

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES
DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO E INSPECCIÓN
Sección de Inspección y Experiencia Social.

LA EXPERIENCIA SOCIAL
EN LA
INSPECCIÓN DEL TRABAJO



MADRID
SOBRINOS DE LA SUC. DE M. MINUESA DE LOS RIOS
Miguel Sérvet, 13 — Teléfono M-651.
1921

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO E INSPECCIÓN

Sección de Inspección y Experiencia Social.

LA EXPERIENCIA SOCIAL

EN LA

INSPECCIÓN DEL TRABAJO



MADRID

SOBRINOS DE LA SUC. DE M. MINUESA DE LOS RÍOS

Miguel Servet, 13. — Teléfono M - 651.

1921

LA EXPERIENCIA SOCIAL

EN LA

INSPECCIÓN DEL TRABAJO

«Entenderá la Sección de Inspección en la aplicación y cumplimiento de las Leyes y disposiciones vigentes, con el auxilio del personal de Inspectores, que dependerá de la misma, deduciendo de su labor *la experiencia de la mayor o menor eficacia de lo legislado, obstáculos a su cumplimiento y necesidad o no de las reformas fundadas en la realidad, como base de los estudios y proyectos del Instituto de Reformas Sociales.*» (Art. 40 del Real decreto de 14 de octubre de 1919.)

Las páginas que siguen son resultado de la experiencia adquirida en la práctica de la Inspección del Trabajo desde el año 1907 en que se organizó este Servicio por el Estado.

Las conclusiones a que dicha experiencia conduce constituyen los jalones del camino que podría seguirse para el articulado de una nueva reglamentación del referido Servicio.

AVANCES PARA LA REDACCIÓN

DE UN NUEVO

REGLAMENTO DE LA INSPECCION DEL TRABAJO

RAZÓN DE SU NECESIDAD Y EXPOSICIÓN DE LAS BASES
EN QUE PODRÍA FUNDAMENTARSE

PRIMERA PARTE

Estudio general del enunciado.

I

URGENCIA DEL NUEVO REGLAMENTO

Desde 1.º de marzo del año 1906, fecha promulgatoria del actual Reglamento del Servicio, el cuerpo de Leyes obreras ha cobrado tal desarrollo, que forma hoy una de las más frondosas ramas del Derecho positivo.

La **experiencia adquirida** en la práctica de este servicio ha evidenciado la inaplazable necesidad de modificar sus preceptos en el sentido de vigorizar los resortes inspectivos.

La gran copia de Leyes, disposiciones ministeriales y Reglamentos dictados desde aquella fecha han extendido y complicado de tal modo las normas de dicho Servicio, que su aplicación ejecutiva induce a frecuentes confusiones y escapa fácilmente a toda uniformidad de procedimiento, motivando en los Inspectores no pocas incertidumbres y diferencias de criterio, que surgen a dia-

rio ante una **profusión de materia legal** que ofrece gran diversidad preceptiva en punto a providencias, resoluciones, régimen penal, destino de las multas, notificaciones, plazos, recursos, etc.

Al dictarse, hace quince años, el actual Reglamento de la Inspección, **conocíanse tan sólo las tres primeras y fundamentales Leyes del trabajo** (Accidentes, Mujeres y niños y Descanso dominical), sobre las cuales podía ejercerse holgadamente la vigilancia del Inspector; pero en el transcurso del último decenio ha **fluido incesantemente la fecunda iniciativa del legislador**, aportando al Código del Trabajo nuevas reglas jurídicas que no caben ya en el actual Reglamento, inadecuado y arcaico a los quince años de su vigencia.

Finalmente, los primeros nombramientos de Inspectores (1) datan de fecha posterior a la promulgación del Reglamento, es decir, que al elaborarlo faltaban verdaderos elementos de juicio y la necesaria práctica inspectiva para poder reglar sobre bases ciertas las normas de la Inspección del Trabajo.

Era, pues, ardua empresa la de redactar entonces un Reglamento que encauzara sabiamente la ejecución del servicio. Estas dificultades fueron, sin embargo, hábilmente sorteadas en aquel Reglamento, hasta el punto de que, después de catorce años de aplicación, casi podría conservar su vigencia si, durante ese tiempo, la máquina legislativo-social no hubiese multiplicado enormemente su producción con aportaciones creadoras de nuevos estados incompatibles con los anteriores.

Por tales razones, **impónese una nueva reglamentación**, acomodada al espíritu de las últimas disposiciones legales y basada en la experiencia adquirida, de modo que responda cumplidamente a las exigencias correctivas de que carecen las reglas vigentes.

(1) La Inspección del Trabajo se inició por Real orden de 24 de enero de 1907, con seis Inspectores regionales.

II

CAUSAS DE IMPUNIDAD

Para dar garantías de virtualidad al nuevo Reglamento, es preciso eludir las causas de impunidad que obran contra su fuerza coercitiva, burlando los mandatos de la Ley. Las principales causas de impunidad son:

1.^a La inercia de las Juntas de Reformas Sociales; 2.^a La lenidad de las Autoridades; 3.^a La insolvencia simulada de los multados; 4.^a La falta de unidad y coherencia que se advierte entre las diversas disposiciones a que se aplica la Inspección del Trabajo; 5.^a Carencia de facultades coactivas en los Inspectores.

El conocimiento de estas causas dará el medio más seguro de conjurarlas.

A) **Inercia de las Juntas de Reformas Sociales.**— Por la Ley de Tribunales industriales (22 de julio de 1912, *Disposición adicional* 4.^a), dichas Juntas son organismos dependientes del Instituto de Reformas Sociales en cuanto se refiere a la Inspección del Trabajo; pero en este respecto la eficiencia de tales organismos puede reputarse nula.

Las Juntas fueron creadas en 1900 (art. 7.^o de la Ley de 13 de marzo regulando el trabajo de *mujeres y niños*), y desde esa fecha vienen señalándose por su inacción, cuando no por su labor negativa, en el campo de la Inspección del Trabajo. Todas las Memorias generales del Servicio, publicadas anualmente por el Instituto, registran y lamentan semejante resultado. Bastan veinte años de fracaso para reconocer la ineptitud de tal organismo.

Desde el punto de vista de su **funcionamiento**, puede decirse que apenas existen Juntas. Por de contado, las Provinciales, a causa de la dificultad de reunir las, no lo hacen; las locales sólo dan fe de vida en las capitales de provincia, pero en muchos pueblos no están constituidas; en los más se reúnen muy de tarde en tarde para fines electorales; en otros tienen tan sólo una significación nominal, y en los restantes laboran tan lánguidamente sobre aplicación de las Leyes obreras, que sus acuerdos se toman generalmente, por falta de número, en segunda o tercera citación.

Antes del año 1918, la **falta de Juntas** en pequeñas localidades disculpábase con la razón de no existir industrias que vigilar; razón especiosa, puesto que en todas partes hay trabajo de mujeres y niños y descanso dominical que cumplir; pero desde la promulgación de la Ley sobre jornada de la dependencia mercantil no cabe tal efugio, puesto que en todos los pueblos existen comercios, y, por tanto, materia de inspección para las Juntas locales. Por este concepto debieran estar hoy constituídas más de 9.000 Juntas; sin embargo, no llegarán a la décima parte de este número las que se conocen: de ellas mantienen relación con el Instituto 63; pero no hay ni una sola que cumpla íntegramente las funciones que les encomienda la Instrucción de 2 de julio de 1909.

En el seno de las Juntas pugnan sentimientos y **prejuicios** lesivos a los fines de la Inspección. Unas veces es la tendencia persistente a emanciparse del Instituto, llegando a manifestarse, como en los primeros tiempos, con actitudes de rebeldía (Barcelona); otras veces es la inclinación a constituir un núcleo patronal para la exclusiva defensa de un gremio determinado (Sevilla, taberneros); otras, en fin, es el caciquismo y la bandería política que ampara las demasias de unos patronos, asestando contra otros el dardo de la pasión partidista.

Los vicios de organización y de procedimiento muéstranse a menudo en las Juntas. Su incuria es, sin duda, imputable a los Vocales que las integran; pero lo es más a las Autoridades que las presiden, puesto que son quienes las convocan.

Por punto general, los **Alcaldes Presidentes** son patronos, lo que ya es una presunción vehemente de parcialidad, y no sólo se limitan a guiar y dirigir las discusiones, sino que toman parte en ellas; discuten y votan, coaccionando así, en cierto modo, el ánimo de los circunstantes.

Por lo común, los **Secretarios** no pertenecen a la clase de Vocales, contra lo estatuido: este cargo suele desempeñarse por empleados del Municipio, personas de la confianza del Alcalde, y, por lo tanto, asesores parciales, puesto que carecen de independencia de criterio y tienen hipotecada su voluntad.

Los **Vocales** son casi siempre elementos faltos de la cultura técnica necesaria para discernir con acierto en asuntos de Inspección del Trabajo, cuyas Leyes y Reglamentos son ya en tal número que

su conocimiento y perfecto dominio no es frecuente ni aun entre los letrados y profesionales.

El acceso a la vocalía de las Juntas no parece reservado a quienes cumplen determinadas condiciones legales, que son letra muerta en multitud de ocasiones. Así se ven: Vocales patronos que no tributan al Tesoro cuota alguna; Vocales obreros no adscritos al gremio que representan, ni pertenecientes al oficio por el que fueron elegidos; otros que no son patronos ni obreros; otros que, por su inasistencia continuada, debieron perder el cargo; otros, en fin, que no pueden ser electores ni elegidos, dándose el caso de figurar con carácter de Vocal un individuo que ni siquiera ostentaba la ciudadanía española (Málaga).

Los Vocales natos, más independientes que sus colegas, y también más alejados de la menuda lucha local, tampoco coadyuvan al cometido de las Juntas, pues tal vez convencidos de la ineficacia de su labor, no muestran interés ni asiduidad.

El precepto de **convocar** las Juntas, por lo menos una vez al mes, no se cumple, y aunque aquéllas deben reunirse cuando lo pida la tercera parte de los Vocales, no lo hacen; de modo que en los informes de los Inspectores no es raro leer: «Esta Junta no se ha reunido en lo que va de año.» A esta causa de inacción súmase la falta de **asistencia** individual, cuando no la colectiva, pues se han repetido los casos en que la representación obrera, desechada por alguna medida gubernamental o por otras causas, ha hecho protesta ostensible con el abandono de su puesto en las Juntas, dejando con ello a estos organismos en la imposibilidad de funcionar.

Añádanse a estas causas de reducción numérica las que originan las **vacantes** producidas, que no se cubren, o lo hacen tardíamente, por la parsimonia con que se verifican las reelecciones.

En orden al procedimiento penal, la tramitación que se sigue lleva consigo un **principio de impunidad**, cual es la demora indefinida del documento que propone la multa, pues, en efecto, como la resolución del acta depende de que se reúna la Junta, queda el primer trámite de la sanción diferido *sine die*, resultando que el examen del acta tiene lugar mucho tiempo después de cometida la infracción, cuando ya se ha olvidado ésta y han transcurrido los plazos para corregir las faltas, dando tiempo

a los infractores para lograr, por la influencia y la intriga, o por la vía amistosa, la impunidad del abuso, impunidad que ordinariamente consiguen porque los Alcaldes y patronos de las pequeñas localidades no quieren concitarse los rencores de sus deudos, amigos y convecinos.

Las **Comisiones inspectoras** de las Juntas, o no ejercen su cometido, o lo desempeñan fuera de los términos reglamentarios, ya porque proceden con independencia del Inspector del Trabajo, ya porque los Vocales patronos rehuyen ese cometido por el temor de malquistarse con los demás patronos, dejando solo al Vocal obrero, el cual visita los centros de trabajo con cierta inevitable prevención en contra de su enemigo natural: el patrono.

En general, no dan cuenta al Instituto de los servicios que realizan.

En el curso de las sesiones, puesta el acta a **discusión**, la voz del Inspector que la defiende no es muchas veces oída por Vocales exentos de prejuicios: el Inspector es un solo voto, y aunque no suelen faltarle los del Párroco y del Médico, cuando asisten, decide el número, no siempre la razón; pero cuando ésta triunfa y se aprueba la multa, queda pendiente del Alcalde el hacerla efectiva, lo que no sucede en multitud de casos, o tiene lugar, al fin, tardíamente, pese a la sabia norma de que la pena debe seguir de cerca al delito.

Contra todas las demasías, irregularidades y dejaciones de las Juntas oponen las Leyes y Reglamentos la conminación de acertadas **responsabilidades**, pero en la práctica éstas no se exigen, quedando impunes todas las faltas, las acciones arbitrarias y los acuerdos ilegales.

Como elementos informativos, tampoco las Juntas responden a esta finalidad, pues cuando, para las conveniencias del servicio, se acude a ellas en **petición de datos**, éstos se reciben tarde, incompletos, o no se reciben. La experiencia ha demostrado que, de las circulares enviadas a todos los Alcaldes de España, quedan incontestadas más de una mitad.

Basta lo expuesto para reconocer: que las Juntas de Reformas Sociales, a despecho de las previsiones del legislador, **no son organismos adecuados** para las funciones de la Inspección del Trabajo; que sus acuerdos no están siempre inspirados en la impar-

cialidad ni en el perfecto conocimiento de las Leyes tutelares; que las sanciones no se llevan a la práctica, con agravio para la Inspección y en desprestigio del Inspectorado, y, finalmente, que si se quiere dar eficacia al Código tutelar del obrero, es preciso robustecer los resortes coercitivos dando más **autoridad al Inspector.**

Comprendiéndolo así, la Administración ha iniciado ya ciertas reformas encaminadas a tal objeto, como son: prescindir de los Alcaldes y de las Juntas locales para corregir las infracciones cometidas en el *trabajo minero*, confiando a los Gobernadores la imposición de multas (Ley de 27 de diciembre de 1910, art. 10, y Reglamento de 2 de febrero de 1912, art. 35); prescindir asimismo de los Alcaldes en la corrección de las infracciones que se cometan en la *industria textil* (Real decreto de 24 de agosto de 1913, artículo 7.º); establecer la facultad de entablar la *acción judicial*, como defectiva de la administrativa, en todos los casos en que ésta resulte estéril (Reglamento de 16 de octubre de 1918, art. 75, para la aplicación de la Ley de la Jornada mercantil).

B) Lenidad de las Autoridades.—Esta causa de impunidad viene señalándose por los Inspectores del Trabajo desde la creación de este servicio, y así se hace constar en todas las Memorias generales de la Inspección, publicadas por el Instituto.

La lenidad de las Autoridades gubernativas y municipales, inclinadas a la indulgencia, sea por tolerancia con los patronos, por evitar enojosas reclamaciones o por desdén a un orden de faltas que no reputan punible, se da la mano con la indolencia de las Juntas y concurre con éstas a esterilizar la acción represiva de los Inspectores.

Por efecto de esa lenidad quedan anualmente **sin resolver gran número de actas** de infracción presentadas por aquellos funcionarios; 302 yacen al presente perdidas en la maraña de Gobiernos, Alcaldías y Juzgados, esperando inútilmente la mano justiciera que las haga efectivas. A este propósito dice un Inspector: «Las actas deben ser entregadas a los Juzgados de primera instancia, para que las hagan efectivas; y no decimos a los municipales, por temor a que éstos tampoco las cobrasen, ya que tenemos precedentes de ello con lo sucedido en los de esta capital (Zaragoza), una vez que la Junta les remitió unos millares de denuncias, cuyas multas no pudo hacer efectivas. Al encargarse estos Juzgados, y

en cuanto empezaron a actuar, se echaron sobre ellos: el Gobernador, unas veces; el Alcalde, otras, y hasta el Presidente de la Audiencia, y, a veces, todos juntos, para interesar de dichos funcionarios suspendieran todo procedimiento. Estos hechos han dado motivo a que en los Juzgados municipales de esta capital se encuentren dormidas más de *diez mil* denuncias por el Descanso dominical, que ha sido la ley que más disturbios ha originado. Por esta causa, hoy, han disminuído las denuncias que antes se hacían, al ver que tan pocas se hacen efectivas.»

Pareciendo al Instituto exagerada la cifra de *diez mil* denuncias, consignadas en el párrafo transcrito, se pidió confirmación al Inspector, y éste, al contestar, decía: que dicha cifra, no sólo no era exagerada, sino que ni con mucho llegaba a la realidad; que el número total de denuncias, hasta el año 1911, ascendía a **sesenta mil novecientos sesenta**, cuyo importe en pesetas subía a *trescientas treinta mil doscientas cuarenta y tres*, y que estas denuncias correspondían, casi en su totalidad, a los expendedores de bebidas alcohólicas. El caso es típico y de una abrumadora elocuencia.

Provincias existen donde se tarda años en resolver las actas, cuando se resuelven, y hay provincias también (León) donde en los últimos cinco años no se ha hecho efectiva ni una multa siquiera.

A diario sucede que las Autoridades dejan transcurrir los plazos legales para el pago de las multas en período voluntario, y también para su exacción por la vía de apremio, quedando con ello, por omisión, impunes las faltas. Por eso ya el legislador ha salido al atajo de estos olvidos o dejaciones, estableciendo en la base VII del Real decreto sobre Retiros obreros (11 de marzo de 1919) que, para reprimir las ocultaciones de aportación patronal, puedan los Inspectores acudir de oficio directamente a los respectivos Jueces de primera instancia, iniciando el oportuno apremio.

C) **Insolvencia de los multados.** — «En los pequeños comercios—dice un Inspector regional—se engaña fácilmente a los Inspectores, sin que éstos puedan evitarlo, aunque vayan prevenidos: no se llevan libros de comercio; no hay medio de saber la verdad, en cuanto a la razón social o efectivo patrono del establecimiento, en el momento de la visita; varios arrendatarios se

denominan dueños; llega la imposición de una multa, y resulta ser el multado uno que era dependiente, y dicen que ha desaparecido, o que no conocen al multado, ante lo cual los Juzgados municipales suelen dar por terminada su misión y queda la impunidad triunfante. Debe tenerse presente el sinnúmero de industrias o negocios en que el verdadero explotador no aparece, y si un **testaferro**, insolvente siempre, que figura como patrono con objeto de librar a éste de las responsabilidades que por razón de la explotación puedan caberle. A veces, patronos como los capacitados de estiba de buques en los puertos, que tienen a su cargo numeroso personal, eluden el correctivo por aparecer legalmente insolventes, no obstante constar de modo notorio que obtienen un rendimiento diario de 40 a 50 pesetas.»

Para salir al encuentro de estos casos de falsa insolvencia, sería de razón proceder en analogía con lo preceptuado por el Código penal en cuanto a las multas impuestas, ya como pena principal en las faltas, ya como accesoria en los delitos, decretando la prisión sustitutoria por insolvencia, a razón de un día de arresto por cada 5 pesetas de multa. El principio de la **sanción sustitutoria**, aplicado como en muchos ramos de la Administración civil (policía de ferrocarriles, caza, montes, servicios municipales, etcétera), evitaría la demostración formularia de la insolvencia e infundiría mayor respeto a las Leyes del trabajo, con descenso notable del contingente de infracciones.

D) **Falta de unidad en la materia legal.**—La aglomeración de disposiciones reglamentarias en estos últimos años, si por una parte recarga los deberes del Inspector, por otra los dificulta en razón de las diferencias que cada una introduce en la marcha ejecutiva del servicio, dando lugar a dudas, confusiones e interpretaciones divergentes, contrarias a la necesaria unidad de criterio inspectivo, y que no pocas veces se traducen en errores de concepto productores de impunidad.

Dictadas dichas disposiciones en distintas épocas, con objetivos diversos, bajo el pensamiento de ir mejorando la práctica de la Inspección y de dar mayor efectividad a las sanciones, no es de extrañar que aquéllas adolezcan de inarmónicas en los detalles de procedimiento.

A medida que la experiencia social ha ido evidenciado la pre-

cisión de atajar los numerosos casos de impunidad que se presentan en la práctica, el legislador ha dado a las sucesivas promulgaciones mayor fuerza coactiva. De ahí que las nuevas leyes contengan preceptos más restrictivos que las anteriores, resultando con ello no pocas discrepancias que dificultan el cometido de la Inspección del Trabajo. Así se ve que las primeras leyes no castigan la *reincidencia* sino refiriéndola al plazo de un año, mientras las últimas la definen con independencia de tiempo; para la *penalidad* en el trabajo minero y en la industria textil se prescinde de los Alcaldes, lo que no sucede en las Leyes anteriores; la *facultad de visitar* los establecimientos limitase en el Reglamento de Inspección, por la noche, a las horas de trabajo, mientras el de la Industria panadera extiende aquella facultad a todas las horas, sin distinción; dicho Reglamento del Servicio no concede *voz y voto* a los Inspectores en las sesiones de las Juntas de Reformas Sociales, pero las instrucciones dictadas para éstas preceptúan que dichos funcionarios tendrán voz, pero no voto, y posteriormente la Real orden de 31 de enero de 1920 establece que los Inspectores son Vocales natos de las Juntas.

Muchos preceptos de las leyes y disposiciones anteriores al Real decreto estableciendo la jornada de ocho horas han sido implícitamente alterados por este Real decreto; tal sucede con todo lo referente a duración de jornada en la especial legislación sobre mujeres y niños, donde resultan de dudosa aplicación algunos extremos.

Hay leyes, como la de Accidentes del trabajo, que no señalan *penalidad*; otras (Mujeres y niños) no la fijan para las infracciones y reincidencias; otras tampoco la establecen para las obstrucciones (Ley prohibiendo el trabajo nocturno de la mujer); otras refieren la penalidad al Reglamento de Inspección (Ley de la Silla); en fin, en unos casos (Ley del Trabajo en las minas y Real decreto sobre el trabajo en la industria textil) el Instituto puede recargar la multa con el 10 por 100 de su importe, pero no se consigna esta facultad en las demás disposiciones legales.

El *curso y destino de las actas* levantadas por los Inspectores varía según una casuística diferencia de casos y circunstancias (infracción sencilla, reincidencia, obstrucción, confabulación, etc.). casuismo que no ha merecido la sanción de la experiencia. El Re-

glamento del Servicio fija en tres el número de actas, pero pide una copia más para las infracciones a la Ley de Accidentes y a la del Descanso dominical, al paso que en el Reglamento de la jornada mercantil, art. 51, se preceptúan dos ejemplares, lo mismo que en el Reglamento para el trabajo en la Panadería (art. 24).

Respecto a *plazos* y notificaciones tampoco existe norma uniforme. El Reglamento de Inspección (art. 77) y otras disposiciones preceptúan que las Autoridades den conocimiento de los acuerdos y resoluciones penales al Inspector del Trabajo; pero en unos artículos se omite plazo para efectuarlo (art. 73 del Reglamento citado, 36 del trabajo nocturno en la Panadería, 67 del Reglamento de la jornada mercantil); en otros se fija un día (artículo 77 del Reglamento del Servicio); en otros se señalan dos (4.º de las Instrucciones a las Juntas); en otros tres días (artículos 65 y 68 de dicho Reglamento, 80 y 88 del de la jornada mercantil), y, según otros artículos (62 de este Reglamento, 35 del de trabajo nocturno en panaderías, etc.), dicha comunicación habrá de hacerse inmediatamente.

No hay plazo determinado para que el Inspector remita el acta acusatoria, pues unos artículos prescriben que lo haga inmediatamente (57 del Reglamento del Servicio), y otros nada dicen.

Igual desacuerdo se advierte al estudiar los plazos concedidos a los infractores, tanto para el pago de las multas como para entablar los recursos. En unos casos, los plazos son perentorios e inmediatos, y en otros varían, sin sujeción a un orden determinado; así, para el pago no se fija término en algunas disposiciones; en otras es inmediato (art. 63 del Reglamento de la jornada mercantil); en otros, de tres días (30 del trabajo nocturno en la panadería); en otros es de diez días (25 del Reglamento para el trabajo de mujeres y niños, etc.).

En cuanto a los *recursos* de alzada, se señalan términos de quince días (art. 36 de las *Instrucciones a las Juntas*, 72 de la jornada mercantil, etc.), de diez días (art. 83 del *Reglamento de Inspección*), de tres días (art. 26 del de *Mujeres y niños*), de cinco días (30 del *Descanso dominical*), de ocho días (31 de éste), de diez días (67 del Reglamento de la *jornada mercantil*, etc.).

Respecto a la *cuantía*, cada ley o reglamento establece cantidades y gradaciones distintas: en unas disposiciones se castiga la reincidencia con el doble de la infracción; en otras, no; el artículo 69 del *Reglamento del Servicio* y el 41 de las *Instrucciones a las Juntas* fijan el máximo de 500 pesetas para castigar las obstrucciones, pero hay leyes en que el máximo de penalidad es mucho más elevado (*Trabajo en las minas, Industria textil, reincidencias sucesivas en la Jornada de ocho horas*).

Por efecto de estas discordancias, una misma infracción puede ser castigada con penas muy distintas; así, por ejemplo, la falta del libro de visitas es una obstrucción que el Reglamento del servicio (art. 69) castiga con multa que puede llegar a 500 pesetas, mientras que si se aplica el Reglamento para el trabajo en la panadería, la multa no puede pasar de 125 pesetas (art. 21), ni de 250 si se aplica el Reglamento de la Jornada mercantil (art. 49).

En fin, para corregir esa obstrucción con la sanción mínima no hay término fijo; lo mismo puede penarse con una peseta que con 50 ó 100, según se aplique el Reglamento del servicio (artículo 69), el del Trabajo de la panadería (art. 21) o el de la Jornada mercantil (art. 49).

En cuanto a la *forma de pago*, no existe rumbo cierto: la Ley de *Accidentes del trabajo* no la indica; la del *Descanso dominical* consignó que se crearía un papel especial de multas, que no se ha creado, abonándose entretanto en papel de pagos al Estado; la Ley de *Mujeres y niños* no lo determina, omisión que reparó la *Instrucción a las Juntas*, preceptuando (art. 45) que se hiciera en efectivo; igual forma de pago establecen los *Reglamentos del Servicio*, de la *Industria Panadera*, y el Real decreto sobre la *Industria textil*; pero otras leyes y reglamentos no lo especifican (*Jornada mercantil, Jornada de ocho horas, etc.*).

El *previo pago* en todas las apelaciones no lo consigna ninguna de las leyes del trabajo anteriores al Real decreto de 9 de abril de 1918: solamente el Reglamento del *Servicio de Inspección* lo preceptúa en su art. 84; pero dicho Real decreto lo hizo obligatorio. Sin embargo, aun queda una excepción a esta regla, que es la establecida por la Ley de la *Jornada en las minas*, la cual autoriza al patrono para no pagar la multa hasta que recaiga en el recurso la resolución ministerial (art. 17).

El *destino de las multas* es otro extremo de particular discrepancia: su importe, según los conceptos de la sanción respectiva, debe ingresar, sea en las Cajas de las Juntas locales (13 de la Ley de Mujeres y niños), sea en las Cajas de las Juntas provinciales (85 del Reglamento del Servicio), sea en la Depositaria municipal (35 del Reglamento del trabajo en panaderías); otras disposiciones no lo expresan (Ley de Accidentes, de Jornada minera, etc.).

La *inversión de las multas*, aunque siempre en pro del obrero, no está arreglada en concordancia: «para fines benéficos de la clase obrera», dicen la Ley (art. 5.º) y el Reglamento (art. 28) del Descanso dominical, así como el Reglamento del Servicio (artículo 67); «para mejorar la educación del obrero», dice la Ley de Mujeres y niños (art. 13); «para el fondo de pensiones a inválidos», dicen el Reglamento del trabajo en panaderías (art. 7.º) y el Real decreto sobre la industria textil (art. 7.º); «para pensiones de retiro a los dependientes», dice el Reglamento de la Jornada mercantil (Art. 62); «para mejorar, en general, las pensiones de retiro», dice la Real orden de 9 de diciembre de 1919, al dar reglas para vigilar el cumplimiento de la jornada de ocho horas.

En fin, por efecto de tales lagunas se presentan casos de no saber adónde aplicar el importe de las multas, cual sucede en todas las que se refieren a las Leyes de Accidentes, de la Silla y del Trabajo en las minas, y a otras clases de infracciones, como las faltas de libros de visitas, de Reglamentos en sitio visible, etc.

E) **Carencia de facultades coercitivas en los Inspectores.**—Ni las Autoridades ni las Juntas muestran interés alguno en mantener el prestigio de los Inspectores; antes bien, lo deprimen frente a los patronos al dejar sin curso muchas veces las actas acusatorias. Presentadas éstas a informe de la Junta, no pueden ser examinadas hasta la próxima sesión, que no se sabe cuándo tendrá lugar, siendo esta la **primera demora** con que tropieza la sanción propuesta.

Siguiendo las cosas el proceso más favorable, la Junta acuerda la licitud de la multa, y, para su exacción, pasa el expediente a la Alcaldía, donde dicha sanción sufre una **segunda demora**, hasta que se hace la notificación al infractor; la **tercera demora** es el plazo que se le concede para el pago. Si éste se hace, queda, aunque tardíamente, impuesto el castigo; pero si no, caso el más

frecuente, sigue la **cuarta demora**, determinada por la tardanza en pasar el expediente al Juzgado para seguir la vía de apremio, vía, generalmente, inacabable. Si no tan parsimonioso, es, sin embargo, lento también el aire de marcha seguido por los Gobernadores para hacer efectivas las multas; esto, cuando las imponen, pues con harta frecuencia quedan aquéllas sin aplicar, o se aplican mutiladas, rebajando la cuantía fijada por el Inspector. Y no se hable de las multas impuestas por las Juntas provinciales, ya que éstas ni existen siquiera.

De este modo, transcurriendo con exceso el período de pago voluntario, desatendida o aplazada indefinidamente la vía de apremio, y admitidas las alzas sin exigir el previo depósito de la multa, queda ésta condonada de hecho, burlada la Ley y desautorizado el Inspector, cuyas providencias son miradas por el patrono con la tranquilidad del que no espera verlas confirmadas.

Contra estas omisiones, ¿qué recurso eficaz le queda al Inspector? Ninguno. La excitación verbal o por escrito a las Autoridades es contestada con una mera promesa, cuando no con un **silencio sistemático**. Esta es la práctica. El Inspector no puede conminar a los funcionarios de la Administración, no puede apresurar el curso del expediente, no puede salvar ningún trámite. En el ejercicio de su misión, sólo puede ejercer el señalamiento de las infracciones, es decir, el derecho simplemente denunciatorio que tiene todo ciudadano. Puede, sí, conforme al art. 75 del Reglamento para la aplicación de la Ley de la Jornada mercantil, entablar la acción judicial como defectiva de la administrativa; pero, amén de que este es un derecho común a todas las partes interesadas, no puede ejercerse sino *a los tres meses* de impuesta la multa, plazo tan prolongado que, en la práctica, equivale a una condonación.

No es, pues, asombroso que, ante los baldíos esfuerzos de su actuación, pierda el Inspector la confianza en sí mismo, se sienta **sin fuerza moral** para conminar a los patronos y rehuya volver a visitar el centro de trabajo donde impuso en vano una multa, no cobrada, para corregir una infracción que aun subsiste.

Para cohibir el indiferentismo de Autoridades y Juntas y para evitar sus punibles dejaciones, todas las Leyes y Reglamentos del

trabajo fijan plazos a sus acuerdos y señalan responsabilidades a sus omisiones; pero, no obstante la severidad de estas advertencias y la reiteración de disposiciones ministeriales que las recuerdan, ni aquellos plazos se cumplen, ni tales responsabilidades se exigen, resultando de todo esto que, careciendo el Inspector de autoridad para imponer el respeto a la Ley, queda triunfante la impunidad y lacerado el prestigio de la Inspección.

SEGUNDA PARTE

Bases para el articulado del nuevo Reglamento.

I

NECESIDAD DE UNIFICAR Y SIMPLIFICAR EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO

De las reflexiones hechas en la primera parte de este estudio se destaca la conclusión de que el Código del Trabajo no se cumple a causa del menosprecio en que éste yace, y que si se quiere imponer respeto a sus Leyes y dar virtualidad al Servicio de la Inspección, es preciso modificar su actual Reglamento en el sentido de robustecer la autoridad de los Inspectores, simplificar el procedimiento ejecutivo, unificar las diversas reglas de este servicio y abreviar los trámites de señalamiento, imposición y cobro de las multas.

La necesidad de unificar y simplificar las normas reglamentarias se deriva del enorme peso que hoy **carga sobre los Inspectores**, como consecuencia del gran caudal de disposiciones legales que la Administración ha ido entregando al celo vigilante de aquellos funcionarios. Para reconocer la extensión de su difícil tarea conviene recordar, siquiera sea en resumen, que son objeto de inspección la vigilancia y el cumplimiento de las Leyes y Reglamentos siguientes:

1.º La Ley de *Accidentes del trabajo*, de 30 de enero de 1900, y su Reglamento, de 28 de julio.

2.º La Ley que regula las condiciones del trabajo de *Mujeres y niños*, de 13 de marzo de 1900, y su Reglamento, de 13 de noviembre del mismo año.

3.º La Ley de *Descanso en domingo*, de 3 de marzo de 1904, y su Reglamento, de 19 de abril de 1905.

4.º El Real decreto sobre *trabajos prohibidos* a menores (25-enero de 1908).

5.º El Real decreto de 18 de julio de 1907, sobre *cantinas y pago de jornales*.

6.º La Ley de *Jornada máxima en las minas*, de 27 de diciembre de 1910, y su Reglamento, de 29 de febrero de 1912, por lo concerniente a los trabajos en el exterior.

7.º La Ley de *Casas baratas*, de 12 de junio de 1911, respecto a las funciones que señalan los arts. 47, 63, 65, 66, 71 y 79 de su Reglamento, de 14 de mayo de 1921.

8.º La Ley de 27 de febrero de 1912, proporcionando *asiento a la mujer*.

9.º La Ley de 11 de julio de 1912, *prohibiendo el trabajo nocturno de las mujeres*.

10. La Ley referente a la *Jornada mercantil*, de 4 de julio de 1918, y su Reglamento, de 10 de octubre del mismo año.

11. Las Instrucciones de 2 de julio de 1909, referentes al *funcionamiento de las Juntas locales* de Reformas Sociales, respecto al Servicio de la Inspección del Trabajo.

12. El Real decreto de 24 de agosto de 1913, sobre la *Jornada en la industria textil*.

13. El Real decreto de 20 de enero de 1916, y Real orden de 29 de abril del mismo año, sobre las *condiciones que deben reunir los andamios*.

14. El Real decreto de 3 de abril de 1919, suprimiendo el trabajo nocturno en la *Panadería y similares*, con su Reglamento, de 10 de junio del mismo año.

15. El Real decreto estableciendo la *Jornada de ocho horas*, fecha 3 de abril de 1919, con las Reales órdenes de 15 de enero de 1920 estableciendo las *normas de aplicación y excepciones* de esta jornada.

16. La Real orden de 9 de diciembre de 1919 dictando reglas inspectivas para obligar al *cumplimiento de la jornada máxima de ocho horas*.

17. El Real decreto de 11 de marzo de 1919, base VII, sobre investigación que han de hacer los Inspectores para comprobar la aportación patronal destinada a los *retiros obreros*.

Si se considera que de cada una de estas disposiciones funda-

mentales se derivan multitud de Reales órdenes aclaratorias, adicionales o complementarias, que abarcan, a su vez, un cúmulo de preceptos relativos a la parte militante del Inspector, se comprenderá lo arduo de su aprendizaje y cuán difícil ha de serle retener en la memoria las reglas de un procedimiento ejecutivo que se diversifica en muy variados casos particulares.

Estas dificultades crecen de punto al observar que ellas se tocan en la práctica de la visita callejera y en las pequeñas localidades del tránsito itinerario, donde no es posible, como en reposo, consultar las publicaciones preceptivas, viéndose el Inspector en la engorrosa necesidad de llevar constantemente consigo los Reglamentos para prevenir las infidelidades de la memoria.

Añádase que la **sobretarea** del Inspector se densifica en razón de la especialidad de su servicio, que es de carácter reiterativo, es decir, que, una vez hecha la visita, el Inspector debe repetirla, para comprobar si se han cumplido sus providencias, si existe reincidencia en la infracción, si se presentan nuevas infracciones, etc.

Ha de recoger en las papeletas de industrias los datos de contingente obrero, jornales y jornada, potencialidad de producción y demás anotaciones para mantener al día el historial de cada centro de trabajo y disponer en todo momento de un valioso archivo para la información y la estadística. Ha de sostener asiduas relaciones con las Autoridades, Juntas y Asociaciones locales; ha de reconocer los terrenos para el emplazamiento de las casas baratas; ha de vigilar la construcción de éstas en la provincia que tiene a su cargo, y cambiar, en fin, correspondencia con Alcaldes, Juntas y entidades de dicha provincia en todos los asuntos relativos a la Inspección del Trabajo.

Tanto esta labor como la del despacho de la documentación y de la correspondencia con la Oficina regional y la Central del Instituto, están a diario recargadas con la del consultorio público que el domicilio del Inspector ofrece a obreros y patronos.

La conveniencia de aligerar y unificar los procedimientos inspectivos, así como la necesidad de vigorizar los resortes de la Inspección, vienen también impuestas por el estado actual de este servicio. En España se ha ido más de prisa en el progreso de las Leyes obreras que en el progreso de la Inspección. Algunos años

antes de nombrar los primeros Inspectores habíanse promulgado ya las tres Leyes fundamentales del trabajo. Éstas han sido seguidas por otras muchas, sobre todo en los últimos años, al paso que el Inspectorado ha crecido muy paulatinamente, y nos hallamos en fase de retraso respecto a la mayor parte de los 22 países de Europa que tienen organizado este servicio.

El principio de la necesidad de una Inspección del Estado se aplicó por Inglaterra en 1833, por Francia en 1874, por Suiza en 1877, por Alemania en 1878, por Bélgica en 1889, por Portugal en 1893, etc.; y cuando en 1907 se creó en España la Inspección, tenían ya (además de la policía minera): Alemania 543 Inspectores; Inglaterra, 200; Francia, 139; Austria, 107, etc. Hoy, quince años después de creada nuestra Inspección, sólo contamos una plantilla de 54 Inspectores provinciales, aun no cubierta, o sea 50, en números redondos.

Las cifras medias que resultan de un ligero cálculo aritmético hacen ver el intenso trabajo que gravita sobre estos funcionarios.

Los 504.516 kilómetros cuadrados del área nacional dan para cada Inspector una **superficie de resorte** igual a *10.090 kilómetros cuadrados*, es decir, que en España, cada Inspector debe vigilar el trabajo sobre 10.000 kilómetros cuadrados, mientras en las naciones centroeuropeas esta superficie es tan sólo alrededor de una quinta parte, como indican los siguientes números: en Alemania, 2.300 kilómetros cuadrados; en Dinamarca, 2.000; en Luxemburgo, 2.600; en Bélgica, 2.900.

Los 9.260 Ayuntamientos de España imponen a cada Inspector, por término medio, una correspondencia o estado de relaciones con 186 Alcaldes y otras tantas Juntas locales. Fijando solamente en un millón el personal de la industria española, quedan *20.000 obreros* dentro del radio de acción de cada Inspector; esto prescindiendo de la población agrícola-obrera (1), pues siendo de 5 millones este contingente, el respectivo a cada Inspector, por este solo concepto, elevaríase a *100.000 trabajadores*.

(1) En el orden del día de la próxima Conferencia internacional del Trabajo, que se ha de celebrar a fines de octubre próximo, figura la reglamentación del trabajo agrícola y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de los campos.

El número de centros visitables rebasa con exceso el límite de **capacidad inspectiva** que permiten 50 funcionarios, sobre todo desde que la Ley de la Jornada mercantil ha hecho inspeccionables los comercios. Basta observar que en la plaza de Madrid existen más de 21.000 establecimientos, y para vigilarlos hay sólo tres Inspectores provinciales, lo que supone para cada uno cuantiosas visitas; esto sin contar el número de talleres familiares y el trabajo a domicilio.

Con tales datos a la vista, fácil es advertir cuán lejos se está de poder extender los límites de la inspección más allá de la fábrica y del taller, y realizar, a lo menos, *dos visitas por año* en cada establecimiento (1), como pedía en sus conclusiones el Congreso internacional para la protección obrera de Zurich (agosto de 1897).

En efecto: para cumplir en Madrid esa doble visita por centro y año sería preciso pedir a cada Inspector un rendimiento anual de *14.000 visitas*, cifra imposible de alcanzar, como demuestra la experiencia, pues en España el **promedio anual de visitas** por cada Inspector es de 371 (2); el máximo *maximorum* de todos los años ha sido 907, y se alcanzó, por el Sr. Alvarez González, en 1919.

Por otra parte, la tarea del Inspector en nuestro país viene recargada también por **causas dificultadoras**, geográficas, climatológicas, políticas, educativas, que aminoran el rendimiento inspectivo. En países llanos y unidos, surcados por tupida red de viabilidad, sembrados de localidades separadas a cortas distancias, con población obrera culta y una dócil masa patronal, iniciada en los imperativos del Código del Trabajo, la misión del Inspector se realiza holgada e intensamente; pero en nuestro territorio, montañoso y cortado, falto de vías de comunicación, con una hidrología torrencial que a menudo anega e interrumpe los caminos, con población escasa (38,8 por kilómetro cuadrado), con núcleos urbanos muy distanciados, con más de 4.000 pueblos sin acceso al ferrocarril, con un contingente obrero no preparado para discernir

(1) Las *Instrucciones* prusianas de 1.º de mayo de 1904 establecen una visita cada seis meses.

(2) La media en 1918 fué de 362 visitas, y en 1919, de 380; luego el promedio es de una visita diaria.

las ventajas de las Leyes sociales y una clase patronal renuente a sus preceptos, con frecuentes períodos electorales que paralizan la función fiscalizadora, con Asociaciones, en fin, que no coadyuvan a la acción del Inspector, la empresa de éste ha de ser, no sólo difícil, sino también de un mermado rendimiento.

Así se ven grandes recorridos kilométricos para visitar un corto número de localidades, largo tiempo y alto coste invertidos en hacer muy pocas visitas. En 1919, último año registrado, 50 Inspectores han rendido *19.024 visitas*, o sea un promedio anual de *380 visitas por Inspector*, englobando todos los servicios de *itinerario y residencia*; pero si se atiende sólo a los primeros, que son los característicos, se tiene:

Servicios de itinerario:

Visitas.....	6.772
Media de visitas por Inspector.....	135
Media de recorrido por Inspector, kilómetros.....	887,5
Media de recorrido por visita, idem.....	6,574
Coste medio por visita, pesetas.....	5,60

Estas cifras, indicativas de la premiosidad y mediano rendimiento con que se realiza el Servicio de Inspección, expresan tan sólo datos medios (1); pero existen valores más demostrativos: hay regiones (la 4.^a) que han exigido un promedio de 10 kilómetros por visita (exactamente 9.526), aun habiendo forzado el número de éstas; hay provincias donde este promedio se eleva:

En Cuenca, a 8.820 kilómetros, con gasto de 7,38 pesetas por visita.

En Segovia, a 9.557 kilómetros, con gasto de 9,67 pesetas por visita.

En Teruel, a 22 kilómetros, con gasto de 7,05 pesetas por visita.

En Canarias, a 5.218 kilómetros, con gasto de 9,15 pesetas por visita, etc.

Otra **causa de menor rendimiento** es la extensión de este servicio a todos los centros de trabajo, sin más excepción que el del

(1) Véanse también los que se dan en la página 35.

interior de las minas, ni otro alivio que el subsidiario y precario de las Juntas locales en materia de descanso dominical y jornada mercantil. Según los datos de la Oficina internacional del Trabajo relativos al año 1910, en algunos países el campo de acción de los Inspectores limitase a los establecimientos industriales, con exclusión de los talleres de familia (Alemania, Austria, Francia, Inglaterra, Holanda); en otros países, la inspección se extiende solamente a los establecimientos que tienen fuerza motriz y a los que, sin tenerla, emplean cierto número mínimo de obreros, que es, según los Estados, 5, 10 ó 15 (Bélgica, Dinamarca, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, Servia, Hungría); finalmente, en otras naciones la vigilancia se ejerce tan sólo en los establecimientos de alguna importancia que ocupan mujeres y niños (Bulgaria, Portugal).

Por todo lo expuesto se ve cuán penoso es el cometido de los Inspectores en España, y la suma precisión de unificar y aligerar las prácticas del servicio, si se quiere que éste tenga la debida eficacia.

II

BASES QUE SE PROPONEN PARA LA REDACCIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO

Si se medita sobre cuanto queda expuesto respecto a las frecuentes contravenciones al Código del Trabajo y a las deficiencias de todo género que las motivan, se advierte que el secreto para su remedio está condensado en el art. 35 del *Proyecto de Ley sobre el trabajo a domicilio*, redactado, conforme a los acuerdos del Instituto, en 5 de junio de 1918, que dice así:

La imposición de las multas correrá a cargo del Inspector del Trabajo, y su exacción corresponderá al Juez de primera instancia. Y más adelante, la 4.ª Disposición transitoria, añade: Se modificarán las disposiciones que regulan la Inspección del Trabajo, en el sentido de aplicar a las diferentes Leyes sociales lo que se estatuye en el párrafo primero del art. 35 de la presente Ley.

Se ve, pues, que el criterio del Instituto, en cuanto a corrección de las transgresiones, se inclina resueltamente a otorgar atribuciones al Inspector, criterio que también se manifiesta de

cierto modo en los artículos 15 y 19 del *Proyecto de Reglamento para el trabajo de la industria textil*, redactado en 22 de diciembre de 1913, según los acuerdos del Instituto en pleno, cuyos artículos conceden al Inspector facultades para proponer el nombramiento de Delegados inspectivos en favor de Vocales de la Junta local, así como también la revisión de las actas que levanten esos Delegados y su curso al Gobernador civil, prescindiendo de la Junta local.

Por otra parte, el criterio de ampliar los poderes del Inspeccionado no es sólo del Instituto; es también el que prevalece hoy en las Administraciones de todos los Estados de Europa, y así lo expresa categóricamente la Oficina internacional del Trabajo con las siguientes palabras: «En los países donde la Inspección no existe sino desde hace pocos años, las proposiciones de reforma tienden a restringir las atribuciones de las Autoridades locales en materia de Inspección; allí donde estas restricciones son ya un hecho se quiere aumentar la independencia de la Inspección respecto a las Autoridades administrativas; allí, en fin, donde, como en Inglaterra, esta evolución se ha cumplido, se trata de la distribución del trabajo, de la institución de Inspectores especiales, del aumento y del reclutamiento del personal» (1).

Pero en España, una reforma radical en el concepto de atribuir a los Inspectores poderes resolutivos, obligaría necesariamente a modificar todas las Leyes del Trabajo, lo que dificultaría, sin duda, la rápida implantación de un nuevo Reglamento del Servicio. Por eso parece aconsejable redactar este Reglamento bajo un sincretismo tal, que, dando gran fuerza de resorte a las normas de procedimiento, puedan ellas estatuirse y aplicarse **sin conmovir las Leyes vigentes**.

A este pensamiento responden las Bases siguientes, en las cuales podría apoyarse el nuevo Reglamento:

(1) *L'Inspection du Travail en Europe*, año 1910, página 106.

BASE I.

Las actas levantadas por los Inspectores del Trabajo serán directamente remitidas a los respectivos Gobernadores civiles y resueltas por éstos, sin el intermedio de las Juntas de Reformas Sociales.

En la legislación vigente no existe Ley alguna que se oponga a la adopción de esta Base. En efecto: el art. 7.º de la Ley reguladora del trabajo de **Mujeres y niños** (13 de marzo de 1900), al instituir las Juntas de Reformas Sociales, les asigna el cometido de *inspeccionar todo centro de trabajo, cuidar de que tengan condiciones de salubridad y formar estadísticas*, atribuciones consecuentes al hecho de no haberse creado aún la Inspección por el Estado, como lo indica el art. 14 de la misma Ley, diciendo: *La inspección que exige el cumplimiento de esta Ley, corresponde al Gobierno, sin perjuicio de la misión de las Juntas*; y más adelante, el art. 31 del Reglamento para la aplicación de la mencionada Ley, confirma la transitoriedad del servicio inspectivo de las Juntas expresando que, *en tanto no se organice por el Gobierno la Inspección que determina la Ley, será ejercida por las Juntas*. Finalmente, si bien esta Ley faculta a las Autoridades municipales para la inspección del trabajo y el cobro de las multas, es, bien entendido, para las infracciones que denuncien aquellas Juntas, *no para las que denuncien los Inspectores del Estado*, puesto que éstos no se habían aún instituido.

Resulta de aquí que no se vulnera esta Ley sometiendo las actas de los Inspectores del Gobierno a la resolución de los Gobernadores civiles.

La Ley del **Descanso dominical** (3 de marzo de 1904) dice, en su art. 5.º: *Conocerán de estas infracciones las Autoridades gubernativas*, lo que no impide atribuir su conocimiento solamente a los Gobernadores civiles, puesto que son Autoridades gubernativas.

La Ley de **Accidentes del trabajo** (30 de enero de 1900) tampoco se opone a la mencionada Base, ya que no fija penalidad: la señala el art. 60 del Reglamento para el Servicio de Inspección, atribuyendo a los Alcaldes la facultad de imponer las mul-

tas; pero este precepto, como las demás disposiciones ministeriales que otorgan igual facultad, puede ser modificado por el nuevo Reglamento.

La **Ley de la Silla** (27 de febrero de 1912) establece (art. 2.º) que su cumplimiento será objeto de la Inspección del Trabajo del Instituto de Reformas Sociales, y el art. 3.º preceptúa que, en lo relativo a penalidad, regirá el Reglamento del Servicio. Luego esta Ley autoriza también la Base I.

La Ley prohibiendo el **trabajo nocturno de la mujer** (11 de julio de 1912) está sometida a la vigilancia de los Inspectores del Trabajo del Instituto de Reformas Sociales por el art. 5.º del Real decreto de 24 de agosto de 1913 sobre jornada de la industria textil. Según el art. 4.º de aquélla, las Autoridades municipales son las encargadas de la imposición y el cobro de las multas, pero *cuando lo determinen las Juntas*. La Base que se propone no contraviene este mandato.

La Ley de la **Jornada mercantil** (4 de julio de 1918), en su artículo 19, determina que la imposición de las multas corresponde a las Autoridades gubernativas; luego no se opone a la implantación de la expresada Base I.

Por último, la Ley del **Trabajo en las minas** (27 de diciembre de 1910) es concluyente en estos respectos, pues el art. 17 confiere a los Gobernadores la facultad privativa de imponer las multas.

En suma, no hay esencia legal que vede el paso a la Base I. Su influencia en la buena marcha de la Inspección ha de ser decisiva, pues aunque los Gobiernos civiles no se distinguen por su diligencia ni por su celo en mantener los prestigios de la Inspección del Trabajo, su acción, sin embargo, más expedita que la de las Juntas, aleja las causas de dilación e impunidad que aparejan estos organismos, evita el trámite retardatario de convocarlas para informar las actas, y, sobre todo, suprime el absurdo, mortificante para el Inspector, de que sus providencias sean sometidas al *referéndum* de un organismo que le está subordinado para todos los efectos de las Leyes del Trabajo.

BASE II.

Las actas de infracción levantadas por las Comisiones inspectoras de las Juntas quedarán sometidas a la resolución de éstas.

Esta Base hállase indicada por la necesidad de respetar la función inspectora que la Ley encomendó a las Juntas de Reformas Sociales. La inadmisión de dicha Base equivaldría a suprimir aquéllas absolutamente para el Servicio de la Inspección, lo que no puede hacerse sin abrogar la Ley que las creó.

Además, así como no puede justificarse la inconsecuencia de que las Juntas informen o reparen la obra del Instituto en la persona del funcionario que lo representa, es, en cambio, perfectamente lógico que aquellas entidades corporativas juzguen e informen la labor de los individuos de su seno a quienes diputó para cierto cometido. Si la Junta paraliza o desestima sus actas acusatorias, ya no es el Inspector del Trabajo el que se ve desautorizado ante los patronos: es la Junta quien sufre el desprestigio y quien ha de pechar con las responsabilidades morales y materiales de su punible incuria.

BASE III.

Se autoriza a los Inspectores del Trabajo para imponer, por facultad delegada, el mínimo de la multa que para los casos de infracción señalen las Leyes.

Descansa esta Base en la verdadera ejemplaridad, que no consiste en la cuantía de la multa, sino en que ésta se aplique prontamente, de modo que el correctivo siga de cerca a la culpa. Es pueril, y harto formulario, que, para imponer una multa de 1 a 25 pesetas, sea preciso seguir una enfadosa y prolija tramitación, que al fin suele acabar por interrumpirse o estancarse, con menoscabo de la autoridad del Inspector y menosprecio de la Ley.

En la esfera de la penalidad, la práctica viene aconsejando la conveniencia de moderar la cuantía de las multas. En este res-

pecto es prudente norma de la Inspección afectar energía y tenacidad, pero no dureza en la forma ni rigorismo en los correctivos. Las multas crecidas (necesarias frente a la obstrucción y en las transgresiones graves) levantan resistencias, lesionan a veces el exiguo capital de las industrias nacientes o agobiadas, dificultan el cumplimiento de la penalidad, despiertan indulgencia en las entidades llamadas a imponerlas y crean hostilidades al personal inspectivo, sin favorecer el prestigio del cargo, porque las multas elevadas se frustran casi siempre.

La admisión de esta Base III no halla obstáculo en ninguna de las Leyes del Trabajo, porque el Inspector, al imponer la multa, no procede *autoritate propria*, sino por autoridad delegada del Gobernador civil o del Ministro del Trabajo.

El derecho a imponer multa está reconocido a los Inspectores de algunos países, y aun en España lo ha establecido la Administración, en varias de sus ramas, a favor de funcionarios técnicos (Sanidad, Policía de ferrocarriles, Montes, Minas, Caza, etc.). Es instructivo, a este propósito, lo que acaeció en el *ramo de Montes* respecto a las infracciones forestales:

Hasta el año 1901 imponían las multas los Gobernadores y los Alcaldes; pero, sin duda por tocarse los inconvenientes e impunidades que se presentan ahora en la Inspección del Trabajo, se promulgó el Real decreto de 1.º de febrero del año citado (*Gaceta* del 6 de febrero), cuyo art. 5.º delega en los Ingenieros Jefes e Inspectores generales la facultad de imponer multas a los culpables de infracción.

También el Reglamento de *policía minera*, sin otra mediación que la del Gobernador para firmar las providencias, obliga a las Empresas al pago de las multas.

Finalmente, el Real decreto de 31 de enero de 1919 (*Gaceta* de 15 de febrero), relativo a organización sanitaria (art. 7.º), concede a las *Autoridades sanitarias* (Inspectores provinciales y de distrito) la facultad de imponer multas por delegación del Ministerio correspondiente (1).

Por lo demás, la categoría social de los Inspectores, su cultura técnica, su título profesional y la exigencia de cualidades mo-

(1) Véase también lo dicho en la página 27.

rales que preside a los nombramientos, garantizan el acierto y la justicia de las sanciones inspectivas; pero, en todo caso, contra una improbable y eventual demasía o parcialidad de los Inspectores queda siempre abierto al patrono el camino del *recurso*.

BASE IV.

Las actas y providencias de los Inspectores no serán sometidas en ningún caso al informe de las Juntas locales.

Es depresivo para el Inspector y rebaja el rango de su jerarquía técnica, como ya se ha dicho, el someter sus providencias a la discusión de una entidad que le está subordinada para todos los efectos del servicio. Además, semejante trámite es innecesario y redundante, no sólo porque a cada una de las actas va unido el informe del Inspector, sino porque, en materia de aplicación de las Leyes obreras, aquel funcionario es la verdadera autoridad técnica, y no admite otra superior que la del Instituto de Reformas Sociales.

BASE V.

Transcurridos los plazos señalados en las actas para el pago voluntario de las multas, los Inspectores oficiarán a los respectivos Jueces de primera instancia para la exacción de aquéllas por la vía de apremio.

Motiva esta Base el hecho de que las Autoridades dejan transcurrir los plazos señalados para el pago de las multas, abandonando de este modo unas facultades cuyo ejercicio es indispensable para asegurar la ejecución de la Ley. Los Reglamentos deben parar a semejante abandono, haciendo preceptiva la facultad, hoy discrecional (1), de acudir directamente el Juez de primera instancia para la exacción de las multas por la vía de apremio.

Este deber de los Inspectores está ya establecido por la Base VII del Real decreto de 11 de marzo de 1919, sobre retiros obreros.

(1) Art. 75 del Reglamento de 16 de octubre de 1918 para la aplicación de la Ley de la Jornada mercantil.

BASE VI.

Se reconoce a los Inspectores el derecho de recurso cuando las resoluciones gubernativas alteren la propuesta de penalidad hecha por aquéllos.

Esta Base viene aconsejada por el hecho de que algunos Gobernadores condonan o modifican caprichosamente la multa propuesta por el Inspector, sin que éste pueda salir en defensa de la Ley burlada, por la ignorancia o por una benevolencia reproachable.

El simple reconocimiento del recurso de alzada del Inspector bastará para refrenar ciertas demasías, engendradas, con mengua de las Leyes del Trabajo, por el favor, la intriga y el desconocimiento de los Reglamentos.

BASE VII.

Se unifican y precisan las reglas de procedimiento para la práctica del Servicio de Inspección.

En el curso de este informe se han hecho notar las diferencias de detalle que se advierten en las formalidades rituarías del servicio. En bien de este servicio, y en obsequio a la brevedad de tramitación, deben desaparecer esas diferencias que, sin ventaja para los fines del Instituto, dificultan la tarea inspectiva, ya enormemente recargada, como se indica en las páginas 19 a 24.

BASE VIII.

Se abrevian y unifican en lo posible los plazos preceptivos para notificar, pagar, recurrir, resolver, etc.

Inspírase esta Base en la imperiosa necesidad de aumentar el rendimiento del personal inspectivo y atajar las prolongadas dilaciones que originan olvidos y restan oportunidad a las aplicaciones coercitivas.

Dado el escaso efectivo de dicho personal y el gran número de

centros visitables, es de toda precisión ganar tiempo en la práctica del servicio.

Para reconocer esta necesidad basta recordar que, según se expresó en la página 25, existen en la plaza de Madrid más de 21.000 centros de trabajo, los cuales están clasificados así:

Centros de trabajo industrial.....	3.854	}	4.239
10 por 100 de ocultaciones.....	385		
Comercios y similares.....	15.715	}	17.286
10 por 100 de ocultaciones.....	1.571		
TOTAL.....			21.525

Según estos datos, y aceptando la norma de dos visitas por año y establecimiento, promedio que se admite para reputar eficaz el Servicio de Inspección, resulta que en la plaza de Madrid debían realizarse anualmente *43.050 visitas* de inspección.

Pero, suponiendo que la Junta local de Reformas Sociales de esta Corte quisiera y pudiera vigilar los 17.286 comercios que en ella existen y que los Inspectores del Estado hubieran de atender solamente a los 4.239 centros de trabajo industrial, se ve que estos funcionarios tendrían que hacer *8.478 inspecciones* por año; pero siendo solamente tres el número de Inspectores provinciales de Madrid, corresponderían a cada uno *2.826 visitas*. Como el promedio de las que pueden hacer al año es de 371 (pág. 23), se reconoce la imposibilidad en que se hallan de satisfacer a las exigencias del servicio, tanto más, si se considera que los Inspectores provinciales han de vigilar, no tan sólo en la capital de su demarcación, sino también en todo el territorio de su respectiva provincia.

Si se fija en 3.000 el número de centros de trabajo de todo género (industriales y mercantiles) enclavados fuera de la plaza de Madrid, pero dentro de su provincia, el resorte de la inspección madrileña tendría que actuar en total sobre *25.000 centros*, realizando *50.000 visitas* anuales. Si todas éstas tuvieran que hacerse por los Inspectores del Estado, para suplir a la perenne apatía de las Juntas, se ve que, a razón de 371 visitas por Inspector, requeriríanse 135 funcionarios de esta clase; en suma, 45 Inspectores por cada uno de los que ahora se tienen.

BASE IX

Se unifican el sistema de penalidad, la forma de pago y el destino de las multas.

Ninguna de las Leyes obreras fija el **número de actas** que debe levantar el Inspector al visitar un centro reprochable, ni el curso que ha de darse a cada una; cabe, pues, introducir simplificaciones sobre estos extremos por simple disposición reglamentaria.

Respecto a la **forma de pago**, casi todas las disposiciones legales preceptúan que la multa se abonará en efectivo; pero hacen excepción: la Ley de Jornada máxima en las minas (27 de diciembre de 1910), la Ley prohibiendo el trabajo nocturno de la mujer (11 de julio de 1912) y el Reglamento del descanso dominical (19 de abril de 1905), que disponen el abono de la multa en papel de pagos al Estado. Pero adviértase que tanto la primera de dichas Leyes (art. 17) como la segunda (art. 4.º), dictan ese mandato, no para las *infracciones*, sino para las *reincidencias*; por consiguiente, no se incumplen aquellos mandatos estableciendo la regla absoluta (como ya lo hace el art. 85 del vigente Reglamento del Servicio) de que todas las multas se pagarán en efectivo, exceptuándose tan sólo las impuestas por *reincidencia* de las infracciones a las Leyes expresadas, en tanto que una nueva Ley anule dichas excepciones.

El Reglamento para la aplicación de la Ley del Descanso dominical ordena igualmente el pago en papel de multas; pero tratándose de una disposición ministerial, quedará tácitamente anulada por otra resolución del Poder ejecutivo.

El **destino de las multas** es diverso, según las Leyes o Reglamentos, por efecto de las distintas épocas en que aquellas disposiciones fueron promulgadas: unas (Ley del Descanso dominical, artículo 5.º, y Ley del trabajo de mujeres y niños, art. 13) preceptúan el destino a fines benéficos de la clase obrera, o para mejorar su educación; otras, para el fondo de pensiones a inválidos del trabajo (Reales decretos sobre el trabajo en la Panadería, artículo 7.º, y sobre la jornada en la industria textil, art. 7.º), y otras para mejorar las pensiones de retiro (Reglamento para la

aplicación de la Ley de la Jornada mercantil, art. 62, y Real orden de 9 de diciembre de 1919 sobre la inspección de la jornada de ocho horas, art. 5.º)

Se ve, pues, que todos las preceptos legales, en materia de inversión de las multas, convergen a una misma finalidad, que es el bien del obrero. Para la consecución de este punto fundamental es indiferente que la multa se ingrese en una o en otra Caja, o que se destine a mejorar la educación (término vago, sin realidad), a pensionar la invalidez o a incrementar los retiros. Es bien manifiesto que la mente del legislador ha sido favorecer al obrero; respetada esta esencia, queda respetada la Ley.

En resolución, nada se opone a dar al importe de las multas un destino único. ¿Cuál? El que beneficie al mayor número; el que alcance a toda la masa obrera; el que abarque lo mismo al operario de la industria que al dependiente de comercio: la mejora de *pensiones de retiro*.

BASE X.

Tanto el sistema «persuasivo» como el «apercibimiento», a que se contraen los artículos 46 y 47 del vigente Reglamento del Servicio, se podrán aplicar discrecionalmente por el Inspector en los establecimientos visitados por primera vez; fuera de este caso, se prescindirá de la persuasión y del apercibimiento.

Esta Base obedece al pensamiento de hacer más expeditos los trámites de la penalidad. Además, la experiencia demuestra que, en general, cuando el *sistema persuasivo* no da resultado, tampoco lo da el acta de *apercibimiento*, teniendo, al fin, que extender en tercera visita el acta de infracción, después de una lamentable pérdida de tiempo.

Por otra parte, como el Inspector no puede reiterar la visita sino muy de tarde en tarde, de una a otra pasan muchos meses, tal vez años (1), con lo cual las infracciones perduran indefinida-

(1) Téngase en cuenta lo dicho en la página 25 sobre el rendimiento medio de cada Inspector. Obsérvese también que en casi todos los centros existen infracciones, y que los itinerarios no pueden repetirse sino de un año para otro.

mente, las faltas se agravan, el mal ejemplo cunde y el abuso triunfa. En tales condiciones, la Ley es un espantajo, la tutela obrera un mito y la Inspección una farsa ridícula, en la que se malgasta una parte de la fortuna pública.

La Administración, percatada de tales inconvenientes, ocurrió a evitarlos dictando el Real decreto de 20 de enero de 1916 autorizando a los Inspectores para prescindir del sistema persuasivo y del acta de apercibimiento; pero esta autorización se circunscribe a las faltas graves relativas a la Ley de Accidentes, lo cual no es más que un avance tímido que corrige los abusos en los trabajos de la construcción y en el empleo de la maquinaria, pero no va contra las faltas de otros órdenes en la inmensa mayoría de los centros, ni se pone coto a las que se cometen en industrias estacionales, espectáculos públicos y en otros trabajos de corta duración, que no dan margen a los dilatorios plazos que requiere el actual sistema de penalidad.

BASE XI.

Cuando el Inspector no pueda comprobar las denuncias de infracciones cometidas fuera de su residencia, oficiará directamente a los Alcaldes respectivos para que por sí, por sus Agentes o por las Juntas locales de Reformas Sociales se practiquen las oportunas visitas comprobatorias.

Estas denuncias formúlanse a menudo por individuos, Corporaciones y entidades de todo género, en ejercicio de un derecho que la Ley concede; otras veces son las Autoridades las que requieren la presencia del Inspector en localidades alejadas de su residencia, para la práctica de visitas comprobatorias o de otras funciones del servicio, lo que obliga a movilizar al Inspector, distrayéndole de otras ocupaciones que le solicitan, perturbando la ejecución de itinerarios a fecha fija y dando lugar a gastos, para los que el Instituto carece de consignación suficiente, y que muchas veces se realizan en pura pérdida, por la falsedad de las denuncias o por la insignificancia de las infracciones.

Legislado ya (art. 39 del Reglamento de la Jornada mercantil, art. 14 del Reglamento sobre interdicción del trabajo nocturno en panaderías) que allí donde no exista funcionario de la Ins-

pección, la vigilancia de las Leyes del trabajo se ejerza por las Juntas de Reformas Sociales, y, en su defecto, por los Alcaldes, la Base que se propone tiene un fundamento lógico, reconocido y autorizado.

BASE XII.

Para los casos de insolvencia patronal, se establece el arresto sustitutivo a razón de un día por cada cinco pesetas de multa.

La razón de esta Base queda ya patentizada en la página 13, y no es menester añadir nuevos argumentos para demostrar la oportunidad de una medida que sale al encuentro de los burladores de la Ley, asegura sus sanciones, y no sólo rige en los distintos ramos de la Administración española, sino que se aplica por la Inspección del Trabajo en otras naciones (Alemania, Suiza, Luxemburgo, Países Bajos, etc.) (1).

BASE XIII.

En las localidades donde exista Inspector, podrá éste revisar y corregir las actas de las Comisiones de las Juntas de Reformas Sociales, antes de ser presentadas a la resolución de éstas.

Con arreglo a lo preceptuado en la Ley de 22 de julio de 1912 (Disposición adicional 4.^a) relativa a los Tribunales industriales, las Juntas locales y provinciales son organismos dependientes del Instituto de Reformas Sociales en lo que se refiere al Servicio de Inspección del Trabajo, y, en tal concepto, no podrán desempeñar otras funciones inspectivas que las que aquél les encomiende. Este mandato, confirmado en los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 7.º, 9.º y 16 de las *Instrucciones* a dichas Juntas (Real orden de 2 de julio de 1909) y en otras promulgaciones legales (art. 39 del Reglamento de la Jornada mercantil), es terminante en cuanto a las facultades del Inspector del Trabajo para dirigir y regular el servicio de aquellas Comisiones, que han de estar subordinadas a dicho

(1). Véase *Office international du Travail: La Inspection du Travail en Europe*, año 1910.

funcionario (art. 32 del Reglamento de la Jornada mercantil y 9.º del Reglamento del Trabajo en la Panadería).

Es evidente, pues, la fuerza obligatoria que tiene ya fundamentalmente la expresada Base XIII; pero es preciso consignarla con toda precisión en el nuevo Reglamento, ya que no se observa por la flojedad de relaciones entre las Juntas y los Inspectores. Por lo demás, la conveniencia de que el Inspector revise y corrija las actas de la Comisión mixta, descúbrese al punto si se tiene en cuenta que, la mayoría de las veces, esta Comisión se reduce al Vocal obrero, y que, en muchos casos, las actas que presenta no están extendidas según el modelo reglamentario del Instituto, contienen vicios de redacción, citas incongruentes, omisiones esenciales y equivocaciones de concepto que inducen a error y motivan resoluciones improcedentes, en pro o en contra de las partes interesadas, pero siempre con menoscabo de la Ley.

En fin, el referido examen previo de las actas puede evitar interferencias y duplicaciones de visitas, y sirve también para que el Inspector pueda comprobar si las inspecciones de la Comisión se realizan dentro del plan preindicado.

BASE XIV.

**Se estatuye la colaboración de Auxiliares femeninos
en la Inspección del Trabajo.**

La conveniencia e importancia de la intervención de la mujer en la solución de los problemas sociales, y especialmente en la inspección femenina del trabajo, ha tenido explícito reconocimiento en la Conferencia Internacional de Wáshington, celebrada en octubre de 1919, cuando había sido ya de hecho aceptada en varios países.

Este Instituto, penetrado de la eficacia inspectiva de la mujer en cuanto se refiere a los trabajos propios de este sexo, como son particularmente las llamadas labores de la aguja, ha dado entrada a la mujer en la Inspección del Trabajo, con el carácter de Auxiliares de dicha Inspección.

De razón es, pues, sentar en el nuevo Reglamento el princi-

pio de la Inspección femenina, y trazar en él las reglas primordiales a que este servicio debe obedecer.

BASE XV.

Se preceptúa la celebración anual de una Conferencia de Inspectores regionales del Trabajo.

Estas Conferencias periódicas, instituídas ya en otros países (Alemania, Inglaterra, Suiza), son del mayor interés, pues corresponden a una elevada finalidad, cual es: la unificación del criterio inspectivo, tan difícil de conseguir por instrucciones comunicadas.

El esclarecimiento de puntos dudosos de la legislación obrera, las reformas del régimen interior de la Inspección, los juicios que sugiere la experiencia social, la discusión de los progresos en el desarrollo de nuevas aplicaciones y el examen de cuestiones relativas a la seguridad, higiene y moralidad del trabajo, dan materia sobrada para justificar estas reuniones anuales en la Inspección Central, y cuyas enseñanzas podrán ser irradiadas después a todos los Inspectores provinciales por medio de Conferencias secundarias en las cabezas de región. De este modo, el pensamiento director tendrá fiel y segura difusión en todo el cuerpo de Inspectores.

BASE XVI.

Se establece la previa inspección, por los Inspectores del Trabajo, para la apertura de los establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos.

En todos los países cultos las instalaciones de esta clase hallanse sometidas a determinadas restricciones, condicionando su licencia de apertura, según los casos, a formalidades previas, como son: el examen de los planos de las instalaciones, la audiencia de reclamaciones durante un período de información pública, el reconocimiento de los locales y de las máquinas, etc.; pero en las naciones progresivas, la apertura de estas industrias está en la órbita de la Inspección del Trabajo, cual corresponde a los fines de esta Inspección.

En España se da el caso de industrias recién abiertas en aceptables condiciones generales de establecimiento, pero que no se acomodan completamente a las modernas exigencias del trabajo, viéndose obligado el Inspector, en fuerza de los hechos consumados, a pasar por defectos que oportunamente hubieran podido evitarse.

Las Ordenanzas municipales de Madrid, en sus artículos 284 a 308, establecen los requisitos que han de preceder al establecimiento de tales industrias, así como los informes que respecto a ellas deben emitir los técnicos (Arquitecto del distrito, Jefe del Laboratorio municipal, Ingeniero industrial, Subdelegado del Distrito), pero nada se habla de las condiciones a que han de satisfacer desde el punto de vista de las Leyes del Trabajo, atención eminente que hoy no puede olvidarse.

Cierto es que la *Instrucción general de Sanidad pública* (Real decreto de 12 de enero de 1904) señala a las Juntas municipales de Sanidad cometidos interesantes para asegurar la higiene pública, y dispone que estos Inspectores entiendan en los proyectos y obras de establecimientos benéficos, construcción o reforma de cementerios, vías públicas, fuentes, lavaderos, conducciones de agua, alcantarillas, mataderos, locales para concurrencia del público, fábricas o talleres insalubres, etc. Ciertamente también que pertenecen a la higiene municipal la limpieza, trazado, anchura y ventilación de dichas vías y desinfección de lugares próximos a ellas; el suministro de aguas y la vigilancia de su pureza; la evacuación de éstas y de los residuos; la capacidad, ventilación y demás condiciones sanitarias de viviendas y establecimientos municipales o privados; el régimen sanitario de cementerios, mataderos y escuelas; las prevenciones de desinfección y aislamiento contra el paludismo y las enfermedades infecciosas; la supresión, corrección e inspección de industrias nocivas a la *salud pública*; la vigilancia contra las adulteraciones de sustancias alimenticias, con la inspección de mercados y establecimientos de comidas o bebidas, fondas, hoteles, posadas y tabernas; la vigilancia higiénica de espectáculos públicos y de todo local de reunión, así como de los hospitales, asilos, establecimientos benéficos, etc.

Cierto es asimismo que por el Reglamento de *Sanidad del campo* (Real decreto de 8 de agosto de 1916, *Gaceta* del 11), ser-

vicio suprimido por Real decreto de 23 de octubre de 1918 y reorganizado por el de 31 de enero de 1919, asignábase a los Inspectores de Sanidad diversos cometidos relativos al saneamiento de terrenos, depuración de aguas fluviales, desecación de estancas, higiene rural, faenas agrícolas, profilaxis del paludismo y enfermedades infecciosas en los campos, fiebres de Malta, anquilostomiasis de los mineros, carbunco de los pastores, etc. Ciertamente, en fin, que la Ley de epizootias y sus Reglamentos concomitantes encomiendan al personal sanitario importantes cometidos en relación con esa clase de enfermedades y su transmisión al hombre; pero adviértase que en tan extenso programa no hay mención alguna para cuanto concierne a las Leyes obreras.

Según lo expuesto, la línea divisoria entre los **Inspectores de Sanidad y los del Trabajo** está bien definida: corresponde a los primeros lo atinente a saneamiento y limpieza de las poblaciones, seguridad del tránsito y pureza de la alimentación, la higiene urbana, la salubridad general y la inspección de las industrias peligrosas *en cuanto puede afectar a la salud pública* (salida de humos, emanaciones moféticas, bajadas de aguas, evacuaciones residuales, proyecciones al exterior, peligro de comunicar incendio a inmuebles vecinos, etc.); pero todo lo que se contrae a la higiene privada del taller, a la comodidad de los operarios, a la protección de las máquinas, a la inmunización de los procedimientos tecnológicos, a la prevención de las enfermedades profesionales, a la moralidad del trabajo y a la ejecución de los Reglamentos que regulan y condicionan este trabajo, es de la competencia única y privativa de los Inspectores creados para la vigilancia del mismo. Estos actúan de puertas adentro; aquéllos, de puertas afuera.

III

CONCLUSION

Han transcurrido veinte años desde la creación de las Juntas de Reformas Sociales, y en lapso tan dilatado, ni han podido constituirse todas, ni las constituídas funcionan, o no lo hacen con normalidad.

Las Autoridades locales, culpables de este abandono, se muestran indiferentes al imperativo de las Leyes, a los requerimientos del Instituto, a las excitaciones de los Inspectores y a las recordatorias disposiciones ministeriales.

El legislador ha tratado de prevenir las morosidades y dejaciones dictando preceptos conminatorios, fijando plazos y marcando responsabilidades; pero ni aquéllos se cumplen ni éstas se exigen. En vano se circularon a los Gobernadores civiles las Reales órdenes de 16 de febrero de 1916 y 3 de abril de 1918, recomendando muy especialmente el cumplimiento de todo lo establecido en materia de Inspección del Trabajo; en vano se ha tratado de atajar esa censurable desatención por medio de Reglamentos apremiantes que, como el de jornada mercantil, cierran escape a toda excusa. Según su art. 57, las Autoridades no pueden alegar el desconocimiento de las infracciones, puesto que vienen obligadas a dar recibo del acta; han de imponer la condigna sanción en término de tres días (art. 57); han de reunir inaplazablemente la Junta local (art. 58); los Alcaldes han de responder del cumplimiento de la Ley cuando aquélla no funcione (art. 59); todo Vocal de la Junta está autorizado para dar cuenta del estado de los expedientes de multas al Ministerio y al Instituto (art. 60); todas las partes interesadas pueden entablar la acción judicial cuando la administrativa caiga en defecto (art. 75); las Autoridades son estrechamente responsables de la efectividad de las multas (art. 84), etcétera.

Se ve, por lo tanto, que las omisiones e impunidades que lamentamos no pueden atribuirse a deficiencias de la Ley ni a falta de adecuadas instrucciones para el funcionamiento de las Juntas; tampoco puede culparse a la indolencia o al descuido de los Inspectores del trabajo, puesto que actúan con celo, inteligencia y tenacidad ejemplares: ¿a quién, pues, achacar la mortecina languidez en que yace la aplicación de las Leyes tutelares? A la falta de autoridad de los Inspectores. Revistiéndoles de ella, mediante algunas facultades delegadas, podrán suplir los descuidos, obviar las omisiones y corregir los yerros que amparan hoy a los infractores.

Es factible otorgar poderes a los Inspectores, como los tienen en otros países, sin que para ello sea preciso modificar las Leyes,

ni alterar el estado de actual vigencia, ni mermar a las Autoridades gubernativas las atribuciones que le son propias, puesto que los Inspectores vendrán a ejercerlas sólo por delegación y en limitados casos.

Fuerza es reconocer que no obstante la plausible diligencia de estos funcionarios; a pesar de reclutarse este personal entre técnicos acreditados, hombres de carrera facultativa, de selecta condición moral e intelectual y tenedores de títulos profesionales, es lo cierto que la magistratura social que ostenta el Inspector del Trabajo no tiene sobre patronos y obreros, después de quince años de investidura, aquel ascendiente y aquel prestigio que sólo se alcanzan a favor de la autoridad del cargo.

A robustecer esa autoridad, en bien del servicio, en honor de la Ley y en favor de la clase desheredada, tienden estas Bases para un nuevo Reglamento de la Inspección del Trabajo.

Madrid, mayo de 1921.

Publicaciones del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

- *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* —Tomo I Un vol de 964 págs.—Tomo II Un vol de 1044 págs.—Tomo III. Un vol de 1419 págs, 3 ptas cada uno —Tomo IV: Un vol de 1356 págs, 4 ptas —Tomo V Un vol de 1352 págs, 4 ptas —Tomo VI Un vol de 1448 págs, 4 ptas —Tomo VII Un vol de 1452 págs 4 ptas —Tomo VIII: vol. I, de 843 págs, 3 ptas, vol II, de 700 págs, 3 ptas; los dos volúmenes, 5 pesetas.—Tomo IX vol I, 635 págs, 3 ptas, vol II, 700 págs, 3 ptas, los dos volúmenes, 5 ptas —Tomo X vol I 643 págs, 3 ptas; vol II, 684 págs, 3 ptas.; los dos volúmenes, 5 ptas —Tomo XI vol I 647 págs, 3 ptas, vol II, 596 págs, 3 ptas, los dos volúmenes, 5 ptas —Tomo XII vol. I, 580 págs, 3 ptas, vol II, 632 págs, 3 ptas, los dos volúmenes, 5 ptas —Tomo XIII vol I, 556 págs, 3,50 pesetas, vol II, 620 págs, 3,50 ptas, los dos volúmenes, 6 ptas —Tomo XIV: vol I, 643 págs, 4,50 ptas., vol. II, 684 págs, 4,50 ptas, los dos volúmenes, 8 ptas. Tomo XV vol I, 704 págs, 5 pts; vol II, 816 págs, 5,50 ptas., los dos volúmenes, 10,50 ptas —Tomo XVI vol. I, 776 págs, 5 ptas
- *Legislación del trabajo* — Un vol en 4.º, 4 pta, encuadernado, 4,50 ptas —Apéndice 1.º, 4 pta —Idem 2.º, 4 pta —Idem 3.º, 4,75 ptas —Idem 4.º, 4,25 ptas —Idem 5.º, 4 pta —Idem 6.º, 4,50 ptas —Idem 7.º, 4,25 ptas. —Idem 8.º, 4,25 ptas —Idem 9.º, 4,25 ptas —Idem 10, 4,50 ptas —Idem 11, 4,50 ptas —Idem 12, 3 ptas —Idem 13, 4 ptas —Idem, 14, 5 ptas. —Idem, 15, 10 ptas
- *Informe referente a las minas de Vizcaya*, redactado por los Sres D Eduardo Sanz y Escartín y D Rafael Salillas, Vocales de la Comisión nombrada para este objeto, y D. Julio Puyol y Alonso, Secretario de la misma —Un vol en 4.º, 4 ptas.
- *Jurisprudencia de los Tribunales en materia de accidentes del trabajo* (Primera parte), 4 pta — (Segunda parte), 2 ptas.
- *El trabajo de la mujer en la industria*.
- *Informe acerca de la fábrica y de los obreros de Nieres*
- *Estadística de las huelgas en 1905*, 4 pta. —Idem en 1906, 4 pta —Idem en 1907, 4 pta —Idem en 1908, 4 pta —Idem en 1909, y Resumen estadístico-comparativo del quinquenio de 1903-1909, 4,50 ptas —Idem en 1910, 4,50 ptas —Idem en 1911, 4,50 pts. —Idem en 1912, 4,50 ptas. —Idem en 1913, 4,50 ptas —Idem en 1914, y Resumen estadístico-comparativo del quinquenio de 1910-1914, 3 ptas
- *Índice de la Legislación del Trabajo publicada por el Instituto de Reformas Sociales*, 1903-1910, 4,50 ptas
- *Bibliografía de Revistas — Artículos sobre cuestiones sociales* Año I, 1906 —Año II, 1907.—Año III, 1908 —Año IV, 1909 —Año V 1910 —Año VI, 1911 —Año VII, 1912.
- *Estadística de las Instituciones de ahorro, cooperación y previsión en 1.º de noviembre de 1904*, 4,50 ptas.
- *Estadística de los accidentes del trabajo ocurridos en los años 1904 y 1905*, 4 pta.—Idem en 1906, 4 pta.—Idem en 1907, 4 pta.—Idem en 1908, 4 pta —Idem en 1909, 4 pta.—Idem en 1910, 4 pta —Idem en 1911, 4 pta.—Idem en 1912 4 pta. —Idem en 1913, 4 pta —Idem en 1914, 4 pta —Idem en 1915, 4 pta —Idem en 1916, 4 pta.—Idem en 1917, 4 pta —Idem en 1918, 4 pta —Idem en 1919, 4 pta.
- *Proyecto de Ley sobre contrato de trabajo*, 2 ptas
- *Preparación de la Reforma de la Ley de Tribunales industriales de 19 de mayo de 1908*, 4,50 ptas.
- *Catálogo de documentos y Resumen de debates parlamentarios sobre cuestiones sociales*, 2,25 ptas.
- *Proyecto de Reforma de la Ley de Accidentes del trabajo*. — Un vol, 3 ptas
- *Memoria del Servicio de Inspección en 1907* 4 pta —Idem en 1908, 4,50 ptas —Idem en 1909, 4,50 ptas —Idem en 1910, 4,50 ptas.—Idem en 1911, 4,50 ptas —Idem en 1912, 2,50 ptas —Idem en 1913, 3 ptas.—Idem en 1914, 4,75 ptas —Idem en 1915, 2,50 ptas. —Idem en 1916, 3,75 ptas Idem en 1917, 3,75 ptas.
- *Congresos sociales en 1906*, 4 pta. —Idem en 1907, 4 pta. —Idem en 1908, 4 pta. —Idem en 1909 y 1910, 4,50 ptas.
- *Preparación de las Bases para un proyecto de Ley de Casas para obreros. Casas baratas* 2.ª edición, corregida y aumentada —Tomo I, 3 ptas —Tomo II, 2 ptas.
- *Museos de higiene y seguridad del trabajo*. — 1 peseta.
- *Preparación de un proyecto de Ley regulando la jornada de trabajo de las personas empleadas en los establecimientos mercantiles* — 1,25 pesetas.
- *Conflictos de obreros y empleados de las Compañías de ferrocarriles* — 4,50 pesetas.
- *Memoria referente a la organización y funcionamiento del Instituto de Reformas Sociales* (Segunda edición)

- Memoria redactada por la Comisión nombrada por el Instituto para estudiar las condiciones del trabajo en las minas de Riotinto — 1 peseta
- Preparación de las bases para un proyecto de Ley sobre el trabajo nocturno en la panadería
- La jornada de trabajo en la industria textil — 3 50 pesetas.
- La jornada de trabajo en la industria textil — Suplemento a la información anterior.
- Preparación de las bases para un proyecto de Ley de Accidentes del trabajo en la agricultura (Segunda edición) — 4 pesetas.
- Apéndice a la Memoria anterior
- El II Congreso internacional de Enfermedades profesionales. — 1,50 pesetas.
- Bolsas del Trabajo y seguro contra el paro forzoso — 1,50 pesetas.
- La huelga en la industria textil de Béjar — 4 peseta.
- Coste de la vida del obrero. Estudio estadístico-informativo de los precios de los artículos de primera necesidad durante los años 1909 a 1915 — 3 pesetas.
- Memoria acerca del empleo de explosivos de seguridad en las minas de hulla que desprenden grisú, escrita por D. José Marvá Jefe de la Sección segunda. Un folleto en 4.º — 1 peseta
- Estadística de la asociación obrera en España en 1.º de noviembre de 1904 — 1,50 pesetas.
- La prevención de los accidentes del trabajo y la higiene industrial — 3,50 pesetas.
- Memoria sobre las elecciones de Vocales y Suplentes obreros y patronos.
- El descanso dominical y las tabernas de Madrid
- Informe sobre las minas de Almadén
- Peticiones de las Sociedades obreras — Informe.
- Índice de Legislación extranjera sobre seguridad e higiene del trabajo.
- Informes de los Inspectores del trabajo sobre la influencia de la guerra europea en las industrias españolas (3 tomos). — Tomo I, 2,50 pesetas, tomo II, 3,50 pesetas, tomo III, 2,50 pesetas

Ejemplares de Leyes del trabajo, dispuestos para ser colocados en fabricas, talleres, etc.

Ley de 30 de enero de 1900 sobre accidentes del trabajo Reglamento y catálogo de mecanismos preventivos ..	0,25
Ley de 13 de marzo de 1900 sobre el trabajo de las mujeres y de los niños, con su Reglamento.....	0,15
Ley de 3 de marzo de 1904 sobre el descanso dominical, con su Reglamento.....	0,15
Ley sobre Tribunales industriales	0,10
Real decreto de 25 de enero de 1908 clasificando las industrias y trabajos que se prohíben total o parcialmente a los niños menores de diez y seis años y a las mujeres menores de edad.	0,10
Ley sobre Consejos de conciliación y arbitraje industrial.....	0,05

EN PRENSA

- Manual de Legislación obrera (volumen segundo).

El Boletín del Instituto de Reformas Sociales se publica en cuadernos mensuales de unas 64 páginas en 4.º

SUSCRIPCIÓN

España	5 pesetas al año.
Extranjero.....	6 francos —
Número suelto.....	50 céntimos.

Las suscripciones al Boletín se harán por un año, a contar desde el número de julio.

Los pedidos de las publicaciones del Instituto, a D. V. Suárez, Librería, calle de Preciados, 48, Madrid. A todo pedido deberá acompañarse su importe, más el de franqueo y certificado.

La correspondencia dirijase al Sr. Jefe de la Dirección primera, Instituto de Reformas Sociales, calle de Pontejos, núm. 2, principal. MADRID.