

de ocupar carreteras del Estado ó provinciales, ó bien si su desarrollo exige simultáneamente la ocupación de carreteras del Estado ó provinciales y de caminos municipales ó vías urbanas. Si los tranvías se han de establecer sobre caminos municipales, la aprobación de sus proyectos será de cargo de los gobernadores civiles. En todo caso, si la tracción es por motor distinto del animal, corresponde al Ministro de Fomento la autorización. 2.º A quién compete la concesión. Compete al Ministro de Fomento si el tranvía ha de ocupar carreteras del Estado de dos ó más provincias, ó simultáneamente carreteras del Estado y vías provinciales y municipales. A la Diputación, si el tranvía ha de establecerse sobre carreteras de una sola provincia ó sobre caminos vecinales de dos ó más Municipios. Al Ayuntamiento, si el tranvía ocupase caminos á cargo de un solo Municipio. Siendo urbanos, procede la aprobación del Ministerio de la Gobernación. 3.º La duración de las concesiones será de sesenta años (cap. XI de la L. y VII del Regl.)

## CAPITULO XI

### LAS INDUSTRIAS

§ 1.º.—*El Estado y las industrias.—Ingerencia social.*

1.—La acción del Estado respecto de la *Industria* implica la intervención *legislativa*, y en ciertos respectos del *Gobierno*, con consecuencias *administrativas*, en las manifestaciones de la actividad personal, encaminadas á ofrecer los productos para el consumo humano (1). Tómase aquí la pa-

(1) *Bibliografía*: Roscher, *Sistema de economía social*, III; Schaffle, palabra *Industria* en la *Wortherbuch* de Bluntschli; Emminhaus, *Teoría general de la industria* (alem.); Schomberg, *Industria*; Brentano (L.), *La question ouvrier*; Mayerhofer, *Tratado del servicio administrativo-político*; Howel, *The conflicts of capital and labor* (1872); Leroy-Beaulieu, ob. cit.; Say, *Dict. cit.*, art. *Industrie* de Beauregard; Gide, *Economía política* (trad. esp.); Buylla, *La cuestión obrera y las leyes*; Azcárate, *La cuestión social. Deberes de los ricos*; Concepción Arenal, *El Pauperismo*; Sanz y Escartín, *El individuo y la reforma social. La cuestión económica. El Estado y la reforma social*. Esta bibliografía tiene que ser necesariamente muy incompleta. De ser completa, tendría que abarcar las innumerables obras que tratan de la cuestión social, principalmente en su aspecto económico, y, sobre todo, como cuestión obrera. En el respecto administrativo pueden verse las obras citadas de Stein, Di Bernardo, Wautrain, Loris, Santamaría, etc., etc.

labra Industria como expresión de la actividad adquisitiva profesional, cuyo fin es la elaboración de las materias primeras para obtener, mediante uniones, separaciones y transformaciones, objetos de mayor valor—trabajo industrial,—ó bien aquel ramo de la producción económico—social que comprende esta actividad—producción industrial (Schomburg),—ó quizás mejor, el conjunto de esfuerzos cuyo objeto inmediato es producir ó hacer circular los bienes. El factor característico de la industria es la actividad personal obrando sobre las fuerzas y elementos naturales, para obtener sus usos y aprovechamientos y ofrecerlos, como medio producto, en la circulación económica. En tal sentido, la industria es una actividad reflexiva que abarca las manifestaciones posibles del hacer personal productivo.

2.—Ahora bien: la actividad de las manifestaciones industriales, como parte integrante de la energía social y en cuanto implica relaciones personales, cae dentro de la esfera de acción de los Estados—individuales y colectivos,—ya que el Estado abarca, en el respecto de la regulación jurídica, toda actividad racional. Por tal motivo, en rigor, la ordenación de la industria en sí, y aun en sus varias manifestaciones, ya se la considere como expresión de la *habilidad productora*, ya como expresión del conjunto de operaciones técnicas, de servicios especiales que constituyen una *industria*, forma parte de la actividad permanente del Estado, ni más ni menos, v. g., que la organización de la propiedad. En su virtud, la administración de los organismos necesarios para la intervención jurídica en lo industrial, debiera formar parte de la Administración del orden político; pero á causa: 1.º, de la indeterminación actual de dicha intervención; 2.º, del aspecto *social* de la cuestión que tal

intervención reviste; 3.º, del alcance tutelar que se atribuye á la función industrial que se encomienda al Estado; 4.º, de la relación íntima que toda *política industrial* tiene con el problema de la ingerencia social del Estado en la modificación posible de las condiciones de la vida económica de la sociedad; y 5.º, del carácter histórico que implica la intervención del Estado en las relaciones contractuales del capital y del trabajo, he considerado oportuno reunir aquí, en la *Administración del orden social por el Estado*, la mayoría de las manifestaciones administrativas en las industrias.

3.—El régimen jurídico de la industria, basado en la condición legal y económica de la actividad personal, en su aplicación á la utilización y empleo de las fuerzas productivas, puede responder á criterios diversos, de consecuencias administrativas muy importantes. Como términos opuestos deben señalarse: 1.º, el régimen de *libertad industrial*; y 2.º, el régimen de *reglamentación*, habiendo luego diversidad de regímenes circunstanciales intermedios.

4.—En el régimen de libertad industrial, el Estado se abstiene de toda intervención oficial en cuanto á la iniciación y ejercicio de las empresas industriales, las cuales quedan sometidas á la ley de la libre concurrencia: trátase de una consecuencia de la libertad económica, tal cual la concebían los fisiócratas, Smith y su escuela, y en general el individualismo y el evolucionismo spenceriano. Este régimen implica el *mínimum* de acción administrativa.

5.—En el régimen opuesto, la autoridad gubernativa, por sí ó á impulso de la ley, tiende á reglamentar las manifestaciones de la libertad individual, asumiendo la tarea de organizar las principales funciones industriales. Respondió en la historia á este régimen, el sistema de las corpora-

CAPITULO ALFONSO  
INDUSTRIAS

ciones de oficios de la Edad Media, y más tarde el sistema de las concesiones del Estado (1). En este régimen, naturalmente, se complica la acción de la Administración.

6.—En el Estado moderno se ha afirmado como iniciación jurídico-política fundamental y negación del antiguo régimen de reglamentación absorbente, el principio de la libertad industrial, pero sin que esto implique un régimen de abstención absoluta por el Estado. De un lado, por causas esencialmente jurídicas, que piden una expresa ordenación legal de las manifestaciones de la actividad personal, en las relaciones contractuales que la industria supone; de otro, por virtud del imperio de las tendencias socialistas, que pretenden una transformación jurídica de los medios de goce y producción; y de otro, atendiendo á exigencias de carácter colectivo y á la necesidad de combinar la actividad industrial con las demás actividades sociales, se ha determinado una combinación puramente circunstancial entre la afirmación del principio de libertad y la intervención jurídica y tutelar del Estado que se define muy bien en este resumen de Schomberg.

7.—El régimen industrial moderno—dice—se apoya en los siguientes principios jurídicos: 1.º, derecho (personal) de circular y establecerse libremente; 2.º, derecho de elegir profesión; 3.º, derecho de fundar y ejercer con entera libertad empresas industriales, sin que por lo general se pidan pruebas de capacidad personal, salvo para el ejercicio de ciertas industrias profesionales de carácter oficial: se piden para esto condiciones que *todo individuo* podrá llenar; 4.º, los que ejercen las industrias son libres, por lo general, para

(1) Schomberg, *Industria*.

aplicar su actividad productiva; 5.º, la libertad en el ejercicio de las industrias se halla sometida á condiciones de limitación, que son: a) *excepcionales*; b) *iguales para todos*; c) establecidas en interés público. Schomberg mismo, resumiendo la legislación, señala *seis* órdenes de *limitaciones*—reglas de ordenación—de la libertad industrial, que son: 1.ª, las que nacen de ciertos *monopolios del Estado*; 2.ª, las impuestas como condiciones que han de llenarse para el establecimiento de ciertas industrias por motivos de *salubridad y seguridad*; 3.ª, las que se fundan en la necesidad de tutelar los derechos de ciertos productores (patentes, marcas de fábrica, etc.); 4.ª, las que se establecen para garantizar la buena calidad de los productos; 5.ª, las que se imponen para garantizar el funcionamiento económico de ciertas empresas (sociedades anónimas...); 6.ª, las que se originan de fines tributarios en la aplicación de los impuestos indirectos.

8.—Naturalmente, el régimen industrial, tal cual aparece delineado en las indicaciones copiadas, entraña un eclecticismo circunstancial, impuesto por el carácter actual de oposición entre el criterio de libertad, como criterio de libre concurrencia, y el de cooperación que el sentimiento jurídico pide. No podemos aquí, por no ser de la competencia del Derecho administrativo, examinar las distintas soluciones que el *anarquismo*, el *socialismo* en sus diversos matices y el *individualismo*, proponen para ordenar el régimen industrial, especialmente desde el punto de vista económico: por mi parte, conceptúo que sin atender á este punto de vista de un modo exclusivo, la legislación y las costumbres están aún muy atrasadas para poder infundir en las relaciones industriales, especialmente entre capitalistas

y obreros, el espíritu de justicia que debe reinar en las manifestaciones de la vida racional.

9.—Esto, no obstante, será injusto desconocer que, obediendo á impulsos muy complejos, en casi todos los Estados del mundo se procura transformar, en el sentido de una más justa distribución de las fuerzas económicas, el régimen jurídico de la industria. Prueba de ello son las leyes hechas ya ó de mil modos proyectadas y discutidas en todas partes para: 1.º, limitar las horas de trabajo de la mujer y de los niños en las industrias; 2.º, prohibirles en determinadas condiciones el trabajo en ciertas industrias; 3.º, limitar convenientemente el trabajo nocturno; 4.º, organizar el descanso semanal; 5.º, fijar la duración de la jornada de trabajo en los adultos; 6.º, establecer el seguro de los obreros; 7.º, fijar las indemnizaciones debidas á éstos cuando se inutilicen en el trabajo; 8.º, suscitar y proteger las asociaciones cooperativas de trabajadores; 9.º, cambiar la dirección de las riquezas mediante la aplicación calculada de los impuestos; 10, elevar la condición educativa y moral de las clases inferiores; 11, mejorar sus viviendas, su higiene, etc., etc.

10.—En la misma España, donde la legislación civil se ha preocupado tan poco y con espíritu menos justo aún que el de muchas de las antiguas leyes (1), de la condición de los obreros,

(1) Acerca de cómo nuestro Código civil regula el *contrato de trabajo*, véase Buylla, *El contrato de trabajo y la legislación española*. Sobre el estado de las legislaciones de los pueblos civilizados acerca de este punto, véase Cornil, *Le louage de services ou contrat de travail*, y Stocquart, *Le contrat de travail*.

desde el punto de vista de las relaciones contractuales con los amos, empresarios ó patronos, algo, sin embargo, se ha hecho en el orden legislativo, y más aún se ha revelado en el de las aspiraciones. Debe citarse á este propósito: 1.º La ley de 24 de Julio de 1873, en la cual se regula el empleo de los niños en las fábricas, prohibiendo que puedan trabajar en ellas antes de los diez años, limitando la duración de trabajo de los menores de quince y diez y ocho años, y prohibiéndoles el trabajo nocturno. Ocúpase también esta ley del trabajo de los adultos en las industrias, imponiendo la necesidad de la formación de los *Jurados mixtos* de obreros, fabricantes y maestros de escuela, bajo la presidencia del juez municipal, exigiendo la intervención de estos Jurados para cuidar de las condiciones de seguridad y salubridad en la fundación de los establecimientos industriales, la creación de escuelas de obreros en los grupos industriales de más de 80 obreros y obreras mayores de diez y siete años, y situados á más de cuatro kilómetros de lugar poblado, etc. (1) 2.º La ley de 1878, que se dirige á proteger á los niños contra la explotación, por medio de ejercicios acrobáticos, etc. 3.º Varios proyectos de ley, sobre responsabilidad industrial, y los presentados y discutidos en las Cortes sobre el trabajo de la mujer y de los niños, y acerca del descanso semanal, etc., etc. 4.º Las aspiraciones demostradas en los diferentes trabajos de información oral y escrita y declaraciones varias de la *Comisión de Reformas sociales* (2). 5.º La crea-

(1) Esta ley tiene hasta ahora un valor puramente teórico: recientemente, como hemos visto en las *Minas*, el *Reglamento de policía minera* recuerda el vigor de esta ley en algunos puntos; pero esta vez, como otras, el Gobierno se ha olvidado de sus importantes preceptos de carácter social. ¿Cómo, en verdad, no se aprovechó esta ocasión para desarrollar en la industria minera los *Jurados mixtos* y demás indicaciones importantísimas de la ley de 1873?

(2) La *Comisión de reformas sociales* ha publicado tres tomos de *Información general* sobre la condición de los obreros, un resumen de información sobre el trabajo de los niños y va-

ción, por R. D. de 5 de Diciembre de 1883, de la Junta de Reformas sociales, con la información nacional para el estudio de las cuestiones obreras, y reorganización de dicha Junta por R. D. de 13 de Mayo de 1890. 6.º La creación de la Oficina de estadística del trabajo.

11.—Mas prescindiendo ya de esta indicación general, desde luego se advierte que el Estado moderno determina por su intervención en el régimen general industrial varias manifestaciones administrativas, en razón de las distintas posiciones que ante él puede ocupar la actividad industrial en sí misma, y las diversas instituciones industriales. En primer lugar, figura todo el organismo burocrático y representativo que puede exigir la función social del Estado en la ordenación jurídica y tutelar de las relaciones entre el factor personal técnico, el capitalista y el obrero. Ha alcanzado esto tal importancia, que en algunos países, como en Bélgica (1895), se ha constituido un departamento especial—*Ministerio de la Industria y del Trabajo*,—habiendo en otros, por lo menos, una *Oficina* de trabajo, que poco á poco se transformó en Ministerio, como en los Estados Unidos (1888). En Francia existe el *Office du Travail*, organizado en 1.º de Octubre de 1891 en el Ministerio de Comercio, y cuya misión es «recoger, coordinar y publicar las informaciones relativas al trabajo, especialmente en lo que se refiere al desenvolvimiento de la producción, organización y remuneración del trabajo, relaciones con el capital, condiciones de los obreros, situación comparada del

rios proyectos sobre el trabajo de la mujer y de los niños, establecimiento de Jurados mixtos, responsabilidad industrial, descanso dominical, etc., etc.

trabajo en Francia y en el extranjero.» En Inglaterra se ha constituido el *Labour departement of de Board of trade* (1). En España ejerce funciones de índole parecida la Comisión de Reformas sociales y la Oficina de estadística del trabajo, antes citadas.

12.—En segundo lugar, el Estado interviene en la regulación de las industrias por motivos de seguridad. Del aspecto esencialmente jurídico de la garantía directa de la vida de las personas y de la integridad de los bienes frente á la industria, hemos hablado ya al tratar de las industrias peligrosas, incómodas ó insalubres y de las minas. Actualmente la acción tutelar del Estado procura otras condiciones encaminadas á prevenir, en el respecto económico, ciertos efectos ocasionados por negligencia ó por otras causas. En este orden figura principalmente cuanto se hace: 1.º, organizando la inspección del trabajo; 2.º, promoviendo ó estableciendo el *seguro*, ya sea con el carácter de *voluntario*, ya con el de *obligatorio*, de los obreros: mediante él, el obrero *asegura* una pensión mínima en los casos en que no pueda obtener el salario normal por no poder trabajar; el seguro aplícase á la enfermedad, á la vejez, á la huelga, á los accidentes, etc., etc. (2).

(1) Cornil, ob. cit., págs. 146 y siguientes.

(2) Cornil, ob. cit., págs. 246 y siguientes; Wagner, *Los seguros* (trad. ital. en el *Manual* de Schomberg); Stein, *Hand.*, II; Kaan (R.), *Zur Frage der Beurtheilung der Leistungen und Verwaltungskosten der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalten* (1894); Piloty, *Das Reichs-Unfallversicherungsrecht*; Bodenheimer, *Les assurances ouvrières* (1888); Chauf-ton, *Les assurances*; Gruner, *Les lois d'assurances ouvrières en Allemagne* (1887); Jannet, *L'assurance obligatoire* (1888);

13.—En tercer lugar, las industrias pueden llegar á constituir un servicio dependiente de la acción directiva del Gobierno: ocurre esto cuando por motivos económico-financieros, unos transitorios, otros de índole más constante, el Estado, bien sea para obtener un ingreso determinado, bien para regularizar la ley del cambio, se convierte en industrial, ya con la condición que implica la *exclusiva* que se reserva de producir ciertas mercancías, ya sólo para producir para su consumo algunos objetos. Nos referimos, como desde luego se comprenderá, al establecimiento de los *monopolios industriales*, industrias que el Estado coloca en condiciones de que no puedan ser ejercidas por la iniciativa privada, según las leyes de la cooperación libre, y á la organización de industrias del Estado. Sin entrar aquí en consideraciones acerca de los monopolios, que siempre implican un recargo al precio del consumo, es lo cierto que responden en el régimen financiero del Estado á la idea de obtener por *modo indirecto* un rendimiento grande. Los monopolios industriales pueden ejercerse por el Gobierno, bien sea organizando éste la producción industrial y hasta su circulación mercantil, en cuyo caso la Administración tiene que proveer al establecimiento de las fábricas ó talleres necesarios, almacenes y expendedorías, etc., etc., bien sea arrendando el servicio del monopolio á una empresa particular, ó estableciendo conciertos con los fabricantes existentes al tiempo de organizar el monopolio. Aun cuando los monopolios no están hoy recomendados por la economía, antes al contrario, es lo cierto que aún existen

Prins, *Le pauperisme et le principe des assurances obligatoires* (1888), etc.

no pocos, siendo bastante general el monopolio de ciertos medios de circulación, como los Correos y Telégrafos; universal el de la acuñación de la moneda, y no excepcional por completo el de ciertos productos, como los alcoholes, los fósforos, tabacos, etc., etc.

14.—En España tenemos: 1.º, el monopolio de la acuñación de la *moneda* como servicio permanente del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda. Desempeñase este servicio por la *Casa de la Moneda*, haciéndose la acuñación del oro, de la plata y del cobre con arreglo á las disposiciones legales, y teniendo en cuenta que la unidad monetaria es la peseta (D.-L. de 19 de Octubre de 1868, R. D. de 21 de Mayo de 1879); 2.º, los monopolios de medios de comunicación de *Correos y Telégrafos*, de que ya hemos hablado; 3.º, los de productos. Están hoy monopolizados: a) Los *tabacos*. Antes de la L. de 22 de Abril de 1887 este monopolio lo ejercía directamente el Estado; en la actualidad la *fabricación y venta* del tabaco se ha arrendado mediante contrato á una Compañía. b) Los *fósforos*. El monopolio se ha establecido por ley de 30 de Junio de 1892, art. 21, y por convenio con el gremio de fabricantes, celebrado en 22 de Diciembre de 1892 y publicado en Mayo de 1893. c) El de los explosivos, proyectándose el de los petróleos (1897). En el concepto de industrias ejercidas por el Estado, pero no monopolizadas, figura principalmente la de armas blancas y de fuego, pólvoras, arsenales, etc., etc.

Fuera de estas manifestaciones generales de la acción del Estado en las industrias, debemos indicar la situación especial de ciertas industrias específicas, que entrañan medidas de intervención ó de ordenación particular.