe temps buit en vicis i, al mateix temps, rere la voluntat d'evitar que la producció nacional descendira.

L'obtenció de la jornada laboral de huit hores fou el resultat d'un procés continuat i complex. A banda de la Llei de descans dominical de 1904, s'anà reduint progressivament la jornada laboral màxima. Finalment, després del gran esdeveniment que fou la vaga de la Canadenca a Barcelona, el govern presidit per Romanones aprovà el decret de la jornada laboral de huit hores de 3 d'abril de 1919.

d. Lleis d'Accidents de Treball, d'Assegurança Obrera i d'Assegurança de Maternitat

L'economia política concebia el salari com el preu per la venda de la força de treball de l'obrer, però, desapareguda aquesta força, per vellesa o per minusvalidesa, l'obrer quedava al recer del manteniment familiar o de la caritat assistencial. Els primers teòrics de la qüestió social s'adonaren de la precarietat d'aquesta situació del qui, sent obrer però mancat de forces, no pot treballar. Una de les més innovadores propostes de resolució d'aquesta situació foren les assegurances obligatòries, d'implantació pionera a l'Alemanya de Bismark. Aquestes ordenaven la contribució obligatòria de l'obrer durant la seua vida laboral a un fons de pensió que, en cas d'infermetat o de jubilació, li permetria rebre una pensió amb què mantenir-se. Es convertia així al treballador proletari en posseïdor d'un tipus de propietat social amb una finalitat, també, eminentment social.<sup>45</sup>

La malaltia o l'accident físic en un treballador eren la principal causa de precarietat i, per això mateix, aquesta era una de les principals preocupacions del reformisme social.<sup>46</sup> L'escàs nivell dels sous dificultava molt la creació de caixes d'estalvis o de socors mutu, a més a més, la constitució d'aquestes es veia complicada per les traves econòmiques, jurídiques i administratives per a la seua creació. Cal destacar les Bases para una Llei sobre Invàlids de Treball, presentades per Azcárate a la Comissió en gener de 1887, que «desde el punto de vista social y jurídico considera a los patronos responsables, por imprudencia, negligencia o descuido, de los daños sufridos por los obreros» i, per tant, havien de pagar indemnitzacions a les famílies o als propis treballadors. Aquestes Bases foren acceptades per la Comissió però fracassaren els intents de convertir-les en llei. En 1890 Joaquín M<sup>a</sup> San Romà presentà un Projecte de Llei de responsabilitat industrial, seguint la línia de les Bases de 1887, i que, a grans trets, fou aprovada en la Llei d'Accidents de Treball de gener de 1900. Aquesta llei, a més de l'esmentat fons de compensació per a accidentats, comprenia el concepte de responsabilitat empresarial en cas d'accident i diverses mesures per a millorar, al mateix temps, els sistemes de prevenció.

---

<sup>45</sup> Sobre els canvis en la concepció de la funció social de la propietat i les entitats encarregades de la gestió d'aquesta cal consultar: Castel, Robert: *La metamorfosis de la... op. cit.*, i Rosanvallon, Pierre: *La sociedad de los iguales*. Barcelona, Seuil, 2012.

<sup>46</sup> Vid. Pons Pons, Jerònia; Silvestre Rodríguez, Javier (ed.): *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

D'altra banda, el 27 de febrer de 1908 nasqué, sota el govern d'Antonio Maura, l'Institut Nacional de Previsió que s'encarregaria de les assegurances socials, en especial del Retir Obrer, a l'Estat espanyol. Maternitat i una edat avançada eren, junt als accidents, les principals causes d'impossibilitat per al treball. Ambdós carències havien estat assenyalades des de la primera enquesta de la Comissió de Reformes Socials, reclamació que havia recollit l'Institut de Reformes Socials. Des dels seus inicis, l'Institut Nacional de Previsió reiteraria la necessitat de legislar per a cobrir aquestes dues causes de precarietat. Caldria esperar, però, fins 1919 per a que s'aprovara l'Assegurança Obligatòria del Retir Obrer, que fixava una cotització obligatòria i permetia, una vegada acabada la vida laboral, accedir a una pensió que garantira la subsistència de l'interessat. D'altra banda, el 1923 aparegué el Subsidi de Maternitat que oferia a les treballadores la possibilitat de rebre una pensió durant el període de l'embaràs. L'efectivitat d'aquest es completaria amb l'aparició de l'Assegurança de Maternitat el 1929.

e. Jurats mixtos

Els jurats mixtos són una peça necessària per a la negociació i per a evitar l'eclosió de conflictes i vagues. La Comissió de Reformes Socials el maig de 1893 aprovà un dictamen per al Projecte de Llei dels Jurats Mixtes. Aquest projecte era d'una gran complexitat tècnica i regulava tres mètodes de resolució de conflictes: conciliació, arbitratge i jurisdicció. Encara es plantejarien més projectes de llei, en els quals les atribucions de la negociació i l'arbitratge guanyaven en concreció. Finalment, la Llei de Tribunals Industrials i de Consells de Conciliació i Arbitratge Industrial s'aprovà el 19 de març de 1908.

f. Regulació del dret a vaga

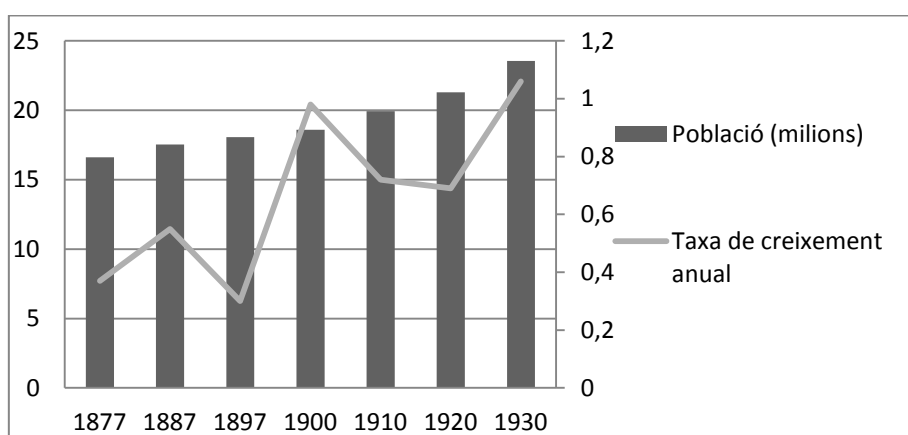
Les vagues constituïren el mitjà de reivindicació més potent en mans dels treballadors, emperò, els seus efectes econòmics podien resultar devastadors. Per tant, a fi que els treballadors pogueren emprar aquesta via reivindicativa i, al mateix temps, establir límits al potencial d'aquesta, es feia necessari regular el dret a la vaga. A tal fi calia esmenar l'article 556 del Codi Penal i perfilar la necessitat d'intervenció de l'Estat en el cas d'alteracions de l'ordre públic per causa de les vagues. El 28 de juny de 1901 la Comissió entregà al Ministeri un avantprojecte, que passà posteriorment a les Corts. El projecte es convertí en llei el 27 d'abril de 1909, durant el govern de Maura. Amb la



regulació de les vagues, el reformisme social aconseguia regular un dels principals instruments de lluita de la classe obrera.

#### g. El problema de l'habitatge

Des de meitat del segle XIX, la població espanyola havia augmentat considerablement. A més a més, a finals de segle, la concentració industrial i de serveis a les ciutats fomentaren l'emigració rural. Així doncs, ciutats com Barcelona, València o Madrid, hagueren de recórrer a eixamples per donar cabuda als nouvinguts. Però, encara així, els sectors treballadors tenien grans dificultats per accedir a una vivenda, ja que l'augment de la demanda feia augmentar el preu d'aquestes.



Creixement de la població d'Espanya. Font: elaboració pròpia a partir d'A. Carreras i X. Tafunell (2010)

L'augment de la insalubritat i el subhabitatge va fer necessària la intervenció estatal. Tant la Comissió de Reformes Socials com l'Institut de Reformes Socials es pronunciaren en aquest sentit, ja des de l'enquesta de 1884, i, de fet, efectuaren en 1903 una proposta formal d'actuació per mitjà de subvencions i exempcions fiscals als constructors de vivendes barates. El resultat d'aquest procés fou la Llei de Cases Barates de 12 de juny 1911, que donava avantatges als constructors a canvi de fer descendir el preu de les cases. Entitats públiques i privades s'acolliren a la iniciativa i s'inicià la construcció de vivendes que havien de sortir a la venda a un preu assequible.

Els resultats no foren els esperats i Carlos Canal y Migolla, Ministre de Treball, proposà una nova llei en 1921, que millorava els avantatges per als constructors a fi de facilitar l'accés a la vivenda a les classes més humils. Aquesta línia d'actuació es reforçaria amb Eduardo Aunós, Ministre de Treball durant la Dictadura de Primo de Rivera, i la tercera Llei de Cases Barates.

#### h. La qüestió agrària i el reformisme agrari espanyol

La qüestió agrària ocupa un lloc important dintre de la qüestió social. Era una preocupació heretada de la Il·lustració i a Espanya s'hi donaven les condicions per a que aquesta problemàtica fóra especialment significativa, ja que la importància relativa del camp respecte a altres sectors productius era molt rellevant i la mà d'obra ocupada en el sector no era gens menyspreable. A més a més, les condicions dels treballadors agraris eren especialment dures.

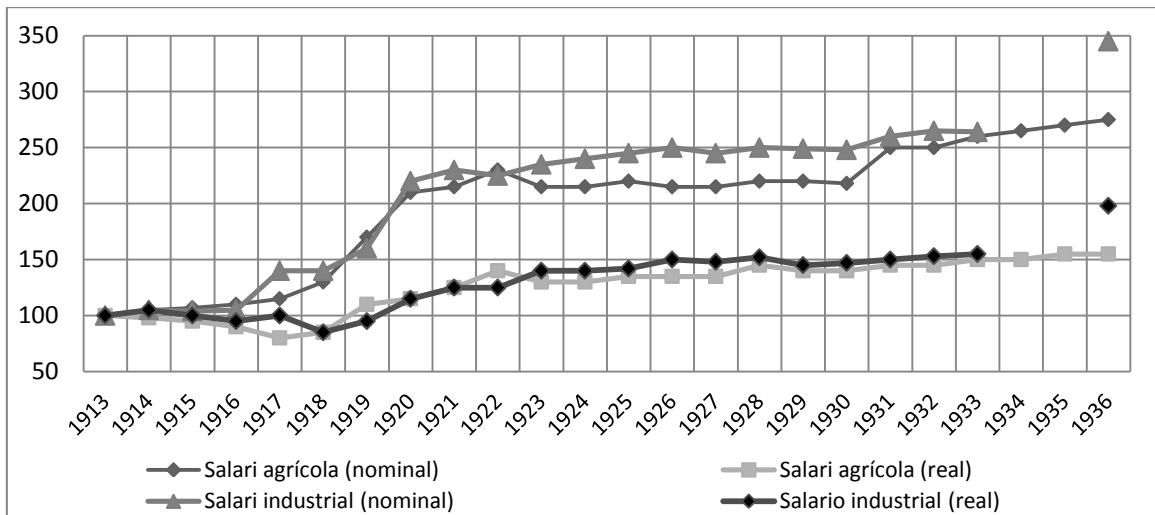
L'origen d'aquesta rudesia del camp espanyol l'explica amb solvència un dels principals protagonistes del procés de reforma social a Espanya, Rafael García Ormaechea: «No eran las leyes de señoríos aprobadas en España en los distintos momentos revolucionarios (1811, 1823, 1837) las que tenían la responsabilidad principal de haber creado el problema agrario, sino la jurisprudencia posterior, que había desvirtuado la aplicación correcta de esas leyes».<sup>47</sup> Aleshores, segons Ormaechea, el procés legislatiu per acabar amb el sistema feudal s'havia produït, però, la intervenció a posteriori de la jurisprudència havia acabat amb tot efecte que la legislació haguera pogut produir.

A finals del vuit-cents es produeix a Europa una greu crisi producte de la revolució dels transports i el desenvolupament capitalista a escala internacional. El petit camperolat es veu arruïnat al no poder competir en preus amb les potències exportadores. La resposta dels distints països, tal com indica Rosanvallon, fou el recurs al «nacional-proteccionisme».<sup>48</sup> Els efectes d'aquesta crisi foren l'augment de preus dels queviures i el descens dels rendiments agraris, llastant encara més el sector agrari. Fruit d'aquestes dificultats sorgiren tota una sèrie de reivindicacions camperoles, especialment virulentes a Andalusia. La Comissió de Reformes Socials en la seua enquesta de 1884 es va fer ressò de la penosa situació del camperolat, que, a més de males condicions de vida, tenia grans dificultats per a unir-se i formar un bloc reivindicatiu comú. En aquest sentit és d'especial interès l'informe de la Comissió sobre les condicions del camperolat andalús, que resultaven especialment dolentes.

---

<sup>47</sup> García Ormaechea, Rafael: *Supervivencias feudales en España. Estudio de legislación y jurisprudencia sobre señoríos*. Ruiz Torres, Pedro (ed.), Ugoiti Editores, Pamplona, 2002, pp. LXII-LXIII.

<sup>48</sup> Rosanvallon, Pierre: *La sociedad de los...*, *op. cit.* pp.160-177.



Salarios agrícolas e industriales. 1913- 1936 (1913=100). Font: A. Carreras i X. Tafunell (2010)

És precisament en aquest context de crisi del sistema agrari espanyol que cal situar la crítica de Joaquín Costa i les seues propostes de solució: «La cuestión social por excelencia era el problema agrario, que quedaría resuelto en una sociedad armónica de pequeños cultivadores autónomos y con agua de riego».<sup>49</sup> Costa defensava l'exploració de la terra amb distintes formules (des de les terres comunals fins a la petita propietat agrícola), però proposava la nacionalització com a mitjà per a posar en rendiment aquelles terres que no es trobaren en producció per manca d'esforç dels propietaris. Junt açò, propugnava un conjunt de millores tècniques, formatives, educatives i organitzatives, que inclogueren la comunitat agrària com a part fonamental d'una verdadera democràcia.

L'Europa d'aleshores estava reformant el món agrari per mitjà de la modificació dels contractes d'arrendament, de la colonització interior i de l'expropiació sense indemnització, recalcant la importància de la comunitat i el paper social de la propietat. A Espanya, la Comissió de Reformes Socials i l'Institut de Reformes Socials es feren ressò d'aquestes iniciatives europees i remeteren recomanacions semblants als governs. S'aprovà la Llei de Colonització Interior de 1907, però no tingué l'efecte esperat i els posteriors intents de reforma fracassaren (Canalejas, Dato, Sanz y Escartín). Tampoc es va aprovar cap llei referent als arrendaments, a la protecció front al desnonament o front a l'elevació de preus. De fet, la qüestió agrària seria un dels punts més candents amb què s'hauria d'enfrontar la Segona República Espanyola.

<sup>49</sup> Gómez Benito, Cristóbal (coord.): *Joaquín Costa y la modernización de España* (vid. especialment Forcadell Álvarez, Carlos: "De la escritura a la política. Los usos políticos del pensamiento de Costa"), Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, p. 390.

## 5. CONCLUSIONS

La implantació a Espanya del liberalisme i del capitalisme provocarien, com a la resta d'Europa, una sèrie de desequilibris socials que han rebut el nom de «qüestió social». A Espanya, a més, la trajectòria històrica i les condicions socioeconòmiques imprimiren en aquesta qüestió un caràcter propi, ja que la qüestió agrícola, per exemple, tindria un gran pes relatiu.

Al mateix temps, i també com a la resta de països occidentals, es plantejaren diverses propostes per a fer front al problema social que van des de la caritat cristiana fins la revolució proletària, passant pel paternalisme empresarial i la moralització dels obrers. La derrota dels moviments revolucionaris i el convenciment de certs sectors de la burgesia i les classes mitjanes de la necessitat i conveniència de cedir davant la intervenció de l'Estat en certes matèries a fi de millorar les condicions de vida dels treballadors, facilitaren que diversos grups donaren suport a aquesta intervenció i portaren avant projectes en aquest sentit. Els krausistes eren uns dels principals defensors de les reformes i a ells se sumarien altres sectors procedents del liberalisme, els catòlics socials, els reformistes obrers, etc. És a dir, tot un ventall d'ideologies que veien en la reforma social un camí per a aconseguir la conciliació de la societat i la dignificació de la qualitat de vida d'amples capes de la població.

La creació, el 1883, de la Comissió de Reformes Socials fou el primer pas cap a la institucionalització i l'oficialització de la reforma social. La seua tasca de recollida de dades i, més endavant, d'assessorament al govern en els projectes de llei, resultà cabdal (especialment la gran enquesta de 1884) per a fomentar la conscienciació de la societat sobre la gravetat de la «qüestió social» i sobre la necessitat i conveniència de fer-hi alguna cosa al respecte. El següent gran pas fou la creació de l'Institut de Reformes Socials el 1903, ja que suposà la institucionalització definitiva del procés de reforma social. L'Institut, amb certa precarietat de mitjans, tragué avant una gran tasca d'informació i assessorament, a més de desplegar (amb certes limitacions, també és cert) una xarxa descentralitzada de juntes col·laboradores i supervidores. Amb l'Institut, la tasca de la reforma social fou assumida per part del poder executiu i la seua activitat s'expandí per gran part de l'Estat. Els resultats, plasmats en forma de llei i mencionats més amunt, mostren una gran activitat per part d'aquest organisme. Emperò, els primers anys de la dècada dels vint suposaren un viratge de part del poder polític cap a postures menys aperturistes i més burocratitzadores respecte a la qüestió social. Aquesta línia

burocratitzadora va motivar l'absorció de l'Institut en el Ministeri de Treball l'any 1924, amb la qual cosa donem quasi per conclosa aquesta línia reformadora, que es veié substituïda per l'intervencionisme de la Dictadura de Primo de Rivera. Fins aquest moment, l'aprovació de lleis havia estat notable, no obstant, la seua realització pràctica havia estat més limitada. La Segona República intentà recuperar part d'aquestes iniciatives i portar-les, efectivament, a la seua realització pràctica, però, l'esclat de la Guerra Civil ho faria irrealitzable.

Cal veure en les institucions esmentades alguna cosa més que uns instruments d'assessorament i d'informació, ja que suposaren un lloc de diàleg i contrast entre opinions polítiques, socials i econòmiques molt contraposades (des d'industrials capitalistes fins a revolucionaris socialistes). En eixe aspecte es deixaren notar considerablement la influència del krausisme i la tolerància que aquest predica. A més a més, la Comissió i l'Institut suposaren un gran avanç en el mètodes estadístics i de recollida d'informació, de fet, la primera gran enquesta moderna és la realitzada per Azcárate amb motiu de l'inici de l'activitat de la Comissió de Reformes Socials.

En conclusió, el reformisme social a Espanya ha estat, especialment en el primer terç del segle XX, una de les principals tasques encomanades a l'Estat per a resoldre la «qüestió social», ja que estava en joc la supervivència o fractura de la societat. De manera primerenca, alguns intel·lectuals i polítics del moment (Pérez Pujol, Azcárate, Moret, Dato, Canalejas...) s'hi adonaren a finals del segle XIX i posaren els fonaments de la reforma social a Espanya. Emperò, i malgrat les seues limitacions, la tasca realitzada no és gens menyspreable, abans al contrari, resulta cabdal per a entendre el desenvolupament d'Espanya durant el primer terç del segle XX, ja que al voltant del reformisme giren les iniciatives polítiques de major abast del moment. El reformisme social es pot entendre no sols en un sentit polític i d'una manera lineal dins de la història del segle XX a Espanya, sinó també com un dels moviments transversals de major importància de cara a entendre la història del període.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- Barea, Arturo: *La forja de un rebelde*. Buenos Aires, Losada, 1966.
- Capellán de Miguel, Gonzalo: “Cambio conceptual y cambio histórico. Del pauperismo a la «cuestión social»”. *Historia Contemporánea*, nº29, (2004), pp. 539-590.
- Carr, Raymond: *España 1808-1975*. Barcelona, Ariel, 1985.
- Carreras, Albert; Tafunell, Xavier: *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*. Barcelona, Crítica, 2010.
- Castel, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona, Paidós, 1997.
- Castillo, Santiago: *Historia de la UGT: Un sindicalismo consciente 1873-1914*. Madrid, Siglo XXI, 2008.
- De la Calle, María Dolores: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto en la España de la Restauración*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.
- García Ormaechea, Rafael: *Supervivencias feudales en España. Estudio de legislación y jurisprudencia sobre señoríos*. Ruiz Torres, Pedro (ed.), Ugoiti Editores, Pamplona, 2002.
- Gil Cremades, Juan José: *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*. Barcelona, Ariel, 1969.
- Gómez Benito, Cristóbal (coord.): *Joaquín Costa y la modernización de España*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2011. En especial, el capítulo de Forcadell Álvarez, Carlos: “De la escritura a la política. Los usos políticos del pensamiento de Costa”.
- Jensen, Henrick (ed.): *The Welfare State. Past, Present, Future*. Pisa, Edizioni Plus, 2002.
- Martín Ramos, José Luis: *Historia de la UGT. Entre la revolución y el reformismo, 1914-1931*. Madrid, Siglo XXI, 2008.
- Palacio Morena, Juan Ignacio: *La Institucionalización de la Reforma Social en España (1883-1924). La Comisión i el Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- Palacio Morena, Juan Ignacio (coord.): *La Reforma Social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.
- Palacio Morena, Juan Ignacio (dir.): *La Construcción del Estado Social*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.
- Pons Pons, Jerònia; Silvestre Rodríguez, Javier (ed.): *Los orígenes del Estado del Bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.
- Rosanvallon, Pierre: *La sociedad de los iguales*. Barcelona, Seuil, 2012.
- Tavera, Susana (coord.): “El anarquismo español”, *Ayer*, núm. 45 (2002), pp. 13-219.
- VVAA: *Història del País Valencià. Època contemporània*. Barcelona, Edicions 62, 1990.