

# BIENIO REFORMISTA Y REGULACIÓN DEL TRABAJO (1931-1933)

## THE REVOLUTIONNARY BIENNIUM AND THE LABOUR REGULATION (1931-1933)

Antonio Baylos Grau  
Universidad de Castilla La Mancha (UCLM)

**SUMARIO:** I. LA CONSTITUCIÓN LABORAL DE LA II REPÚBLICA Y SU SIGNIFICADO POLÍTICO. II. EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE “LEGISLACIÓN SOCIAL” Y EL DERECHO DEL TRABAJO COMO DESPLIEGUE DE LA CONSTITUCIÓN LABORAL. III, A MODO DE CONCLUSIÓN.

**Resumen:** El artículo examina la constitución del trabajo en el texto republicano de 1931 y explicita su contenido en contraste con el desarrollo legislativo que se llevó a cabo durante el bienio reformista 1931-1933 y que desplegó una enorme cantidad de normas de gran calidad técnica y originalidad. El texto se centra en el análisis de la importancia de la Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Jurados Mixtos – ambas de 1931 - y Ley de Asociaciones Profesionales, de 1932, describiendo el diseño institucional que estas normas dispusieron. Finalmente se analiza la crisis de legitimidad y de eficacia que sufrió el desarrollo de la constitución del trabajo de la II República por este grupo normativo y las causas de esta erosión de su validez.

**Abstract:** The article examines the constitution of labour in the republican text of 1931 and makes its content explicit in contrast with the legislative development that took place during the reformist biennium 1931-1933 and which deployed an enormous quantity of norms of great technical quality and originality. The text focuses on the analysis of the importance of the Labour Contract Law, the Mixed Juries Law - both of 1931 - and the Professional Associations Law of 1932. It describes the institutional design that these norms established. Finally, the crisis of legitimacy and efficacy suffered by the development of the labour constitution of the Second Republic due to this group of regulations and the causes of this erosion of its validity are analysed.

**Palabras clave:** Constitución del trabajo, Jurados Mixtos, Sindicatos, Estado Social

**Keywords:** Labour Constitution, Mixed Juries, Trade Unions, Social State

## **I.- LA CONSTITUCIÓN LABORAL DE LA II REPÚBLICA Y SU SIGNIFICADO POLÍTICO**

Es un hecho notorio e incontestable que la proclamación de la II República supuso “la primera democracia verdadera que conoció nuestro país”<sup>1</sup>. El pueblo de las grandes ciudades votó el 12 de abril las candidaturas republicanas socialistas y este “acto plebiscitario” se interpretó como una ineludible conexión entre “los legítimos derechos de la organización obrera y de la democracia española”<sup>2</sup>. Esta conjunción de nociones que parecían por tanto complementarias se trasmutaría en una relación conflictiva y contradictoria al contraponerse los ideales democráticos considerados en la tradición individualista burguesa con la innovadora posición que pretendía construir un Estado social y en las consecuencias que esta dinámica conflictiva habría de desplegar en la realidad social. Seguramente en la propia conformación del republicanismo, entre una vertiente tradicional del mismo y otra corriente moderna, decididamente abierta a las reivindicaciones del movimiento obrero, venía implícita esa contradicción que se precipitaría en la Constitución<sup>3</sup>.

Más en concreto, el problema que se presenta es el de definir en qué medida y con arreglo a qué técnicas normativas se abre la Constitución a las reivindicaciones de igualdad y justicia que exigía el movimiento obrero y de qué forma este texto normativo podría suponer una transformación política de tal magnitud que posibilitara un cambio profundo y radical de las terribles desigualdades económicas y sociales en las que se encontraba el país. En qué medida la Constitución era el instrumento apropiado para inscribir en ella un programa de reformas que diera satisfacción a una buena parte de las reivindicaciones que durante años había esgrimido el movimiento obrero. O si se prefiere otra perspectiva, la de entender la obra constitucional como una palanca para la transición a un modelo de emancipación social, en la que la componente social del intervencionismo estatal permitiría ir configurando un proyecto social que sustituyera al liberal democrático asentado sobre la propiedad, y por tanto a construir una nueva relación

---

<sup>1</sup> I. Fernández Sarasola, “Reflexiones metodológicas y sustantivas en torno a los partidos políticos”, en la recensión de S. Martín a su obra “Los partidos políticos en el pensamiento español”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n° 39 (2010), p. 721.

<sup>2</sup> M. Álvarez Arenas y M. Tuñón de Lara, *Historia del movimiento obrero español*, Nova Terra, Barcelona. 1970. p. 243, en el comunicado de la Comisión ejecutiva del PSOE el 14 de abril.

<sup>3</sup> S. Martín, “La revolución constitucional republicana de 1931” en *Historia Constitucional* n° 1 (2024), pp. 63-64.

entre economía y sociedad favorable al trabajo y a sus representaciones políticas y sociales<sup>4</sup>.

Los mecanismos de transformación que se prefiguraban para ello – en el ámbito del Derecho – eran fundamentalmente dos: la constitucionalización del trabajo y la nacionalización de la economía<sup>5</sup>, y estas dos líneas de actuación se encuentran repetidas de manera disímil en la cultura de los juristas y en diferentes plasmaciones normativas. Una verdadera encrucijada cultural que suponía la evidente alteración de las nociones clásicas de lo que implicaba la constitución liberal, ponía en primer plano la importancia de un “único conjunto” de las constituciones económica y laboral, sobre la base del ejemplo emblemático de la Constitución de Weimar<sup>6</sup>. La propiedad y el trabajo eran por consiguiente los grandes puntales de la vertebración económica y social<sup>7</sup>, aunque la dinámica entre estos grandes puntos de partida requería un punto de síntesis o de ponderación a través de un acuerdo político, una decisión en un sentido schmittiano. Como se indicará más tarde, el problema que se planteará no estribará en un “reformismo masivo” en todos los ámbitos de la vida social y muy especialmente en el trabajo<sup>8</sup>, sino en la carencia de una dirección clara de esta política de cambios normativos en lo que suponía la encrucijada fundamental entre una perspectiva liberal o un enfoque social y a su vez, dentro de éste último enfoque, si el proyecto reformista lograba un bloque de poder susceptible de arrastrar hacia él la indecisión fundamental de este experimento transaccional que aparecía implícito en la Constitución.

En la experiencia republicana, el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora de julio de 1931 se reconocía la “especial protección del Estado” del trabajo asalariado, al que habría que procurar una “existencia digna”, pero la legislación social se conformaba con orientaciones e indicaciones “en la defensa del trabajador” con una enumeración del programa social inspirado en la obra legislativa de la OIT<sup>9</sup>, y esta redefinición de la función del Estado se acompañaba de una propuesta de corporativización en el plano de la representación del trabajo, de manera que los sindicatos se configuraban como organismos de derecho público

---

<sup>4</sup> J. Pérez Rey, “La senda roja. Notas sobre la emancipación y derecho del trabajo, en especial la II República española”, en A. Baylos Grau (Coord), *Modelos de Derecho del Trabajo y cultura de los juristas*, Bomarzo, Albacete, 2014, pp. 156-157.

<sup>5</sup> C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931: Derecho del trabajo y legislación y ‘política’ social”, en A. Baylos Grau, *Modelos de Derecho del Trabajo...op.cit.*, pp- 98-99. Es importante el énfasis en el “ámbito del Derecho” que precisa esta afirmación.

<sup>6</sup> C. Álvarez Alonso, “El bienio reformista y la Constitución económica de la II República (1931-1933)”, *Historia Constitucional* n° 1 (2024), p. 358.

<sup>7</sup> C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...” op.cit., p.99.

<sup>8</sup> J. Aróstegui, “Introducción. España, república de trabajadores”, en J. Aróstegui (Ed), *La república de los trabajadores. La Segunda República y el mundo del trabajo*, Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid, 2006, p. 56.

<sup>9</sup> Un análisis detallado del texto del Anteproyecto desde esta perspectiva en C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...” op.cit., pp. 102-113

como condición de su intervención en la política social y económica del Estado<sup>10</sup>. Sin embargo, el proyecto de la Comisión de Constitución de 18 de agosto de ese mismo año, procedió a modificar de manera importante el texto del Anteproyecto, que se afianza como constitución social bajo la influencia más marcada en la definición de sus bases económicas del precedente weimariano, una influencia que fue remarcada por sus impulsores expresamente<sup>11</sup>.

Los puntos centrales de la Constitución laboral son bien conocidos. Ante todo la definición de España como una república democrática de trabajadores de toda clase, una expresión que sitúa al trabajo en la centralidad del proyecto republicano de conformación de una sociedad justa<sup>12</sup>, precisamente uno de los dos valores en los que se fundamenta la república, y que, como señalaba Araquistain en la defensa de la enmienda que finalmente se incorporó al texto definitivo de la Constitución, “el comienzo de una actitud ante la vida”, la construcción de una nueva sociedad en la que el trabajo era la base de la ciudadanía<sup>13</sup>. Es la primera constitución que se ocupa de modo expreso del trabajo asalariado como fundamento de la comunidad política en la que se organiza el país, y desde luego es el punto de apoyo del compromiso del Estado en la protección del mismo que se desplegará con total intensidad en el art. 46 de la Constitución, además de servir de palanca del espectacular crecimiento normativo<sup>14</sup> que ordena y regula el trabajo asalariado en este primer bienio progresista al que luego se hará mención.

La fórmula constitucional fue objeto de críticas tanto por entender que la adición “de toda clase” rompía la fuerza del sustantivo y lo que ideológica y políticamente suponía de afirmación de un gobierno de trabajadores ligado a la implantación del socialismo, como por su carácter hipócrita e irreal, que traicionaba una realidad de hambre y desigualdad profunda para todas aquellas personas que vivían de su trabajo en la industria, el campo o los servicios<sup>15</sup>. De alguna manera el propio discurso

---

<sup>10</sup> Sin que este despliegue proveniente del corporativismo cristiano se incrustara y modificara la estructura del estado, incluyendo una cámara específicamente destinada a la representación de los intereses económicos y sociales de empresarios y trabajadores. Cfr. S. Martín, “La revolución constitucional republicana...”, op.cit., pp. 54-57, sobre el debate en la cultura jurídica coetánea a la promulgación de la Constitución.

<sup>11</sup> Con detalle, cfr. C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...”, op.cit., pp. 121-126.

<sup>12</sup> R. Escudero Alday, “Las huellas del neoconstitucionalismo. Democracia, participación y justicia social en la Constitución española de 1931” en L. Gordillo, S. Martín, V. Vázquez, *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 112.

<sup>13</sup> C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...”, op. cit., pp. 132-133.

<sup>14</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo en la Segunda República. Un repaso a alguna de las aportaciones jurídicas laborales del régimen de 1931”, en L. Gordillo, S. Martín, V. Vázquez, *Constitución de 1931...op.cit.*, p. 324.

<sup>15</sup> Con cierta sorna N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931*, CEPCS y Editorial Tecnos, Madrid, 2022, p. 53, comentando la intervención de Ortega y Gasset tras la

de Araquistain que introducía la noción lasalleana de la constitución real entendida como “una relación de fuerzas económicas, físicas y morales que constituyen el equilibrio de una sociedad y que el legislador no puede alterar a su antojo”<sup>16</sup> explicaba la separación profunda entre esta solemne declaración del art. 1 de la Constitución y la situación de opresión y de miseria en la que se desarrollaba la vida común de las personas trabajadoras en esa misma España sin capacidad de dominio sobre su propia existencia<sup>17</sup>. Pero fuera de cualquier crítica<sup>18</sup> sobre su ingenuidad o su inadecuación al momento social en el que se hallaba el país, lo cierto es que la constitución republicana implicaba una novedad fundamental, la de presentarse como un texto con autonomía normativa, que poseía la “fuerza transformadora dirigente” de los cambios políticos, económicos y sociales que incluía su articulado<sup>19</sup>. Declarar la república democrática de trabajadores de toda clase en una constitución “racional-normativa” poseía por tanto un valor político determinante que condicionaba la definición de ese conjunto unitario de las constituciones económica y laboral de dicha norma<sup>20</sup>.

---

alocución de Araquistain entendiendo que aun coincidiendo con el concepto de trabajador “de toda clase” que mantenía aquel, no podía nadie luchar contra el “sentido taxativo que tiene desde hace ochenta años en el Manifiesto Comunista de Carlos Marx”, afirma “en realidad, la afirmación es noble y el propósito a que responde no puede ser censurado, pero las interpretaciones subjetivas de expresiones ya consagradas corren grave riesgo de no prevalecer, y al modo como la declaración de voluntad en los negocios jurídicos privados tiene un valor objetivo y usual que prima sobre el peculiar y caprichoso que uno de los contratantes hubiera querido atribuirle, así también en el orden jurídico público valen las expresiones por lo que tradicionalmente significan, no por lo que hubiesen querido que dijeran los autores, poco afortunados, de la innovación”.

<sup>16</sup> C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...”, op. cit., pp. 132-133.

<sup>17</sup> Esta escisión entre la rotundidad de la fórmula constitucional y la realidad social – la España del hambre – fue utilizada críticamente por Ilya Ehrenburg en su obra “España, república de trabajadores”, Editorial Cénit, Madrid, 1932, que comenta extensamente J. Aróstegui, en la “Introducción: España república de trabajadores”...op.cit., pp. 51-55. En el mismo sentido, con cita de sus memorias, - I. Ehrenburg, *Gentas, años, vida (Memorias 1891-1967)*, Acantilado, Barcelona, 2014 – J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, op.cit., pp. 323-324.

<sup>18</sup> Aún juzgando positivamente la constitucionalización del trabajo a la que procede el texto de 1931, F. Valdés Dal-Re, “El Derecho del Trabajo en la Segunda República”, en J. Aróstegui (Ed), *La república de los trabajadores...*op.cit., p. 197, califica de “desafortunada fórmula” la definición, sin que sin embargo ofrezca una explicación para ello.

<sup>19</sup> E. García, “Nota de presentación a Constitución española de 1931 de Don Nicolás Pérez Serrano”, en N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931*, op.cit., p. XVII.

<sup>20</sup> R. Escudero Alday, “La huellas del neoconstitucionalismo...” op.cit., pp. 120-124 entiende que puede anticiparse el calificativo de “neoconstitucionalismo”, frecuentemente asociado a las tendencias constitucionales europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y de las que la constitución italiana de 1948 podría ser el ejemplo más relevante, a una constitución como la republicana de 1931 y en general a los ejemplos más señeros del periodo de entreguerras en Europa, partiendo de Weimar, que compartirían los mismos postulados y fisonomía así como sus mismo problemas y dificultades. No es esta la opinión de J. Pérez Rey, “La senda roja...”, cuya tesis diferencia fundamentalmente las constituciones del Estado Social de entreguerras y las constituciones sociales de después de la SGM.

Y esta expresión anticipaba el reconocimiento previsto en el capítulo segundo – familia, economía y cultura – del título tercero – derechos y deberes de los españoles – de la Constitución, en el art. 46. Este artículo se abre con una declaración fundamental: el trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social y gozará de la protección de las leyes. Traspone la declaración de la Constitución de Weimar en su art. 163, aunque en este precepto se estipula un “deber” estrictamente moral<sup>21</sup>. El sentido del texto es “diáfano”<sup>22</sup>, el trabajo es un deber social<sup>23</sup>, desempeña una función social determinante como centro de la producción de riqueza y de agregación de la sociedad, además de implicar una condena de los modos de vida parasitarios tan extendidos por lo demás en el ambiente de la época<sup>24</sup>. Y, de manera taxativa, “gozará de la protección de las leyes”, una fórmula que recuerda la del art. 157 de la Constitución de Weimar – “el trabajo está bajo la protección especial del *Reich* – que supone el reconocimiento constitucional del Derecho del trabajo como una pieza fundamental de esa protección del trabajo que más adelante declara tener como objetivo “la defensa de los trabajadores”.

A continuación, el precepto declara que la República asegurará a “todo trabajador” las condiciones necesarias de “una existencia digna”. Este párrafo, que precede al catálogo de derechos que el Estado se compromete a regular directamente, es también muy significativo por la relación que se establece entre el compromiso de proteger a los trabajadores, conceptuados de manera genérica como trabajadores asalariados, con independencia del sector económico en el que presten sus servicios – industrial, agrario, servicios – y la necesidad de que esta protección se concrete en la mejora de sus condiciones de vida. Se trata de una consideración específica de la clase social, la clase trabajadora, como objeto especial de tutela legal con una finalidad definida desde una perspectiva de cambio progresivo de sus condiciones de existencia. El Derecho del Trabajo por consiguiente, desde esta declaración constitucional, es un derecho funcional a la defensa de la clase obrera, una perspectiva la-

---

<sup>21</sup> Art. 163 de la Constitución de Weimar: “Todo alemán, sin perjuicio de su libertad personal, tiene el deber moral de invertir sus energías espirituales y físicas de manera que redunde en beneficio de la comunidad”.

<sup>22</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...* op.cit., p. 153: “El sentido de este párrafo es diáfano. No cabía tampoco otra posición en una República de trabajadores en la que lógicamente debe ocupar el primer plano del trabajo, fuente de satisfacciones y germen de riqueza (...) Es el título único que justifica nuestra actuación en el mundo y ennoblece la existencia”.

<sup>23</sup> F. Valdés Dal-Re, “El Derecho del trabajo...” Op.cit., p. 198. N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...* op.cit., p. 153, entiende que la fórmula elegida parece querer “pasar de lo moral a lo jurídico”, pero no puede constituir una verdadera obligación de trabajar – “no tiene el vigor necesario para ello” – además de no ser compatible con el previo reconocimiento del derecho de propiedad.

<sup>24</sup> J. Pérez Rey, “La senda roja...”, op. cit., p. 161; C. Álvarez Alonso, “La Constitución de 1931...” op.cit., p. 133, glosando las palabras de Araquistáin.

borista y clasista de la norma estatal que se inscribiría en una línea de acción política del reformismo socialista que intentará una mejora gradual y progresiva de los derechos de las personas que trabajaban como antesala de una evolución hacia un futuro cambio de sistema económico.

Por otra parte, la colocación de este compromiso de asegurar las condiciones de una existencia digna a “todo trabajador”, es decir a toda persona que forme parte de la clase social trabajadora, destaca frente al precedente de la Constitución de Weimar, cuyo art. 151 ligaba la “procura de una existencia humanamente digna” a todos los ciudadanos en el marco del “orden de la vida económica” que debería responder a “principios de justicia”<sup>25</sup>. Es decir, que en la constitución alemana de 1919 la existencia digna de la ciudadanía se encuadraba en la libertad de comercio e industria y en definitiva en el sistema económico que debería atemperar la desigualdad del mercado con la interposición de los principios de justicia que provendrían de la intervención del estado, sin perjuicio de la tensión hacia la socialización que preveía el muy conocido art. 156 del mismo texto legal. Por el contrario, la mirada de la Constitución de 1931 es muy diferente, porque inserta este objetivo – garantizar la existencia digna – en la clase subalterna, tradicionalmente excluida no sólo de las decisiones políticas sino de la intervención en la economía y en la distribución de la riqueza, propiedad exclusiva y excluyente de los diferentes grupos que conformaban las clases dirigentes en nuestro país. En este sentido se ha podido decir que este precepto “expresa una ruptura con los dogmas civilistas de la igualdad de los contratantes y persigue un reequilibrio de las posiciones contractuales que normalmente se expresa bajo la idea de tutela del contratante débil”<sup>26</sup>, pero su alcance posible va más allá de una reformulación equilibrada de las partes de la relación laboral. Es una promesa de transformación de las estructuras sociales opresivas de la clase trabajadora<sup>27</sup> manteniéndose a la vez dentro de los límites de un capitalismo que se pretendía limitar conforme a patrones democráticos.

El precepto constitucional prosigue anunciando lo que ha de regular su “legislación social”, un término que trasciende el clásico empleado hasta el momento de “derecho obrero” y que aúna tanto la regulación de los seguros sociales como la relativa a los derechos individuales y colectivos de la relación laboral. La enunciación de los seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte son los primeros objetivos de una proyectada regulación sobre la que el precepto constitucio-

---

<sup>25</sup> Art. 151 de la Constitución de Weimar: “El orden de la vida económica debe responder a los principios de justicia con el objetivo de garantizar a todos la procura de una existencia humanamente digna. Dentro de estos límites se debe proteger la libertad económica de los individuos”.

<sup>26</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, op. cit., p. 324.

<sup>27</sup> Cfr. J. Aróstegui, “España, republica de trabajadores...”. Op.cit., p. 59

nal no añade una indicación específica, como si efectúa en lo que podría denominarse segundo grupo normativo sobre “el trabajo de las mujeres y de los jóvenes”, indicando “especialmente” que se procurará la protección de la maternidad. De manera sucesiva se programa la regulación de la jornada de trabajo y el “salario mínimo y familiar”, junto con el tiempo de descanso de las vacaciones anuales remuneradas. Sigue la emigración, con las condiciones del obrero español en el extranjero, para añadir el compromiso de regular las “instituciones de cooperación” y “la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción”, es decir, las empresas cooperativas por una parte y el contrato de trabajo por otra, para terminar con “la participación de los obreros en la dirección, administración y los beneficios de las empresas”.

La lista de materias cerraba con una cláusula general de enorme importancia, el compromiso de regular “todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores”, lo que obligaba constitucionalmente a proyectar la legislación de desarrollo en materia laboral y social en una dirección claramente desequilibrada en función de la tutela del interés colectivo e individual de quienes prestaban su actividad profesional de manera subordinada o dependiente a quienes la empleaban en la producción de bienes y servicios que se intercambiaban en el mercado. No se trata por consiguiente de una simple reserva de competencia material sobre todo lo que afecte a los trabajadores<sup>28</sup>, sino que el compromiso del Estado en esta materia resulta encaminado a la defensa del interés de las clases subalternas, configurando así un derecho del trabajo que quiere reformular los equilibrios en la relación de poder extremadamente desigual que se establece en los lugares de trabajo. Y que, ciertamente, pretende la superación de la consideración del trabajo como “mero objeto de intercambio contractual y confinado en la autonomía individual contractual”<sup>29</sup>.

El contenido que se ha reseñado sobre la legislación social que concentra el intervencionismo del Estado en defensa de los trabajadores asalariados se conecta además con la segunda de las grandes definiciones del art. 1º de la Constitución que hasta ahora no se había mencionado, la de que la República constituye “un estado integral”, una novedosa fórmula jurídica entre el federalismo, unitarismo y autonomía: “un gran estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por el grado de cultura y de progreso”, en la explicación de Jiménez de Asúa a la fórmula constitucional<sup>30</sup>. Este sistema se tradujo en un reparto de competencias entre el

---

<sup>28</sup> F. Valdés Dal-Re, “El Derecho del Trabajo...” op.cit, p. 198.

<sup>29</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...” op.cit., p. 325

<sup>30</sup> Cfr. G. Demarchi, “La Segunda República y su(s) territorio(s): los múltiples actores del Estado integral”, en L. Gordillo, S. Martín y V. Vázquez, *Constitución de 1931...* op.cit., pp. 192.

Estado y las regiones en sus arts. 14 y 15 que tenían una fuerte influencia de los respectivos arts. 6 y 7 de la Constitución de Weimar. El Estado se atribuía una exclusiva competencia en la legislación y ejecución de importantes materias ligadas clásicamente a las prerrogativas de la soberanía, mientras que en el art. 15 se afirmaba que correspondía al Estado legislar sobre las materias penal, social, mercantil y procesal, pero “podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política a juicio de las Cortes” de la legislación sobre estas mismas materias, entre ellas la social, contra la opinión de Largo Cabañero que pretendía que se incluyese “en lugar preferente” como exclusiva competencia del Estado la legislación social<sup>31</sup>. Sin embargo, el art. 15 añadía que “la ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia”, marcando así una importante capacidad de vigilancia y corrección del uso desviado de esa potestad de las regiones de ejecutar lo previsto en la legislación nacional en materia social, por lo demás ya en aquellos momentos de una enorme cantidad y calidad.

En efecto, como se comentará más adelante, prácticamente de forma coetánea con la aprobación de la Constitución, el Ministerio de Trabajo venía llevando a cabo el desarrollo anticipado de alguno de una buena parte de estos compromisos, alguno de ellos de excepcional interés como la Ley de Contrato de trabajo o la Jornada máxima de trabajo entre otras materias fundamentales. Otra cuestión será la de apreciar si y en qué medida esta legislación podía llevar hasta sus últimas consecuencias las posibilidades que “la defensa de los trabajadores” indicaba a la interposición legislativa de desarrollo de este programa legislativo.

No se agotaron en el art. 46 las menciones de la Constitución republicana a la idea fundamental de la centralidad del trabajo y la necesidad de una propuesta de cambio ínsita en lo que se viene a llamar la constitución laboral de dicho texto. En primer lugar, extiende la protección al campesinado, entendido como un híbrido de trabajador en el campo y pequeño propietario agrario, anunciando también una serie de aspectos sobre los que la ley debe intervenir, como “el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, el crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación”, una fórmula que garantiza la intervención estatal de tutela que realmente estaría apelando a la necesidad de considerar una

---

<sup>31</sup> C. Álvarez Alonso, “La constitución de 1931...”, op.cit., p. 135, da cuenta del debate parlamentario en el que finalmente se llega a la solución transaccional mencionada en el texto.

acción global de reforma de la propiedad y la estructura del campo, lo que constituirá uno de los problemas fundamentales – e irresueltos – de la República con la reforma agraria<sup>32</sup>. La misma protección se extiende, de manera imprevista a los pescadores, cuya problemática no podía sin embargo parangonarse a la que se experimentaba en el campo español, con tensiones sociales de enorme intensidad<sup>33</sup>.

Por su parte, en el art. 25, se incluye entre los motivos que “no podrán ser objeto de privilegio”, junto a la naturaleza, la filiación, el sexo, las ideas políticas y las creencias religiosas, la pertenencia a la “clase social” o “la riqueza”, y en esta prohibición de discriminación aparece notoriamente la idea del trabajo y su conformación social como espacio de igualación en la esfera pública. De forma más matizada, el art. 31 prescribe “el derecho a emigrar o inmigrar” en el marco del reconocimiento de la libertad de circulación, derecho que no debe conocer más limitaciones “que las que la ley establezca”. Emigrar e inmigrar “son movimientos correlativos”<sup>34</sup> en los que se enfatiza la posibilidad de su control y limitación, pero se descuida su finalidad ordinaria, la de encontrar trabajo. El art. 33 incorpora la libertad de elección de profesión, junto con las otras libertades clásicas de mercado: la libertad de industria y comercio, que se unen a la libertad de trabajo definida en este precepto sin embargo mediante la libertad de elegir profesión u oficio. Una contemplación clásica de un criterio liberal “quizá algo superado ya” en aquel momento histórico, tanto en lo que se refiere a la libertad de trabajo como a la libertad de empresa, en este caso ante la concentración monopolista de intereses económicos, pero en definitiva el precepto no hace sino recoger que “el mundo actual sigue organizado sobre la base de los apuntados principios”<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista. Vol. VII. Socialismo y fascismo 1031.1939*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 118.

<sup>33</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...* op.cit., p. 155. “Bien acreedores son a mención elogiosa y a ayuda sin cortapisas esos modestos trabajadores, pero ni la equiparación con los campesinos parece demasiado viable, ni admitido el principio de traer a colación clases respetables, es lícito olvidar a otras que también necesitan amparo (...) La Constitución ha de ser algo que esté por encima de manifestaciones en loor de grupos sociales individualizados, de lo contrario se llegaría a uno de estos dos escollos: o al agravio comparativo, siempre doloroso, o a unos juegos florales económicos en que sucesivamente se fueran entonando las alabanzas del certamen nacional”

<sup>34</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...* op.cit., p. 119. “Cada Estado puede establecer, no obstante, las normas que crea precedentes para la emigración de sus súbditos o para la entrada de extranjeros (...) No se olvide que la gran democracia norteamericana ha dado el ejemplo en esta materia, regulando con inusitada severidad la admisión de inmigrantes”

<sup>35</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...* op.cit., p. 122: “Es llegada la hora de empezar a preguntarse con toda sinceridad si el punto de vista liberal tiene en el momento presente alguna eficacia: en el mundo obrero predominan criterios sindicales que impiden trabajar al no asociado (...) y en el sector capitalista las grandes concentraciones, *trusts*, *cartels*, *Konzern*, etc., hacen ilusoria, por encima de fronteras y continentes, la mítica libertad candorosamente proclamada por los textos. Sin embargo,

Más determinante se muestra el art. 39, que incorpora la vertiente colectiva y sindical a las relaciones de trabajo: “Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente”, y los sindicatos y las asociaciones profesionales deberán inscribirse en un registro público que determine una ley específica como condición para obtener su capacidad jurídica y de obrar. Con ello se diferencia, en términos modernos, la genérica libertad de asociación de la específica libertad sindical de los trabajadores como forma de asociación obrera que actúa en las relaciones laborales con arreglo a determinados medios de acción colectiva<sup>36</sup>. Sin embargo, los funcionarios solo podrán constituir asociaciones profesionales “que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviera encomendado”, un derecho de asociación también regulado por ley. En este caso el elemento subjetivo, la condición funcionarial, se relaciona directamente con la exigencia de continuidad del servicio público, en la línea de las preponderantes doctrinas administrativistas al uso, y por tanto se separan de la libertad sindical que se reconoce con carácter general para los trabajadores, aunque el problema central en este punto era el reconocimiento del derecho (o libertad) de huelga a los funcionarios<sup>37</sup>.

Junto a ello, cobra decisiva importancia la constitución económica localizada en los arts. 44 y 45 de la Constitución, en los que se subordina la riqueza, cualquiera que fuera su dueño, a los intereses de la economía nacional y al sometimiento a las cargas públicas, se reconoce la función social de la propiedad<sup>38</sup> y se diferencia a continuación entre la posibilidad de la nacionalización y de la socialización<sup>39</sup>, conectada con el proyecto de participación en la dirección, administración y dirección y los beneficios de las empresas que anunciaba el art. 46 antes citado<sup>40</sup>.

---

el mundo actual sigue organizado sobre la base del apuntado principio, y es forzoso mantenerlo y, lo que es más, respetarlo”.

<sup>36</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, op. cit., p. 325-326.

<sup>37</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...op.cit.*, pp. 135-136. “La cuestión que apasionó los ánimos fue la de la sindicación de los funcionarios, con su secuela la posibilidad de huelga (...) No hemos de entrar por lo demás en el arduo pleito del sindicalismo funcionarista, aunque tampoco recatemos nuestra opinión adversa a la fórmula admitida (...) Más aun, si en algún caso pueden tener eficacia los sindicatos de funcionarios es precisamente cuando intervienen en su propio servicio, único medio de que se obtenga aquella organización del Estado funcionarista (ligando competencia y organización) con que alguna vez soñara el profesor Duguit”

<sup>38</sup> J. Infante Miguel-Motta, “Un hito en la historia constitucional de España: el derecho de propiedad en la Constitución Republicana de 1931”, en L. Gordillo, S. Martín y V. Vázquez (Dirs), *Constitución de 1931...op.cit.*, pp. 300-315.

<sup>39</sup> N. Pérez Serrano, *La Constitución de 1931...op.cit.*, p. 150, “el concepto de socialización puede revestir modalidades no siempre bien definidas”, remitiéndose explícitamente a la “doctrina alemana en este punto” al entender que los problemas suscitados por el art. 156 de la Constitución de Weimar “son los mismos que entre nosotros se han planteado”

<sup>40</sup> C. Álvarez Alonso, “El bienio progresista...” op.cit., pp. 374-375. En ese mismo trabajo, se puede seguir la evolución normativa de estos preceptos en concreto a través de las leyes especiales de emisión de deuda, crédito público, fiscalidad y banca, y la

¿Cómo valorar la constitución del trabajo que contiene el texto republicano de 1931? Es evidente la originalidad en el contexto político español de una constitución como la aprobada en diciembre de 1931, y su entronque con ese “nuevo constitucionalismo” de entreguerras en el que funciona como un referente ineludible en Europa la Constitución alemana de 1919<sup>41</sup>. Una Constitución inclusiva de espacios centrales de la sociedad – la familia, el trabajo, la economía en torno a la libertad de empresa y a la propiedad, la cultura y la educación – que además modifica el concepto y la función del Estado, que interviene y organiza la economía y regula la sociedad<sup>42</sup>.

Es el Estado Social comprometido con la distribución de la riqueza y la igualdad, que especialmente considera al trabajo y a los sujetos que encarnan la explotación en la relación salarial como el grupo social que da sentido al ejercicio de los derechos de ciudadanía situándose en un momento intermedio en el que, aceptando el sistema capitalista con la imposición de límites y correcciones a su funcionamiento, se posicionaba a la sociedad hacia una transición gradual hacia la socialización generalizada de la economía con una gestión colectiva y democrática<sup>43</sup>. La opción por la que se encamina el Estado social en este primer período republicano del bienio reformista se sitúa no obstante en una encrucijada en la que coincide su planteamiento antiliberal con otras formas que combaten el pluralismo de la democracia de partidos y lo quieren sustituir por elementos corporativos en la formación del interés público<sup>44</sup>, y en la convicción de salvar una

---

continua oposición y boicot a las medidas previstas por parte de los grandes capitales y de sus terminales políticas.

<sup>41</sup> Una conexión que es afirmada de modo unánime. Cfr. J.L. Monereo Pérez, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, p. 484. Así también en el estudio clásico de C. Mortati, “Una valoración de conjunto sobre la experiencia de la Constitución de Weimar” en *La Constitución de Weimar*, Tecnos, Madrid, 2010, pg. 49, esta vez hacia adelante, es decir hacia la comunicación entre Weimar y la Constitución republicana de 1931, “caracterizadas por un intervencionismo estatal encaminado a desarrollar los ideales de solidaridad y de justicia social”.

<sup>42</sup> La regulación de la ‘vida económica’ es la que tiene mayor importancia y significación respecto a la transformación interna de las Declaraciones de Derechos como expresión del esfuerzo para constitucionalizar los elementos colectivos o sociales”. J.L. Monereo Pérez, *La reforma social en España...op.cit.*, p. 486.

<sup>43</sup> Es decir, una economía mixta, una fórmula intermedia, no muy bien definida, entre la economía liberal de mercado y la socialista. “La incógnita radicaba en saber si iba a ser posible una forma de coexistencia efectiva entre dos sistemas tan profundamente divergentes que dejaba subsistente las radicales antítesis entre intereses de clase enfrentados y que exigía al mismo tiempo la implantación de nuevas estructuras sociales que debían encontrar en la organización política del Estado las premisas y apoyos necesarios para su realización”. C. Mortati, “Una valoración de conjunto...” *op.cit.*, pp. 62-63.

<sup>44</sup> Respecto de la función de las organizaciones profesionales en el reformismo social de esta última generación republicana, el sindicalismo es una forma eficaz para transformar el Estado, pero no resulta idóneo para producir una estructura social que lo sustituya o remplace, Cfr. J.L. Monereo Pérez, *La reforma social en España...cit.*, p. 507.

coalición de fuerzas políticas en las que muchos de sus componentes no aceptaban esa transformación de la función del Estado como organizador de la economía y activo “nivelador” de las desigualdades derivadas de la distribución de la propiedad y la riqueza en un país de fuertes contrastes sociales y elevada conflictividad social. Hay que tener en cuenta que, como se ha señalado<sup>45</sup>, la constitución republicana tiene una más decidida componente social basada en la defensa de los trabajadores como clase social que la Constitución de Weimar, cuyo artículo 164 “proclama la condición esencial de la clase media para configurar el tipo de Estado que se aspira a crear” y en ese sentido el programa de reformas laborales se afirma con mayor intensidad sin la “multiplicidad de principios opuestos” que se han apreciado en el tejido normativo de la Constitución de Weimar<sup>46</sup>.

Muchos comentaristas insisten en la dificultad de nombrar el régimen republicano como un sistema de transición postliberal, en gran medida porque, aun aceptando esa dinámica transicional, carecía de una nítida decisión respecto del objetivo al que se dirigía este proceso. En cierta manera la yuxtaposición de posiciones ideológicas impedía un planteamiento unitario de la constitución republicana, y esa carencia desarmaba la potencia reformista de la constitución laboral. Y todo ello en un contexto en el que la distancia entre los presupuestos normativos y “la configuración real del tejido social subyacente” era muy acusada, lo que implica la discordancia entre la decisión política de la Constitución y la realidad social de una transición no segura, incierta<sup>47</sup>.

Sin embargo, una opción por contemplar en esa “calculada ambivalencia” de las apuestas normativas<sup>48</sup> en relación con el conjunto normativo que regula el hecho del trabajo, los sujetos que lo prestan y la representación sindical de los mismos como una obra “de izquierda pero no socialista” puede recuperar el objetivo emancipatorio que se encuentra en la constitución del trabajo que ofrece el texto de 1931 y que en consecuencia permite esbozar un posible itinerario de transición hacia un estadio diferente de profundización de la democracia en la gestión de la economía y en la distribución de la riqueza sobre coordenadas de igualdad y de justicia. Un proceso de transformación en el que lo más valioso es la idea de transición a otro estadio democrático en el que fuera posible la emancipación del trabajo asalariado de su explotación cotidiana<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> C. Álvarez Alonso, “El bienio reformista...”, op.cit., p. 362.

<sup>46</sup> C. Mortati, “Una valoración de conjunto...” op.cit., p. 63

<sup>47</sup> C. Mortati, “Una valoración de conjunto...”, op. cit., incluyendo a la Constitución republicana de 1931 específicamente, p. 75.

<sup>48</sup> J. Pérez Rey, “La senda roja...” op.cit., p. 165.

<sup>49</sup> Entiendo que esta es la propuesta que efectúa J. Pérez Rey, “La senda roja...”, op. cit., pp. 173-175 como hipótesis que confronta con el “nuevo” reformismo derivado de planteamientos neoconstitucionalistas que renuncian en términos democráticos a la superación de la lógica capitalista.

Es también importante reparar en la función del Estado Social como organizador de la economía y como elemento democratizador de este campo de intervención normativo a través de la imposición de límites al poder de los titulares de las empresas y propietarios de la riqueza. Este objetivo lo lleva a cabo desde el espacio público, con las formas de intervención que le corresponden como poder público, y es también en esta dimensión en la que procede a la “protección” del trabajo para asegurar las condiciones materiales que sean necesarias para procurar a la clase trabajadora una existencia digna. La forma en la que lleva a cabo este compromiso es fundamentalmente a través de una intensa actuación normativa y administrativa, que debe poner en marcha procesos de institucionalización en las relaciones de poder que se dan en el trabajo asalariado. Pero la dirección de estos procesos las marca el Estado, que es a su vez quien interpreta el interés de los trabajadores como un mediador imprescindible en la determinación de sus necesidades vitales y de la seguridad de su existencia social a través de lo que hoy denominaríamos un trabajo decente.

Esa enorme presencia de la componente pública, aun con intenciones claramente intervencionistas “en defensa de los trabajadores” no permite la expresión de un contrapoder colectivo en la producción de bienes y servicios, si no está organizado a través de las instituciones que el Estado ha generado para que éste cobre cuerpo con el alcance que le permita. Es decir, que la acción del Estado Social en materia laboral condiciona de manera determinante la forma en la que se disponen las prácticas sociales en el marco institucional que se determina normativamente, pero se corre el riesgo de que este proceso de interpretación de los intereses de los trabajadores para su defensa con un objetivo emancipatorio no tenga en consideración la composición que el tejido social de las experiencias y prácticas del movimiento obrero español había ido desarrollando.

Este será el punto de tensión en el período histórico decisivo que llamamos el bienio progresista y en el que las reformas en materia laboral resultan impresionantes en calidad y cantidad. La interposición del Estado, y del Ministerio de Trabajo en concreto, en el despliegue del programa constitucional de regulación del trabajo constituirá sin duda un elemento inseparable de aquel, pero es oportuno asimismo confrontar su amplitud y calidad evidente con esta perspectiva más atenta a analizar el contraste entre el esquema institucional y el tejido social sobre el que se expresaba el sujeto colectivo que representaba de forma dispar al conjunto de la clase trabajadora como clase subalterna.

Si se pudiera adelantar una impresión sobre este punto, posiblemente habría que entender que la constitución del trabajo que se deduce de los preceptos de la Constitución republicana promete más de lo que luego el poder público va a conceder. La regulación del trabajo, lo que a partir de aquí se denominará ya Derecho del Trabajo, declara su objetivo

clasista, pero se resuelve en una propuesta menos rupturista y transformadora de lo que podía resultar de su enunciado. La mediación legislativa y la actuación administrativa e institucional del Ministerio de Trabajo restringe de forma importante el campo de la autonomía de los sujetos sindicales y de la acción colectiva y como veremos pone en práctica un programa de reformas que pudiera ser avalado por uno de los agentes sindicales con gran implantación en el movimiento obrero, pero que confrontaba necesariamente con el otro sujeto sindical que exasperaba en su programa de acción la *pars detruens* del sistema sin que se le diera un espacio de expresión. Sólo paradójicamente será en 1936, tras el bienio negro, la revolución de Asturias y el triunfo del Frente Popular cuando se podía haber generado un desarrollo más activo e intenso de la constitución laboral prevista en el texto de 1931, y el componente transicional al que se ha hecho referencia podía volver a ocupar una posición relevante en el proyecto reformista. La sublevación militar y el golpe de estado impedirá este desarrollo inédito de la constitución del trabajo republicana.

## II.- EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE “LEGISLACIÓN SOCIAL” Y EL DERECHO DEL TRABAJO COMO DESPLIEGUE DE LA CONSTITUCIÓN LABORAL

Es un lugar común reconocer que la obra legislativa de la II República en materia social “resulta asombrosa en cantidad y en calidad”<sup>50</sup>. En medio del “reformismo masivo” de este primer bienio republicano, las reformas que afectan al mundo del trabajo serían clave y dejarían “una impronta menos reversible para el futuro”<sup>51</sup>. Los estudiosos de este período provenientes del Derecho laboral resaltan que se trata de una legislación “asombrosa en cantidad” y dotada de unidad y coherencia internas<sup>52</sup>. Lo cierto es que en los 28 meses en los que Largo Caballero ejerció de Ministro de Trabajo, la producción normativa y la capacidad organizativa e institucional en el ámbito de sus competencias denotó un activismo institucional de enorme extensión e intensidad que revelaba la idea política muy decidida que la sustentaba. Sólo entonces se puede hablar del nacimiento de un verdadero y moderno Derecho del Trabajo, supone la superación de la “elaboración magmática y precientífica” que había caracterizado a la doctrina del primer laboralismo del “derecho obrero” de la Restauración, e inaugura la etapa de “cimentación institucional” de esta materia<sup>53</sup>. Una enumeración de los diferentes grupos

<sup>50</sup> L.E. De la Villa Gi, *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, p. 293.

<sup>51</sup> J. Aróstegui, “España, república de trabajadores...”, op. cit., p. 22.

<sup>52</sup> F. Valdés Dal-Re, “El Derecho del trabajo...”, op.cit., pp. 187 y 190.

<sup>53</sup> C. Palomeque, “El viaje doctrinal del laboralismo español”, *Trabajo y Derecho* n° 14 (2025)

normativos sobre los que se vertió esta actividad incesante se puede encontrar sistematizada en algunas obras de referencia<sup>54</sup>, y el texto de las principales disposiciones ha sido asimismo recogido y ordenado como recopilación normativa<sup>55</sup>. Téngase en cuenta que solo desde el 22 de abril, en el que se declara el 1º de mayo festivo cada año hasta el 18 de julio de ese mismo año, se promulgan catorce decretos y decretos leyes sobre diversas materias laborales, algunos de ellos tan importantes como la adopción de la jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales<sup>56</sup>, pero sin duda el hecho más llamativo de este período sería la promulgación de la Ley de Contrato de Trabajo, cuya importancia trascendental ha sido puesta de relieve por todos los estudios sobre este particular.

Este era uno de los elementos centrales en la conformación del programa reformista que quería llevar a cabo el Ministerio de Trabajo y que por tanto implicaba la plasmación concreta de las promesas contenidas en el art. 46 de la Constitución. Y junto a esta norma, que plasmaba de manera completa el tratamiento jurídico al que se deberían someter todas las relaciones de trabajo asalariado, en los términos a los que se hará referencia a continuación, se situaban otras dos conceptuadas de idéntica importancia. La primera, la implantación, sustituyendo los organismos corporativos de la dictadura de Primo de Rivera, de los Jurados Mixtos, que iban a ser la clave de bóveda de la regulación material de las condiciones de trabajo. La segunda, la regulación de “la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas”, que pretendía ser clave en el programa legislativo, para aquellas empresas de más de 50 trabajadores en las que el sindicalismo organizado pudiera articular formas de participación de los trabajadores. Como es bien sabido, y frente a lo que sucedió con los dos proyectos de ley aludidos, esta propuesta chocó frontalmente con las fuerzas del privilegio económico y sus terminales políticos, que entendían un verdadero *casus belli* esta iniciativa, por lo demás exquisitamente moderada en las atribuciones conferidas a ese derecho de participación, pero que traía a la mente de los sectores empresariales y derechistas la imagen de los consejos obreros que recorrió una buena parte de la geografía europea inmediatamente después de acabar la guerra mundial 1914-1918 y que había dado el nombre al régimen

---

<sup>54</sup> De manera pormenorizada, L.E. De la Villa, *La formación histórica...*cit, p. 290-420.

<sup>55</sup> A. Martín Valverde, F. Valdés Dal-Re, C. Palomeque López, M<sup>a</sup> E. Casas Baamonde, F. Pérez Espinosa, J. García Murcia, *La Legislación social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987,

<sup>56</sup> Decretos y Decretos-leyes que fueron luego convertidas en Ley en septiembre de 1931, tras las elecciones a Cortes constituyentes y que serían calificadas por el propio Ministerio como “de preparación” al abordaje de cuestiones más centrales en materia social. Sobre el tema, cfr. F. Valdés Dal-Re, “El derecho del Trabajo...”, cit., pp. 187-190.

socialista victorioso en Rusia, el país de los *soviets*<sup>57</sup>. Pese a que Largo Caballero puso un especial empeño en su aprobación, el proyecto de ley se demoró en las Cortes desde su presentación en octubre de 1931, sin que en septiembre de 1933, cuando Largo Caballero cesó de ser Ministro, hubiera sido discutido aún<sup>58</sup>.

La Ley de Contrato de Trabajo, cuya fuente de inspiración principal fue un proyecto de ley presentado por el jurista socialdemócrata alemán Hans Potthoff en 1923<sup>59</sup>, apenas se debatió parlamentariamente, posiblemente por coincidir con el debate central en aquel momento que era el de la Constitución. La Ley se articulaba en torno a un principio fundamental de la autonomía individual en la libertad contractual en la relación de trabajo, la apertura a un sistema de fuentes en la determinación de las condiciones de trabajo con una fuerte componente tripartita e institucional junto al reconocimiento subsidiario de la autonomía colectiva, la consideración del poder del empresario en la organización del trabajo y en la dirección sobre la actividad de las personas que trabajaban a su servicio como una facultad unilateral, y la incorporación a la relación de trabajo de las posibles modificaciones y vicisitudes que ésta puede tener en el contexto productivo y económico en el que se desarrolla<sup>60</sup>. A su través, se identificaba la realidad social sobre la que se edificaba el objeto del derecho del trabajo, estableciendo un concepto de trabajador de alcance general y una determinación plenamente laboral de la empresa sobre la base de ostentar la propiedad “de la obra, explotación industria o servicio”, pero cuya característica central era la ser la persona física o jurídica que se apropiaba el producto del trabajo recibido<sup>61</sup>, y se implantaba un sistema de fuentes de producción normativa respecto del trabajo asalariado dotado de una estructura jerarquizada apoyada en los principios de irrenunciabilidad de derechos del trabajador y norma más

---

<sup>57</sup> Esa era la característica más llamativa para los partidos y grupos opuestos a la revolución rusa, que preferían antes que utilizar el término “socialista” para definir al Estado surgido de la revolución de octubre de 1917, éste que a su juicio denotaba en mejor medida la peligrosidad para el capitalismo de aquel sistema político. “El país de los soviets” fue asimismo el elegido por el potente catolicismo reaccionario belga como el título para ilustrar las aventuras de un personaje de ficción luego devenido célebre, *Tintin en el país de los soviets*, entre 1929 y 1930, creado para servir de propaganda antimarxista para los niños.

<sup>58</sup> F. Valdés al-Re, “El derecho del trabajo...”, cit., p.193.

<sup>59</sup> A. Martín Valverde, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, estudio introductorio a A. Martín Valverde, F. Valdés Dal-Re, C. Palomeque López, M<sup>a</sup> E. Casas Baamonde, F. Pérez Espinosa, J. García Murcia, *La Legislación social en la historia de España...cit.*, p.LXXXI.

<sup>60</sup> Cfr. A. Martín Valverde, “La formación del Derecho del Trabajo...”, op. cit, pp. LXXVIII-LXXIX.

<sup>61</sup> Art. 23 Ley de Contrato de Trabajo: “El producto del trabajo contratado pertenecerá al patrono, a quien el trabajador transferirá todos sus derechos sobre aquél por el hecho mismo del contrato”.

favorable<sup>62</sup>. Todo “un esfuerzo de innovación institucional” de evidente trascendencia político social al generalizar el campo de aplicación de la legislación de trabajo<sup>63</sup> a todos los sectores, borrando la separación clásica entre obreros manuales y empleados.

La siguiente norma de importancia en la línea que aquí se quiere resaltar, es la Ley de Jurados Mixtos, cuya fecha de promulgación se separa en una semana de la Ley de Contrato de Trabajo, y que constituye la creación de una “organización mixta profesional” que se extiende a la industria y los servicios, la producción rústica y las industrias agrarias, conformando un modelo de institución de derecho público en el que confluía la capacidad de regulación normativa de las condiciones de trabajo y la resolución de conflictos individuales y colectivos. Las bases de trabajo, incluidas en el capítulo de la Ley de Contrato de Trabajo dedicado a las “limitaciones de la libertad contractual”, son adoptadas por los Jurados Mixtos y determinan “las condiciones de mínima protección” para los trabajadores en materia de “salarios, jornadas, descansos, garantías de estabilidad, medidas de previsión y demás que puedan estipularse en los contratos de trabajo” (art. 11 LCT), y no pueden establecer ninguna condición menos favorable para los trabajadores que las determinadas por las disposiciones legales. Con vigencia de uno o dos años, el Estado “vigila por medio de funcionarios técnicos de carácter central y provincial que el derecho concordado que elaboren no se oponga ni a la legislación vigente ni a las posibilidades de la industria”<sup>64</sup>. Supuso sin duda el instrumento colectivo más relevante de regulación de las condiciones de trabajo, constituyendo un “caudal abundantísimo de normas sectoriales que dan testimonio de una intensa actividad de negociación colectiva”<sup>65</sup> en el período de la II República<sup>66</sup>.

Frente a las Bases de Trabajo, la posibilidad de otros cauces para la negociación colectiva se cifra en los pactos colectivos de condiciones de trabajo regulado en el art. 12 de la Ley de Contrato de Trabajo, que consistían en acuerdos celebrados entre asociaciones patronales y asociaciones profesionales obreras legalmente constituidas “para establecer las normas a que han de acomodarse los contratos de trabajo que celebren (...) los patronos y trabajadores del ramo, oficio y profesión a que aquellos y éstos pertenezcan en su demarcación respectiva”, y que no requerían ser publicados sino tan solo visados y registrados en el Ministerio de

---

<sup>62</sup> F. Valdés Dal-E, “El Derecho del Trabajo...”. op.cit, pp. 199-204.

<sup>63</sup> A. Martín Valverde, “La formación del Derecho del Trabajo...”, op.cit., p. LXXXI

<sup>64</sup> M. González- Rothvoss, *Anuario Español de Política Social 1934-1935*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1934, p. 277.

<sup>65</sup> A. Martín Valverde, “La formación del Derecho del Trabajo...”, op. cit., p. LXXXIII.

<sup>66</sup> Es imprescindible acudir a la recopilación de bases de trabajo contenida en M. González-Rothvoss, *Anuario Español...*op.cit., pp.406 – 1611, agrupadas en 24 grupos de industrias a su vez subdivididas en otras ramas que las incluyen.

Trabajo<sup>67</sup>. Es una opinión pacífica que la importancia de estos pactos colectivos resultó muy inferior a la que sin embargo ocuparon las bases de trabajo como instrumento hegemónico de regulación de las condiciones de trabajo en los sectores, restringidos a la posición de “pactos menores” de superación de las condiciones de las bases en ámbitos de regulación más reducidos territorial o funcionalmente, o bien como “alternativa institucional” a los Jurados mixtos en las áreas o zonas en las que la presencia de la UGT estuviera debilitada<sup>68</sup>. Su carácter subsidiario se manifiesta asimismo en su colocación en un escalón jerárquico por debajo de las bases de trabajo, de forma que no podrán establecer condiciones menos favorables para los trabajadores que las establecidas en las disposiciones legales y en las bases adoptadas por los Jurados Mixtos.

El tercer texto normativo de importancia en esta misma línea es la Ley de 8 de abril de 1932 de asociaciones patronales y obreras, que viene a reconocer el hecho colectivo de la representación del trabajo y de la propiedad empresarial a los efectos de considerar su actuación en el campo de las relaciones de trabajo<sup>69</sup>. Definido el derecho de asociación por el marco de actuación del mismo, la actividad profesional como sinónimo del trabajo, la ley mantiene esa terminología sin que aparezca la palabra sindicato como organización típica del colectivo de trabajadores. La ley impide las asociaciones mixtas de obreros y patronos, pero amplía el concepto de asociación obrera en el sector agrario permitiendo que los obreros agrícolas que perciban cien jornales al año, aun cuando sean también pequeños propietarios o arrendatarios, pueden formar un sindicato. Las mujeres tienen el derecho de adherirse a las asociaciones obreras sin requerir autorización paterna o marital a partir de los 18 años. Se requiere para su conformación un mínimo de 15 personas, y se opta por un sistema de registro de los estatutos en la Delegación provincial de trabajo, el acta de constitución y el libro de socios, además de llevar al día un libro de contabilidad con expresa mención de los gastos e ingresos de la asociación. En cuanto al contenido de las facultades de estas asociaciones profesionales, la ley se preocupa con especial interés de inscribirlas en el marco institucional de concertación que impregna las relaciones colectivas “mediante una mezcla no muy afortunada de organización corporativa y de negociación colectiva”<sup>70</sup>, y en cuyo listado de

---

<sup>67</sup> A. Gallart Folch, *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjeras y española*, Librería Bosch, Barcelona, 1932, pp. 210-244 analiza el régimen legal español a partir de la Ley del Contrato de Trabajo.

<sup>68</sup> A. Martín Valverde, “La formación del derecho del trabajo...”, op.cit, p. LXXXIII.

<sup>69</sup> Anticipado ya por el Decreto de 14 de abril de 1931 del gobierno provisional, que declaraba que orientaba la actividad del mismo en el tema de los derechos ciudadanos “reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de [la personalidad sindical] y corporativa, base del nuevo derecho social”. (Gaceta de Madrid num. 105, 15 de abril 1931).

<sup>70</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, op. cit., p. 333.

facultades no menciona entre las facultades de las asociaciones obreras el conflicto ni la huelga<sup>71</sup>.

En este último aspecto, los medios de autotutela de las organizaciones obreras, recibían un tratamiento muy restrictivo. La Ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931, declaraba actos de agresión a la República las huelgas que no tuvieran un preaviso de ocho días de anticipación, con lo que impedía las huelgas sorpresa, así como las que tuvieran una motivación ajena a las reivindicaciones conectadas con las condiciones de trabajo, es decir, las huelgas de intencionalidad política, y las que no se sometieran a arbitraje o conciliación. La Ley de Jurados Mixtos imponía por su parte un procedimiento de conciliación previo que condicionaba la declaración de huelga y que ponía en marcha un mecanismo de mediación en escala ante los Jurados Mixtos con reglas especiales para los conflictos en los servicios públicos de interés general. La Ley de contrato de trabajo consideraba en plan de igualdad la huelga y el cierre patronal configurando un deber de paz absoluto durante la vigencia de los pactos colectivos. No se modificaba por tanto el modelo de huelga-libertad establecido por la ley de huelgas de 1909, en donde se excluía las ausencias por huelga de ser consideradas incumplimientos contractuales, pero en todo caso se trataba de una libertad de huelga sometida a numerosas restricciones, una “libertad vigilada”<sup>72</sup>. De esta forma el conflicto y la huelga se presentaban en el programa de reformas republicano como una patología del sistema de relaciones laborales, manteniendo una posición hostil a su despliegue en cuanto forma ordinaria de autotutela de los derechos de los trabajadores.

No se puede finalizar este recorrido sobre el despliegue legislativo laboral del bienio reformista de la II República sin hacer referencia a la importancia de la reorganización administrativa de la administración laboral en torno al Ministerio de trabajo, la configuración reticular de su capacidad de intervención a través de las delegaciones provinciales de trabajo, que tenían un papel activo en el seguimiento del curso de las relaciones laborales, además del fortalecimiento de la inspección de trabajo con el nuevo reglamento aprobado en julio de 1931. Una intervención constante de vigorización de las estructuras públicas volcadas sobre las relaciones laborales como también sobre las instituciones de previsión, como atestiguan los cambios en la estructura de gestión del Instituto Nacional de Previsión durante la etapa republicana<sup>73</sup>. Destaca en consecuencia el protagonismo de la componente pública que apenas

---

<sup>71</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, cit., p. 333, lo que no impedía que aunque la ley no lo recogiera, los sindicatos podían declarar la huelga dentro de los límites arcados por la ley.

<sup>72</sup> A. Martín Valverde, “La formación del derecho del trabajo...”, op. cit., p. LXXXIV.

<sup>73</sup> M. Samaniego Boneu, *La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988, pp.137-190.

dejaba espacio a la autonomía colectiva fuera del perímetro marcado por un activismo reformista que corresponde al Estado liderar e impulsar. Una característica que tiene que ver con el contexto político y social que pretende la “pacificación” del espacio de las relaciones laborales como requisito para impulsar una institucionalización rápida y segura de los elementos de progreso que se estaban plasmando normativamente.

Esta orientación “armonicista” se traduce en la articulación de un eje entre la actuación normativa y administrativa pública y la unilateralidad que ordena y dirige la empresa, que reconoce la facultad directiva y de control del patrono en materia de organización y dirección de la actividad laboral, pero que traslada los elementos básicos del intercambio, salario y tiempo de trabajo, junto con otras condiciones de trabajo conectadas con este, al plano colectivo plasmado en las bases de trabajo, que gozan de la fuerza normativa que les otorga la ley y permite en consecuencia el control público de lo allí acordado, garantizando a la vez un marco institucional que funcionaba como el piso o suelo a partir del cual se producía el intercambio en la relación salarial. El gobierno de esa relación colectiva de negociación de las condiciones de trabajo básicas se dirige hacia las estructuras corporativas de los Jurados Mixtos, sin perjuicio de permitir un espacio residual para los pactos colectivos, pero sitúa extramuros de este esquema al conflicto y emblemáticamente a la huelga que enfrenta no solo el poder privado empresarial sino también la que contesta y cuestiona el propio sistema de resolución de conflictos previsto normativa y corporativamente.

De alguna manera el control de los límites que se puedan imponer a la propiedad de la empresa y a su capacidad de ordenar las relaciones de trabajo quiere ser ejercido en exclusiva por el poder público sobre la base de un predefinido proyecto de introducción gradual de mejora de las condiciones laborales y sociales de la clase trabajadora, pero expulsando las alteraciones o las acometidas de las organizaciones obreras que se opusieran a este proyecto o quisieran acelerar las reformas del mismo.

Es en este punto en el que suelen coincidir las apreciaciones de quienes constatan que se abriría “un abismo entre la letra de la ley y su aplicación en la vida real”<sup>74</sup>, y seguramente en este hiato intervino tanto la resistencia patronal al funcionamiento de los Jurados Mixtos y su control por la autoridad laboral, como, de manera muy decidida, por la oposición frontal a este diseño por parte del sindicalismo revolucionario anarquista organizado en la CNT.

---

<sup>74</sup> L.E. De la Villa Gil, “La formación histórica...”, op. cit., p. 293, que sitúa la explicación de este hecho en la contestación social de esta normativa en la incompleta reforma agraria y en la oposición de la CNT, siguiendo la opinión de Pierre Vilar en su conocidísima obra *Histoire d'Espagne* que cita por su edición de 1958.

En efecto, en un contexto general de conflictividad acentuada también en materias importantes como la educación y la reforma agraria en la que la confrontación de los partidos políticos de las derechas convergía con el latifundismo de grandes propietarios y amplios sectores empresariales, la oposición de los empresarios al funcionamiento tanto en el campo normativo como jurisdiccional de los Jurados Mixtos tenían su base en la constante intervención del Ministerio de Trabajo, objetándose de manera especial el nombramiento de los presidentes de estos organismos si las partes patronal y obrera no se ponían de acuerdo así como el voto dirimente atribuido a los presidentes<sup>75</sup>, unido a una constante de la actuación de estos sectores que volcaban todo su poder en conseguir una imposición unilateral de sus decisiones en torno a las condiciones de trabajo y de empleo, confiados en su propia potencia que decantaba a su favor la correlación de fuerzas, despreciando por tanto soluciones transaccionales<sup>76</sup>. Respecto del sindicalismo anarquista, el sistema ideado no buscaba su inclusión, presuponiendo la hostilidad de esta organización obrera ante la institución de los Jurados Mixtos, percibida como la continuidad de los comités paritarias de la dictadura, y daba por hecho una confrontación directa con este sindicato y su capacidad de reacción para lo que restringía y reprimía el ejercicio de la huelga como un elemento central de la acción directa reivindicada por la CNT.

Importa destacar que el marco ideado para el derecho colectivo del trabajo en este primer bienio republicano diseñaba lo que se ha denominado un “sistema dual de representaciones profesionales”<sup>77</sup> que constaba de un primer nivel formado por las organizaciones obreras encuadradas en las federaciones de la UGT, que eran las únicas que podían acceder a los Jurados Mixtos por superar los umbrales mínimos de representatividad, dada la regla de la representación exclusiva en éstos de las mayorías sindicales, lo que dejaba fuera de estas estructuras a sindicatos minoritarios, excluyendo además implícitamente al sindicalismo anarquista que mantenía una posición de rechazo a este tipo de estructuras. En este primer nivel, en efecto, tiene lugar el espacio ordinario de regulación colectiva de las condiciones de trabajo a partir de las Bases de Trabajo que elaboran los Jurados Mixtos, con la constante supervisión de la Administración laboral de este proceso.

---

<sup>75</sup> F. Valdés Dal-Re, “El derecho del trabajo...”, op.cit., p. 193

<sup>76</sup> J. Cuesta, “El Ministerio de trabajo en la II República española (1931-1939)”, *Sociología del Trabajo* num. 99 (2021), p. 191, entiende que la frecuente remodelación legal de los Jurados Mixtos proviene de que estos organismos eran “tildados de injerencia en la gestión de las empresas por las organizaciones patronales”, y la oposición de estas “no se relajó ni ante las reformas limitadoras del segundo bienio”, que procedieron a reducir sus competencias y funciones.

<sup>77</sup> A. Martín Valverde, “La formación del Derecho del trabajo...” Op. cit., p. LXXXVIII.

Pero junto a ello, no hay que olvidar que el sistema diseñaba también un “segundo nivel” que tanto la Ley de Contrato de Trabajo como la de Asociaciones profesionales establecía para todas las asociaciones obreras (y patronales) “aceptaran o no el marco corporativo” de los Jurados Mixtos<sup>78</sup>, en el que en principio éstas podían gozar de un amplio campo de libertad de acción. En realidad, la intensa actividad normativa de los Jurados Mixtos y la restricción del conflicto, unido a la posición jerárquica superior que ocupaban las Bases de Trabajo sobre los pactos colectivos sólo permitían el funcionamiento de este espacio como complementario del nivel anterior en una posición claramente subordinada al mismo, si bien en muchas ocasiones se configuraba simplemente como un elemento incompatible con el sistema y por consiguiente excluido del mismo. Es decir, que el propio sistema de actuación de los sujetos colectivos que representaban los intereses de los trabajadores como eje a partir del cual construir la defensa de los mismos, tal como señalaba la Constitución, se conformaba con una clara quiebra de su legitimidad en relación con una parte organizada del movimiento obrero, que gozaba de una más que aceptable implantación entre sectores de trabajadores en varias ramas de producción y territorios y exhibía importantes cuestionamientos de las reglas de juego adoptadas por el poder público. El sindicalismo anarquista – como en cierta forma también la componente revolucionaria compartida con la todavía escasamente influyente organización comunista – expresaron un rechazo frontal a este sistema<sup>79</sup> y, recíprocamente, fue considerado como un actor social enemigo de la República o como un sujeto colectivo que se situaba al margen de la legalidad que por consiguiente no podía (ni debía) ser integrado en el desarrollo del programa legislativo de reformas sociales en marcha.

Es decir, se prescindió conscientemente de “encauzar” normativamente el hecho sindical que ofrecía la realidad social española del momento ante la constatación de que en él cobraba cuerpo un “sindicalismo de carácter extremista y finalidades preferente e inmediatamente revolucionarias”<sup>80</sup>, subrayando la incompatibilidad que éste sujeto colectivo mostraba con la legislación laboral que desarrollaba el programa de emancipación social previsto por la Constitución, convertido en la “seña

---

<sup>78</sup> A. Martín Valverde, “La formación del derecho del trabajo...”, op.cit., p. LXXXVIII.

<sup>79</sup> “La conflictividad obrera entrará en momentánea suspensión al proclamarse la República, pero pronto sería agitada por el pavoroso problema del paro o por la ocupación de tierras en la primavera de 1931, en núcleos de mayor influencia anarquista o comunista: Sevilla, Asturias, Cataluña, especialmente en el verano de 1931. En 1931, con 100 huelgas y más de 41.000 huelguistas, Asturias ocupó el segundo lugar en conflictividad en toda España, según consta en la Memoria de huelgas (1930-1931), elaborada por el Ministerio de Trabajo. Huelgas que no cesarían en todo el año, agudizadas el año siguiente por los sucesos de Casas Viejas (enero 1932)”. J. Cuesta, “El Ministerio de Trabajo...”, cit., p. 193-194.

<sup>80</sup> A. Gallart Folch, *Derecho español del Trabajo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1936, p. 139.

de identidad” de la propia II República<sup>81</sup>, respecto del cual el sindicalismo revolucionario “resueltamente y como principio esencial de su acción” se negaba a admitir las leyes adoptadas por el Parlamento ni a acogerse a su contenido<sup>82</sup>.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

La importancia de la obra legislativa en materia social de este primer bienio reformista es espectacular en cantidad y calidad. Es el momento a partir del cual puede hablarse por vez primera de la creación de un verdadero Derecho del Trabajo, formalizado en su doble dimensión colectiva e individual de las relaciones de trabajo en un marco institucional democrático. La experiencia republicana supone una reacción antiliberal en cuanto rechaza la construcción de la sociedad civil exclusivamente en torno al derecho de propiedad, situando a su lado la esfera de los derechos sociales construidos en torno al trabajo como un elemento decisivo también en términos políticos como fundamento de la ciudadanía. La experiencia republicana, por tanto, en la estela de la Constitución de Weimar, representa una tentativa que se habrá de repetir bajo otras formas más adelante en el tiempo, con las constituciones sociales que emergen tras la derrota del nazifascismo tras la Segunda Guerra Mundial. El intento de conseguir poner en pie un sistema comprometido con el pluralismo político y parlamentario, regido económicamente por la propiedad y la libre empresa, pero con una decisiva intervención del Estado en la ordenación del marco económico nacional-estatal a través de la imposición de límites a los poderes privados y a su intervención en el mercado de bienes y de servicios, empeñado en ir desarrollando un entramado de instituciones y de instrumentos que permitieran avanzar no sólo en la consecución – y consolidación – de derechos que supusieran la mejora de las condiciones de trabajo, sino también creando los fundamentos desde el “empoderamiento” de los sujetos colectivos y su participación en organismos de mediación de conflictos y de creación de reglas sobre el trabajo que fueran gradual y progresivamente construyendo un espacio de contrapoder a partir de esta dimensión colectiva del derecho del trabajo, atrayendo a este esquema la acción autónoma de estos sujetos

---

<sup>81</sup> J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, op.cit., p. 335

<sup>82</sup> “Cuando una masa de ciudadanos tiene ese concepto de sus relaciones con el poder público y se pone fuera del alcance de la acción tutelar del Estado y de la acción benéfica que pueda representar un Gobierno inspirado por los principios que guían a éste en esta clase de problemas, cuando se pone fuera del alcance de la acción tutelar del Estado, de esta ordenación pacífica de las contiendas sociales, ¿se puede culpar a un Gobierno, o a un ministro, de que él provoca con sus acciones o con su gestión estas luchas, estas contiendas?”, son las palabras de Manuel Azaña en 1933, que recoge J. Pérez Rey, “La constitución del trabajo...”, cit., p. 335, como resumen de la imposibilidad de incorporar a la CNT a la obra de la República.

colectivos. Y ello sin que se eliminara la base de la economía de mercado y el protagonismo de la empresa en la determinación prioritaria de las coordenadas dentro de las cuales podían moverse estos instrumentos que perseguían el reequilibrio de las posiciones de poder en las relaciones de trabajo en los lugares de trabajo y en las reamas de producción.

De alguna manera, el solapamiento del modelo de desarrollo de la constitución laboral de la II República – cuyas líneas generales se han apuntado en el primer apartado de este artículo – con la concepción de las relaciones laborales que se desprendía del encuadramiento ideológico y programático del socialismo español en el que estaba profundamente arraigada una visión institucional del tripartismo – en la que la posición del Estado cumplía una función directiva, como posiblemente podría deducirse de la propia visión del tripartismo en la OIT de la época<sup>83</sup> – sobre la que aparecía la aceptación del rol dirigente del Estado nacional en la determinación o administración del uso que los actores sociales podían efectuar de los medios o mecanismos legales previstos en la norma, condicionó de una manera muy intensa el éxito de la empresa de transformación social emprendida tras la promesa efectuada en la Constitución.

Por otra parte, a la crisis de legitimidad de la que para una parte del movimiento obrero adolece este programa reformista, se une la percepción de un no insignificante sector de las clases subalternas de que la desigualdad y la injusticia cotidiana que sufrían no era ni atendida ni solventada por el Estado republicano, que sin embargo en su inicio había aparecido como la materialización de una esperanza de cambio social para miles de personas en condiciones de vulnerabilidad social y de inseguridad plena de su existencia<sup>84</sup>. La crisis económica de 1929 y sus efectos sobre el tejido productivo en España, con el incremento de personas despedidas y en paro, acentuaba también esta sensación de frustración ciudadana ante la incapacidad de que las reformas legales pudieran revertir en una mejora evidente de las condiciones de vida y de trabajo de obreros y campesinos.

La promesa de la constitución se tradujo en un modelo legal que reconducía la acción colectiva a su desarrollo intervenido y constreñido por el poder público. El pluralismo social de la II República se construye desde la ley, sin que se arbitre un espacio real de autonomía colectiva

---

<sup>83</sup> La consideración muy positiva por parte del gobierno republicano y en especial del Ministerio de Trabajo ante la obra legislativa de la OIT se manifiesta en el gran número de Convenios de la OIT firmados entre 1931 y 1932, cuya lista puede consultarse en J. Cuesta, “El Ministerio de Trabajo...”, op.cit., pp. 199-200, así como por la buena relación existente entre Largo Caballero y el Director General de la OIT, Albert Thomas (*ibidem*, p. 190).

<sup>84</sup> Es decir, que la legislación social de la II República sufre de una crisis de legitimidad muy relevante, y no sólo una tensión entre validez y eficacia de esta normativa, a la que F. Valdés Dal-Re, “El Derecho del trabajo...”, cit., p. 193 reduce el conflicto final de la legislación republicana refiriéndose a las “tensiones entre validez y eficacia normativas” que constituyen “el constante compañero de viaje” de esta legislación.

que no se someta al control efectivo de la administración laboral. Ésta a su vez carecía de la suficiente fuerza como para imponerse de manera clara tanto a la resistencia patronal a abandonar su capacidad de decisión definitiva e unilateral sobre las condiciones de trabajo y empleo y su concreto desarrollo, como ante la impugnación colectiva de estos propósitos de concertación social por la acción directa de las organizaciones obreras anarquistas.

Nada de lo anterior finalmente puede impedir el juicio claro ante este período histórico. Se materializó durante el mismo un “enorme avance en lo que a derechos y libertades propios de un Estado Social se refiere, en particular en el ámbito social”<sup>85</sup>, en un experimento político que podría haber tenido una prometedora continuidad si el golpe de estado llevado a cabo por la insurrección militar y el apoyo inmediato de las derechas y de las potencias nazifascistas no hubiera truncado las aspiraciones de un pueblo libre.

Enviado / Submission Date: 15/4/2025

Aceptado / Acceptance Date: 5/5/2025

---

<sup>85</sup> C. Alvarez Alonso, “El bienio reformista....”, op.cit., p. 393