

# EJECUCION SANCIONADORA DE LAS LEYES SOCIALES (1900 - 1932)

## SUMARIO:

- I. *Introducción*.—II. *La autoridad gubernativa*: A) Legislación inicial. B) Inspección «general».—III. *La jurisdicción ordinaria*: A) General. B) Disposiciones de previsión social.—IV. *La autoridad laboral*: A) «Leyes del trabajo». B) El reflejo en «previsión social».

## I

### INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes, las que suelen reconocerse como «leyes del trabajo», y en una cierta medida las también reconocidas como «de previsión social», se ejecutaron preferentemente por vía de sanción. El hecho no resulta extraño, pues toda esta legislación, aunque destinada a proteger a los trabajadores, vinculaba esencialmente al patrono en cuanto su inobservancia podía ocasionarle sanciones. Este carácter, diríase, *primariamente* sancionador, se advierte ya en la ley de 24 de julio de 1873 sobre el trabajo de menores en «talleres, fábricas, minas y fundiciones», cuya observancia se confiaba a la fiscalización de los jueces municipales que, en este sentido, podían imponer multas (1). Del mismo modo, la ley de 26 de julio de 1878 —que no fue, estrictamente hablando, «legislación industrial»— sobre el empleo de menores en ejercicios de «equilibrio, fuerza y dislocación», o en profesiones de «acróbatas, gimnastas, domadores, etc.», preveía multas y prisión correccional a imponer por la «autoridad judicial competente», instada por gobernadores y alcaldes (2).

Con todo, estas leyes, aisladas al principio del último tercio del siglo pasado, no reflejan exactamente los comienzos de una evolución coherente que había de detenerse en 1932: un año cuya legislación al respecto puede

---

(1) Arts. 7.º y transitorio.

(2) Arts. 3.º y 1.º-4.º

considerarse, con alguna excepción, idéntica a la vigente. En realidad, la fecha a situarse para entender históricamente esta virtualidad sancionadora de la legislación social —como para entenderla también *sustantivamente*— es 1900. A partir de este año pueden distinguirse tres momentos donde la ejecución de tales leyes en el sentido expresado se confiaba sucesivamente a tres autoridades distintas: la *gubernativa* (fecha cit.), la *jurisdiccional ordinaria* (1922) y la que, con vocabulario moderno, podía calificarse de *laboral* (1931).

## II

### LA AUTORIDAD GUBERNATIVA

#### A) *Legislación inicial*

En 1900 se legisla sobre los accidentes y el trabajo de mujeres y niños. Estas disposiciones, junto a las que regularon el descanso dominical en 1904, será el conjunto inicial de legislación a tener en cuenta.

1. En realidad, la ley de Accidentes de trabajo y su Reglamento (30 de enero y 28 de julio, respectivamente) de este año, al actuar sustancialmente un principio de responsabilidad civil (*indemnización* por el accidente a cargo del patrono), sólo marginalmente y de modo impreciso aluden a eventuales penas y otras responsabilidades por infracción de algunos de sus preceptos. Así, el Reglamento, después de entender que el «incumplimiento de las obligaciones» relativas a la *previsión* de los accidentes y las faltas precisadas al respecto se juzgarán (art. 6.º) por los «jueces y Tribunales de lo Criminal» (3), parece percatarse de la insuficiencia del procedimiento al añadir en su artículo 69: «Cuando pueda tener eficacia la aplicación de los medios *preventivos* de los accidentes, el Gobierno impondrá las responsabilidades *administrativas* que conceptúe más eficaces» (4).

Este tipo de responsabilidades, al parecer, no se precisó con carácter general hasta 1906 (5); diversamente, dos Reales Ordenes (6 de noviembre de 1902 y 14 de enero de 1903) sí lo precisaron a propósito de la «preven-

(3) Art. 17, de la ley en remisión del 6º cit.

(4) En la misma línea, el art. 56 disponía: «Será causa de responsabilidad para los patronos el incumplimiento de las medidas que dicte el Gobierno, de acuerdo con la Junta técnica, para la *previsión* de los accidentes, con el fin de aplicar aparatos y mecanismos especiales destinados a la seguridad de los operarios.»

(5) *Infra*, B.

ción de accidentes en obras urbanas». En este caso, la inobservancia de ciertas medidas preventivas podía dar lugar a la imposición de multas (de 50 a 250 pesetas) (6), entendiéndose, además que, sin perjuicio de otras responsabilidades, los «directores de obras» estaban sujetos a «sanciones administrativas exigibles por incumplimiento de los Reglamentos, Ordenanzas y bandos de las autoridades gubernativas, encaminados a la *prevención* de accidentes desgraciados» (7).

2. La legislación sobre mujeres y niños (ley de 13 de marzo y Reglamento de 13 de noviembre) es la primera en precisar de modo orgánico una ejecución a través de sanciones. Así, las infracciones de la ley «se castigarán con *multas*... exigibles solamente a los patronos» (8), quedando las «autoridades municipales (alcalde) (9) encargadas de ... (su)... imposición y cobro» (10). Y otro tanto ocurre en la legislación sobre descanso dominical (ley de 3 de marzo y Reglamento de 19 de agosto) a cuyo tenor «las infracciones... se presumirán imputables al *patrono* y serán castigadas por multas» (11) que aplicarán «las autoridades gubernativas» (gobernadores y alcaldes) (12).

Estas normas, claras en su formulación, necesitaban, sin embargo, de otras complementarias que asegurasen en la medida de lo posible su ejecución; ejecución que, por tratarse de normas imperativas, debía tener lugar de oficio. He ahí el sentido de una inspección pública.

3. Así, en cuanto a la *previsión* de accidentes en «obras urbanas», se entiende simplemente que «los gobernadores civiles... *cuidarán*... de que estas prevenciones tengan exacto cumplimiento» (13). Pero en la legislación de mujeres y niños se determina ya que, «en tanto no se organice por el Gobierno» (14), «la inspección que exige el cumplimiento de esta ley» (15) «será ejercida por las Juntas locales y provinciales» (16) (de Reformas Sociales) que en este sentido enviarán las «comunicacion(es)» que procedan a efec-

(6) Art. 3.º, Orden de 1902.

(7) Art. 2.º, Orden de 1903.

(8) Art. 13, ley.

(9) Art. 24, rgto.

(10) Art. 13, ley.

(11) Art. 5.º, ley.

(12) Arts. 5.º, ley, y 12, rgto.

(13) Art. 8.º, Real Orden de 1902, cit.

(14) Art. 31, rgto.

(15) Art. 14, ley.

(16) Art. 31, cit.

tos de imposición de multas a la autoridad municipal (17). Del mismo modo, el Reglamento de Descanso Dominical dispone que corresponderá «a las Juntas locales y provinciales y a los *funcionarios* del Instituto de Reformas Sociales la inspección de esta materia» (18).

Con todo, una inspección «general» no aparecerá hasta 1906.

### B) Inspección "general"

En este año (1 de marzo) se promulga un Reglamento «para el servicio de inspección del trabajo» (19), en relación con el cumplimiento de las leyes examinadas (para accidentes, sólo en lo relativo a las normas sobre su *previsión*) y «las demás... protectoras y reguladoras del trabajo dictadas» (20). Se trata así de una inspección que afecta *orgánicamente* a un conjunto legislativo bien determinado, con lo que se están echando las bases de un tratamiento unitario de la legislación del trabajo en fase constituyente, y a los efectos, sustancialmente, de aplicarle un mismo régimen de ejecución (sanciones y procedimiento). Por eso también este Reglamento servirá para «las demás leyes y disposiciones... que pudieran dictarse en lo sucesivo» (21).

1. El procedimiento sigue, pues, siendo el mismo. «El inspector denunciará la infracción..., levantando acta», y propondrá «razonadamente la penalidad que proceda» (22). Si se trata de *previsión* de accidentes, las multas se impondrán por la «autoridad municipal correspondiente» (23); en los demás casos hay una remisión expresa a las disposiciones específicas que ya regulaban la materia (legislación sobre mujeres y niños y descanso dominical) (24). De todos modos, las autoridades que, requeridas por la Inspección,

(17) Art. 25, rgto.

(18) Art. 12.

(19) De estas funciones inspectoras no faltan precedentes. Sin olvidar las que la ley de 1873 asignaba a los jueces municipales, se puede referir aquí el hecho de cómo el Real Decreto de 1897 (que aprobaba un reglamento de policía minera) asignaba a ingenieros funciones de inspección y vigilancia a efectos de «conservación de la vida y seguridad de los obreros» (cfr. AGUINAGA TELLERÍA: *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1952, pág. 500, nota 32).

(20) Art. 1.º, 4.º

(21) Art. y n. cit.

(22) Arts. 52-54.

(23) Art. 60.

(24) Arts. 61 y 7.º, párrafo 1.º, respectivamente.

sancionaban, eran las mismas; esto es, la «gubernativa» o la «municipal» (alcaldes y gobernadores, en otras versiones) (25).

2. Este Reglamento estaría en vigor el tiempo necesario para asegurar la aplicación de una serie de disposiciones que vendrían a acrecentar ese cuerpo inicial de legislación del trabajo. De entre ellas pueden citarse como más significativas el Real Decreto de 25 de enero de 1908 (niños), la relativa a la «vigilancia de la existencia en las fábricas de Reglamentos particulares o interiores» (1910) (26), la ley denominada «de la silla» (27 de febrero de 1912), que se remitía en todas estas materias al Reglamento de la inspección (27); el Real Decreto sobre regulación del trabajo en la industria textil (24 de agosto de 1913), que alude a los «gobernadores civiles» y a las actas de infracción a levantar por la inspección, y la legislación sobre jornada en la dependencia mercantil (ley de 4 de julio de 1918) (28) y jornada máxima (Real Decreto y Real Orden de 3 de abril y 9 de diciembre de 1919) con términos muy semejantes a la anterior.

3. Este régimen de ejecución se modifica sustancialmente con la segunda ley sobre accidentes de trabajo (y su Reglamento) de 1922, ya que, a partir de este año, la imposición de sanciones queda a cargo de la *jurisdicción ordinaria* (29).

---

(25) Véase, por ejemplo, art. 67, párrafo 2.º

(26) Cit. por SAN MIGUEL ARRIBAS: *La Inspección del Trabajo*, Madrid, 1952, página 64. También habría que aludir a la ley de 27 de diciembre de este año, sobre jornada máxima en el trabajo minero, que aún permitiendo todo lo relativo a la inspección («imposición», en el texto, probablemente por errata [v. la nota 2, en *Alcubilla*, 1910, pág. 905]), no deja de prever multas por infracciones, facultando al gobernador civil para imponerlas (art. 17).

(27) Arts. 2.º y 3.º

(28) Art. 7.º

(29) La razón del cambio parece obedecer al deseo de «apartar los expedientes relativos a las sanciones sociales del conocimiento de toda autoridad de carácter político administrativo» (Real Orden de 22 de marzo de 1925, art. 1.º).

## III

## LA JURISDICCION ORDINARIA

A) *General*

1. El cambio se inicia propiamente en tema de prevención de accidentes; así, el artículo 20 de la ley (10 de enero) incluido en el capítulo (el II) que trata de esta materia entiende ya que «la imposición de multas y su exacción serán de la competencia de los *jueces de Primera instancia*». Pero además, la misma ley, que tiene un objeto específico (los accidentes de trabajo), se ocupa de dar a la norma citada un alcance general: «Las disposiciones —manda la "disposición adicional"— que regulan la Inspección del Trabajo quedan modificadas en el sentido de aplicar a las *diferentes disposiciones legales de carácter social* lo que se estatuye en el artículo 20 de la presente ley.» Con ello, la imposición de sanciones por infracción de las «leyes del trabajo» pasa de la «autoridad gubernativa» a la jurisdiccional ordinaria.

Desde luego, el procedimiento se mantiene: se trata de sanciones impuestas a requerimiento de la Inspección. El mismo artículo 20 (prevención de accidentes) cuidaba de precisar que «el señalamiento de las infracciones correrá a cargo de los inspectores del Trabajo» (30). Pero, además, el «Reglamento provisional para el servicio de inspección», aprobado poco tiempo después (21 de abril), disponía que las actas de infracción levantadas por el inspector fuesen acompañadas de un «oficio... (con)... la exposición sucinta del hecho al artículo o artículos de la ley infringida por el patrono y la *penalidad* que corresponda» (art. 5.º), dándose después normas sobre el «descargo» y «alegaciones del patrono ante el juez» (art. 7.º), quien, si procede, «impondrá la multa» (art. 8.º).

2. El nuevo sistema duraría nueve años. Por citar una disposición importante y un comentario de autoridad habrá que referirse al Código del

---

(30) El Reglamento de la ley de Accidentes, posterior al de la Inspección (29 de diciembre de 1922), prescribía, por su parte (art. 70): «Corresponde a los inspectores de trabajo... velar por el cumplimiento de las disposiciones concernientes a la *prevención de los accidentes* e higiene del trabajo. «La... tramitación de las actas..., imposición de multas, exacciones..., recursos, etc... se realizarán con arreglo a las disposiciones siguientes. consignadas en el Real Decreto de 1 de abril de 1922» (cit.), que se transcribe a continuación.

Trabajo (1926), cuyo artículo 435, 3.º, regulador «de la competencia del Tribunal Industrial» en «reclamaciones por incumplimiento de leyes... de carácter social... que no tengan señalado procedimiento especial, gubernativo o judicial», fue rectamente interpretado por Alarcón y Horcas (1) en el sentido de que no aludía, «como equivocadamente creyeron algunos, a los procedimientos de apremio para la efectividad de las multas impuestas a los patronos por infracción de las leyes sociales, procedimiento judicial que regula el Real Decreto de 21 de abril de 1922, *el que continúa atribuido a los jueces de Primera instancia por el carácter público de las infracciones y sanciones*» (31). Justamente era este procedimiento uno —y con toda probabilidad el más importante— de los comprensibles en el «especial, gubernativo o judicial» del Código del Trabajo, cuyo «asunto» quedaba por esta razón fuera de la competencia del Tribunal Industrial (32).

3. La competencia de la jurisdicción ordinaria desaparece en 1931, desde luego, en relación con las que vienen denominándose «leyes del trabajo», pero también a propósito de unas escasas *disposiciones de previsión social*, cuya aplicación, sólo en parte sancionadora, se venía encomendando a las mismas autoridades que conocían de la legislación examinada, y que, en razón de su peculiaridad, merecen una consideración propia.

#### B) *Disposiciones de previsión social*

La primera legislación sobre seguros obligatorios (33) parece más preocupada por asegurar la ejecución directa de las obligaciones del empresario, fundamentalmente a través de la recaudación de cuotas, que por imponer sanciones en caso de inobservancia. A ello se debe la creación en 1921 (Real Decreto de 24 de julio) de un servicio de inspección *propio*. Con todo, este servicio iría asumiendo funciones de propuesta de sanciones, clásica en la Inspección de Trabajo, y desde luego, según el procedimiento previsto para esta última.

(31) Cfr. *Código del Trabajo*, Madrid, 1929, II, pág. 726.

(32) En fin, la Real Orden de 15 de diciembre de 1926 dispone, a propósito de la promulgación del Código del Trabajo, que sigue en vigor el artículo adicional de la ley de 10 de enero de 1922, y que, por tanto, los jueces de Primera Instancia continuaron siendo las únicas autoridades competentes en la materia, debiendo ajustarse el procedimiento para ello al Reglamento de 22 de abril de 1922, efectivamente incorporado respecto a la *prevención* de accidentes al Código del Trabajo en su art. 246.

(33) No se incluyen en este concepto la de accidentes de trabajo, ya examinada; riesgo respecto del que no se estableció un seguro obligatorio con carácter general hasta 1932-33.

1. En esta línea, el Reglamento de 21 de enero de 1921, que desarrolla el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre «intensificación de retiros obreros», impone (art. 53) al patrono la obligación de facilitar a «los funcionarios de la Inspección» (34) la ejecución de su cometido «bajo las mismas sanciones que garanticen la eficacia inspectora de las *leyes tutelares del trabajo*» (obstrucción). Este artículo fue desarrollado por una Real Orden de 17 de febrero de 1928, en el sentido de que la práctica del servicio de la inspección del régimen de este retiro, respecto a la «imposición de *multas*, exacción y destino, recursos y demás extremos», se acomodará a las normas del Real Decreto de 21 de abril de 1922 (Reglamento de la Inspección del Trabajo).

En fin, el Decreto de 22 de marzo de 1929 creando el Seguro Obligatorio de Maternidad ya entendía que su inspección «se ejercerá por los funcionarios que la realizan en el régimen legal del retiro obrero obligatorio», «con funciones análogas a las que ejerce» en el mismo (art. 17, 1); precisándose en el Reglamento de 29 de enero de 1930 que «el procedimiento para la *propuesta e imposición de multas*, exacción (etc.)..., será el establecido en el artículo 246, II, del Código del Trabajo (prevención de accidentes) y demás disposiciones dictadas para el Servicio de Inspección de las *leyes de carácter social*, correspondiendo a los inspectores del retiro obrero obligatorio las facultades que aquéllas otorgan a los inspectores del Trabajo».

2. De este modo la aplicación de sanciones tiene lugar en las «disposiciones de previsión social» según los procedimientos y por las autoridades —a reserva de una inspección *propia*— reconocidos a este efecto para las «leyes del trabajo»: denuncia de la Inspección e imposición por la jurisdicción ordinaria. Se trata así de un *régimen procesal unitario*.

Con todo, la reserva aludida iba a ampliarse en 1931 hasta llegar a un procedimiento propio, distinto del que en el mismo año establece para las «leyes del trabajo». En éstas, la imposición de sanciones se confía a una *autoridad laboral*.

---

(34) El Real Decreto de 21 de marzo de 1919 hablaba todavía (Base séptima, 1.º) de la «Inspección del Trabajo». Por su parte, el Reglamento que se cometa hace ya referencia al «personal al que está encomendada... *la inspección del nuevo Régimen*» (artículo 46, 1.º), creada, según se dijo, en ese mismo año.



## IV

## LA AUTORIDAD LABORAL

## A) "Leyes del trabajo"

1. El cambio de sistema aparece explicado en la exposición de motivos del Reglamento de 9 de mayo de 1931 «para el servicio de la Inspección del Trabajo», que al aludir a las variantes introducidas respecto al anterior (1922) menciona «el establecimiento de la jurisdicción propiamente social en el régimen de *imposición de sanciones, sustituyendo al procedimiento judicial, tan lento y poco seguro* en la corrección de las infracciones a las leyes». Esta «jurisdicción social» sería de momento una autoridad administrativa ya conocida: la misma Inspección; pero distinguiéndose, como siempre, las funciones de propuesta de las imposiciones. Así, las primeras correspondían sustancialmente a los inspectores *provinciales* (con la colaboración de los auxiliares) (35); las segundas, a los *regionales*, que en tal sentido actuaban como *verdadera autoridad laboral*. De este modo, el «inspector del Trabajo que observase alguna infracción... extenderá la correspondiente acta» —donde figurará «la *penalidad* que corresponda»— y la «enviará al inspector regional» (36). Esta, en unión del eventual escrito de descargos y algún otro documento, «servirá(n) de base a una resolución pronunciada por el inspector regional» (37).

Con todo, la atribución de la facultad sancionadora a una autoridad *distinta* de la Inspección —en régimen sustancialmente idéntico al hoy vigente— no se produce hasta la ley de 13 de mayo de 1932 sobre *Delegaciones Provinciales de Trabajo*. De este modo «pasarán a los delegados... las funciones y atribuciones *asignadas... a los inspectores... regionales de Trabajo* en los Reglamentos en vigor» (art. 3.º). En fin, el Reglamento de 23 de junio del mismo año incluye dentro de las competencias del delegado el «imponer las sanciones» (art. 31, 2.º) regulando en su artículo 63 el procedimiento, en términos similares el Reglamento citado, de la inspección (los «documentos enviados por la Inspección... servirán de base a la resolución, que será dictada por el delegado» (art. 63, 3.º), por citar un término significativo).

---

(35) Cfr. arts. 18-1.º, 19-1.º 49-1.º

(36) Art. 49-1.º-2.º

(37) Art. 49-3.º

2. Evidentemente, este régimen de ejecución se aplicaba a las «leyes del trabajo». De «disposiciones legales referentes a las condiciones del trabajo y a la protección de los trabajadores», «leyes sociales», «legislación del trabajo», etc., se habla en el Reglamento (38). Y por lo mismo (pues no se mencionan), este régimen no se aplicaba a las disposiciones de «previsión social». Con todo, la exclusión de la jurisdicción ordinaria en estas últimas habría de reflejarse en un régimen *propio* de ejecución que, por lo demás, estaba insinuado tímidamente en las facultades de la Inspección del Retiro Obrero ya examinadas.

### B) El reflejo en "previsión social"

1. La exposición de motivos del Reglamento de 4 de diciembre de 1931 sobre sanciones por incumplimiento de las leyes de *seguros sociales obligatorios* parte del Decreto de 9 de mayo de 1931 (Reglamento de la Inspección del Trabajo, citado) por entender que «la adaptación del nuevo sistema (el que éste representa) al de Previsión (incluye aquí los regímenes de Retiro Obrero, Maternidad y los demás que se establezcan) es fácil». De este modo, «a los inspectores (propios) que tienen ya facultades para la liquidación de cuotas... se les confía la *imposición de multas*», lo que estaba atribuido —según se vio— a la jurisdicción ordinaria.

Consecuentemente, la parte dispositiva del Reglamento manda que, levantada acta de infracción por «el funcionario de la Inspección de *Seguros Sociales Obligatorios*» (39), se remitirá al «inspector regional» (del mismo régimen), quien, a la vista de los documentos acostumbrados (acta, oficio, etcétera), «dictará su resolución imponiendo la multa que estime procedente» (40).

2. Con esta disposición, el régimen de «previsión social» se independiza totalmente del de las «leyes del trabajo». Aunque con analogías —como quiere la exposición de motivos citada— evidentes, lo cierto es que ya no existe una autoridad *única* que imponga sanciones en ambos sistemas. La dualidad se reproduciría también en materia de recursos. Así, frente a la competencia del Consejo de Trabajo en las «leyes del trabajo» (contra las resoluciones del delegado provincial (41), el Reglamento de 4 de diciembre

(38) Véase, por ejemplo, arts. 29, 36, 52, 61.

(39) Art. 6.º

(40) Arts. 7.º y 8.º, respectivamente.

citado asignaba esta facultad a la *Comisión paritaria del Patronato de Previsión Social*, posteriormente confirmada en el Reglamento de estos Patronatos de 7 de abril de 1932 (art. 55).

En realidad, la nueva medida suponía un paso más hacia la constitución de una *jurisdicción propia*, cuyos primeros intentos se remontaban a 1919. Jurisdicción, pues, en base a *criterios materiales* (todo lo relativo a «Seguros Sociales Obligatorios») y no a *efectos procesales*, sobre los que venía descansando la dualidad normativa de la legislación social desde el 30 de enero de 1900.

GONZALO DIÉGUEZ CUERVO

---

(41) De informar al Ministerio de Trabajo que, en definitiva, resolvería (art. 63-5.<sup>º</sup> del Reglamento de 23 de junio de 1932, cit.).

