

Comunicaciones del I Encuentro de Jóvenes Investigadores en Historia
Contemporánea de la AHC

Mesa: Historia Social:

protesta, relaciones en el mundo del trabajo.

LA JUNTA LOCAL DE REFORMAS SOCIALES DE
TOLEDO (1905-1924): RESPUESTA INSTITUCIONAL
A LA “CUESTIÓN SOCIAL”

Lucía Crespo Jiménez

Universidad de Castilla-La Mancha

En los primeros años del siglo XX se había llegado en España a un punto sin retorno en lo concerniente a las relaciones laborales y la problemática social. El Estado, consciente de su responsabilidad en el mantenimiento del orden liberal y capitalista vigente hasta el momento, inicia una política de intervención socio-laboral con carácter defensivo, cuya máxima realización se va a concretar en la creación del Instituto de Reformas Sociales en el año 1903, una fórmula más desarrollada y con mayores atribuciones que su predecesora, la Comisión de Reformas Sociales (1883).

Existen valiosos trabajos sobre la reforma social en España, sin embargo, no son tantas las aportaciones que permiten analizar la incidencia de dicha reforma de manera más concreta, a través de sus delegaciones locales y provinciales. Además, los estudios existentes retratan un marco geográfico poco representativo, muy polarizado entre la realidad industrializada del norte, especialmente Cataluña, y los paupérrimos territorios agrícolas de Andalucía¹. Este estudio de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo propone un acercamiento desde la perspectiva histórica local, que permita valorar el alcance de la acción institucional del Estado en materia social en un nuevo contexto, el de las pequeñas capitales de provincia del interior. Son, precisamente, estos trabajos los que permiten establecer necesarios matices a la línea interpretativa general. Dos son, pues, los objetivos que sustentan esta investigación: contribuir a

¹ CASTANYER SASTRE, J. M.: “La Junta Local de Reformas Sociales y la evolución del movimiento obrero en Soller (1900-1923)”, en *Randa*, 20 (1986), pp. 87-119; DEL ALCÁZAR, J. y ÁLVAREZ RUBIO, A.: “La Junta Local de Reformas Sociales de Valencia: la seva constitución i els primers anys”, en *Afers: fulls de recerca i pensament*, 4 (1986), pp. 405-419; GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. A.: “La Junta Local de Reformas Sociales de Sevilla. Contribución al estudio de la política social en la Restauración”, en CASTILLO, S. y ORTIZ DE ORRUÑO, J. M. (coord.): *Estado, protesta y movimientos sociales. Actas del III Congreso de Historia Social de España*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1998, pp. 133-146; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, B.: “Actuaciones de consenso en el marco laboral. La Junta de Reformas Sociales y la Delegación del Consejo de Trabajo de Tarrasa (1906-1931)”, en *Terme. Revista d'Historia*, 6 (1991), pp. 18-31; LUQUE Y HERNÁNDEZ, R.: “La Junta de Reformas Sociales de Sabadell, 1900-1923”, *Arraona. Revista d'Història*, 22 (1999), pp. 11-32; MARTÍNEZ MARTÍN, M. A.: “La Junta Local de Reformas Sociales de San Sebastián y la aplicación de la legislación laboral”, en ORTIZ DE ORTUÑO, J. M. y CASTILLO, S. (coord.): *op. cit.*, pp. 147-152; PALOMARES IBÁÑEZ, J. M.: “La Comisión provincial y la Junta Local de Reformas Sociales de Valladolid (1883-1903)”, en *El reformismo social en España: la Comisión de Reformas Sociales. Actas de los IV Coloquios de Historia*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1987, pp. 181-190; RAMÍREZ MUÑOZ, M. y GALVÁN GONZÁLEZ, E.: “La Junta Local de Reformas Sociales y la aplicación de la ley del descanso dominical en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria (1904-1911): una aportación al estudio de las relaciones socio-laborales de principios del siglo XX”, en *Homenaje a Antonio de Béthencourt Massieu*, Las Palmas, Cabildo Insular de Gran Canaria, 1995, pp. 183-206; RUBIO LÓPEZ DEL VALLE, F., “Las Juntas de Reformas Sociales en la provincia de Cádiz (1900-1924)”, *Papeles de Historia*, 2 (1991), pp. 133-137.

la superación de las carencias historiográficas expresadas y aportar un nuevo estudio de caso para la interpretación de la reforma social.

Las informaciones recogidas acerca de la Junta toledana avalan en algunos puntos la interpretación habitual, que señala la ineficiencia sistemática de estas Juntas, pero no se agotan en este aspecto. Es posible sostener una valoración más optimista del caso toledano: si bien la creación de dicho organismo está inspirada en una actitud defensiva por parte de las autoridades, temerosas de los desórdenes sociales, y no está exento de disfuncionalidades en su desarrollo, hay que destacar el interés con que se acogió la iniciativa por parte del naciente movimiento obrero y la actividad que desde estas posiciones se desarrolló en su seno.

En último lugar, me gustaría señalar que con este texto también se pretende una contribución documental, dando luz a una fuente prácticamente inexplorada hasta el momento por la historia local toledana: los libros de actas de la Junta Local de Reformas Sociales.

1. CONFLICTO SOCIO-LABORAL Y RESPUESTA INSTITUCIONAL. LA JUNTA LOCAL DE REFORMAS SOCIALES EN TOLEDO

La creación de organismos encargados de la vigilancia de la escasa normativa legal de carácter social existente en los inicios del siglo XX precede a la aparición del propio Instituto de Reformas Sociales. En el artículo 7 de la Ley de 13 de marzo de 1900 relativa al trabajo de mujeres y niños, se establecía el nombramiento por parte del Ministerio de la Gobernación de unas juntas locales y provinciales con carácter consultivo y cuyas atribuciones se limitaban a labores de inspección e información sobre el exacto cumplimiento de dicha ley, así como a la mediación laboral entretanto se publicaba la ley de jurados mixtos². La iniciativa consiguió resultados parciales, por lo que una vez creado el Instituto de Reformas Sociales se procederá a la reorganización de dichas juntas (Real Orden de 4 de agosto de 1904), buscando una operatividad y una efectividad que no debió cubrir las expectativas en vista de las sucesivas órdenes reorganizadoras que la sucedieron (Reales Órdenes de 7 de octubre de 1908, 9 de noviembre de 1910, 14 de marzo de 1919 y 3 de enero de 1923).

² Los textos de dicha ley pueden consultarse en GIL PLANA, J.: *El Instituto de Reformas Sociales y los orígenes de la administración laboral*, Madrid, Universidad Complutense. Facultad de Derecho, 2003, pp. 358-359.

Será en esta segunda etapa, ya creado el Instituto, cuando se constituya en Toledo la Junta Local de Reformas Sociales, celebrando su primera sesión el 25 de abril de 1905. Las autoridades locales recibían el testigo reformista del Estado, quedaba en sus manos de esta forma la aplicación real y el cumplimiento de la legislación socio-laboral. Tenían enfrente una población cada vez más entrenada en la participación política y social, a la vanguardia de la cual se encuentra un movimiento obrero que presiona para conseguir más parcelas de representación en ambos campos. Y como telón de fondo, un escenario miserable en el que las pésimas condiciones de vida y trabajo engordan las tensiones sociales y dan un nuevo cariz a los problemas tradicionales. Esta diversidad de factores, que constituyen la denominada “cuestión social”³, componen el mapa explicativo de la creación y la línea de actuación de la junta local toledana.

La ley garantizaba la representación equitativa de ambos sectores, que elegirían sus propios representantes de los inscritos en un censo elaborado también por las propias sociedades o gremios, en un número total que no podía exceder de seis por cada parte. También estaban representados en ella la autoridad -el alcalde ejercía las funciones de presidente-, la Iglesia -el párroco más antiguo ocuparía el cargo de vocal nato- y para dar una mayor efectividad técnica a su labor, el médico titular con más experiencia -también vocal nato⁴. Tal modelo compositivo, cuya pretensión era dar cabida a todas las fuerzas en conflicto, delata las deudas conservadoras y los límites de la reforma social: bajo esa pretendida paridad se intuye el discurso de armonía social tras el cual las posturas más reaccionarias de la reforma escondían su complicidad con el sistema y su actitud paternalista frente al problema.

³ La “cuestión social” es un fenómeno de extensas implicaciones cuyo origen se encuentra en los desequilibrios producidos por la inclusión del sistema económico capitalista, que con sus nuevas fórmulas y condiciones de trabajo (mecanización, proletarización, nuevos horarios, jornadas interminables, salarios ínfimos, trabajo doméstico) rompía los marcos laborales, pero también sociales y culturales tradicionales y sumía a las clases trabajadoras en una realidad cotidiana precaria. Además, hay que tener en cuenta la incapacidad del liberalismo para integrar a las nuevas fuerzas sociales en el sistema y su limitada visión del problema, paternalista y benéfica, cuando no sencillamente represiva. En suma, la polarización de los recursos y los límites de representación socio-política generan unas tensiones sociales más que latentes desde finales del siglo XIX, lo cual supone un factor de riesgo para la continuación del sistema. Diversos autores insisten en la interpretación de la cuestión social como un problema total, desde los clásicos PÉREZ BALLESTER, J. y VICENS VIVES, J.: *El problema social*, Barcelona, 1958 y MESSNER, J.: *La cuestión social*, Madrid, 1976, a visiones más recientes, como PALACIO MORENA, J. I.: *La construcción del Estado social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, CES, 2004, pp. 10-13; del mismo autor: *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 4-10. Acerca de la cuestión social en Toledo y sus implicaciones se ha reflexionado en CRESPO JIMÉNEZ, L.: *Trato, diversión y rezo. Sociabilidad y rezo en Toledo (1887-1914)*, en prensa.

⁴ Disposición primera, Real Orden de 3 de agosto de 1904. En GIL PLANA, J.: *op. cit.*, pp. 369-370.

No obstante, se podría pensar que tal fórmula beneficiaba a ambas partes y por consiguiente cabría esperar una buena acogida, tanto de los obreros, que podrían haber visto en la Junta un cauce no sólo de representación, sino de activa participación en la mejora de la realidad socio-laboral, como de los patronos, cuya presencia en ella les permitiría poner freno a aquellas iniciativas que considerasen lesivas para sus intereses económicos y empresariales. Pero como no es posible asumir la efectiva igualdad en el seno de las juntas y, como se verá más adelante, existieron otros cauces para ralentizar y entorpecer la acción reformadora, habrá que detenerse un poco más en este asunto.

Los vocales patronos acudieron a la Junta a título individual como norma general, aunque tenían muy clara la representación de la clase empresarial. No existía una gran estructura asociativa patronal representada en este organismo, lo cual se corresponde con la realidad económica toledana -y la de muchas otras pequeñas ciudades del interior-, donde aún pervive un esquema gremial de oficio y el taller es el modelo industrial predominante. El compromiso de la mayoría de estos vocales con la actividad de la Junta fue muy bajo: la pasividad y el abandono de responsabilidades, cuando no el incumplimiento sistemático de la ley social que se suponía defendían, fue la tónica dominante. Un buen ejemplo de ello son las denuncias que en los sucesivos años se recogen contra el vocal Antonio Garijo, comerciante, por incumplimiento de la ley del descanso dominical; la Asociación de dependientes de comercio insistió en denunciar a este empresario, pero toparon con la defensa de sus compañeros patronos y el hecho de que en la mayoría de los casos no se le sancionara: “más parece persecución y enañoamiento contra este industrial que celo en el cumplimiento de la ley, por lo cual [...] encarecen al Sr. Alcalde alguna benevolencia en la imposición del correctivo que haya de aplicarse”⁵, argumentaron aquellos ante la Junta.

Por otra parte, el estudio estadístico de asistencia anual de los vocales a las sesiones, indica cómo la media de la representación empresarial siempre fue muy inferior a la ostentada por los vocales obreros (gráfico 1), y son muy numerosas las quejas de estos últimos ante la Junta por la inasistencia de sus compañeros patronos. Estas actitudes delatan una escasa o nula asunción de las funciones encomendadas a este organismo.

En buena parte de los casos, estos comportamientos contaron con la complicidad de las autoridades municipales. En 1914, la alcaldía no reunió a la Junta desde mayo hasta no-

⁵ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 22 de julio de 1916, pp. 113v-114.

viembre, algunos años como 1906, 1915 o 1916 sólo vieron celebrarse dos sesiones, y apenas tres tuvieron lugar en 1913 y 1917, si bien es cierto que a partir de ese año la situación cambia notablemente y las reuniones adquieren una regularidad casi mensual, aunque esto se deba más al agravamiento de la crisis social y la reorganización de la institución en 1919 que a la postura receptiva de los empresarios. Así expresaba el vocal obrero Ángel Martín su indignación ante esta circunstancia: “Se lamenta de que sus buenos deseos en pro de la cultura y mejoramiento material de las clases obreras a que tienden las leyes reguladoras del trabajo encuentren siempre dificultades en la superioridad, siendo inútiles por tanto las denuncias que por contravención se traen a esta Junta”⁶.

La actitud de los vocales obreros fue, desde el principio, más positiva y esperanzada que la de sus compañeros. Estos se presentaban más conscientes de la oportunidad que representaba una institución de este tipo para sus intereses, no sólo laborales y sociales, sino también desde el punto de vista político e ideológico, pues la Junta podría servir a un movimiento obrero más estructurado de lo que se ha pretendido para entrar en los circuitos institucionales y demostrar a las clases trabajadoras su compromiso con la causa obrera.

Lo cierto es que faltan datos concretos sobre los censos electorales realizados para la elección de los representantes en la Junta, pero sí conozco la trayectoria personal de algunos de estos vocales obreros en distintas sociedades y esto permite afirmar que, mayoritariamente, la representación obrera estuvo ostentada por la tendencia socialista que en estos momentos predominaba en las sociedades agrupadas en torno al Centro de Sociedades Obreras y, más adelante, la Casa del Pueblo. Así, encontramos representantes tan destacados de esta línea ideológica como Pedro Baeza, presidente del Centro de Sociedades Obreras, Mariano Rico y Félix Fernández Villarrubia, que en distintos momentos ostentaron la dirección de la Agrupación Socialista Toledana y éste último fue también presidente de la Casa del Pueblo y concejal. Estos vocales serán los que mayor actividad y compromiso demuestren en el desempeño de sus funciones.

Frente a las propuestas de otras opciones ideológicas obreristas, el socialismo se mostró -como el republicanismo- muy receptivo a la cooperación con el Estado en su nuevo proyecto reformista; desconfiaba de la utilidad de los movimientos de revuelta y abogaba por la búsqueda de cauces de intervención política y social para la obtención de una legislación so-

⁶ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 17 de febrero de 1910, p. 52.

cial protectora⁷. El hecho de que fuera el socialismo la línea ideológica dominante en los inicios del obrerismo toledano, explica la buena acogida y la alta participación de sus representantes en la Junta Local de Reformas Sociales.

Pero los socialistas no agotaron la representación obrera en la Junta. Republicanos y católicos también ostentaron una parcela de poder en ella, sobre todo en los primeros momentos de su desarrollo. Por los republicanos, Luis de Hoyos Sáinz hasta 1907, y por los católicos Marcelino Bouso como presidente del Sindicato católico de obreros “San José” hasta 1909 y, desde entonces, más que probablemente con una presencia indirecta a través de los representantes de la Sociedad de socorros mutuos de obreros carpinteros y ebanistas “El Porvenir”⁸. No hay que suponer *a priori* que los sectores católicos fueron un mero instrumento de las fuerzas económicas, pero sí es cierto que su concepción del problema social, de acuerdo con un ideario armnicista y paternalista, se limitaba a las funciones de conciliación y, en casi todos los casos, la iniciativa y la gestión para la resolución de los conflictos y el cumplimiento de la normativa vigente provino de otros sectores obreros.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOCIAL Y LA ACTIVIDAD DE LA JUNTA

En lo relativo a las funciones, podríamos considerar que a efectos prácticos se produjo un traspaso de las competencias del Instituto de Reformas Sociales a escala local. Así, asesoraría en las consultas que se le hiciesen desde el Instituto y realizaría las tareas de estadística que éste le encomendase, en pro de la función informativa y analítica que alienta su nacimiento; cuidaría de la ejecución de las leyes del trabajo; y favorecería “la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras”, tanto en la inspección como en la mediación directa o indirecta en los conflictos laborales⁹.

⁷ GABRIEL SIRVENT, P.: “Reformismo y reforma social a principios del siglo XX: discursos y realidad local”, en PALACIO MORENA, J. I. (coord.): *La reforma social en España. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, CES, 2004, pp. 152-153.

⁸ La lectura de los estatutos de esta sociedad y, sobre todo, la existencia de una sociedad de resistencia de obreros carpinteros (“La Defensa”) desde 1900 hacen pensar que existe una diferenciación ideológica entre ambas opciones asociativas.

⁹ Artículos 3 al 5 del “Reglamento del Instituto de Reformas Sociales. Capítulo primero: de la competencia del Instituto”, *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 2 (agosto de 1904), pp. 73-74.

En un primer momento, las reuniones de la Junta se centraron en cuestiones relativas al funcionamiento administrativo de la misma (convocatoria, informe a las autoridades, nombramiento de cargos y comisiones). Superada esta fase, la Junta inicia sus tareas de información y vigilancia en el cumplimiento de la legislación socio-laboral, pudiéndose distinguir una evolución clara en sus prioridades, coincidente con la propia evolución legislativa en materia socio-laboral (gráficos 2 y 3).

En las primeras sesiones, la inspección incide en el cumplimiento de la normativa sobre accidentes de trabajo, visitando los principales talleres y fábricas de la ciudad. Será en el único establecimiento fabril de envergadura, la Fábrica Nacional de Armas, donde dé comienzo esta actividad: en julio de 1905, se requería la petición de un permiso al ramo de Guerra para visitar el taller de desbaste, ante las denuncias de las pésimas condiciones de trabajo en dicho establecimiento, condiciones de peligrosidad e insalubridad que se mantuvieron hasta 1909, lo cual avala el fracaso de la acción de la Junta en esta ocasión¹⁰.

Mayor fue su insistencia en el cumplimiento de la ley sobre el trabajo infantil y femenino, especialmente en sectores como el del textil, tanto en lo relativo a las condiciones de trabajo, como en lo referente a la jornada laboral, el descanso semanal, lo legislado sobre gestación y lactancia, educación, contratación de menores de catorce años, etcétera. En las visitas giradas por la comisión inspectora en 1909 destacan las referencias a los obradores textiles que, “por lo general, están instalados en locales pequeños, faltos de luz e higiene y a ellos asisten niños que carecen de educación y con exceso de trabajo al que marcan las leyes de reglamentación de éste”¹¹. En este ámbito se consiguieron algunos logros, como excitar el celo del Ayuntamiento en la vigilancia sobre la educación de los niños de los talleres.

Quizás haya que buscar una explicación más profunda a estos avances. Algunas historiadoras, desde la perspectiva del género, han interpretado este interés como un reflejo de la sociedad androcéntrica de su época, que pretendería defender un modelo de relaciones de género que asegure el cumplimiento de las funciones domésticas por parte de las mujeres, reser-

¹⁰ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 28 de julio de 1905, pp. 14-14v y sesión de 2 de noviembre de 1909, p. 49v.

¹¹ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 2 de noviembre de 1902, pp. 49v-50.

vando los puestos de trabajo a los hombres y eliminando la competencia que para estos suponían los exiguos salarios femeninos¹².

Pero el tema que concentra las mayores energías de la Junta y por mayor periodo de tiempo en esta primera etapa es el descanso dominical. Es también en el que se mostraron más enfrentadas las posturas obreras y patronales y donde la complicidad de autoridades y empresario se hizo más patente. Para el movimiento obrero, las polémicas en torno al descanso dominical fueron un campo experimental para la resistencia activa en que se sustentará la firmeza de posteriores actuaciones.

Las sesiones de la Junta están plagadas de denuncias de incumplimiento del descanso dominical hasta aproximadamente 1917 y la mayor parte de ellas afectan a los ramos de la hostelería, comercio, tahonas y peluquerías. Dado el carácter de estos sectores, no es de extrañar que fuera la Sociedad de dependientes de comercio, bien representada en la Junta -entre los vocales obreros siempre se encontró alguno de sus miembros, o incluso varios de ellos-, la que tuviera una acción más decidida en el cuidado por el cumplimiento de esta normativa. Entre los conflictos más graves que se produjeron por esta causa hay que destacar el que enfrentó a patronos y dependientes de confiterías en 1910. El origen del problema sería el incumplimiento del acuerdo local existente entre ambas partes para el cierre de los establecimientos los domingos por la tarde; la negativa a acatar esta disposición por parte del empresario Segundo Lucas abrió la puerta para que los demás empresarios también incumplieran lo acordado, alegando la pérdida de beneficios. En este primer episodio la Junta se mostró débil y, alegando que las confiterías estaban exentas del cumplimiento del descanso dominical, únicamente se comprometió a vigilar que no se abriesen establecimientos que vendieran artículos de ultramarinos o alimentación. Ni siquiera fue atendida la propuesta obrera de buscar la compensación de un descanso alternativo entre semana para estos trabajadores, al considerar el asunto de carácter particular. Es claro el proteccionismo patronal en este caso, por mucho que la Junta escondiese sus argumentos en legalismos¹³.

Además del bloqueo en el cumplimiento de la normativa que las fuerzas empresariales ejercieron dentro de la Junta, existen otros elementos externos que contribuyeron a mermar la

¹² Ver NIELFA CRISTÓBAL, G.: “Hombres y mujeres ante la reforma social”, en PALACIO MORENA, J. I. (coord.): *La reforma social en España...*, pp. 129-147 y ARBAIZA VILALLONGA, M.: “La cuestión social como cuestión de género. Feminidad y trabajo en España (1860-1930)”, en *Historia Contemporánea*, 21 (2000), pp. 395-458.

¹³ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 7 de abril de 1910, pp. 54-56v.

efectividad de esta ley. El más importante de ellos fue la complicidad de las autoridades municipales con los infractores, bien por la distracción en la imposición de las sanciones o la debilidad de las mismas, bien por su acción normativa en contra de la actuación de la Junta. Así, el Ayuntamiento concedió sistemáticamente la exención del cumplimiento del descanso dominical a numerosos industriales de la ciudad, lo cual motivó la denuncia de la Asociación de dependientes de comercio ante el Gobernador Civil por la actitud pasiva de esta autoridad respecto al cumplimiento de la legislación social. En 1924 se produjo un momento de gran tensión entre ambas instituciones como consecuencia de la publicación de un bando municipal en el que se establecían nuevos condicionantes al cierre dominical que contravenían lo dispuesto en la ley de marzo de 1904; las noticias sobre este asunto se agotan con el nombramiento de una comisión para su estudio¹⁴.

Las fuerzas obreras contaron en la defensa del descanso dominical con el apoyo de los representantes católicos en la Junta, pues la Iglesia veía positivamente una medida que podría reforzar el debilitado cumplimiento pascual entre la población obrera. El párroco y vocal nato Mariano Aparicio excitaba el celo de la comisión inspectora en la vigilancia del precepto, especialmente en las barriadas, donde permanecen abiertos muchos establecimientos, principalmente tabernas¹⁵.

A partir de 1917, la problemática social cambia y como reflejo de ello también varían las prioridades de la Junta y las actitudes en su seno. A partir de este momento, el incremento de la conflictividad laboral, así como la mayor fuerza y organización del movimiento obrero local, propician un viraje funcional en la institución, que verá incrementado su protagonismo en las labores de mediación entre los elementos sociales. Desde este momento, los temas principales abordados por la Junta serán los relacionados con la reglamentación del trabajo (salarios, derechos laborales como indemnizaciones, pensiones o distribución de la jornada, etcétera) y, sobre todo, con la aplicación de la jornada mercantil de ocho horas (Real Decreto de 3 de abril de 1919). La dedicación a estos ámbitos eclipsará la acción de la Junta en otros como el descanso dominical, la información estadística, la propaganda de la previsión nacional o la constitución de Tribunales industriales y Comités paritarios (gráfico 4).

¹⁴ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión extraordinaria de 24 de enero de 1924, pp. 42-43.

¹⁵ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesión de 21 de octubre de 1919, s.p. y sesión de 6 de mayo de 1921, s.p.

La implantación de la jornada laboral de ocho horas fue lenta y costosa para los trabajadores. El Instituto de Reformas Sociales encargó la elaboración de las propuestas de exención de industrias a las juntas locales (Real Decreto de 21 de agosto de 1919) y, en Toledo, fueron muy numerosas las peticiones de empresarios e industriales para conseguirlo. En este caso, la Junta se mostró firme y sólo accedió a elevar al Instituto la propuesta del gremio de sastres establecidos -contemplando sólo la excepción en dos breves periodos, de mayo a julio y de octubre a diciembre, por considerarla una “industria de oportunidad”¹⁶. No obstante, los datos indican que la normativa fue incumplida continuamente: en algunos ramos se seguían trabajando las diez horas, no se respetaban los horarios oficiales de apertura y cierre de los establecimientos, ni tampoco las dos horas que la ley concedía a los obreros para la comida.

Pero en estos momentos, los empresarios hacían frente a un movimiento obrero más organizado y confiado en sus posibilidades, que respondió con firmeza ante esta situación. Muchos sectores recurrieron a la huelga para presionar a autoridades e industriales y, a menudo, consiguieron la intervención de los poderes públicos y la Junta. Gremios como los de la dependencia de comercio, la panadería y, sobre todo, la construcción, consiguieron la firma de pactos formalmente ventajosos, en los que se contemplaba el cumplimiento de los horarios laborales, así como otras mejoras en la reglamentación de sus respectivos oficios, sobre todo en lo relativo al aumento salarial.

La función mediadora o de conciliación es una pieza fundamental en la estrategia reformista porque es el cauce a través del cual se gestiona la prevención del conflicto social; es, pues, el mejor instrumento defensivo del sistema. A través de la Junta o de otros organismos similares creados a instancias suyas, como los Tribunales industriales, los Consejos de conciliación y arbitraje o, más adelante, los Comités paritarios, se busca representar una integración -más pretendida que real- de las fuerzas sociales en un sistema del que hasta el momento estaban excluidas. Pero lo que se gana con ello es la canalización de los medios de reivindicación social y, por tanto, un control indirecto sobre el colectivo obrero. Como prueba de ello puede recurrirse a los pactos laborales que se firmaron por los distintos sectores económicos en la ciudad, la mayoría de los cuales, aunque formalmente mostraban condiciones ventajosas para los trabajadores, se incumplían de forma sistemática.

¹⁶ AMT, *Libro de actas de la Junta Local de Reformas Sociales*, sesiones de 25 y 30 de septiembre de 1919, s.p.

En este sentido, la acción de la Junta defraudó las expectativas puestas en ella. Esto se debió, en buena parte, a que este organismo simplemente dio respuestas de emergencia a los problemas, en vez de seguir un procedimiento sistemático y preventivo. Fracasó en un objetivo fundamental, como era el establecimiento de un sistema legal de relaciones laborales¹⁷. En el caso de la Junta toledana esto se hace evidente: todas sus reuniones obedecieron siempre a la resolución de temas pendientes y, aunque en la última etapa de su existencia la periodicidad aumenta considerablemente, esto se debió al aumento de la conflictividad socio-laboral. La Junta siempre intervino cuando el problema se encontraba en punto muerto y ni las partes en disputa ni la autoridad provincial habían conseguido llegar a un acuerdo. No obstante, esta dinámica era la que se establecía en los decretos que regulaban su funcionamiento.

La vida del Instituto de Reformas Sociales se agotó en 1924, cuando por Real Decreto de 2 de junio éste quedaba refundido en el Ministerio de Trabajo. Es también la consecuencia de un cambio de régimen, el de la dictadura de Primo de Rivera. La política laboral nunca fue una prioridad para el nuevo Gobierno, por lo que el cambio no supuso una transformación en este ámbito¹⁸, pero a efectos formales las Juntas Locales de Reformas Sociales quedaron constituidas en Delegaciones del Consejo de Trabajo (Real Orden de 1 de julio de 1924). En Toledo no se aplicó esta denominación hasta bien entrado el año 1927, lo cual posiblemente se debió a que la falta de un reglamento específico para el nuevo organismo obligó al mantenimiento del sistema anterior.

En conclusión, es posible distinguir dos fases en el desarrollo de la Junta: una primera, en que la pasividad, la excesiva burocratización de su actividad, la dependencia del Instituto de Reformas Sociales y la falta de iniciativas, así como el mayor peso de los ideales armónicos más conservadores, marcan la tónica dominante; y una segunda etapa de mayor independencia e iniciativa propia, con el consiguiente aumento de la actividad, en la que la institución se hace cargo de los problemas más candentes de la clase trabajadora, en relación con el mayor protagonismo de la acción obrerista en su seno. Ahora bien, en ningún momento

¹⁷ RIVERA, A.: “Orden social, reforma social, estado social”, en CASTILLO, S. y ORTIZ DE ORRUÑO, J. M. (coords.): *op. cit.*, p. 12.

¹⁸ Sobre la política social de la dictadura de Primo de Rivera, ver PALACIO MORENA, J. I.: *La construcción del Estado...*, pp. 131-145.

La junta local de reformas sociales de Toledo...

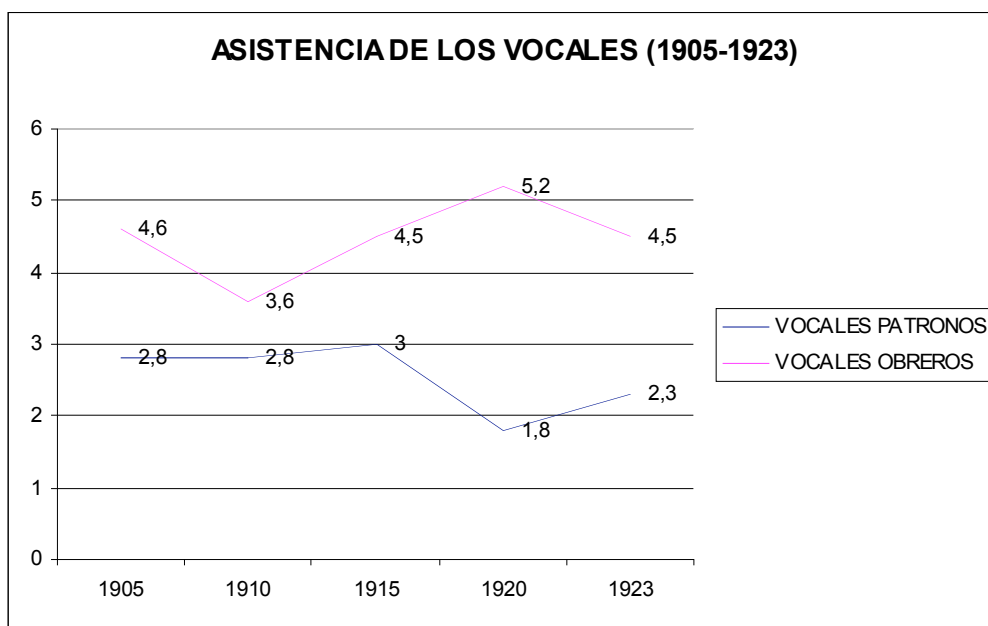
funcionó la Junta por propia inercia, reuniéndose únicamente cuando lo solicitaban los vocales obreros y las circunstancias lo exigían.

Por otra parte, valorar la acción de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo es una tarea compleja que aconseja huir de afirmaciones categóricas e interpretaciones maniqueas. Por un lado, hay que reconocer la ineffectividad que demostró la Junta para la consecución de los objetivos sociales que inspiraron su creación. Las causas de este fracaso son de diversa índole: la mediatización de su actuación por parte de los poderes locales, respecto a los cuales tenía una excesiva dependencia económica; la resistencia de los poderes socio-económicos a admitir las reformas y la presión que la patronal ejerció sobre sus representantes en la Junta; el escaso cumplimiento por parte de los vocales -especialmente en el caso de los empresarios- de sus obligaciones y, sobre todo, un alto índice de inasistencia a las sesiones; y lo inconstante de la actuación de la Junta.

Pero frente a este pesimismo fundado, hay que reconocer la importancia de la iniciativa, valorar las intenciones reformadoras y los avances que en materia legal se consiguieron durante la Restauración a favor de las clases trabajadoras. También es justo reconocer la insistencia y la constancia de los representantes obreros, especialmente los vinculados con sociedades de resistencia, en el desempeño de sus tareas de inspección y vigilancia, y la incansable actividad de denuncia que, a pesar de los impedimentos que encontraron, siguieron desarrollando en la Junta. Desde este punto de vista, el análisis de su papel en la institución evidencia la creciente importancia del movimiento obrero en la ciudad y su compromiso con la causa reformista.

GRÁFICOS

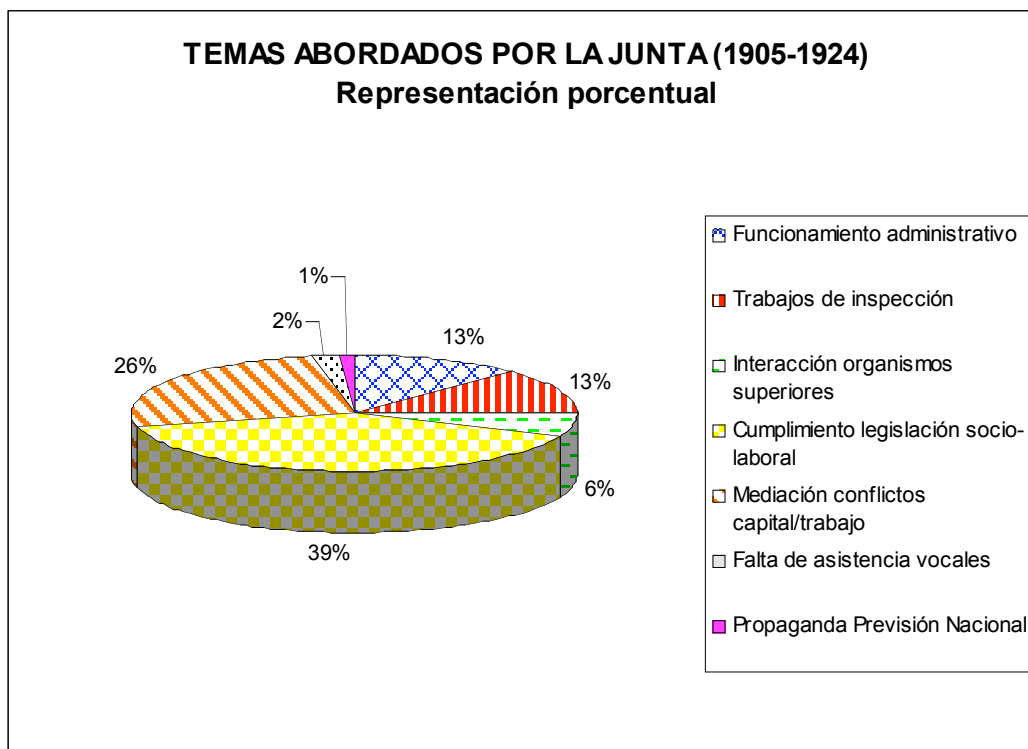
1.



Elaboración propia. Fuente: *Libros de actas de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo*.

AMT, Libros Manuscritos, sig. 781-782.

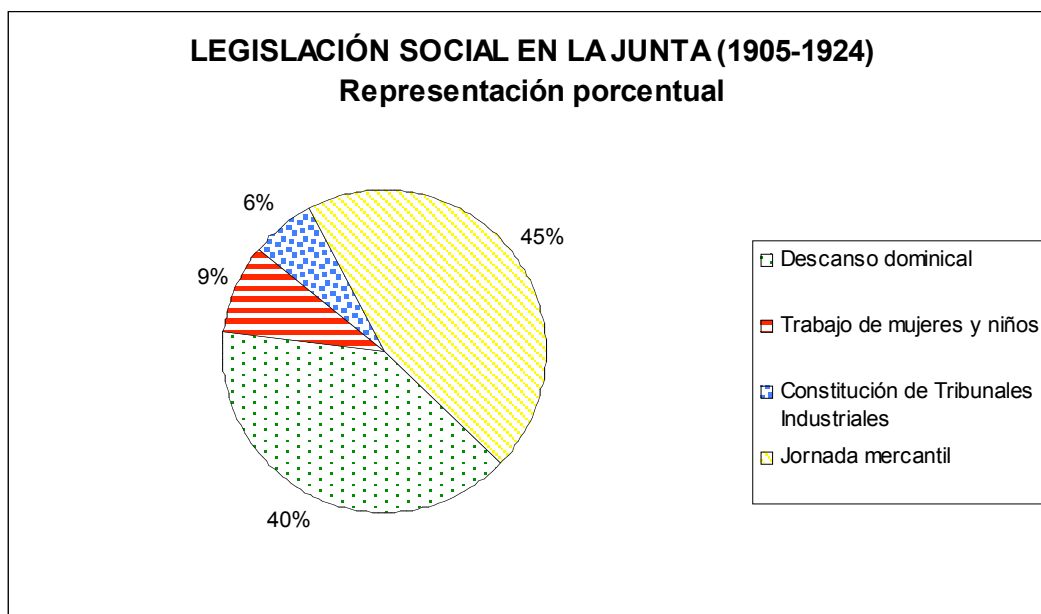
2



Elaboración propia. Fuente: *Libros de actas de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo*.

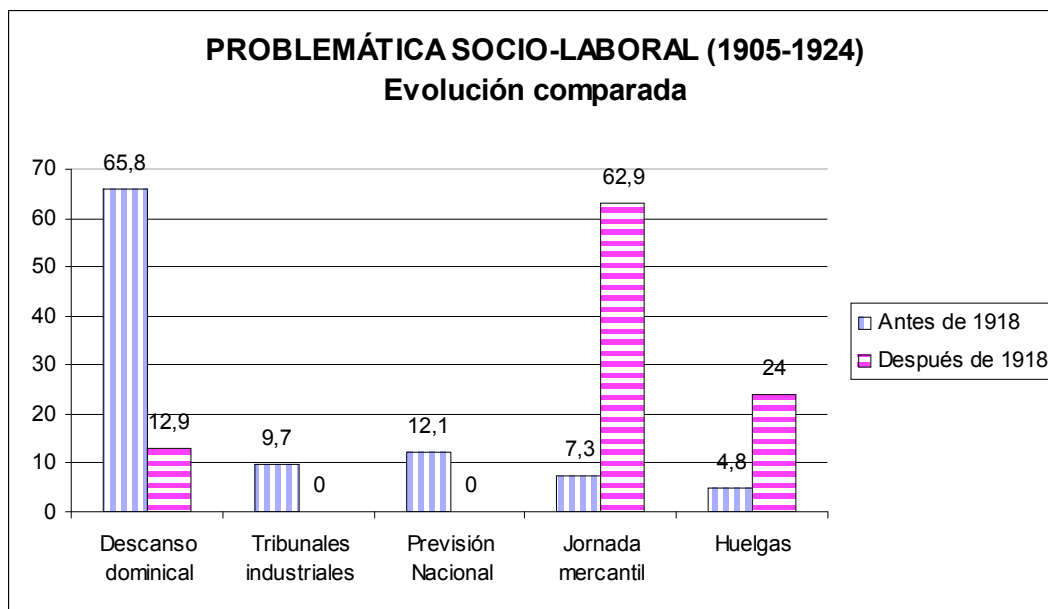
AMT, Libros Manuscritos, sig. 781-782.

3.



Elaboración propia. Fuente: *Libros de actas de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo*. AMT, Libros Manuscritos, sig. 781-782.

4.



Elaboración propia. Fuente: *Libros de actas de la Junta Local de Reformas Sociales de Toledo*. AMT, Libros Manuscritos, sig. 781-782.