

El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo

FERMÍN RODRÍGUEZ-SAÑUDO*

La conmemoración del centenario de la creación del Instituto de Reformas Sociales en la que este trabajo se inserta ofrece una magnífica ocasión para rememorar la obra realizada por aquella institución, verdadero motor en las primeras etapas de la intervención del Estado en las relaciones laborales. Entre los variados aspectos que merece la pena recordar se encuentra sin duda la iniciación de una línea de presencia pública y de intervención en esa realidad social que desde entonces y hasta el presente no ha dejado de realizar su actividad: un servicio público de control del cumplimiento de las normas laborales con la consiguiente imposición de sanciones administrativas a los infractores.

No se propone este trabajo una descripción completa de la «cuestión social» surgida y tratada desde los poderes públicos en la España de la Restauración. Los datos de esa situación van a ser meramente recordados en la misma medida en que constituyen el telón de fondo sobre el que se produce el nacimiento de la Inspección de Trabajo.

Sin duda que en el análisis y exposición de las circunstancias que acompañaron el naci-

miento y primera ordenación de los servicios de inspección, así como su organización y competencias, será necesario conseguir despojarse de la mentalidad actual sobre lo que significa la acción administrativa: extensión y complejidad de su organización, importancia de los medios con los que cuenta para realizar su función, generalizada aceptación social de esta última, nivel profesional y técnico de las personas que la realizan o especialización y conocimiento sobre la realidad específica sobre la que actúa, entre otros muchos aspectos. En caso contrario, se correría el riesgo de valorar incorrectamente aquellas experiencias, que sin duda fueron valiosas e importantes en su momento, sobre todo por lo que supusieron de inicio real –aunque sometido a múltiples limitaciones y obstáculos– de una línea de intervención pública que rompía con lo que entonces era aceptado como normal. No siendo igual ni el contexto (político, económico, social) en el que tal experiencia se realizaba por primera vez, ni tampoco semejante el instrumental técnico y jurídico a disposición de lo que hoy se concibe como «Administración laboral», sería absurdo aplicar a aquellos primeros mecanismos de control y de sanción los criterios valorativos actuales. Tampoco la valoración de los resultados efectivos de su actividad podría intentarse con los criterios hoy utilizados; teniendo en cuenta además que incluso actualmente es

* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

apreciable un margen nada reducido de incumplimiento y de elusión por parte de los obligados, a pesar de la extensión de la organización administrativa y de los medios puestos a su disposición, ni una ni otros comparables a los existentes en los momentos iniciales que ahora se rememoran.

Este trabajo se inicia con unas indicaciones breves en torno a la realidad política, económica y social de la España de la Restauración, que a modo de esquemático esbozo sirva para recordar el marco en el que nace la institución que es objeto central del estudio. Aparte de que esos datos no son el objetivo principal de este último, es algo que ya ha sido expuesto suficientemente y con sobrada autoridad por los especialistas de la Historia en general y también de sus aspectos económicos y sociales.

A partir de ahí, el paso siguiente será el de rastrear en el contenido de las primeras normas laborales de finales del siglo XIX y comienzos del XX el dato de si existieron –y, caso afirmativo, en qué medida y con qué características–, mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento de lo regulado; mecanismos que en su caso podrían ser considerados como precedentes inmediatos de los medios de inspección específicos creados posteriormente.

La aproximación definitiva al objeto de este estudio –y, lógicamente, su parte más extensa–, toma como punto de partida la creación del Instituto de Reformas Sociales; el cual, como se comprobará, no parte de la nada en su iniciativa de creación de los servicios específicos de inspección, sino que necesariamente apoya tal iniciativa en ideas, proyectos y propuestas anteriores que no llegaron a realizarse. Habrá que recordar en esta sección, junto a las bases teóricas, sus normas de creación, la orientación de sus trabajos y las funciones que se le atribuyeron. Entre los resultados de sus iniciativas en el terreno de la normativa laboral se inscribe finalmente la creación de la Inspección del Trabajo. El análisis más pormenorizado de las normas que la

llevaron a cabo y que le proporcionaron una primera regulación sobre su organización y su funcionamiento será el objeto de la última parte de esta exposición.

1. SOBRE LA SITUACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA ESPAÑA DE LA RESTAURACIÓN

Por lo que al aspecto político se refiere, es conocido que se establece en España a partir de la Constitución de 1876 un régimen de monarquía liberal, entendido este último término según la doctrina del principal artífice de la restauración borbónica, Cánovas del Castillo; y ello en su versión conservadora, que se proponía establecerlo como solución que se situaría en un punto equidistante entre la anarquía destructora de la sociedad y la dictadura personal negadora de las libertades democráticas. El sistema político instaurado desde aquella fecha se apoya en el sufragio universal, pero entendido, al menos en una primera etapa, –como en sus precedentes inmediatos aplicados durante determinados períodos del reinado de Isabel II– como sufragio censitario o restringido, al que sólo tiene acceso una pequeña parte de la población del país, precisamente la de aquellos ciudadanos que tienen intereses materiales que defender, propietarios e industriales básicamente¹. Y

¹ Sobre la legislación electoral en los períodos 1876-1890 (sistema censitario) y 1890-1902 (cuando se establece ya el sistema de sufragio universal masculino), vid. J. VARELA y C. DARDE: «Los procesos electorales y la función parlamentaria», en Historia de España Menéndez Pidal (dir. J.M. JOVER ZAMORA), tomo XXXVI, La época de la Restauración (1875-1902), Espasa Calpe, Madrid 2000, págs. 119 y ss. Cfr. los datos del censo electoral español entre 1879 y 1887, en el que solamente entre un 4,5 y un 5,7 por ciento de la población censada o estimada son electores, en M. MARTÍNEZ CUADRADO: La burguesía conservadora (1874-1931), vol. VI de la Historia de España Alaguara, Alianza Editorial, Madrid 1973, pág. 57. Sobre la personalidad de Cánovas y sus ideas políticas, plasmadas estas últimas en la Constitución de 1876, vid. las consideraciones de R.

que desemboca, lógicamente, en una representación política en exclusiva de la clase burguesa, a quien se atribuye, además de la iniciativa en el sistema de producción económica, la dominación del sistema político desde el centro mismo del poder.

Este mecanismo de sufragio restringido se proyecta, por otra parte, sobre un sistema de partidos que en teoría se abre a cualquiera que pudiera formarse, pero que en la práctica se reduce a un «turno pacífico» entre liberales y conservadores, alternativamente en el poder por períodos equivalentes de tiempo como resultado, no tanto de elecciones limpias, como de decisiones tomadas en instancias oligárquicas de las propias formaciones políticas utilizando la apariencia de unas elecciones, en realidad manipuladas desde el poder². La orientación de las soluciones que al menos una parte de esa clase política está dispuesta a ofrecer y a aplicar, en su caso, en las cuestiones económicas y sociales que se plantean van a estar lógicamente condicionadas por la ideología, la mentalidad y los intereses de una fracción limitada de la sociedad española³.

CARR, Spain 1808-1939, Oxford University Press, Londres 1966, págs. 347 ss.

² Matiza MARTÍNEZ CUADRADO que «aunque la crítica científica, política y literaria de la época de la Restauración y posterior, al mencionar la «forma de gobierno» de España repite el tópico slogan de Costa «oligarquía y caciquismo», la realidad fue evidentemente mucho más compleja que la enunciada tan gráficamente»: La burguesía conservadora, cit., pág. 69. Más contundente la afirmación de R. CARR: «It was not a parliamentary regime with abuses; the abuses were the system itself»: Spain 1808-1939, cit., pág. 367. Sobre el «predominio del clientelismo» en los partidos políticos y las «máquinas caciquiles», más extensamente, J. VARELA y C. DARDE: «Las claves de la política oficial: jefes, familias y clientelas», en Historia de España Menéndez Pidal, cit., págs. 95 y ss.

³ Sobre la diferente actitud de liberales y conservadores alternativamente en el poder, vid. J.I. PALACIO MORENA: «Las reformas sociales» en Historia de España Menéndez Pidal (Dir. J.M. Jover Zamora), cit., pág. 423: «Las posiciones más conservadoras propugnan una política de represión y restauración del orden público. Los

En el aspecto económico, el período inicial de la Restauración conoce una etapa de crecimiento económico en términos reales, especialmente en el sector agrario, dominante con mucho en el sistema productivo español; pero que afecta igualmente a la producción industrial, todavía incipiente, pero no por ello menos evidente. Esta última, aparte de su todavía debilidad estructural, muestra importantes desequilibrios tanto desde el punto de vista sectorial como desde el punto de vista de distribución geográfica. La industria textil, siderúrgica y minera son los sectores emergentes que alcanzan unas primeras cotas de desarrollo, con una presencia mucho más limitada de otras actividades. La producción se concentra principalmente en unos determinados puntos geográficos: Cataluña en primer lugar, por lo que se refiere a la industria textil algodonera y también, aunque en tono menor, a la industria siderometalúrgica; Vizcaya, como importante foco industrial derivado de la utilización del mineral férrico y de una creciente actividad naviera; también Madrid, aunque a considerable distancia de los dos puntos territoriales anteriores. Ambos rasgos de la desequilibrada distribución industrial deberían prolongarse en España durante mucho más tiempo, más allá de los estrictos límites de la etapa aquí considerada.

Sea como fuere, se está asistiendo ya a un débil, pero no por ello menos real, nacimiento de un proceso de industrialización capitalista que habría de consolidarse desde los prime-

liberales, por su parte, tampoco llegan a medir claramente el alcance de los conflictos sociales, y vacilan entre la capitalización política de dichos conflictos tomados como signo de llevar más lejos las reformas sociales y políticas en curso, o su integración y represión para garantizar un cierto orden que permita consolidar el embrionario Estado liberal democrático.» Extensa y documentada noticia sobre las actitudes y las acciones de los diferentes sectores doctrinales y políticos en la España de la Restauración frente a la cuestión social, en F. MONTERO GARCÍA: «La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España (1890-1900)», en Revista de Trabajo num. 59-60 y 61-62 (1980), págs. 121 ss. y 35 ss., respectivamente.

ros años del siglo XX; proceso que se manifiesta con cierta claridad por el aumento de las inversiones –en el que participan en buena medida el capital extranjero y los capitales repatriados de América, estos últimos al compás de la pérdida de los últimos territorios de ultramar– y una cierta concentración de las estructuras empresariales⁴.

La referida estructura productiva tiene su traducción, como no podía ser menos, en la distribución de la población activa: siendo España todavía –y lo va a seguir siendo durante bastante tiempo– un país con una economía predominantemente agraria y sólo con una reducida producción industrial y una limitada actividad de servicios, aquella distribución personal sigue un esquema coincidente: más de dos tercios de la población activa trabaja en la agricultura y el tercio restante se reparte, prácticamente por mitad, entre los sectores secundario y terciario⁵. Datos del

⁴ Todos estos datos, más ampliamente, en J. VICENS VIVES: *Historia económica de España*, 40 ed., Ed. Vicens Vives, Barcelona 1965, págs. 596 ss. y 604 ss. Sobre el tránsito de la época preindustrial a una etapa «semiindustrial» por lo que respecta a la estructura productiva, y en lo que se refiere a los sectores que representan «el primer despertar industrial moderno del país durante los tres lustros que abarca el período inicial de la Restauración hasta 1890», vid. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora*, cit., págs. 159 ss. Una amplia síntesis de la situación de la economía española de la época (población, sistema productivo, papel del Gobierno en la economía, etc.) en G. TORTELLA: «La economía española 1830-1900», en *Historia de España* (dir. M. TUÑÓN DE LARA), vol. VIII, *Revolución burguesa, oligarquía y caciquismo (1824-1923)*, 20 ed., Ed. Labor, Barcelona 1981, págs. 11 ss.

⁵ Señala J. VICENS VIVES que según el censo profesional de 1900, el 68 por ciento de la población activa eran agricultores, el 16 por ciento trabajaba en la industria y la misma cifra en los servicios; aunque estas cifras ocultan datos básicos de estructura social, al no distinguirse entre clase media agrícola y jornaleros en el sector primario ni entre burgueses y proletarios en los dos restantes: *Historia económica de España*, cit. pág. 567. Sobre la composición de la oferta y la demanda de trabajo en esta época, extensamente, A. SOTO CARMONA, *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*, Editorial Anthropos, Barcelona 1989, págs. 43 y ss.

máximo interés para la comprensión correcta de la dimensión y de las características de los conflictos sociales surgidos en la España de la época y, derivadamente, de la reacción frente a ellos por parte de la clase política.

Porque es precisamente en ese marco político y económico característico donde va a surgir y se va a desarrollar la «cuestión social», expresión que, como es sabido, acuña en una fórmula de la época, abundantemente utilizada desde entonces, la situación de grave conflictividad social provocada por el sometimiento de una buena parte de los trabajadores asalariados a extremas condiciones de trabajo –salarios, jornada, abuso en la utilización de la fuerza de trabajo infantil y femenina y seguridad en el trabajo, como principales–, y también de vida en cuanto ciudadanos: salud, vivienda, educación, entre otras. A lo que se añade la resistencia de las clases dominantes a adoptar siquiera unas medidas mínimas para paliar tal situación⁶.

Esta «cuestión social», aunque coincidente en términos generales con la existente en otros países con anterioridad a la española, parece alcanzar en este último caso un grado de gravedad, de violencia y de tensión social bastante más alto. La explicación es por supuesto compleja⁷, interviniendo en ella múltiples fac-

⁶ Numerosos datos sobre estas condiciones de trabajo (salarios, jornada, seguridad laboral, trabajo de mujeres y niños ...) en A. SOTO CARMONA, *El trabajo industrial en la España contemporánea*, cit., págs. 509 ss.

⁷ Aunque sin restarle importancia, pero relativizando la intensidad de las expresiones conflictivas obreras durante la primera etapa de la Restauración, opina MARTÍNEZ CUADRADO: «Parece evidente que aunque conflictos obreros de las ciudades y del artesanado se conocían a lo largo de toda la historia del siglo XIX, especialmente en las grandes urbes industriales, y que por supuesto los conflictos del proletariado agrario se insertaban dentro de las corrientes ideológicas de su tiempo, las primeras y acaso más auténticas tensiones conflictivas de una moderna sociedad industrial no se manifiestan en España hasta precisamente las de 1917, donde se destacan no sólo los focos habituales o tradicionales de la inquietud obrera y campesina, sino una verdadera acción nacional del proletariado que representa cuantitativa-

tores; sin duda se encuentran entre ellos la insatisfacción frente a la situación política; las graves manifestaciones de injusticia social; el retraso, la timidez y la insuficiencia de las medidas tomadas por los poderes públicos para al menos atenuar las desigualdades sociales; y la actividad de organizaciones sociales más radicalizadas, como es el caso del anarquismo, especialmente en los medios industriales catalanes y en el campo andaluz.

Destáquese por otra parte que es en los primeros años de la Restauración cuando comienza a cristalizar una verdadera corriente reformista frente a la cuestión social; bien que todavía limitada a ciertos grupos de la burguesía, especialmente aquéllos que, influidos por las ideas del krausismo y organizados en torno a la Institución Libre de Enseñanza, van a ejercer su influencia sobre todo frente al partido liberal⁸; partido que parece adoptar una postura más abierta –no considerando la cuestión social como un mero problema de orden público frente al que haya que reaccionar en exclusiva con medidas represivas– y también más decidida, aunque sólo sea en sentido relativo, por comparación con las posiciones del partido conservador.

2. LA LABOR DE LA COMISIÓN DE REFORMAS SOCIALES

«Crea este Decreto una Comisión compuesta de personas que en sí mismas llevan

mente una fuerza organizada y capaz de enfrentarse al poder»: La burguesía conservadora, cit., págs. 163-164. Sobre las orientaciones básicas de la «aproximación humanitaria» al problema obrero de la España de esta época, comprobables en normas jurídicas, documentos políticos, informes y obras doctrinales, cfr. A. MONTÓYA: Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España, Ed. Civitas, Madrid 1992, págs. 30 ss.

⁸ Sobre este movimiento y su influencia sobre ese partido, pero también sobre las corrientes reformistas conservadoras y la propia acción del movimiento obrero, vid. J.I. PALACIO, «Las reformas sociales», cit., págs. 425 ss.

sobrada garantía de imparcialidad, de suficiencia, de seriedad y de acierto para el cumplimiento de su alto cometido, y a las cuales el Gobierno va a rodear, quizás por primera vez en España, de cuantos elementos y medios pueda facilitarles para que plenamente la realicen.» Así se expresaba, con algún optimismo no exento de cierta retórica, la Exposición de Motivos del Real Decreto de 5 de diciembre de 1883; disposición que creaba, según su artículo 11, una «Comisión con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectan a las relaciones entre el capital y el trabajo».

Esta Comisión de Reformas Sociales supuso en su momento una operación de clara acentuación de las corrientes reformistas que, tímidamente aún, se habían manifestado desde los primeros años de la Restauración; operación que se enmarcaba en un contexto de mayor aceptación de una intervención pública en las cuestiones laborales, cuando la misma conflictividad social se había incrementado y se buscaban –todavía sin un proyecto definido y con la oposición de una parte de la clase política– los medios para abordarla y resolverla.

No es sin embargo la creación de un organismo de este tipo una iniciativa totalmente nueva; otras propuestas de creación de comisiones con funciones informativas habían sido ya presentadas algunos años antes, aunque su naturaleza no fue la misma; se trataba en aquellas otras ocasiones de comisiones parlamentarias de información sobre la misma materia, «el estado de las clases trabajadoras»: la primera de ellas tras la Revolución de 1868 y la segunda durante la efímera I República en 1872. Ninguna de tales iniciativas habría de conducir a ningún resultado práctico⁹. En contraste con ellas, la Comisión

⁹ Sobre las circunstancias de la creación de tales comisiones, vid. M.R. ALARCÓN CARACUEL: El derecho de

que ahora se creaba efectivamente se caracterizaba por ser un organismo encuadrado en el Ministerio de la Gobernación, aunque dotado de una cierta autonomía¹⁰.

Calificada por voz autorizada como «primer germen de la futura Administración de Trabajo»¹¹, se le encomendaron desde el momento de su creación tanto labores de estudio e información como de preparación de proyectos legislativos en materia social; es lo cierto sin embargo que la imagen que hoy se conserva de este organismo responde más a la primera de esas tareas que a la segunda¹². Y ello a pesar de que en la reorganización a la que se somete la Comisión en 1890 se acentúa su carácter de organismo encargado de la preparación de proyectos de ley, sin perjuicio de mantener la primera de sus tareas¹³;

asociación obrera en España (1839-1900), Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid, 1975, págs. 211-212; los textos de ambas resoluciones de creación de las comisiones, en págs. 375-376. Cfr. J.I. PALACIO, «Las reformas sociales», cit., pág. 423.

¹⁰ El artículo 31 del Real Decreto de creación disponía: «La Comisión se constituirá en el Ministerio de la Gobernación en el local que al efecto se designe; los elementos necesarios para llenar su cometido, tanto de personal como de material, serán puestos a su disposición por el Ministro de la Gobernación. Una vez constituida la Comisión, ella misma organizará sus trabajos y bajo la dirección de su Presidente, nombrará sus Secretarios y procederá a reunir los antecedentes necesarios y a redactar el programa de sus trabajos».

¹¹ A. GALLART FOLCH: Derecho español del Trabajo, Editorial Labor, Barcelona 1936, pág. 35.

¹² Plantea A. MARTÍN VALVERDE la hipótesis de si en la realidad se utilizó la función de estudio atribuida a la Comisión como pretexto para el abordaje directo y decidido de la solución de los problemas sociales: «La formación del Derecho del Trabajo en España», Estudio preliminar a La legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1836, Congreso de los Diputados, Madrid 1987, pág. XLIX.

¹³ En la Exposición de Motivos del Real Decreto de 13 de mayo de 1890 se señalaba: «El Gobierno se propone, porque lo aconsejan así las circunstancias, ensanchar la esfera de acción de la (Comisión) y someter a su estudio nuevos trabajos, entre ellos el examen de las peticiones que han formulado recientemente los representantes de las clases trabajadoras, a fin de aquilatar el

transformación que en alguna medida reflejé una posición más decidida en favor de la intervención del Estado en los problemas laborales¹⁴.

En el primero de los aspectos de los trabajos de la Comisión destaca, como es de sobra conocido, la elaboración de un «Cuestionario» que aparecía como anexo de la Real Orden de 28 de mayo de 1884 sobre constitución de Comisiones provinciales y locales de Reformas Sociales; cuestionario que fue sometido por aquellas comisiones a personas e instituciones mencionadas en el artículo 10 de la citada disposición¹⁵. Estaba formado este cuestionario de 223 preguntas divididas en 33 secciones o apartados, en las que se solicitaba tanto aportaciones sobre datos reales de

fundamento de sus quejas y la eficacia de los remedios que reclaman (...); su artículo 61 establecía como «objeto especial de sus trabajos» preparar «todos los proyectos de ley, lo mismo los que procedan de su propia iniciativa, como los que, a propuesta del Gobierno, le sean sometidos» y también «someter al Gobierno todos aquellos proyectos de decreto o de ley que estime conducentes a a los siguientes puntos taxativamente señalados en la información obrera (...)».

¹⁴ Para M.D. DE LA CALLE, este aumento de sus competencias «supone a nuestro juicio un avance gradual hacia la institucionalización del reformismo social del Estado»; y también: «se trata de un aspecto bastante abandonado por la historiografía, porque, a nuestro juicio, se ha considerado más su finalidad informativa, analizada como «plataforma de discusión doctrinal» de las organizaciones obreras, o lugar de confrontación ideológica de grupos sociales y políticos, o como el acervo de datos para el conocimiento de la realidad social de finales del siglo XIX. Su aportación a la legislación social española, en cambio, ha quedado relegada o casi olvidada»: La Comisión de Reformas Sociales. 1883-1903, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, págs. 235 y 277, respectivamente.

¹⁵ Se señalaban en ese artículo: «la prensa, tanto política como profesional», «las personas que especialmente se hayan ocupado de estas cuestiones», «las Asociaciones de obreros», «las Sociedades, Compañías, Círculos Ateneos», «las Facultades de Derecho y de Medicina de las Universidades, los Colegios de Abogados, las Academias de Legislación, las Juntas provinciales de Agricultura, Industria y Comercio», «las Sociedades Económicas de Amigos del País» y otras.

la situación social y económica de los trabajadores (con toda seguridad, las más numerosas) como valoraciones u opiniones sobre la misma situación. Y también, desde otro punto de vista, tanto sobre aspectos puramente laborales (huelgas, asociaciones obreras, salarios, jornada, trabajo de mujeres y niños, entre otras) como sobre instituciones sociales y económicas (créditos, arrendamientos rústicos, previsión y seguro, impuestos, industrias explotadas por el Estado, entre ellas). A pesar de las dificultades y limitaciones con que tropezó en la práctica la labor de información realizada a través del cuestionario y a pesar de haberse conseguido, por las mismas razones, sólo una información desigual e incompleta, ninguna duda puede haber sobre el interés que el conjunto de esta última ofrece para el conocimiento de la realidad social de la España de su tiempo¹⁶.

Destáquese ahora que a lo largo de esas 223 preguntas no existió ni la más simple alusión a la necesidad o siquiera mera conveniencia de montar cualquier mecanismo de control del cumplimiento de la todavía incipiente normativa social. Cuestión que, sin forzar lo más mínimo el objetivo general de la información que se solicitaba podría haberse incluido, al menos en sus términos más generales. Probablemente la explicación de tal carencia descansa en una insuficiente preocupación o sensibilidad de la clase política y de los mismos redactores del cuestionario sobre el problema: repárese que en el docu-

¹⁶ Sobre el contenido del cuestionario, el desarrollo y la realización del proyecto, dificultades encontradas, respuestas y resultados obtenidos, extensamente en M.D. DE LA CALLE, *La Comisión de Reformas Sociales*, cit., págs. 62 ss. Sobre la escasez de medios, indiferencia de los sectores políticos burgueses, contestación obrera y otras dificultades con las que tropezó la labor de la Comisión, M.C. PALOMEQUE: *Derecho del Trabajo e ideología*, 50 ed. revisada, Ed. Tecnos, Madrid 1995, pág. 64. Señala también la paulatina pérdida de influencia y de efectividad de la Comisión A. SOTO CARMONA, *El trabajo industrial en la España contemporánea* ..., cit. pág. 265.

mento se incluyeron cuestiones sobre la intervención pública, directa o indirectamente relacionada con la situación de las clases trabajadoras, pero siempre de un tipo diferente, como es el caso de los impuestos que afectaban a dichas clases (apartado XXX), industrias explotadas por el Estado (XXXI) u obras públicas (XXXII). No hay que descartar que en el texto definitivamente aprobado, de cuya primera redacción se encargó Gumersindo de Azcárate, quedasen eliminadas algunas cuestiones sobre la mencionada intervención de vigilancia por parte del Estado. No parece existir sin embargo ningún dato de hecho que permita apoyar esta hipótesis¹⁷.

3. LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA Y CONTROL EN LAS PRIMERAS LEYES LABORALES

En contraste con lo que se acaba de indicar, la lectura de las leyes de contenido laboral que se fueron aprobando en los últimos años del XIX y primeros del XX permite comprobar que la atención al aspecto de la vigilancia de su cumplimiento estuvo bien presente¹⁸. Por reducida que fuera y aún con las carencias e imperfecciones de las que se habla inmediatamente, hubo en sus redactores una mínima preocupación por la cuestión y también por su lógico complemento de aplicación de medidas sancionadoras.

La inexistencia de una Administración laboral propiamente dicha en este momento impuso la utilización, para esa tarea de control, de autoridades u organismos existentes, a los que se atribuyeron unas competencias que iban más allá de lo que les correspondía por su

¹⁷ Datos sobre la preparación y aprobación definitiva del texto del cuestionario en M.D. DE LA CALLE: *La Comisión...*, cit., págs. 59-61.

¹⁸ Datos sobre la ineficacia de las primeras leyes laborales españolas, desde finales del siglo XIX hasta los primeros del siglo XX, de la que fueron conscientes tanto políticos como estudiosos de la situación social, en A. MONTOYA: *Ideología y lenguaje* ..., cit., págs. 69 ss.

propia naturaleza¹⁹. En algunos casos se preveía para esta función la creación de órganos de base corporativa, con representación patronal y obrera, aunque también con presencia de ciertas autoridades u otras representaciones²⁰.

En estas primeras normas puede observarse una cierta vacilación entre la vía penal y la administrativa a los efectos de establecer la exigencia de lo legislado. Así, la Ley Benot sobre condiciones de trabajo en talleres estableció multas²¹; la Ley de 26 de julio de 1878 sobre prohibición de trabajos peligrosos a los menores de 16 años impuso sanciones penales a los infractores²²; la Ley de 13 de marzo

¹⁹ El artículo 3 de la Ley de 26 de julio de 1878 sobre prohibición de trabajos peligrosos de los niños señalaba las penas establecidas en el artículo 352 del Código Penal a los Gobernadores y Alcaldes «que toleraren la infracción de cualquiera de las disposiciones de esta Ley o no lo (pusiesen) en conocimiento de la Autoridad judicial competente».

²⁰ Es el caso del artículo 8 de la Ley de 24 de julio de 1973 (Ley Benot): «Jurados mixtos de obreros, fabricantes, Maestros de escuela y Médicos, bajo la presidencia del Juez municipal, cuidarán de la observancia de esta ley y de su reglamento en la forma que en él se determine, sin perjuicio de la inspección que a las autoridades y Ministerio fiscal compete en nombre del Estado»; aunque en el «artículo transitorio» se disponía que «interin se establecen los Jurados mixtos, corresponde a los Jueces municipales la inmediata inspección de los establecimientos industriales, objeto de esta ley.» Por su parte, el artículo 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900, sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños, ordenaba al Ministro de la Gobernación el nombramiento de Juntas provinciales y locales, también de composición básicamente corporativa, con funciones, entre otras, de «inspeccionar todo centro de trabajo» y de «cuidar de que tengan condiciones de salubridad e higiene». Los artículos 31 a 36 de su reglamento, aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, regulaban el nombramiento de inspectores y el ejercicio de sus funciones. Sobre este aspecto de los mecanismos de exigencia del cumplimiento de las normas en este período, vid. A MARTÍN VALVERDE: La formación del Derecho del Trabajo ..., cit., pág. LV.

²¹ Artículo 7: «La falta de cumplimiento a cualquiera de las disposiciones anteriores será castigada con una multa de 125 a 1.250 pesetas».

²² Artículo 11: «Incurrirá en las penas de prisión en su grado mínimo y medio y multa de 125 a 1.250 pese-

de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños establecía también multas gubernativas²³.

La inexistencia de organismos administrativos especiales para llevar a cabo las tareas de inspección, por otra parte, se acompañó a veces de una paralela carencia de procedimientos para la imposición de las sanciones administrativas previstas, cuando éste es el caso; mientras que, en contraste, en otras ocasiones tal procedimiento se regula con algún detalle²⁴.

Existen también otros aspectos de interés en el contenido de estas normas que merece la pena recoger. Es uno de ellos la previsión de actuaciones preventivas en los centros de trabajo con la finalidad de comprobar sus condiciones en el inicio de actividades laborales²⁵. También la inclusión expresa e insistente de la materia de seguridad e higiene en el trabajo, a pesar de tratarse de normas de contenido material muy limitado y de no existir todavía una normativa sistemática y completa de su regulación²⁶. Y, aunque esta mención puede

tas, señaladas en el artículo 501 del Código Penal: (sigue la descripción de las conductas de los que empleen menores en las actividades prohibidas)».

²³ Artículo 13: «Las infracciones de esta Ley se castigarán con multas de 25 a 250 pesetas, exigibles solamente a los patronos, salvo el caso de que resulte manifiesta la irresponsabilidad de los mismos».

²⁴ Ejemplo sobresaliente de este segundo caso, los artículos 24 a 30 del Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, Reglamento de la Ley de 13 de marzo sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños: atribución a los alcaldes de hacer efectivas las multas, notificación al infractor, recursos y vía de apremio, entre otras cuestiones. El artículo 18 de la Ley declaraba ya como pública «la acción para denunciar los hechos» que la infringiesen.

²⁵ El artículo 9 de la Ley Benot dispuso: «Promulgada esta Ley, no se construirá ninguno de los establecimientos de que habla el artículo 11 (fábrica, taller, fundición o mina) sin que los planos se hayan previamente sometido al examen de una Jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de éste, respecto sólo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros».

²⁶ Además de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Benot, citado en la nota anterior, el artículo 36 del Real

considerarse como algo anecdótico si contemplada desde la perspectiva actual, la inclusión entre las materias sometidas a inspección y sanción, junto a las laborales en sentido estricto, de otras que respondían a la preocupación de los reformadores sociales por conseguir, además del bienestar material de los trabajadores, la elevación de su nivel moral²⁷.

En contraste con las previsiones legales citadas, otras normas de la misma época, aunque un tanto posteriores, no contienen precepto alguno sobre infracciones o sanciones²⁸.

En conjunto, sin embargo, sí puede concluirse sobre la existencia de una mínima conciencia del problema del incumplimiento de estas primeras normas laborales y, en consecuencia, de la necesidad de organizar la vigilancia y de reaccionar contra las infracciones. Preocupación que todavía no pudo materializarse, por la carencia de una infraestructura administrativa especializa-

da, en un organismo de inspección propiamente dicho; pero que sería el germen de lo que al poco tiempo se traduciría en su efectiva creación.

4. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

A pesar de todos los obstáculos y limitaciones, la reforma social había conseguido avanzar significativamente al llegarse a los últimos años del siglo XIX. Lo había hecho, en primer lugar, mediante la aprobación de unas normas que, aunque todavía de contenido sencillo, nada ambiciosas en sus objetivos, sobre las cuestiones laborales que se estimaron más necesitadas de regulación. Y también lo había hecho en un segundo aspecto que ahora interesa resaltar más: el de la institucionalización de la reforma misma, materializada en la creación de organismos que anuncian y proyectan la intensificación de la intervención pública en las relaciones de trabajo. En efecto, el camino abierto por la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales no habría de cerrarse sino que, por el contrario, iba a prolongarse con nuevos ímpetus.

4.1. El precedente del proyectado Instituto del Trabajo

A esa línea respondía, recién iniciado el siglo, el proyecto presentado en el Congreso en 1902 por el ministro liberal Canalejas; proyecto que los avatares políticos del momento impidieron llevar a una votación final en el Senado que hubiera supuesto la creación de un «Instituto del Trabajo». Aunque frustrada, tal iniciativa tiene el valor de precedente inmediato y directo del posteriormente creado Instituto de Reformas Sociales, de cuya organización y funciones formaron parte no pocas de las líneas esenciales del proyecto de 1902.

Decreto de 13 de noviembre, Reglamento de la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y menores, establecía: «Los inspectores encargados de velar por el cumplimiento de la Ley dirigirán sus visitas a inspeccionar las condiciones higiénicas del taller (...). La inspección de higiene del taller abarazará la limpieza, salubridad y seguridad del establecimiento».

²⁷ Vid., por ejemplo, la competencia atribuida a las Juntas locales por el mencionado artículo 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños: «velar por el cumplimiento de esta ley, singularmente donde se reúnan obreros de ambos sexos, para que se observe una disciplina que evite todo quebranto de la moral o de las buenas costumbres.» Por su parte, el artículo 36 del Reglamento de esta Ley, aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, señalaba entre las obligaciones de los inspectores la de «inspeccionar (...) el cumplimiento de la obligación escolar» establecida en el artículo 8 de la Ley de 13 de marzo.

²⁸ Son los casos, entre otros, del Real Decreto de 25 de enero de 1908 sobre industrias y trabajos prohibidos total o parcialmente a los niños y a las mujeres menores de edad; y del Real Decreto de 18 de noviembre de 1908 sobre trabajo a bordo de los menores de 14 años.

Inspirado en organismo existentes en otros países, el *non nato* Instituto mantenía igualmente con respecto a la Comisión de Reformas Sociales más de un punto de coincidencia: en realidad, en la concepción de sus inspiradores, seguía siendo en lo fundamental, más que un órgano de la Administración activa, un centro dedicado al estudio e información de la totalidad de las cuestiones sociales del momento y también órgano consultivo del Gobierno en estas mismas materias. Coincidió también con aquella Comisión en la integración orgánica en su seno de representaciones patronal y obrera, así como en su descentralización organizativa, a través de delegaciones o consejos locales en todo el territorio nacional. Pero, al mismo tiempo, presentaba algunos rasgos diferentes, que en cierta medida mostraban un cambio institucional: el Instituto no hubiera estado vinculado, como la Comisión de Reformas Sociales, al Ministerio de la Gobernación — de connotación más política — sino al de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas; por otra parte era también apreciable en el proyecto un más intenso grado de autonomía del organismo con respecto a la Administración activa²⁹.

²⁹ Para un conocimiento completo del proyectado Instituto, proceso de gestación y de elaboración del proyecto, su discusión en las Cortes e ideas fundamentales sobre su organización, sus funciones, sus medios y los funcionarios a su servicio, entre otros aspectos de interés, es indispensable la consulta de la obra de la que fueron autores algunos de los que intervinieron decisivamente en su preparación y su impulso parlamentario: ADOLFO BUYLELLA-ADOLFO POSADA-LUIS MOROTE, *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social española*, Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid 1902; edición facsímil, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1986. La obra incluía un extenso «Discurso preliminar» de José Canalejas en el que este político sintetizaba sus propias ideas sobre la acción del socialismo y el anarquismo en varios países europeos, la necesaria intervención del Estado en materias sociales, la regulación del contrato de trabajo, la libertad de asociación obrera, la regulación de la huelga y otras varias cuestiones. También incluía como Anexo un Informe de J.UÑA sobre

En la discusión parlamentaria se exteriorizaron posturas todavía muy contrarias a esta intensificación de la intervención pública; y, más concretamente, a la nueva inspiración que subyacía en el fondo de esta nueva iniciativa de un organismo más ambicioso en sus planteamientos que la Comisión de Reformas Sociales. Posturas contrarias que lógicamente se enfrentaron con las cada vez más favorables a trasladar al terreno de los hechos concretos la discusión sobre los principios abstractos de la reforma social³⁰.

En el proyecto de ley que aprobó el Congreso de los Diputados pero no el Senado, el Instituto del Trabajo quedaba encargado, además de recoger y clasificar «los datos y noticias referentes al trabajo en España y en el extranjero» y de «preparar los proyectos de ley y emitir las consultas que el Gobierno le someta», de «organizar la estadística y la inspección del trabajo» (artículo 11). Los «Consejos locales», cuya creación se preveía en el artículo 31, habrían de «coadyuvar a las funciones de inspección y de estadística» (artículo 41). El artículo 51 por su parte preveía que «los funcionarios técnicos del Instituto (podrían) ser nombrados libremente por el Ministro (de Agricultura, Comercio, Industria y Obras Públicas), con arreglo a las condiciones seña-

Institutos de Trabajo o similares existentes en varios países europeos y Estados Unidos (organización, funciones, obra realizada hasta el momento, etc.). Opina J.I. PALACIO que «no es una inquietud superficial por el mantenimiento del orden público lo que late en el proyecto. Está en juego la conservación y desarrollo del sistema democrático (...) La intervención del Estado se concibe como un deber ético que dote de contenido social a la democracia consagrada, al fin, como condición y forma definitiva del Estado»: *Las reformas sociales*. cit., pág. 440.

³⁰ Así lo señala J.I. PALACIOS en *Las reformas sociales*, cit., pág. 442. Cfr. sin embargo, sobre las posiciones del partido conservador frente al proyecto, la opinión algo más matizada de SANTIAGO CASTILLO, «Prólogo» a la edición facsímil cit. de *El Instituto del Trabajo*, págs. 17-18.

ladas en el Decreto orgánico que al efecto acuerde el Consejo de Ministros»³¹.

La inclusión, entre las funciones a desarrollar por el Instituto, de las de inspección del trabajo expresaba la especial preocupación de los promotores de la ley por organizar un servicio específico de este tipo, que el demostrado incumplimiento de las normas sociales hacía necesario. En efecto, ya en los primeros esbozos de lo que se entendía que había de ser el Instituto se había planteado la cuestión de la asunción de tal función; y en su caso con qué organización para lograr la independencia en la realización de estas tareas y al mismo tiempo su aceptación tanto del lado empresarial como del lado de los trabajadores³².

La cuestión no había quedado limitada a un planteamiento general o abstracto; los promotores del proyecto estudiaron con alguna atención y extensión los distintos precedentes ya existentes en España sobre realización de tareas de vigilancia, siendo conscientes de sus limitaciones y carencias; compararon los diferentes sistemas de inspección operativos en varios países europeos, valorando las variantes de organización y funcionamiento de cada uno de ellos. Y se inclinaron definitivamente por rechazar la atribución de funciones inspectoras a las personas u organismos a los que hasta el momento se había confiado, para atribuirlos a «inspectores especiales», esto es, personas que al mismo tiempo reuniesen condiciones de conocimientos técnicos suficientes, moralidad, competencia e independencia³³.

³¹ El texto completo del Proyecto de ley, en la forma definitiva en que quedó aprobado en el Congreso de los Diputados, se incluye como «Apéndice tercero» en El Instituto del Trabajo, cit., págs. 221-223; un «Esbozo del proyecto de Decreto orgánico del Instituto», en el «Apéndice cuarto» de la misma obra, págs. 227-230.

³² Vid a este respecto El Instituto del Trabajo, cit., pág. 8.

³³ Extensamente sobre todo ello, en especial en la exposición de los servicios de inspección existentes en

Un primer paso para el establecimiento de un verdadero servicio de inspección había quedado ya anunciado y esbozado en el frustrado proyecto de 1902. Tal iniciativa, sin embargo, no habría de quedar por completo truncada, puesto que habría de tener su continuidad, ahora ya en el terreno de la realidad, con la creación posterior del Instituto de Reformas Sociales. Organismo que, como se comprobará inmediatamente, aprovechó en buena medida las ideas de organización y de funcionamiento que habían inspirado el proyectado Instituto del Trabajo; incluida en ellas la creación de un servicio de «inspección del trabajo» fundamentada en criterios básicamente coincidentes.

4.2. Su creación: organización y funciones

Sólo un año más tarde se aprobaba, no por vía parlamentaria sino por el Gobierno directamente, la norma de creación del Instituto de Reformas Sociales. En ese acto quedaban plasmados los nuevos planteamientos de la reforma social española que, entre otras cosas, conduciría casi inmediatamente a la creación definitiva de la inspección de trabajo.

En efecto, por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se establecía «un Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras» (artículo 11). La Exposición de Motivos de la disposición

ese momento en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Suiza y Austria y también sobre la opción en favor de un servicio de inspección centralizado en el mismo Instituto del Trabajo «con todas las condiciones de garantía que auguraran un buen éxito», El Instituto del Trabajo, cit., págs. 69-94.

subrayaba que «se hace ya indispensable un organismo adecuado» para perfilar la reparación de los accidentes de trabajo y otras materias», «desarrollar gradual y sistemáticamente nuestra legislación social y conseguir incorporar a la vida nacional lo que en ella se disponga». Todo ello «en la orientación significada por ambas Cámaras al examinar el proyecto de Ley, que no llegó a votación definitiva, sobre el Instituto del Trabajo.» La continuidad con respecto al ya comentado proyecto quedaba así explicitada con plena claridad³⁴.

El Real Decreto de creación del Instituto era una norma muy breve, que en lo fundamental se limitó a diseñar sus líneas maestras: sus funciones; su composición por treinta «individuos», dieciocho de ellos de libre designación por el Gobierno y otros doce

³⁴ Para GALLART FOLCH, «era el Instituto, a la vez, un centro de estudios, una oficina administrativa del trabajo y un incipiente organismo corporativo. No era sólo, pues, como preparador de proyectos de ley, un auxiliar meramente técnico del ministro de Gobernación, sino como en el trabajo preparatorio intervenían las representaciones patronales y obreras, constituía la elaboración de estos proyectos una discusión previa por los elementos afectados, discusión de una gran utilidad práctica»; añade que aquel triple carácter «convirtió al Instituto, en el aspecto científico, en laboratorio privilegiadísimo para estudios y experiencias sociales, lo que explica su valor y eficiencia. Pero, a pesar de disponer de tan magnífico laboratorio social, si no queremos excedernos en el justo elogio que merece el Instituto de Reformas Sociales y sus hombres, debemos de (sic) confesar que algunos de sus trabajos y proyectos pecaron de un exceso de preparación literaria y, en cambio, adolecieron de defecto en el conocimiento de la complejidad y especiales características de los problemas sociales españoles»: *Derecho español del Trabajo*, cit., pág. 38. Para C. BERNALDO DE QUIRÓS, el Instituto «en los veinte años que tuvo de existencia realizó una meritoria labor, no sólo preparando importantes documentos legislativos y elaborando estadísticas e informaciones sobre temas nuevos y difíciles, sino organizando la Inspección de Trabajo, para asegurar el cumplimiento de las leyes protectoras de los trabajadores, y dando origen a otros organismos de tanto interés como el Instituto Nacional de Previsión, fundado en 1908»: *Derecho Social*, Instituto Reus, Madrid 1932, págs. 9-10.

patronos y obreros; su organización en tres secciones; y el encargo al primer grupo de constituirse en comisión y «formular un proyecto de Reglamento orgánico». En su artículo 7 se disponía que «habiendo quedado terminada la misión de la Comisión de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Instituto se (haría) cargo de la documentación y libros que a aquélla le (pertenecieran)»³⁵.

El previsto Reglamento orgánico se aprobó al poco tiempo por Real Decreto de 15 de agosto de 1903, que en contraste con el de creación es una disposición extensa en la que con mucho mayor detalle se regularon las competencias del Instituto, su composición y sus órganos directivos, el procedimiento para la elección de representantes patronales y obreros (que posteriormente fue modificado por Real Decreto de 24 de noviembre de 1904), la organización y funcionamiento de las secciones y el procedimiento general. Sin que en este momento sea posible exponer la totalidad de estas materias, sí parece conveniente detenerse en lo relativo a la de vigilancia y control de la legislación laboral, sobre la que a estas alturas de su evolución se proyecta ya un notable incremento de atención³⁶.

Así, el artículo 4 del Reglamento establecía la competencia del Instituto «en lo que concierne a cuidar de la ejecución de las leyes del trabajo», señalando que ello «le autori-

³⁵ Subraya PALACIO MORENA que en el nacimiento de una sociedad más compleja, con la necesidad de una nueva articulación social que diera cauce a la participación de las masas, la experiencia del Instituto lo convirtió en una institución excepcional, capaz de responder de algún modo a aquella necesidad: Las reformas sociales, cit., pág. 448. Por su parte, A. MARTÍN VALVERDE pone de relieve la continuidad de fondo de la labor del Instituto respecto de la realizada por la Comisión de Reformas Sociales, con la misma inspiración ideológica, las mismas personas y la misma actitud «científica» ante la solución de los problemas laborales y sociales: La formación del Derecho del Trabajo ..., cit. págs. L-LI.

³⁶ Sobre esta mayor preocupación por parte de los poderes públicos por los mecanismos de refuerzo o exigencia de las normas laborales, vid. A. MARTÍN VALVERDE: La formación del Derecho del Trabajo ..., cit., pág. LV.

za(ba) para organizar los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia, lo mismo en las dependencias centrales que en las provinciales y locales».

De las tres «Secciones técnico-administrativas» de las que constaba el Instituto, sería la segunda, denominada «Jurídica», la que recibiría las competencias que ahora interesan: el artículo 100 del Reglamento le atribuía todo lo concerniente a la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo en lo relativo a la previsión de éstos, de la Ley sobre trabajo de mujeres y niños y de cualquier otra norma que se dictase; más específicamente, le correspondía «la organización general y especial del servicio de inspección», a propósito de lo cual el artículo 105 detallaba las funciones concretas. La Sección estaba compuesta por nueve «individuos» de los de libre elección por el Gobierno más el Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia y quedaba afecta a este Ministerio para los asuntos que especialmente fueran de su competencia; la designación de sus miembros, según disponía el artículo 12, se haría «de común acuerdo entre los dieciocho individuos de libre elección reunidos para este fin».

Es evidente que con la creación del Instituto y, más especialmente, con la atribución de las comentadas competencias, se dió continuidad, ahora en el terreno de los hechos, a las ideas que habían inspirado el proyecto del Instituto del Trabajo. También lo es —y ello se va a comprobar inmediatamente— que, aunque en las normas de creación y de organización del Instituto ahora creado no aparecían de forma explícita cuáles habrían de ser las líneas maestras del servicio de inspección, en buena medida sirvieron para ello las ideas que en su momento se habían elaborado para el proyectado Instituto del Trabajo.

5. CREACIÓN DEL SERVICIO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

La tarea encomendada al Instituto por las citadas normas habría de desembocar en la

aprobación por el Gobierno del Real Decreto de 1 de marzo de 1906, Reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo. Disposición extensa, con 85 artículos más uno transitorio, cuya lectura, a la distancia temporal de casi un siglo, pone de relieve una voluntad y un esfuerzo por lograr, junto a una cuidada redacción y un notable rigor técnico, una regulación completa y sistemática de un servicio nuevo considerado como apoyo fundamental de la legislación social.

Merece la pena detenerse, incluso con algún detalle, en el contenido de esta regulación. Es sin duda mérito de quienes así concibieron este nuevo servicio administrativo el haber logrado una ordenación que en más de un aspecto puede hoy considerarse «moderna», con no pocas normas que han permanecido en lo esencial — es más, incluso con iguales o similares conceptos, términos y expresiones — hasta la vigente regulación.

5.1. Ámbito de la actuación inspectora

Como «objeto de inspección» señalaba el artículo 1 del Reglamento de 1906 tres leyes laborales concretas, aprobadas en los años inmediatamente anteriores y cuyo nivel de cumplimiento efectivo estaba siendo, como había ocurrido con el de las que les precedieron, bastante reducido: la Ley de 30 de enero de 1900 de Accidentes de Trabajo («en lo que hace relación con la previsión de estos accidentes»), la Ley de 13 de marzo del mismo año sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños y la Ley de 3 de marzo de 1904 sobre descanso en domingo. Tal precisión se completaba en el mismo precepto con una cláusula abierta (lógica, dado el carácter «generalista» con el que nacía la inspección): también quedaban confiadas a ésta «las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que pudieran dictarse en lo sucesivo». Con lo que quedaba claro que al sistema de inspección quedaba confiado el control del cumplimiento de la totalidad de

las leyes laborales, vigentes y futuras, aunque con una explícita intención de destacar aquéllas ya aprobadas que en la todavía escasa legislación española sobre la materia podrían considerarse como de contenido más importante³⁷.

Tales precisiones sobre el ámbito normativo o material se completaba en los artículos 2 y 3 con otras adicionales sobre lo que podría denominarse «ámbito funcional». Respecto de la Ley de Accidentes de 1900, la inspección habría de extenderse a todas las «industrias» señaladas en su artículo 3 (que comprendía tanto actividades industriales propiamente dichas como algunas agrícolas y forestales y otras que en terminología actual se encuadrarían en los «servicios»), con la excepción «de las obras a cargo de de los Ministerios de Guerra y Marina», aunque para éstas sí tenía competencia la inspección en los sitios donde trabajaren mujeres y niños (artículo 44 del mismo Reglamento). Respecto de la Ley de 13 de marzo de 1900, eran objeto de inspección todos los centros de trabajo donde hubiera mujeres y niños, con excepción del «trabajo agrícola y el que se (verificase) en talleres de familia», según disponía ya el artículo 31 del Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, reglamento de la citada Ley. Ninguna precisión o excepción se señalaba para la Ley de descanso dominical ni para ninguna otra, lo que permite concluir para ellas que quedaba incluida en el ámbito de la inspección la totalidad de los centros de trabajo.

5.2. Organización territorial

El Capítulo II del Reglamento organizaba el servicio de inspección sobre la base de un

³⁷ Una referencia a algunas de las normas laborales posteriores que igualmente quedaron comprendidas en el ámbito material de las competencias inspectoras, en G. DIEGUEZ: «Ejecución sancionadora de las leyes sociales (1900-1932)», *Revista de Política Social*, num. 83 (julio-septiembre 1969), pág. 57.

esquema a la par sencillo y garante de una estructura jerarquizada y compartimentada territorialmente en todo el ámbito nacional; se pretendía con ello seguramente mantener una dirección y coordinación atribuidas a una autoridad única y al tiempo una presencia de los medios de inspección próxima a la realidad laboral objeto de control.

La autoridad directiva correspondía a la «Inspección central» que, ejercida por el personal del Instituto, asumía entre otras las funciones de organización y de vigilancia de todos los servicios de inspección; informes de expedientes de instalación y modificación de industrias y de los instruidos por infracciones; y labor estadística (artículo 7). A los «inspectores regionales» correspondía por su parte la inspección de establecimientos que se estimase necesaria «por ofrecer mayores dificultades u otras causas»; vigilancia de los inspectores provinciales; tramitación de órdenes y de documentación entre la Inspección central y los inspectores provinciales (artículo 8). A los «inspectores provinciales», en tercer término, además del ejercicio de su labor propia en su demarcación, correspondía la remisión a los inspectores regionales de toda una serie de informaciones en relación con la aplicación efectiva de las leyes de trabajo en la provincia y con los resultados de su actividad de control (artículo 9). A este personal se añadían los «ayudantes o auxiliares», que ocupaban vacantes, ausencias o enfermedades en las inspecciones provinciales pero con el exclusivo carácter de «señaladores de infracciones», sin intervención alguna en la propuesta o aplicación de sanciones (artículo 10).

5.3. Estatuto del personal inspector

El propósito de establecer, en contraste con lo que había sido habitual en la legislación anterior, una inspección especializada y profesionalizada y también de integración puramente administrativa, quedó adecuadamente plasmado en el Capítulo III del Regla-

mento; es sin duda uno de los aspectos en que con mayor claridad se aplicaron las ideas barajadas por los que intervinieron en el proyecto de creación del Instituto del Trabajo, inspiradas en los servicios de inspección existentes en otros países europeos³⁸.

Primer aspecto importante que confirmaba este fundamental cambio era el de nombramiento y separación de los inspectores por parte del Ministro de la Gobernación; siendo su nombramiento como «interinos» el primer año (artículo 11) y pasando luego, en su caso, a serlo «con carácter permanente» (artículo 14); para la separación sería preciso en todo caso «la formación de expediente» (idem). También lo era la relación de «condiciones» que habrían de reunir los inspectores, tanto personales (nacionalidad española, más de treinta años de edad, pleno uso de sus derechos civiles y políticos, entre otras) como de formación («instrucción necesaria para el objeto a que se le(s) destina, justificado por título adecuado o competencia reconocida») y de talante («de moralidad intachable, de carácter firme e independiente, voluntad decidida») y «trato adecuado a a la difícil misión que ha(n) de desempeñar») (artículo 12).

Tales exigencias se completaban con la relación de incompatibilidades establecida en el artículo 13: entre ellas, la prohibición de ejercicio de otros cargos o de «profesión o industria que (estuviera) sometida a su inspección»; la de dedicación «a negocios comerciales e industriales en relación con las que (tuvieran) que inspeccionar»; o la de «tener participación directa en empresas, fábricas, ni haberla tenido en los dos años que (hubieran) precedido a su nombramiento».

Norma jurídica básica del estatuto del personal inspector se añadía en el artículo 15:

³⁸ Vid. a este respecto las observaciones hechas anteriormente en las notas 32 y 33 y el texto correspondiente.

«los inspectores se considerarán como funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales»³⁹.

5.4. Regulación de la actuación inspectora

Particular atención, con una cuidada regulación, dedicó el Reglamento en sus Capítulos IV y V a este aspecto central del servicio que se creaba. En el primero de aquéllos (y en su artículo 16) se identificaban los distintos medios a través de los cuales podía iniciarse la acción de inspección: «por iniciativa propia, indicación de las autoridades, denuncias de los particulares, de obreros o de Sociedades de éstos, autorizadas o por orden del Instituto.» Detallaba también las materias que los inspectores debían comprobar en sus visitas a los centros de trabajo, en una extensa lista contenida en el artículo 17 que, en coherencia con lo establecido en el artículo 1 sobre el «objeto de inspección», especialmente atendía al trabajo de mujeres y niños, descanso dominical y condiciones de seguridad e higiene en los establecimientos.

Varias normas daban cuenta de otro de los pilares básicos que inspiraron la ordenación

³⁹ La Real Orden de 25 de septiembre de 1906 definió las condiciones que deberían reunir los inspectores. Debe recordarse sobre esta materia que hasta 1918, con la aprobación de la Ley de Bases de 22 de julio («Estatuto Maura») no se contó en España con una regulación relativamente unificadora del régimen jurídico de los funcionarios «generales»; esta norma, aunque supuso la implantación de determinadas mejoras en tal régimen (inamovilidad, ingreso por oposición, entre otras), no terminó con la existencia de los «cuerpos especiales», que incluso aumentaron de número. En la fecha de creación de la inspección, por lo tanto, lo que existe es un régimen diversificado, con estatutos diferentes para los distintos cuerpos de funcionarios. Vid. sobre ello, en general, M. SÁNCHEZ MORÓN: *Derecho de la función pública*, Ed. Tecnos, Madrid 1996, págs. 39 ss.; y R. PARADA: *Derecho Administrativo*, vol. II, Organización y empleo público, 15 ed., Marcial Pons, Madrid 2002, págs. 424 ss.

del servicio que se creaba: en su actuación, el inspector debería ser, más que un agente del poder sancionador del Estado, un impulsor del más eficaz conocimiento de las obligaciones legales por parte de los empresarios, colaborando con éstos en su efectivo cumplimiento. Se disponía así que deberían recordar a los patronos «cuando (fuera) necesario los deberes que les (imponían) las leyes y reglamentos tutelares del obrero» (artículo 19); que en materia de seguridad e higiene el inspector se limitase «a señalar al patrono las faltas que (observase) con arreglo a lo legislado» (artículo 20); y, en una formulación más general, que «la misión de los inspectores (debería) tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria» (artículo 21). Orientación razonable que, sin impedir la eficacia de la función controladora, con seguridad tenía en cuenta el grado de desconocimiento real de una normativa nueva que sólo de forma paulatina habría de conseguir su efectivo cumplimiento; y en lo cual estos funcionarios especializados podrían sin duda colaborar de forma muy eficaz.

Se insistía por la norma en el deber y, al mismo tiempo, facultad del inspector de recogida «de cuantos datos estadísticos (pudiera) procurarse para el conveniente estudio de las condiciones de ejecución de las leyes protectoras del trabajo y su perfeccionamiento» (artículo 23), suministro de «datos y noticias» que se formulaba luego como estricta obligación del patrono frente al personal inspector (artículo 43).

Normas complementarias de todo lo anterior, dirigidas a lograr el más correcto y eficaz resultado de la acción inspectora, eran las relativas al deber de asistencia y apoyo a los inspectores por parte de autoridades y organismos (artículo 33, 34 y 35); también aquellas otras dirigidas a evitar corruptelas originadas por determinados actos de favor por parte de los empresarios: prohibición de aceptar la «hospitalidad» o los «regalos» ofrecidos

por estos últimos (artículo 22) y de localidades reservadas al público «en espectáculos públicos» (artículo 23). Y la imposición de un deber de secreto «respecto a los procedimientos industriales de que (llegaren) a tener conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones», con previsión de aplicación en su caso de las sanciones establecidas en el Código Penal (artículo 24).

Como resultado de las actuaciones realizadas durante la visita de inspección, una vez «agotado el sistema persuasivo», se ordenaba al inspector hacer —en el «libro de visita» que debía existir en todos los establecimientos sujetos a inspección— un «apercibimiento» por las infracciones comprobadas y a «levantar acta por triplicado» (artículo 47). Esta última quedaba sometida a tramitación en parte diferente, según se tratase de la materia de previsión de accidentes de trabajo (artículos 48, 49 y 50), de trabajos de mujeres y niños (artículos 51, 52, 53 y 56) o de descanso dominical (artículo 54.).

5.5. Obstrucción a la actividad inspectora

Nuevo aspecto de la modernidad de la norma que se comenta es la previsión y tratamiento jurídico de posibles actuaciones de obstáculo a la acción inspectora, previsión en la que se incluía más de un punto que en lo esencial también ha permanecido presente hasta la regulación actual. Se identificaban las conductas concretas por parte de los empresarios afectados que materializaban tal obstrucción: negativa a la entrada del inspector en el centro de trabajo; resistencia a la presentación de libros o documentos; ocultación de personal; declaraciones falsas; y «cualquier otro que en general (impidiera, perturbara o dilatara) el servicio de inspección» (artículo 70). Esta obstrucción era castigada con una multa, sin perjuicio de la sanción penal que en su caso pudiera corresponder (artículo 69). La negativa a la entrada del

inspector en el centro de trabajo facultaba a aquél a dirigirse, tras advertencia al empresario o a su representante, al alcalde o gobernador «en demanda del auxilio necesario, que le (sería) prestado sin pérdida de tiempo» (artículo 71).

5.6. Imposición de sanciones

El Reglamento de 1906, además de atender a la organización del servicio de inspección, ordenar el estatuto jurídico del personal inspector y sus deberes y facultades en el ejercicio de sus funciones, incluyó en su articulado lo que con terminología actual se denomina el procedimiento para la imposición de sanciones por incumplimiento, con los correspondientes recursos por parte de los sujetos infractores: materia que el Reglamento desarrollaba en su Capítulo VI, con el título general de «Penalidad».

Si, a pesar de la indicación que se hizo al comienzo de este trabajo, quisiera valorarse esta regulación con criterios actuales, no estaría de más señalar que es quizás la parte más débil del Reglamento, con alguna oscuridad y más de una dificultad de interpretación. Resultado con toda probabilidad de que en ese momento se estaba todavía ante un sistema en formación, para el que se carecía aún de un modelo claro y decidido dotado de la necesaria unidad; y para el que, además, no existía aún un aparato administrativo básico especializado en el tratamiento específico de las materias laborales.

La imposición de las sanciones se diversificaba en atención a las diferentes disposiciones objeto de la infracción: multas decididas por la «autoridad municipal correspondiente» en el caso de infracciones en materia de previsión de accidentes de trabajo (artículo 60); remisión al Reglamento de la Ley de trabajo de mujeres y niños de 1900 para las infracciones a esta última norma (artículo 61); remisión al Reglamento de la Ley de descanso dominical para la imposición de multas por infracciones

en esta materia (artículo 67); y aplicación de las disposiciones sancionadoras de la Ley de Accidentes de 1900 para las infracciones a otras leyes distintas de las mencionadas (artículo 80). Se mantenía así, en contraste con la lograda unidad del servicio de inspección, la variedad del sistema sancionador existente en cada una de aquellas disposiciones.

Igualmente quedaban sometidos a trámites diferenciados el levantamiento de las correspondientes actas de infracción por parte de los inspectores, su notificación a los afectados y a alcaldes y gobernadores, su traslado a los Tribunales caso de apreciarse comisión de delito o falta y la comunicación al propio Instituto de determinados datos sobre infracciones, obstrucciones y otras circunstancias (artículo 75 y siguientes).

Sobre los recursos, la regla general se contenía en el artículo 83: recurso de queja ante el gobernador por las multas impuestas por el alcalde, con resolución definitiva del primero sin ulterior recurso. Contra la imposición de la multa por «infracciones sencillas» a la Ley de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños, remisión a los preceptos correspondientes de su Reglamento de aplicación del mismo año (artículo 83).

Normas específicas se dedicaban a los supuestos de reincidencia: determinación de su concepto en el artículo 66: «comisión de otra (infracción) igual antes de haber transcurrido un año de la anterior»; y decisión del cierre del establecimiento en caso de «reincidencias repetidas» en la infracción o en la obstrucción (artículo 74), con intervención en este caso del inspector dirigiéndose al Instituto y éste al «Ministerio correspondiente» (artículo 79).

5.7. La implantación paulatina de la inspección

La tarea de organización *ex novo* del servicio de inspección en todo el territorio nacional que el Instituto había iniciado con la prepara-

ción del texto del Reglamento aprobado por el Gobierno era por supuesto ambiciosa e incluso ingente; sobre todo teniendo en cuenta los seguramente escasos medios con que se contaba en ese momento. No es de extrañar por ello que su implantación no se realizase de una sola vez y de forma completa en toda España. El propio texto de la norma que se comenta expresa reiteradamente su implantación paulatina, contando de forma transitoria y hasta la culminación del objetivo propuesto con los mecanismos de vigilancia que, aunque limitados y probablemente poco operativos y poco eficaces, existían en esa fecha.

El «artículo transitorio» del Reglamento dispuso que «mientras no se (estableciera) de forma definitiva por una ley el servicio de Inspección del trabajo, el Instituto de Reformas Sociales (iría) plateándolo paulatinamente dentro de los preceptos de este reglamento y según se lo (permitieran) los recursos económicos de que (dispusiera)».

El artículo 45 venía precisamente a cubrir las carencias de cobertura del nuevo servicio en lo que se refería a la vigilancia de la Ley de 1900 sobre trabajo de mujeres y menores: se decidía que en esta materia «las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales (continuarían) desempeñando las funciones que les (competían) ... en donde no (hubiera) inspectores». Las juntas deberían proceder «en idéntica forma que la prescrita para tales funcionarios en este reglamento, dando cuenta al presidente del Instituto, en término de tres días, de las resoluciones que (recayeran) en las infracciones señaladas y manteniendo con la Inspección central las mismas relaciones que se (ordenaba) tener a los inspectores.» Ninguna otra norma del Reglamento establecía nada similar en relación con la vigilancia de otras normas distintas de la citada; a pesar de que entre éstas últimas, alguna sí contenía disposiciones sancionadoras⁴⁰.

⁴⁰ El artículo 5 de la Ley de 3 de marzo de 1904 sobre descanso dominical preveía multas a imponer por

Recuérdese ahora que el artículo 7 de esta última Ley había encargado al Ministro de la Gobernación el nombramiento de aquellas juntas provinciales y locales de Reformas Sociales. Las primeras, presididas por el gobernador civil y con representación de las locales; y estas últimas, compuestas por un número igual de patronos y de obreros, un representante de la autoridad civil y otro de la autoridad eclesiástica. Entre sus competencias se incluía la de «inspeccionar todo centro de trabajo» y la de «cuidar de que (tuvieran) condiciones de salubridad e higiene». Por su parte, el Capítulo VI del Reglamento de la ley (aprobado por Real Decreto de 13 de noviembre de 1900) había desarrollado estas normas, con regulación del nombramiento de las personas que habrían de realizar la inspección, sus facultades, deber de comunicación del resultado de sus visitas y otros extremos⁴¹.

Obsérvese finalmente que el mantenimiento provisional de la función de vigilancia dentro de las competencias de las mencionadas juntas lo era también, como es lógico, con ausencia en este caso del carácter profesionalizado del personal de inspección. Carácter que, como ha quedado expuesto en alguno de los apartados anteriores, fue sin duda una de

las «autoridades gubernativas»; el artículo 12 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 19 de agosto del mismo año, distribuía esta competencia entre alcaldes y gobernadores, según la cuantía de la multa. En contraste, ni la Ley de 30 de enero de 1900 sobre accidentes de trabajo ni su Reglamento de 28 de julio del mismo año contenían normas de esta naturaleza; si lo hicieron normas posteriores en materia de prevención de accidentes: vid. a este respecto G. DIEGUEZ: «Ejecución sancionadora...», cit., págs. 54-55.

⁴¹ Las relaciones entre las mantenidas Juntas de Reformas Sociales y el recién creado servicio de inspección fueron bastante deficientes, incluso conflictivas; situación que, denunciada repetidamente por el último, hizo necesaria la intervención del Gobierno. Vid. sobre este punto los numerosos y significativos datos aportados por F. PÉREZ-ESPINOSA: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Ed. Montecorvo, Madrid 1977, págs. 62-63.

las características más sobresalientes introducidas por el Reglamento de 1906. En las juntas, por el contrario, la inspección se realizaba por sus propios componentes, como disponía el artículo 32 del Reglamento de 13 de marzo de 1900: «las Juntas locales nombrarán los individuos de su seno que juzguen conveniente para que ejerzan durante el semestre la inspección de las fábricas, talleres y establecimientos de trabajo enclavados en el término municipal».

No era seguramente la mejor solución, pero sí era al menos realista, al aprovechar de forma transitoria unos medios que, aunque poco operativos, podrían seguir realizando en alguna medida las funciones de vigilancia que les habían sido encomendadas, hasta que el nuevo servicio consiguiera su total implantación.

6. LOS LIMITADOS RESULTADOS PRÁCTICOS DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN

No puede extrañar que un servicio que nacía en las condiciones descritas sólo pudiera alcanzar unos resultados muy modestos. Los testimonios de la época sobre esta realidad, recordados y reiterados por estudios posteriores, que en este momento basta recoger con brevedad, dan sobrada cuenta de ello. Unos y otros ponen de relieve las numerosas causas que contribuyeron a provocar un alto grado de ineficacia de la inspección, tanto de la actuación inspectora en sí misma como de la aplicación de las medidas sancionadoras. Realidad que en buena parte venía de más atrás, antes de la creación de la Inspección y con relación al cumplimiento de las normas aprobadas desde los últimos años del siglo XIX⁴².

⁴² Vid. los datos comentados por A. MONTÓYA, *Ideología y lenguaje ...cit.*, págs. 69 ss., tomados de las Exposiciones de motivos de algunas normas y de otros documentos, sobre esa falta de cumplimiento; comenzando

En este catálogo de condiciones desfavorables deben contarse en primer término las propias limitaciones, especialmente en lo que se refiere a los medios personales, del servicio inspector. La implantación paulatina que el Reglamento había previsto, según se acaba de recordar, fue además en una primera etapa una implantación lenta, para lo que se contó con unos medios de patente insuficiencia⁴³: aunque referida a una normativa laboral todavía reducida y ejercida sobre una estructura productiva modesta en cuanto al número y dimensión de las empresas, los medios personales con los que se contó estuvieron desde luego por debajo de lo estrictamente necesario para lograr resultados significativos.

Factor limitador igualmente de carácter interno fue quizás la orientación preferentemente «persuasiva», más que represiva con la que se quiso dotar a la actuación de vigilancia, formulada de forma expresa en el Reglamento de 1906, como ha quedado dicho en el apartado correspondiente. Orientación del todo explicable en el momento de ser explicada, pero que aplicada probablemente de una manera demasiado intensa frente a un empresariado poco proclive al cumplimiento de las normas, se mostró como medio de muy limitados efectos a la hora de conseguir el objetivo último de la actividad inspectora.

Uno de los obstáculos externos de mayor entidad surgió seguramente de esta actitud de los obligados a cumplir las normas, responsables en su caso de las infracciones: los patronos. La generalizada posición de resistencia patronal, no ya sólo al cumplimiento de la norma, sino al sometimiento a la activi-

por la Ley de 1873 sobre trabajo de menores, en relación con la cual se llegó incluso hasta plantear la posibilidad (no realizada) de volverla a publicar en la Gaceta.

⁴³ Señala F. PÉREZ-ESPINOSA que al comenzarse la aplicación del Reglamento de 1906 se contó solamente con seis Inspectores regionales en todo el territorio nacional, con un crecimiento muy lento en los siguientes años: *Las infracciones laborales ... cit.*, pág. 62.

dad de control administrativo, creó continuos obstáculos e impedimentos a este último. La actuación inspectora no contaba con un suficiente reconocimiento social ni tampoco con una mínima aceptación por parte del empresario: la regulación del servicio por parte del Gobierno no había venido acompañada de una legitimidad real, al considerarse frecuentemente como invasión administrativa en las facultades patronales, que de forma directa chocaba con sus intereses legítimos. Era evidente que esta nueva línea de intervención nació en un ambiente todavía impregnado de una extendida ideología liberal, en plena lógica resistente a la intensificación de la presencia y actividad públicas en las relaciones laborales.

Esta actitud obstruccionista quedó reforzada por la escasa valoración de la acción inspectora por el lado de los sujetos protegidos por las normas laborales y por el consiguiente mecanismo controlador de su cumplimiento. La misma o similar actitud de poco aprecio y desconfianza que sociedades obreras y trabajadores habían venido mostrando respecto de la importancia real de las normas laborales para mejorar la deplorable situación de la clase trabajadora se repetía ahora frente a la labor de la inspección. Faltó por lo tanto en buena medida este elemento de colaboración que en la práctica hubiera sido factor complementario de importancia en la labor cotidiana de los inspectores.

Obstáculo de considerable entidad para esta labor fue también la falta de efectiva colaboración de autoridades y organismos que ya habían recibido antes de la creación de la Inspección, como se ha recordado, determinadas atribuciones para el control del cumplimiento de la legislación y para la imposición de sanciones; y a los que, una vez creada aquella, se habían señalado determinados deberes de auxilio y apoyo a su actividad. Actitud esta que refuerza la impresión de carencia de una suficiente aceptación social del recién instaurado mecanismo controlador. Las propias características políticas reales del régimen de

la Restauración —clientelismo, caciquismo, entre ellas—, impregnaron también la actuación de obstruccionismo y de resistencia pasiva por parte de aquellas autoridades que, precisamente por sus propias competencias y responsabilidades, eran las primeras llamadas a prestar una decidida colaboración a los funcionarios de la Inspección.

Los testimonios y datos de la época son suficientemente expresivos de todo este cúmulo de limitaciones y carencias; a través de ellos puede hoy valorarse una aplicación en buena parte frustrada de las previsiones de todas aquellas personas que con tan estimable interés se habían esforzado en conseguir la implantación de un medio eficaz del cumplimiento de la legislación laboral⁴⁴.

7. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR

La exposición de las transformaciones y del régimen jurídico de la Inspección de Trabajo desde su creación hasta el presente queda ya fuera del objeto y del propósito de este estudio. Pero sí debe terminarse con una indicación, al menos somera, de las líneas principales de tal evolución durante los casi cien años de su ininterrumpida existencia⁴⁵.

Como es obvio, en esa evolución han intervenido múltiples factores, de signo y efectivi-

⁴⁴ Un conjunto especialmente ilustrativo de datos sobre las infracciones advertidas y otros aspectos de la actuación inspectora (centros visitados, apercibimientos, obstrucciones, sanciones impuestas, etc.), también sobre el reducido grado de colaboración obtenido por la Inspección de autoridades locales y de las Juntas de Reformas Sociales, todo ello obtenido de las «Memorias» de la propia Inspección y de otras fuentes, en M.C. PALOMEQUE: *Derecho del Trabajo e ideología ...*, cit., págs. 81. ss.

⁴⁵ Datos normativos más completos desde la primera regulación de 1906 hasta la actualmente vigente, en J. MINONDO SANZ: *Fundamentos de la Inspección de Trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2000, págs. 23 ss.; F. PÉREZ-ESPINOSA: *Las infracciones laborales ...*, cit., págs. 59 ss.

dad muy diversos. Cada uno de ellos ha provocado en su momento respectivo significativas modificaciones, ya sea en la organización de los servicios de inspección, en su encuadramiento y dependencia orgánica y funcional, en el ámbito de sus competencias de control, en sus atribuciones o en el régimen jurídico de sus funcionarios; también, como es inevitable, en la ordenación de la documentación y tramitación de las infracciones comprobadas y en el procedimiento de aplicación de las sanciones.

La sucesión, a partir de los primeros años del siglo XX, de regímenes políticos diferenciados ha venido marcando la impronta de cada uno de ellos en la regulación, de acuerdo con las diferentes claves ideológicas y políticas propias: los últimos años de la Restauración, la Dictadura de Primo de Rivera, la II República, el régimen franquista y el actual sistema constitucional a partir de 1978 aportaron en cada momento impulsos de orientación y de contenido diferentes en la organización y en el funcionamiento de la Inspección; aunque no sea menos cierto que algunas de sus líneas maestras permanecen inalterables o apenas modificadas, al afectar seguramente a aspectos técnicos u obedecer a razones de eficacia de la función regulada, sometidos unos y otras a criterios más alejados de los estrictamente ideológicos o políticos.

Todo ello, además, como es lógico, al compás del desarrollo y consolidación de la legislación laboral, a la que desde los primeros años del siglo se uniría el crecimiento de la normativa de Seguridad Social. Y, por supuesto, sobre la base de una realidad económica y social en constante evolución, de la que son datos de inevitable mención el incesante proceso de urbanización, el aumento del número de empresas, de centros de trabajo y de trabajadores asalariados, la progresiva evolución hacia una economía industrial y de servicios y los consiguientes cambios en la estructura del empleo. Tampoco debe olvidarse el crecimiento y perfeccionamiento de los medios con los que el Estado ha ido contando

para hacer efectiva su presencia y actuación sobre esa realidad.

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. Departamento en el que habría de quedar ya definitivamente integrada, al margen de las numerosas y variadas denominaciones y ámbitos competenciales que éste recibiría desde esa fecha.

La Inspección sin embargo no conservaría el carácter «generalista» con el que había nacido: en 1907 se creó la Inspección de Emigración para el control de esta especializada parcela de la normativa social; en 1921, al establecerse el Régimen obligatorio del Retiro Obrero, se acompañó de un servicio propio de inspección, sustituido en 1935 por la Inspección de Seguros Sociales; mucho después, en 1948, se estableció la Inspección Técnica de Previsión Social para la vigilancia del funcionamiento de las entidades y organismos de gestión de los seguros sociales. Tras esa larga etapa de diversificación, la Inspección habría de unificarse en un único cuerpo de funcionarios por la Ley 39/1962, de 21 de julio, tras la ratificación por España del Convenio num. 81 (1947) de la Organización Internacional del Trabajo sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio.

Sucesivas regulaciones, por otra parte, a partir de la primitiva de 1906, fueron impulsando su desarrollo y perfeccionamiento. Sin que en este momento pueda entrarse en la mención y comentario de todas ellas, sí cabe destacar algunas de las principales. Lo fue, en primer lugar, el Reglamento provisional de 1922 tras la aprobación de la nueva Ley de Accidentes de Trabajo de ese mismo año; las reformas de 1924 y 1926 tras la reorganización del Ministerio de Trabajo; el Reglamento de 1931 que aportó sustanciales reformas a la primera regulación de 1906, ya palpablemente obsoleta en esa fecha; otras disposiciones posteriores, también dentro del período de la

II República, sobre procedimiento para la imposición de sanciones, inspección en las minas y en otros sectores y la ya mencionada creación de la Inspección de Seguros Sociales; una ley de 1939 que reestructura la Inspección al comienzo del régimen franquista; y la también citada ley de 1962 de unificación del servicio de inspección y modernización de sus estructuras y competencias.

Esta última, como es conocido y después de un período de vigencia quizás excesivamente prolongado tras la aprobación de la Constitución, fue derogada por la actualmen-

te en vigor, Ley 42/1997, de 14 de noviembre; a la que ha seguido una serie de disposiciones reglamentarias en la que destacan el Reglamento de organización y funcionamiento de la propia Inspección de 2000 y el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones y la liquidación de cuotas de la Seguridad Social de 1998. No ha de olvidarse desde luego en esta apretada relación la fundamental Ley de infracciones y sanciones en el orden social (texto refundido de 2000), instrumento básico para la actuación inspectora.