

En busca del acuerdo: la acción mediadora del Instituto de Reformas Sociales ante los conflictos laborales (1903-1924)

Looking for an Agreement: the Mediating Action of the Institute of Social Reforms (1903-1924)

Em busca do acordo: a ação mediadora do Instituto de Reformas Sociais diante dos conflitos laborais (1903-1924)

Noelia Solana Alonso
Universidad de Cantabria
Santander, España
noelia.solana.alonso@gmail.com
[ORCID](https://orcid.org/0000-0002-1616-8858) [0000-0002-1616-8858](https://orcid.org/0000-0002-1616-8858)

Recibido: 23 de noviembre de 2024
Aceptado: 3 de diciembre de 2025

Artículo Científico.

Cómo citar: Solana Alonso, N. (2026). En busca del acuerdo: la acción mediadora del Instituto de Reformas Sociales ante los conflictos laborales. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 30(1). pp. 34-61 <https://doi.org/10.35588/a2xetd86>



Resumen: A lo largo de su trayectoria, el Instituto de Reformas Sociales llevó a cabo una importante labor de intermediación en los enfrentamientos entre patronos y obreros. Mediante el estudio de la documentación interna del organismo, entre otras fuentes, este artículo aborda de qué forma la institución desplegó su intervención, las consecuencias que tuvo, así como las limitaciones que encontró para poder hacerlo. De esta forma, se contribuirá a un mejor conocimiento respecto a la manera en que el Instituto analizó las luchas vinculadas al mundo del trabajo, de qué manera configuró espacios de diálogo y estrategias de mediación con los que hacer frente a una conflictividad que amenazaba la consolidación de la reforma social.

Palabras clave: Instituto de Reformas Sociales, mediación, conflictos laborales, huelgas, política social.

Abstract: Throughout its career, the Institute of Social Reforms carried out significant work as an intermediary in the conflicts between employers and workers. Through the study of the internal documentation of the organization, among other sources, this paper examines how the institution implemented its intervention, the consequences it had, as well as the limitations it encountered in doing so. In this way, it will contribute to a better understanding of how the Institute analyzed struggles related to the world of work, how it created spaces for dialogue, and the mediation strategies it used to address conflicts that threatened the consolidation of social reform.

Keywords: Institute of Social Reforms, mediation, labour conflicts, strikes, social policy.

Resumo: Ao longo de sua trajetória, o Instituto de Reformas Sociais desempenhou um papel significativo de intermediação nos confrontos entre empregadores e trabalhadores. A partir do estudo da documentação interna do organismo, entre outras fontes, este artigo examina de que maneira a instituição desenvolveu sua intervenção, quais foram suas consequências e quais limitações encontrou para realizá-la. Dessa forma, busca-se contribuir para um conhecimento mais aprofundado acerca da forma como o Instituto analisou as lutas vinculadas ao mundo do trabalho, bem como dos modos pelos quais configurou espaços de diálogo e estratégias de mediação para enfrentar uma conflitividade que ameaçava a consolidação da reforma social.

Palavras-chave: Instituto de Reformas Sociais, mediação, conflitos laborais, greves, política social.

Introducción

Este texto analiza el papel del Instituto de Reformas Sociales (IRS) como mediador en los conflictos entre obreros y patronos durante las primeras décadas del siglo XX, en un período de creciente agitación social. Las tensiones entre ambas partes, y el temor a que pudieran dar al traste con el orden social establecido, hicieron que, a la hora de plantear el futuro órgano de la reforma social española, las labores de mediación se situasen como uno de sus principales cometidos. De esta forma, el IRS, creado en 1903, representó —entre otras cosas— un intento por parte de los poderes públicos por interceder y canalizar dicha conflictividad hacia soluciones pacíficas.

El propósito de este artículo es examinar la actuación del Instituto de Reformas Sociales en varios de los enfrentamientos más relevantes habidos en el mundo del trabajo, evidenciando hasta qué punto la institución estuvo comprometida con el apaciguamiento de las relaciones laborales, en qué medida logró sus objetivos, así como los obstáculos que encontró para conseguirlo. Aunque los esfuerzos del Instituto fueron notables, su capacidad para poner fin a las desavenencias de las que le hicieron partícipe estuvo determinada en muchas ocasiones por el grado de colaboración de trabajadores y empresarios, sin olvidar el papel que jugaron actores externos, como por ejemplo la prensa, y que en alguna ocasión influyeron notablemente en el transcurso de las negociaciones.

En este sentido, se observará cómo el discurrir de los acuerdos no dependió tanto del empeño del Instituto como de la voluntad de las partes enfrentadas. Es así como puede explicarse que, si bien la implicación que mostró la entidad a la hora de acometer esta tarea no decayó, no tuvo el mismo éxito en todos los casos. Sin embargo, eso no impidió que, en ocasiones, este organismo fuera un paso más allá, con iniciativas ambiciosas que constituyeron el germen de medidas legislativas de gran calado. Todo ello invita, sin duda, a una reflexión sobre el papel que jugaron el Estado y sus instituciones en la creación de un marco propicio para el desenvolvimiento de unas relaciones laborales articuladas en torno al diálogo.

Las fuentes sobre las que se sustenta esta investigación son, principalmente, la documentación del Instituto y, más concretamente, las actas de las reuniones celebradas por sus miembros, así como los informes que recogen las conversaciones mantenidas con trabajadores y patronos. Estos documentos ofrecen una idea detallada de los debates internos que acontecieron en la institución, los criterios de intervención adoptados y los acuerdos alcanzados. Además, el estudio también se nutre de la información recogida por la prensa de la época, principalmente *El Socialista* y *El Imparcial*, que ha contribuido a incorporar percepciones y sensibilidades que desbordaban los márgenes del Instituto.

A través de las fuentes analizadas, se pretende ofrecer una imagen holística del conflicto, pudiendo contrastar las decisiones del IRS con las del resto de involucrados. Dicho análisis permite evidenciar no solo la complejidad que encerraban las relaciones laborales, sino también, y muy especialmente, las dificultades de la entidad para que sus decisiones permeasen en el conjunto de la sociedad. Este hecho, unido a la incorporación de múltiples voces para proporcionar una visión de conjunto, constituye la principal aportación de este estudio.

Una aproximación a la institucionalización de la reforma social en España

La creación del Instituto de Reformas Sociales en abril de 1903 abrió una nueva etapa en el proceso de institucionalización de la reforma social en España, el cual se había iniciado a finales del siglo XIX a través de la constitución de la Comisión de Reformas Sociales (CRS) en 1883.

La política social impulsada por el Estado, y que se tradujo, a comienzos del siglo XX, en la aprobación de las primeras leyes sociales —regulando el trabajo de mujeres y niños y los accidentes de trabajo— fue una herramienta imprescindible para el mantenimiento de la cohesión social (Ruiz, 2012, pp. 18-24; Palomeque, 2011, pp. 93-97; Martín, 1987, pp. XV-CXIV). Por su parte, el nacimiento del Instituto representó un avance significativo en el recorrido de la reforma social, dejando atrás una etapa en la que los esfuerzos se centraron en el

estudio del *problema social*¹ (Cabrera, 2014; Capellán, 2007). El mejor ejemplo de esta labor de análisis fue el cuestionario abierto elaborado por la CRS, y que dio lugar a la *Información oral y escrita sobre las condiciones materiales y morales* de las capas populares de la sociedad (Castillo, 1984 y 1985). El conjunto de datos recopilados permitió una aproximación —en algunos ámbitos muy detallada— a la situación en que se hallaban las clases trabajadoras (De la Calle, 1989 y 2004).

El testigo de la CRS sería recogido, a partir de 1903, por el Instituto de Reformas Sociales (Palacio, 1988 y 2004) que, tras el proyecto frustrado de Instituto de Trabajo (Forner, 2014, pp. 50-61; Álvarez-Buylla et al., 1986), constituyó un salto cualitativo en la trayectoria que, hasta el momento, había tenido la reforma social. Así, una vez examinadas las posibles causas de la cuestión social, se abría un nuevo período en el que debía priorizarse la aplicación de medidas —sobre todo vía legislativa— que ayudaran a paliarla; un objetivo al que, sin duda, contribuyó el Instituto de Reformas Sociales, que se convirtió en el organismo de referencia de la reforma social española, tal y como había sucedido en otros países (Uña y Sarthou, 1986, pp. 268-282).

Vinculado al Ministerio de la Gobernación, las funciones de la nueva institución consistieron en preparar la legislación de trabajo, velar por su aplicación y observancia —apoyándose en los servicios de Inspección y Estadística— y promover la acción social y gubernativa en favor del bienestar de los trabajadores. Tal y como quedó recogido en el reglamento (*Gaceta de Madrid*, 18-08-1903, pp. 1970-1973), el Instituto se ocuparía de acondicionar las leyes del trabajo, responder a las consultas realizadas desde los distintos ministerios, velar por la correcta ejecución de las leyes sociales a todos los niveles —central, provincial, local—, así como mediar directa o indirectamente para evitar o resolver conflictos de intereses que pudieran surgir entre los distintos actores implicados.

En cuanto a su composición (Palacio, 1988, pp. 502-522), el IRS lo integrarían treinta miembros, dieciocho de los cuales eran de designación gubernamental, cuyo nombramiento se hizo efectivo

1 A lo largo de este trabajo se emplearán los conceptos “problema social” y “cuestión social” indistintamente.

el 13 de mayo de 1903². Para la elección de estos vocales, Antonio Maura —ministro de la Gobernación— decidió contar con el criterio de Gumersindo de Azcárate³, uno de los grandes referentes del reformismo social español, con una dilatada experiencia de gestión en el marco de la CRS, y a quien se nombró presidente del IRS (Cape-llán, 2005; Balado, 2021).

Junto a estos vocales técnicos, el reglamento también contemplaba el nombramiento de otros doce vocales, la mitad conformaba la representación patronal y la otra la obrera⁴, cuya renovación —para los vocales de designación gubernamental no se había establecido ningún plazo— debía producirse cada cuatro años. Cuando el ministro de la Gobernación fijaba la fecha para la renovación de estos cargos, los gobernadores civiles tenían ocho días para contactar, a través de los alcaldes, con los dirigentes de las organizaciones patronales legalmente constituidas —Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de Comercio, Cámaras Agrícolas, Círculos o Ateneos mercantiles, etc.—, que elegirían un representante de la gran industria, otro de la pequeña y un tercero de la agricultura. Mediante una lista de electores y elegidos se seleccionarían a los representantes patronales

2 Los dieciocho vocales fueron Gumersindo de Azcárate, Segismundo Moret, Vicente Santamaría Paredes, Pedro J. Moreno, Fermín Hernández, Rafael Salillas, Rogelio Inchaurrendieta, José Maluquer, José Piernas Hurtado, Eduardo Sanz Escartín, José María Manresa, Francisco Javier Ugarte, Raimundo Fernández Villaverde, Manuel Mariátegui y Vinyals (Conde de San Bernardo), Melquíades Álvarez, Rafael Conde y Luque, Emilio Sánchez Pastor y José Echegaray (*Gaceta de Madrid*, 15-5-1903, p. 585).

3 Existe una carta de Azcárate dirigida a Maura en la que propone a Fermín Hernández Iglesias, Rafael Salillas, Rogelio Inchaurrendieta, José Maluquer, José Piernas Hurtado, Eduardo Sanz y Escartín, José María Manresa, Melquíades Álvarez, Rafael Conde y Luque, Emilio Sánchez Pastor y José Echegaray. El hecho de que todos ellos fueran designados vocales indica el peso que tuvo el criterio de Azcárate (Archivo de la Fundación Antonio Maura, Fondo Antonio Maura y Montaner, Legajo 10, f. 12). Sobre Gumersindo de Azcárate véase (Solana, 2025).

4 Los representantes obreros fueron: Matías Gómez Latorre y Francisco Mora Méndez por la gran industria, Francisco Largo Caballero y Cipriano Rubio Díaz por la pequeña industria, y Rafael García Ormaechea y Ramón Serrano por agricultura. En cuanto a la representación patronal, estuvo integrada inicialmente por Eduardo Dato, Pablo Ruiz de Velasco y Claudio López Bru (marqués de Comillas) —este último abandonaría el cargo poco tiempo después— a quienes se unieron posteriormente Juan Manuel Urquijo y Urrutia (marqués de Urquijo), Constantino Rodríguez, José del Prado Palacio y Luis de Marichalar y Monreal (vizconde de Eza) (Archivo Central del Ministerio de Trabajo y Economía Social [en adelante, ACMTES], *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 1-3-1905; *Gaceta de Madrid*, 4-3-1905, p. 849).

que pasarían a formar parte del IRS y sus suplentes (Gaceta de Madrid, 01-01-1904, p. 6); y lo propio se haría para la elección de vocales obreros. No obstante, la renovación de la representación patronal y obrera —ante la ausencia de un censo fidedigno de asociaciones— fue un problema constante para el Instituto (Palacio, 1988, pp. 566-575), dificultando su funcionamiento, también en el ámbito de la mediación, como habrá ocasión de comprobar.

Por otro lado, el Instituto como corporación se dotó de tres secciones: policía y orden público, jurídica y relaciones económico-sociales, vinculadas a los ministerios de Gobernación, Gracia y Justicia, y Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, respectivamente. La creación de estas secciones no fue casual, pues muestra los principales ámbitos a los que la nueva institución ligó su actividad.

Al mismo tiempo, el IRS contó con un Consejo de Dirección, encargado de la propuesta del personal, la declaración de sus méritos y aptitudes, las correcciones disciplinarias de los funcionarios, la inspección de los servicios administrativos en la Secretaría general y las secciones técnicas, así como del régimen económico. Además, había otro órgano imprescindible en el funcionamiento de la institución: el Pleno. Este era convocado por el presidente y ejercía de órgano consultivo, atendiendo las mociones de los ministerios representados en las secciones corporativas. Los temas planteados eran, principalmente, propuestas sobre nueva legislación o modificación de leyes actuales, incidentes en la aplicación de legislación vigente, así como consultas y proposiciones de carácter administrativo. Como podrá constatarse en este estudio, el Pleno era la ocasión en la que todos los intereses representados en el IRS —obreros, patronos, técnicos— coincidían y se contraponían, demostrando lo complejo que era alcanzar acuerdos (Azcárate, 1969, p. 131).

Por último, hay que señalar que en el seno del Instituto se crearon tres secciones técnico-administrativas encargadas de auxiliar al organismo en sus funciones, recabando todos los datos e información necesarios para que pudiera desarrollar sus trabajos. En este sentido, existió una sección de Legislación e información bibliográfica, que debía reunir la documentación sobre legislación social, atendiendo tanto a la jurisprudencia española como a la extranjera, ordenándola, clasificándola, redactando resúmenes e informes que facilitasen

el conocimiento general de la materia y que, en muchos casos, serían recogidos en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*. Al mismo tiempo, se constituyó una segunda sección, focalizada en la fiscalización del cumplimiento de las leyes sociales, que velaría por su aplicación, interpretación y reforma, gracias a la Inspección de Trabajo (Espuny, 2008). Finalmente, se estableció una sección de estadística, dedicada a la clasificación del trabajo —producción, organización— y los trabajadores, atendiendo a sus condiciones de vida, las causas de los conflictos entre obreros y patronos y las medidas que pudieran aliviarlos.

En definitiva, el Instituto de Reformas Sociales fue una respuesta al problema que encerraba el deterioro en las condiciones laborales y vitales de los trabajadores para el mantenimiento del orden público, a través de un paulatino intervencionismo por parte del Estado. Sin embargo, hasta su disolución en 1924 el Instituto halló numerosos escollos para el desarrollo de sus funciones, también en lo que a la mediación en los conflictos entre obreros y patronos se refería, encontrando dificultades ciertas para hacer valer su autoridad, como habrá ocasión de constatar.

Terciar en el conflicto: éxitos y fracasos en el arbitraje del IRS

La relevancia de la acción mediadora desplegada por el Instituto en los conflictos entre obreros y patronos se explica, en buena medida, por la ausencia de instrumentos que permitieran llevar a cabo dicha labor. Era el caso de los jurados mixtos, organismos ideados para, precisamente, resolver las disputas surgidas en el ámbito laboral, gracias a la representación paritaria de obreros y patronos, y que constituyeron una demanda permanente por parte de los trabajadores. Y no solo por ellos, ya que también en el núcleo de reformadores sociales hubo voces que abogaron por su establecimiento, considerándolos una de las iniciativas más efectivas para pacificar las relaciones laborales. Prueba de ello fue la inclusión de los jurados mixtos como uno de los bloques del cuestionario de la CRS, en un lugar nada casual, teniendo en cuenta que aparecía justo a continuación del

dedicado a las huelgas, presentándolos como una suerte de solución frente a estas (De la Calle, 1989, pp. 62-67).

Los intentos para el reconocimiento y establecimiento de los jurados mixtos fueron numerosos. Ya en la ley para la regulación del trabajo infantil de 1873 se les encomendaba garantizar el cumplimiento de la norma. Una década después, la CRS elaboró un estudio y cuestionario para su creación, teniendo como resultado la redacción de distintos proyectos que no prosperaron⁵. Al mismo tiempo, también fueron numerosas las alusiones a estos organismos en el proceso de aprobación de las primeras leyes sociales. Así, durante los debates sobre el proyecto de Ley de accidentes de trabajo, fueron varios los diputados que reivindicaron los jurados mixtos, abogando por su intervención cuando existieran desavenencias entre patronos y obreros a la hora de aplicar esta ley. Defendían que fueran aquellos los que dirimieran, en detrimento de los jueces de primera instancia, de los que se desconfiaba por su parcialidad y tendencia a aliarse con los intereses patronales (DSC⁶, 17-01-1900, pp. 3567-3569).

En otras ocasiones, el contenido de las leyes sociales alejó la posibilidad de que se aprobase con celeridad una ley de jurados mixtos, como sucedió con la Ley de trabajo de mujeres y niños. La norma contemplaba la creación de unas juntas provinciales y locales de reformas sociales integradas por igual número de obreros y patronos, algo en lo que coincidía con los jurados mixtos⁷. No obstante, en el caso de las locales también planteaba que formasen parte tres miembros más: el alcalde, el cura y el médico. Esto suscitó numerosas críticas entre quienes veían en esta incorporación un desequilibrio de fuerzas, sosteniendo que esas tres autoridades tenderían a favorecer

5 Daniel Balaciart presentó el 18 de mayo de 1891 un dictamen sobre “Juntas mixtas de consulta y arbitraje”. Véase Comisión de Reformas Sociales. *Dictámenes y Proyectos de la Comisión de Reformas Sociales*, nº 10. Ese mismo año, Miguel Castells, también miembro de la CRS, elaboró el articulado correspondiente a una *Ley orgánica de los Jurados mixtos*, figura a la que se otorgaba a un mismo tiempo el carácter de Jurados arbitrales y Tribunales industriales. En 1893 la CRS aprobaría el primer dictamen, preparando un proyecto de ley para el establecimiento de jurados mixtos. Véase: Instituto de Reformas Sociales (1905, p. 103).

6 La abreviatura se refiere al *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*.

7 Posteriormente, estas juntas pasarían a formar parte del organigrama del IRS, convirtiéndose en el principal intermediario de la entidad con el conjunto del territorio (Palacio, 1988, pp. 73-82).

los intereses patronales, perjudicando a los trabajadores. A pesar de la polémica parlamentaria (Montero, 1980, pp. 48-57), el compromiso por parte de Eduardo Dato —a la sazón ministro de Gobernación— para la aprobación inminente de una ley de jurados mixtos calmaron los ánimos, facilitando así la ratificación del proyecto para la regulación del trabajo de mujeres y niños.

Sin embargo, la mencionada aprobación no llegaría, posponiéndose hasta varias décadas después, ya en tiempos de la II República. A partir de la aprobación de la Ley de trabajo de mujeres y niños, las propuestas emanadas desde el Estado, bajo la forma de proyectos legislativos, se centraron en instrumentos que, por otra parte, recogían parte de las funciones de los jurados mixtos. Es el caso de los consejos de conciliación —destinados a intervenir en los conflictos colectivos— y los tribunales industriales —encargados de resolver, de forma colegiada, en dichos enfrentamientos— (González, 2015). En 1903, apenas creado el IRS, se presentaron en las Cortes sendos proyectos, que tenían como punto de partida los estudios llevados a cabo por la CRS, aunque sin éxito. De esta forma, hubo que esperar hasta 1908 para que ambas propuestas alcanzasen rango de ley. No obstante, en la práctica su alcance fue limitado, ya fuera por su falta de predicamento entre obreros y patronos, como sucedió con los consejos de conciliación y arbitraje, ya porque encontrasen numerosas dificultades para su constitución y normal funcionamiento, como ocurrió con los tribunales industriales.

La huelga de cargadores del puerto del Grao

Los impedimentos hallados para la constitución de órganos que contribuyeran al diálogo social entre empresarios y trabajadores dotan de un mayor valor el arbitraje del IRS. De acuerdo con la normativa del Instituto, para que la mediación pudiera llevarse a cabo era imprescindible que ambas partes estuvieran conformes con su intervención, comprometiéndose a acatar su resolución. Una vez se aceptaba la participación del organismo se creaba una comisión integrada por vocales obreros y patronos, encargada de estudiar el problema en cuestión, mediante la recopilación de toda la información

que considerasen pertinente, contando con la colaboración de las secciones técnicas. Tras analizar el tema, la comisión elaboraba una resolución, la cual se presentaba al Pleno, discutiendo entonces su contenido para, si procedía, aprobarlo. Posteriormente, el contenido del acuerdo se trasladaba a las partes implicadas para poder hacerlo efectivo; una fase en la que el Instituto logró resultados dispares.

Uno de los primeros conflictos en los que el IRS tuvo que intervenir fue la huelga de los cargadores del puerto valenciano del Grao a principios de 1905. El origen del parón obrero fue la creación, en diciembre del año anterior, de un montepío mixto “burgués-obrero” por la patronal, cuya junta directiva estaba compuesta por doce patronos y tres obreros. Según lo relatado por *El Socialista*, los trabajadores que pertenecían al montepío tenían unas condiciones laborales más precarias en relación con los que formaban parte de las sociedades de resistencia, percibiendo un jornal inferior —del que debían abonar una parte para pertenecer a la nueva institución—, al igual que sucedía con el pago de las horas extra. Para el semanario obrero, el propósito del montepío era “matar la organización obrera” (20-01-1905, 2-3), de ahí que la principal reivindicación de los trabajadores para retomar la actividad fuese la completa desaparición de la entidad.

En la sesión del Pleno de 21 de enero llegó una solicitud del Ministerio de Gobernación para que el IRS arbitrara en este conflicto⁸, a petición de los patronos, al tiempo que pocos días después se confirmaba que los huelguistas también aceptaban la mediación (*El Socialista*, 27-1-1905, p.3), enviando al Instituto una delegación y pidiendo a Pablo Iglesias, líder socialista, que intercediera por ellos ante el mismo (*El Socialista*, 10-02-1905). El día 28 el Pleno acordó la composición del tribunal, con un total de cinco miembros, dos de representación patronal —Eduardo Dato y Pablo Ruiz de Velasco— dos de la obrera —Francisco Largo Caballero y Francisco Mora— y Azcárate presidiendo⁹. Posteriormente, con fecha de 4 de febrero el tribunal firmó el laudo, que se publicó tanto en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* (BIRS, febrero 1905, pp. 553-555) como en la prensa (*El Socialista*, 10-02-1905, 1-2).

8 ACMTES, *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 21-01-1905.

9 ACMTES, *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 28-01-1905, pp. 4-15.

El escrito manifestaba la pretensión de hallar “una solución práctica y equitativa para un conflicto local”, señalando que el acuerdo recogido había logrado la unanimidad del tribunal. Se buscó un equilibrio entre las demandas de ambas partes, descartando tanto la desaparición del montepío —reclamada por los obreros— como el prescindir de reforma alguna. El tribunal proponía la celebración de un contrato colectivo entre las dos partes que recogiera el conjunto de bases que aparecían en el laudo. El montepío limitaría su actuación al socorro en metálico, la asistencia médica, el suministro de medicamentos durante la enfermedad del obrero, ayudando a viudas e hijos, dejando fuera “todo lo referente al trabajo”. Es decir, el montepío se centraría en el ámbito asistencial, sin entrar en aspectos como el salario o la remuneración de las horas extra. A este respecto, el tribunal recomendaba la suscripción de un contrato que reconociese la jornada de ocho horas, pagando el doble de jornal cuando se trabajase en festivo.

Conocido el contenido del laudo, se entiende el empeño del tribunal por dejar claro que su resolución iba destinada a un conflicto local, aplicándose a una actividad y lugar concretos. Con ello se evitaba que propuestas, como la jornada de ocho horas, se implantasen de manera generalizada, tratándose de una actuación quirúrgica. Por otro lado, el laudo establecía la obligación de los patronos de contar con los trabajadores pertenecientes a las sociedades obreras, mientras estuviera en vigor el contrato, para el que se proponía una duración de cuatro años, al tiempo que los obreros no podrían negarse a trabajar. Se daba un plazo de quince días para que las partes lo firmasen, el mismo lapso del que disponían los patronos para la admisión de los trabajadores, debiendo ser dos tercios procedentes del contingente huelguista. Aunque los obreros no consiguieron la desarticulación de la institución, las condiciones laborales recogidas en el laudo llevaban a *El Socialista* a afirmar que el conflicto se había resuelto “en favor de las pretensiones formuladas por los obreros huelguistas”. De esta forma, puede concluirse que, en esta ocasión, la gestión llevada a cabo por el Instituto contribuyó a aplacar el conflicto.

La huelga en el ramo de la construcción madrileño

De forma paralela a la huelga del puerto del Grao se produjo en Madrid la del sector de la construcción, un episodio interesante puesto que evidenció las limitaciones del Instituto para desarrollar esta acción mediadora. El conflicto, caracterizado por el cese de actividad de trabajadores albañiles, carpinteros y canteros y la amenaza de *lock out* —cierre de las empresas— por parte de la patronal, fue lo suficientemente grave como para requerir la intervención del gobernador civil y ser asunto a tratar por el Gobierno, que encargó el arbitraje al IRS (*El Imparcial*, 03-01-1905). Según el ministro de la Gobernación el arbitraje era el medio más adecuado para resolver este conflicto y los venideros, siendo necesaria una institución:

Que ofrezca las mayores garantías de imparcialidad y de justicia, no menos que de competencia en las diversas materias y modalidades del trabajo, es lo que a todo trance importa, por ser así mayor su autoridad y su prestigio, necesario siempre para la respetabilidad del fallo, pero más si cabe en este linaje de contiendas, donde las pasiones y los intereses son factores que juegan a despecho de todos y fuera inútil desconocer (*El Imparcial*, 05-01-1905, p. 1).

Tras reconocer la dificultad de saber en qué momento era pertinente la intervención de los poderes públicos en los conflictos entre obreros y patronos, proponía trasladar dicha decisión al Instituto, apelando a sus funciones de mediación y arbitraje. Con ello se lograría crear:

Una jurisprudencia nacida en casos de verdadera importancia, y dictada por la institución llamada a inspirar las leyes denominadas especialmente sociales, y en la que tienen legítima representación lo mismo los patronos que los obreros” (*El Imparcial*, 05-01-1905, p. 1).

Sin embargo, la visión del ministro difería, con mucho, de la de los trabajadores. La prensa se hizo eco de la desconfianza de los vocales obreros respecto a la capacidad y efectividad del Instituto para ejercer de árbitro, tanto por necesitar el visto bueno de las partes enfrentadas

como por su propia constitución, “puesto que aquel lo forman en la actualidad 24 vocales patronos y solo seis obreros” (*El Imparcial*, 04-01-1905). Según estas declaraciones, la representación obrera se hallaba en clara minoría, identificando a los vocales técnicos como representantes de los intereses patronales, de ahí su desconfianza. El sector obrero proponía como alternativa un tribunal compuesto por los seis vocales obreros del IRS, junto a otros seis de representación patronal.

Hay que señalar que, aunque la huelga afectó al ramo de la construcción en su conjunto, las razones que la motivaron fueron diversas, dependiendo de cada oficio. Por un lado, los albañiles denunciaban el incumplimiento de los acuerdos y bases establecidas con el contratista en el desarrollo de unas obras. Las demandas de los trabajadores se concretaban en cuatro: readmisión de los huelguistas, indemnización de sus jornales, compensación de los gastos de la huelga y despido de los obreros no asociados, siendo aceptada únicamente las dos primeras. No obstante, para los albañiles el hecho de que solo se hubieran admitido parcialmente sus reivindicaciones justificaban la huelga.

Por otro lado, los canteros eran reacios a alcanzar algún tipo de acuerdo o someterse a arbitraje. En su caso, el malestar procedía del rechazo patronal a indemnizar —como contemplaba la Ley de accidentes de trabajo— a un trabajador que se había accidentado, lo que suponía un retroceso en sus derechos que no estaban dispuestos a asumir. Como consecuencia del accidente, el trabajador padeció una serie de dolencias que se prolongaron en el tiempo, impidiéndole trabajar. Por su parte, el patrono maniobró para que tanto el médico que puso a disposición del obrero para atenderlo, como los informes emitidos por la Academia de Medicina, concluyeran que no estaba incapacitado para trabajar. Con ello pretendía evitar el pago de los tratamientos a los que tenía que someterse el obrero. Sin embargo, el accidentado solicitó la participación de un segundo médico, el cual acreditó que las dolencias eran consecuencia de la lesión sufrida, que no había terminado de curar. De esta forma, fue el intento del patrono por evitar asumir su responsabilidad lo que motivaría la huelga de los canteros (BIRS, febrero 1905, pp. 556-560).

Los trabajadores aceptarían la mediación siempre que fuesen ambas partes las que acordasen el nombramiento del árbitro. Proponían crear un tribunal formado por cuatro vocales obreros, cuatro vocales patronos y agregar asesores externos al Instituto. Por su parte, los patronos aceptaron el arbitraje del Instituto, con la condición de que el tribunal arbitral se formase y empezase a funcionar en el plazo de ocho días pues, de no ser así, ejecutarían el *lock out* (*El Imparcial*, 06-01-1905, p. 2).

En la sesión del Pleno del 7 de enero de 1905 se comunicó la petición de la Unión gremial de Maestros del ramo de construcción y similares para la mediación. El principal reto del Instituto, además de resolver el conflicto, era determinar la composición del tribunal, teniendo en cuenta que las peticiones obreras en este punto diferían entre sí. Estas divergencias dieron lugar a un debate de cierto calado respecto al equilibrio de fuerzas y grado de representatividad de patronos y obreros dentro del Instituto.

Los albañiles habían planteado que el tribunal estuviera formado por los seis vocales obreros del Instituto, junto con otros seis de representación patronal, y Azcárate como presidente. Así, los trabajadores se aseguraban la colaboración de los vocales obreros del IRS, a los que les presuponían mayor preparación para gestionar este tipo de conflictos. Sin embargo, dicha composición resultaba inviable en tanto que el Instituto solo contaba con dos vocales del sector patronal¹⁰; esta situación dio pie a plantear que los vocales técnicos pudieran completar a dicho sector. Para Azcárate esto era imposible, pues aquellos representaban unos intereses distintos, al margen de patronos y obreros. El hecho de que los trabajadores considerasen que los vocales técnicos podían suplir a los patronos, significaba asumir que ambos contingentes defendían unos mismos intereses, dejando a la representación obrera en minoría.

10 Desde sus inicios, el Instituto tuvo numerosos problemas para completar la representación patronal, pues en muchos casos los elegidos optaban por dimitir, lo que su vez interfirió en el funcionamiento de la institución (Palacio, 1988, pp. 509-510). Al mismo tiempo, el comportamiento de los patronos es indicativo del grado de desafección de este sector hacia la obra del Instituto, una actitud que contrastaba notablemente con la de los representantes obreros.

Según el vocal obrero Matías Gómez:

La clase obrera ve en la composición del Instituto seis obreros y veinticuatro vocales más, de los cuales los dieciocho nombrados por Real Decreto representan, quieran o no, una tendencia que está más cerca de los intereses capitalistas que de los de aquella otra clase.

Ante estas declaraciones, Azcárate se apresuró a negar que hubiera tal desequilibrio, reiterando que los vocales gubernamentales no podían ser designados como representantes patronales. Segismundo Moret —vocal técnico— recordó que los vocales de nombramiento gubernamental no eran “representantes de ninguna de ambas clases”, y que el criterio que había primado en su designación “ha sido el de buscar en ellos personas independientes, que tengan la suficiente serenidad para inclinarse de uno u otro lado según lo entiendan de justicia”. Cipriano Rubio —vocal obrero— estaba completamente convencido de que los vocales técnicos defendían los intereses de la patronal, una creencia que no podía desarraigarse, “y menos teniendo en cuenta que entre dichos señores vocales no figura ningún obrero”. Sin embargo, Eduardo Dato se apresuraría a recordarle que cuando se ofreció a los obreros formar parte de la cuota de vocales gubernamentales lo rechazaron¹¹.

Para resolver la composición del tribunal se creó una comisión cuyos integrantes —Dato, Ruiz de Velasco, Gómez Latorre y Largo Caballero— fueron nombrados por Azcárate. Este advirtió que el Instituto no podía aceptar lo demandado por los obreros —en relación con la composición del tribunal— como una condición, sino como una propuesta, evitando un agravio a los patronos. La comisión decidió constituir dos tribunales, uno para el ramo de la construcción en general —incluía albañiles, carpinteros y marmolistas— y otro para los canteros, con una composición más reducida. El tribunal de la construcción contaría con seis vocales obreros y seis patronos —a los dos que ya había se sumaron otros cuatro vocales técnicos, elegidos por los patronos implicados en el conflicto—, mientras que el de

11 La información relacionada con el debate en el Pleno del IRS sobre este conflicto y las medidas adoptadas se ha extraído de ACMTES, *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 7-01-1905.

los canteros serían dos vocales, uno obrero y otro patrono. Ambos estuvieron presididos por Azcárate¹², dando a conocer los laudos pocas semanas después (BIRS, febrero 1905, pp. 560-561).

Las resoluciones no tuvieron buena acogida entre los trabajadores, de forma que canteros, albañiles y marmolistas no aceptaron los laudos, lo que arrojaría dudas sobre la capacidad mediadora del Instituto. En el caso de los canteros, calificaron la resolución de parcial, considerándola favorable a los patronos. Entre las razones expuestas para continuar la huelga figuraba el querer evitar futuras alianzas entre patronos y facultativos en detrimento de los trabajadores accidentados. A su juicio, el Instituto reconocía que el patrono había vulnerado los derechos del obrero, sin que hubiera consecuencias, mientras que los huelguistas se veían amenazados por el despido general (*El Imparcial*, 14-02-1905, pp. 1-2; 16-02-1905, p. 2).

En el caso de los albañiles, que el laudo se hubiera acordado por unanimidad, es decir, que contase con la aquiescencia de los vocales obreros fue el principal motivo para que rechazasen desconvocar la huelga. En su opinión, los representantes obreros “no debieron conformarse con un acuerdo tan desastroso ni pasar por que se diese como tomado por unanimidad” (*El Imparcial*, 17-02-1905, 1). Los ecos de la celebración de un banquete durante la sesión en que el Instituto dictaba el laudo, y al que asistieron el conjunto de vocales presentes, tampoco ayudaron. La referencia al banquete la hizo *El Imparcial* (14-2-1905), obligando a Cipriano Rubio a tener que explicar en la junta de albañiles que “no pasó de un modesto tente en pie, que los obreros aceptaron a ruego y costa del Sr. Azcárate” (*El Imparcial*, 17-02-1905 y 18-02-1905, p. 2).

El parecer de los albañiles contrastaba notablemente con el de Pablo Iglesias, que defendió tanto la manera de proceder del tribunal que había dictaminado como la decisión de los vocales obreros de firmar el laudo y, en general, la actuación del Instituto. Por un lado, Iglesias sostuvo que las resoluciones de los tribunales debían ser respetadas, pues al ser el acatamiento condición previa indispensable para iniciar la mediación, no hacerlo suponía poner en cuestión

12 ACMTES, *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 10-01-1905, pp. 3-4.

la credibilidad de los trabajadores. Tan importante era contar con sociedades de resistencia sólidas como “tener criterio, conciencia de los intereses que se defienden y palabra. Sin criterio, sin formalidad, sin conciencia, la organización más numerosa se deshace al menor contratiempo, como la sal en el agua”. Por otro, apoyaba que los vocales obreros hubieran firmado el laudo, pese a no estar completamente de acuerdo, pues era la única forma de otorgar “fuerza moral” al escrito.

Iglesias criticó la información publicada por *El Imparcial*, calificando de desatino dar a entender “que los vocales obreros se han vendido por una cena”. El hecho de que los trabajadores dieran crédito a tales declaraciones lo achacaba a que “hay todavía muchos trabajadores ignorantes que creen eso con facilidad”. Por ello, Iglesias alentaba a los trabajadores a reflexionar, “para que con su perversidad no pueda un hombre de torcida conciencia haceros desconfiar de los compañeros que mejor luchan por los intereses de nuestra clase”. Según su criterio, los trabajadores se habían equivocado, pues el rechazo del laudo llevaba al cuestionamiento de los cauces habilitados por el Instituto para la mediación (*El Socialista*, 24-02-1905, p. 2).

La actitud adoptada por los trabajadores ponía al Instituto en una situación delicada. Para Azcárate fue “muy doloroso que estas decisiones arbitrales no se hayan recibido como merecen, aunque los tribunales pueden estar bien tranquilos y satisfechos de su justicia, equidad y corrección”. Tampoco perdió la oportunidad de criticar —sin nombrarla— la actuación llevada a cabo por *El Imparcial*, que había aprovechado este conflicto para cuestionar a la institución:

Los laudos dictados por el Instituto no tienen ni pueden tener, al menos como ahora está constituido, fuerza de obligar, y desde el momento que esto es así, era fácil la previsión de que sus resoluciones serían desalentadas o por los patronos o por los obreros en cuanto se presentase algún conflicto. Los que acusan a los trabajadores [...] de desacreditar con su rebeldía el prestigio naciente del Instituto, no advierten que la solución que ellos pretenden ver encarnada en las funciones de ese centro no corresponde a la inmensa trascendencia del problema social y a las violentas luchas entre el capital y el trabajo.

El Instituto de Reformas Sociales aparece en España, no como un organismo que recoge y concentra en sí toda la sustancia jurídica de una legislación copiosa cuyo espíritu y cuya letra hayan penetrado en la entraña nacional, sino como una institución aislada, sin raíces en la opinión, sin medios de funcionar y sin más autoridad que la personal de algunos de sus individuos (*El Imparcial*, 15-02-1905).

No iba desencaminado el diario señalando las dificultades del Instituto para permear en la sociedad, defendiendo en muchas ocasiones reformas que requerían de un marco jurídico previo, la mayoría de las veces inexistente. No obstante, tampoco cabe ninguna duda de que esta cabecera no tenía especial interés por que los trabajos del Instituto prosperasen, llevando a cabo una campaña de acoso y derribo.

Por su parte, Azcárate señaló que las declaraciones de la prensa ejercieron una influencia cierta sobre los trabajadores, afirmando que “a esta actitud injustificada de los obreros se haya unido la de otras personas y entidades que debían estar interesadas en favorecer la acción social del Instituto en estos conflictos que a todos por igual interesa”, y recordando que “no tiene el Instituto fácil defensa, ya que el Boletín por su especial índole no puede discutir con los periódicos diarios para desvanecer las equivocadas opiniones de las gentes que no se enteran”¹³.

En otras ocasiones, el fracaso del Instituto estuvo determinado no por el posicionamiento obrero sino por el patronal, como ocurrió con motivo de la huelga en las minas de Vizcaya, durante el verano de 1910; un conflicto en el que la labor de los miembros del Instituto resultó infructuosa. Los vocales obreros presentaron una moción en el Pleno para que el Instituto interviniese debido a la gravedad del conflicto y al temor de que pudiera “degenerar en sangriento”. De esta forma, se nombró una comisión no oficial¹⁴ integrada por Azcárate, Mora y Pedro Pablo Alarcón¹⁵, que se trasladó a Bilbao. Una vez allí, hablarían con las partes implicadas, estudiando las condiciones de la

13 ACMTES, *Instituto de Reformas Sociales*, sign. 199-494, Actas del Pleno, 18-2-1905, 4-6.

14 Al tener lugar durante el período estival, con la mayoría de los vocales ausentes del Instituto, no se pudo autorizar oficialmente esta comisión.

15 Pedro Pablo Alarcón había sido elegido vocal representante de la clase patronal por la pequeña industria en la elección de marzo de 1908 (*Gaceta de Madrid*, 24-03-1908, p. 1239).

huelga, tratando de buscar una solución. Esta labor, de acuerdo con las declaraciones de los vocales, fue en vano pues “no pudo conseguirse el éxito que deseábamos” (BIRS, noviembre 1910, p. 474) debido, en gran medida, a la férrea oposición patronal a transigir ante la petición de los trabajadores de reducir la jornada de trabajo. No obstante, a pesar del fracaso del Instituto, este conflicto contribuyó a que se acelerase la tramitación de la Ley sobre la jornada máxima del trabajo en las minas¹⁶.

De esta forma, ya fuese por la acción patronal, ya por la obrera, lo cierto es que el Instituto encontró numerosos escollos para que sus laudos fuesen acatados, lo que, a su vez, reflejaba un cuestionamiento de la autoridad del organismo.

La huelga ferroviaria de 1916

Un último episodio que hay que señalar, dada su trascendencia, es el de la huelga de ferroviarios que se produjo en 1916. El Gobierno, que había intentado —sin éxito— negociar con trabajadores y patronos, encargó al Instituto un informe sobre las diferencias que enfrentaban a la Compañía del Norte y sus trabajadores. La preocupación del Gobierno por este conflicto radicaba en las consecuencias directas que podía tener la paralización de la comunicación ferroviaria sobre la economía nacional, tanto por el agravamiento de problemas — como el desabastecimiento—, como por la amenaza de que otros sectores pudieran secundar la huelga. Por todo ello, el Gobierno decidió recurrir a la autoridad del Instituto:

Tan sólidamente cimentada, por la constante imparcialidad con que ese alto organismo ha procedido en todos los casos, garantida por la misma composición del Pleno del Instituto, donde están

16 El contenido del proyecto fue discutido por el Pleno del Instituto durante el mes de octubre (BIRS, noviembre 1910, pp. 476-487; *Gaceta de Madrid*, 31-12-1910, pp. 795-796). La reducción de la jornada solo era una de las muchas demandas de los trabajadores de las minas, entre las que figuraba la inspección de las minas por parte del Instituto a través de la Inspección de Trabajo, la prohibición del trabajo de mujeres y niños, la supresión de agentes armados, mejora de las medidas higiénicas y de seguridad o la aprobación de pensiones vitalicias en el caso de los obreros que hubieran quedado inutilizados. Instituto de Reformas Sociales (1910).

representados colectivamente los patronos y los obreros, que el Gobierno abriga la fundada esperanza de que el informe del Instituto será aceptado por los obreros y por la Compañía, fortaleciendo al propio tiempo, en común provecho, la tendencia a resolver por medios conciliadores y jurídicos aquellos graves conflictos sociales que ponen en pleito, no solo los intereses particulares, sino el interés social más alto y decisivo (*BIRS*, agosto 1916, p. 99).

Tras recibir los informes del Gobierno, la Compañía y los trabajadores —a los dos últimos se les ofreció enviar una delegación en representación de sus respectivos intereses¹⁷— el Instituto realizó un análisis exhaustivo de la información recopilada. Entre las peticiones obreras figuraban el derecho del personal a ser asistidos por médicos distintos a los de la Compañía, debiendo esta reconocer los informes de dichos facultativos, la publicación de un boletín que recogiera la antigüedad de cada trabajador, el aumento de 150 pesetas a quienes no superasen las 2.500 anuales y de 50 céntimos diarios a los trabajadores a jornal, así como en los casos en que ante los errores cometidos por un trabajador se plantease la posibilidad de separarlo de su puesto, fuese un tribunal integrado por trabajadores del mismo servicio y categoría el encargado de tomar la decisión.

El Instituto, ante la falta de una ley de contrato de trabajo, recomendaba la creación de una reglamentación específica que estableciera cómo proceder, más allá de lo contenido en el Código civil y normas genéricas. En cuanto a la asistencia médica, era partidario de que los trabajadores contasen con otros facultativos, pero la Compañía no estaría obligada a correr con los gastos. También apoyó la creación del boletín, siempre que con ello no se pretendiera crear un escalafón y reconocer los ascensos por rigurosa antigüedad. A su vez, aunque el Instituto admitía la carestía de la vida veía inviable aplicar una subida en la proporción demandada, apoyando un incremento de 25 céntimos a quienes cobrasen menos de 1.500 pesetas anuales¹⁸.

17 Acudió una delegación en representación de los obreros y otra del Sindicato católico ferroviario, mientras que la Compañía denegó el ofrecimiento.

18 El dictamen contó con el voto particular de Carlos Martín Álvarez -vocal patronal por la pequeña industria desde la elección de marzo de 1908-, que señaló la delicada situación económica en que se hallaba la Compañía, impidiendo que pudiera llevarse a cabo cualquier subida de sueldo (*BIRS*, agosto 1916, 107).

Sin embargo, el Instituto no se limitó a pronunciarse respecto a las demandas que aparecían sobre el papel, sino que fue más allá. El testimonio de la delegación obrera había sacado a relucir otra cuestión que, si bien no figuraba entre las peticiones, para los vocales del Instituto era crucial en este conflicto: el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones —los sindicatos— constituidas por los trabajadores, que el Instituto calificó como “la más fundamental discrepancia entre la organización societaria y la Compañía”. En su informe, la institución recordó que, si bien existían normas para la creación de asociaciones, no se había regulado su intervención en los conflictos:

Siendo de desear que se estudien y dicten las medidas necesarias, tanto para garantizar la acción de aquellas organizaciones como para que su intervención se produzca en condiciones de plena seriedad, es decir, haciendo constar, no solo la legalidad de su constitución, sino también la de la corrección estatutaria [...] El Instituto considera todo esto como esencial para evitar en lo posible los conflictos obreros, procurar la acción eficaz de las gestiones de conciliación y arbitraje, y encauzar los movimientos de reivindicación proletaria. Pero a la vez estima también como esencial que las empresas reconozcan la personalidad de las asociaciones que legítimamente se constituyan por sus obreros: la negativa a tal reconocimiento no puede menos de contribuir a crear estados de irritación necesariamente peligrosos (BIRS, agosto 1916, p. 105).

El reconocimiento de la personalidad de los sindicatos obreros figuraba como la asignatura pendiente, la condición indispensable para considerarlo un interlocutor válido en el marco de las relaciones laborales, con todo lo que ello comportaba; el desarrollo de la negociación colectiva, y de una mayor capacidad de decisión de los trabajadores respecto a la organización del trabajo en las empresas, dependían de ello¹⁹. El compromiso del Instituto con el reconoci-

19 La negociación colectiva, al igual que el contrato colectivo de trabajo, fueron dos de las formulaciones que adoptó la teoría de la *democracia industrial*, concepto que aludía a la introducción de criterios democráticos en la organización del trabajo industrial, propósito sujeto a múltiples interpretaciones y propuestas, más moderadas o más radicales, como los parlamentos industriales, los delegados de fábrica, la participación en los beneficios o el control obrero y sindical (Barrio, 1996; Barrio, 2006, pp. 171-175).

miento de los sindicatos le llevó a concluir que, en el caso de las empresas concesionarias o que tuvieran a su cargo servicios públicos, el Gobierno debía utilizar todos los medios a su alcance para que reconocieran la personalidad de las asociaciones legalmente constituidas por sus trabajadores. Eso implicaba admitir “el hecho de que un grupo de hombres se han asociado constituyendo persona jurídica en forma legal”, de manera que no se “obliga a *contratar*, y sí tan sólo a *tratar*”. En las conclusiones figuraba la obligación de la Compañía de “reconocer la personalidad de las asociaciones y sindicatos que legalmente constituyan sus empleados y obreros”. En caso de que las asociaciones obreras fuesen desoídas por los patronos, el Gobierno tenía la potestad de intervenir para evitar el agravamiento de los conflictos.

El informe se aprobó en la sesión del Pleno de 28 de julio de 1916, y su consecuencia inmediata fue la publicación del Real Decreto de 10 de agosto de 1916 (*Gaceta de Madrid*, 11-08-1916, pp. 306-308). Esta norma se completaría con la elaboración de su reglamento, tarea que afrontaría el Instituto en los meses posteriores, nombrando una ponencia —integrada por Sánchez de Toca, Fernando García Arenal, Largo Caballero, Carlos Martín Álvarez y Azcárate— para su redacción (BIRS, enero 1917, p. 2)²⁰, siendo finalmente sancionada en marzo de 1917 (*Gaceta de Madrid*, 23-03-1917, pp. 720-722). Como ha señalado Ángeles Barrio, la aprobación de esta norma constataba una cierta toma de conciencia, por parte de los poderes públicos, respecto a la necesidad de sentar las bases que permitiesen la gestión negociada de los conflictos entre obreros y patronos (Barrio, 2014, pp. 100-122).

Conclusiones

Los casos que se acaban de analizar demuestran que, aunque la buena disposición del Instituto de cara a mediar entre capital y trabajo constituyó un elemento inalterable, no fue suficiente para que las negociaciones llegasen a buen puerto. Y esto obedeció, en

20 Tanto Sánchez de Toca como García Arenal fueron vocales gubernamentales, el primero nombrado en marzo de 1905 (*Gaceta*, nº 87, 28-03-1905), y el segundo miembro de la lista de suplentes a la que recurría el Gobierno desde 1906 para cubrir las vacantes (Palacio, 1988, p. 507).

buena medida, a que, por muy grande que fuera el compromiso del organismo en el campo de la mediación, era imposible que prosperase si las partes implicadas no estaban dispuestas a llegar a un acuerdo. Para ello, el paso previo indispensable era reconocer al Instituto como un interlocutor válido, a través del cual canalizar las demandas. Sin duda, el organismo tenía el apoyo de los poderes públicos y, muy especialmente, del Ejecutivo, que requirió de su intervención numerosas veces.

El grado de adhesión hacia el Instituto y lo que representaba entre obreros y patronos varió según los escenarios. Así, en el caso del puerto del Grao, fueron los empresarios los primeros en ponerse en contacto con la institución para solicitar su participación. Este hecho denota una cierta predisposición por parte del elemento patronal a reconocer la autoridad del organismo, lo que sin duda facilitaba las cosas de cara a un posible acuerdo, sobre todo si se tiene en cuenta que, en general, solía ser más habitual que las trabas para ello procedieran del lado de los patronos.

Sin embargo, también se han aportado ejemplos en los que la disconformidad entre el elemento obrero respecto a la propuesta del IRS podía dar al traste con el diálogo social, llegando a plantear divisiones y enfrentamientos entre los trabajadores y los vocales que representaban sus intereses en el seno del organismo. Este hecho plantea una cuestión —a nuestro juicio— sumamente interesante, porque las disensiones entre representantes y representados no dejaban de estar motivadas, en buena medida, por el compromiso que los primeros habían adquirido con el proyecto de regeneración social que había tomado cuerpo en el IRS. Y esto, a su vez, planteaba un salto cualitativo respecto a la actitud mostrada, por una parte —la socialista— del movimiento obrero que décadas atrás había manifestado su rotunda oposición a cualquier tipo de colaboración con propuestas de reforma social que emanasen del Estado. Su convencimiento sobre lo acertado del proyecto que encarnaba el Instituto desbordó los márgenes de dicho organismo ya que, como hemos visto, una figura tan significativa para el socialismo español como Pablo Iglesias también compartió este posicionamiento.

En último lugar, no se ha de pasar por alto el papel que jugaron determinadas cabeceras de periódico en el desarrollo de las

negociaciones. La prensa, en tanto que guía de la opinión pública, era determinante a la hora de configurar el clima —favorable o adverso— en el que se recibirían las decisiones adoptadas. El hecho de que un medio como *El Imparcial* interfiriese en el proceso de alcanzar acuerdos, como sucedió en Madrid con la huelga en el ramo de la construcción, plantea la relación prensa-reforma social como un campo de investigación de gran interés. Y más si se tiene en cuenta que, en el caso del periódico mencionado, su posicionamiento respecto a la reforma social experimentó un viraje significativo, pues décadas atrás había sido uno de los principales valedores de la CRS. Este hecho contrasta notablemente con el empeño de dicha cabecera por generar confusión, ayudando a tensar aún más las relaciones entre los huelguistas y los vocales obreros del IRS; un hecho que se explica —a nuestro juicio— por el avance que representó el Instituto respecto a su antecesora, mucho más determinado en lo que al intervencionismo se refería, generando rechazo entre quienes no eran tan partidarios de un mayor protagonismo del Estado.



Referencias bibliográficas

- Álvarez-Buylla, A., et al. (1986). *El Instituto de Trabajo: Datos para la historia de la reforma social en España*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Azcárate, P. de. (1969). *Gumersindo de Azcárate: Estudio biográfico documental*. Tecnos.
- Balado, F. (2021). *Gumersindo de Azcárate: Una biografía política*. Editorial de la Universidad de Cantabria.
- Barrio, Á. (1996). *El sueño de la democracia industrial*. Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- Barrio, Á. (2003). Democracia industrial y liberalismo en España en la crisis de la Restauración. En M. Suárez (Coord.), *Las máscaras de la libertad: El liberalismo español, 1808–1950* (pp. 399–425). Marcial Pons.
- Barrio, Á. (2006). La oportunidad perdida: 1919, mito y realidad del poder sindical. *Ayer*, 63, 153–184. <https://www.revistamarcialpons.es/index.php/revistaayer/article/view/barrio-la-oportunidad-perdida/2307>
- Barrio, Á. (2014). *Por la razón y el derecho: Historia de la negociación colectiva en España (1850–2012)*. Comares.
- Cabrera, M. Á. (2014). *El reformismo social en España (1870–1900)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Capellán, G. (2005). *Gumersindo de Azcárate: Biografía intelectual*. Junta de Castilla y León.
- Capellán, G. (2007). *Enciclopedia del pauperismo* (Vol. 3: Cuestión social). Universidad de Castilla-La Mancha.
- Castillo, S. (1984). El reformismo en la Restauración: Del Congreso sociológico de Valencia a la Comisión de Reformas Sociales. *Estudios de Historia Social*, 30, 21–78. <https://doi.org/10.5209/IJHE.60276>
- Castillo, S. (1985). Estudio introductorio. En *Información oral y escrita publicada de 1889 a 1893* (pp. XXVII–CXLI). Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- De la Calle, M. D. (1989). *La Comisión de Reformas Sociales (1883–1903): Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- De la Calle, M. D. (2004). La Comisión de Reformas Sociales: La primera consulta social al país. En J. I. Palacio Morena (Coord.), *La reforma social en España: En el centenario del Instituto de Reformas Sociales* (pp. 39–69). Consejo Económico y Social de España.
- Espuny, M. J. (2008). Una tarea preventiva y represiva: Las primeras actuaciones. En M. J. Espuny y O. Paz (Coords.), *La Inspección de Trabajo 1906–2006* (pp. 39–68). Tirant lo Blanch.
- Forner, S. (2014). *José Canalejas: Un liberal reformista*. Gota a Gota.
- González, J. J. (2015). Maura, reforma y legislación: La Ley de conciliación y arbitraje de 1908 y la Ley de huelgas y coligaciones de 1909. En A. García-Moncó y J. M. del Valle (Coords.), *Antonio Maura, Presidente del Consejo de Ministros de España: La legislación social* (pp. 25–73). Editorial Cinca.
- Martín, A., et al. (1987). La formación del Derecho del trabajo en España. En *La legislación social en la historia de España: De la revolución liberal a 1936* (pp. XV–CXIV). Congreso de los Diputados.
- Montero, F. (1980). La polémica sobre el intervencionismo y la primera legislación obrera en España (1890–1900). 2ª parte: El debate parlamentario. *Revista de Trabajo*, 61–62, 35–91.
- Palacio, J. I. (1988). *La institucionalización de la reforma social en España (1883–1924): La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Palacio, J. I. (2004). Sentido y alcance de la organización y actividad del Instituto de Reformas Sociales. En J. I. Palacio Morena (Coord.), *La reforma social en España: En el centenario del Instituto de Reformas Sociales* (pp. 185–206). Consejo Económico y Social de España.
- Palomeque, M. C. (2011). *Derecho del trabajo e ideología: Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873–1923)*. Tecnos.

- Ruiz, P. (2012). Política social y nacionalización a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del XX. En I. Saz y F. Archilés (Eds.), *La nación de los españoles: Discursos y prácticas del nacionalismo español en la época contemporánea* (pp. 15–38). Editorial de la Universidad de Valencia.
- Solana, N. (2025). *Gumersindo de Azcárate: el compromiso ético de un reformador social*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Uña y Sarthou, J. (1986). Memoria acerca de los Institutos de Trabajo en el extranjero. En A. Álvarez-Buylla et al., *El Instituto de Trabajo: Datos para la historia de la reforma social en España* (pp. 261–339). Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo.

Fuentes

- Actas del Pleno*, 7 de enero de 1905.
Actas del Pleno, 10 de enero de 1905.
Actas del Pleno, 21 de enero de 1905.
Actas del Pleno, 28 de enero de 1905.
Actas del Pleno, 18 de febrero de 1905.
Actas del Pleno, 1 de marzo de 1905.
Boletín del Instituto de Reformas Sociales, febrero de 1905.
Boletín del Instituto de Reformas Sociales, noviembre de 1910.
Boletín del Instituto de Reformas Sociales, agosto de 1916.
Boletín del Instituto de Reformas Sociales, enero de 1917.

Prensa

- El Imparcial* (1867-1933)
El Socialista (1886-1939)
Actas del Pleno del Instituto de Reformas Sociales (1904-1924)
Boletín del Instituto de Reformas Sociales (1904-1924)
Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (la serie histórica abarca de 1808 hasta 1977)
Gaceta de Madrid (esta denominación duró hasta 1939)