

EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LA APLICACION DE LAS NORMAS LABORALES

SUMARIO :

1. *Los poderes normativos en el ámbito jurídico-laboral y las Reglamentaciones de Trabajo*: 1. Consideraciones previas. 2. La sentencia del Tribunal Supremo (Sala VI), de 22 de noviembre de 1968.—II. *La jerarquía normativa y las Reglamentaciones de Trabajo*: 3. Antecedentes inmediatos y aparición de las Reglamentaciones de Trabajo. 4. Reserva legislativa y competencia reglamentaria en materia laboral. 5. Significado de la Ley de Reglamentaciones. 6. Deslegalización de la materia y carencia de fuerza de Ley. 7. La reserva absoluta de Ley y la aplicación de las Reglamentaciones. 8. Potestad reglamentaria y jerarquía de las formas normativas.—III. *El principio de especialidad y las regulaciones normativas laborales*: 9. Especialidad y regulación administrativa de las relaciones laborales. 10. Los convenios colectivos como normas especiales.

I

LOS PODERES NORMATIVOS EN EL ÁMBITO LABORAL Y LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO

1. *Consideraciones previas*

La determinación de la trama normativa aplicable a las relaciones de trabajo dependientes es fruto de un complejo proceso selectivo entre las normas vigentes en un momento dado. El concurso normativo aparece, en realidad, como la trasposición técnico-jurídica del antecedente, concurso de poderes normativos que participan en la elaboración del sistema de Derecho del trabajo, sistema particularmente flexible y abierto históricamente en el seno del sistema jurídico general en el cual se integra (1).

La unidad del Derecho del trabajo se condiciona a la jerarquización de

(1) K. LARENZ: *Metodología de la ciencia del Derecho*, traducción de E. GIMBERNAT ORDEIG, Barcelona, 1966, págs. 147 y sigs. Sobre la configuración de tal sistema «abierto», vid., recientemente, J. J. GIL CREMADES: *Derecho e ideología*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 157, 1968, especialmente págs. 118-119, y bibliografía citada.

las fuentes de normas y de las formas de exteriorización de tales normas (2), en aquellos supuestos en que estas formas son exponentes de una previa regulación por el ordenamiento de los dominios reservados material y formalmente, otorgándose a la forma prescrita una función constante en relación con el contenido (3). Antecedente de esta jerarquización son los criterios que presiden la colisión opositiva entre las normas de las distintas fuentes normativas, criterios que permiten determinar «cual es la norma vigente entre dos o más en oposición», y en el concurso de normas señalar el modo de proceder para «encontrar la norma aplicable entre dos o más que son de posible aplicación» (4).

Bien porque estos criterios no estén fijados por el ordenamiento de una manera precisa e inequívoca, o porque la movilidad de los principios constitucionales del orden jurídico cambien, o —finalmente— porque aparezcan nuevas fuentes normativas, con anterioridad marginadas, o nuevas modalidades de exteriorización de las ya existentes, es lo cierto que la jurisprudencia acusará durante una etapa inicial una cierta inseguridad (5) en la identificación de los principios que se han de tener en cuenta para admitir la vigencia o la aplicación de ciertas normas en los supuestos de colisión o concurso, respectivamente. Sin embargo, es a esta misma jurisprudencia, en la mayoría de las ocasiones, a la que le toca la difícil tarea —como dice W. Friedmann (6)— de traducir en términos jurídicos la teoría económica de los poderes en equilibrio. Esta tarea puede convertirse en una valoración política si no están claramente marcados los dominios propios de cada una de las fuentes en el ordenamiento. Lo que realiza el juez al decidir sobre la eliminación de determinadas normas o sobre la aplicación preferente de otras, intentando cristalizar criterios decisorios para el futuro, es fijar para supuestos concretos el dominio del Poder legislativo y de la Administración, del poder normativo sindical y el del propio empresario, si tal poder puede atribuírsele a este último.

(2) N. BOBBIO: *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, pág. 60. J. L. VILLAR PALASÍ: *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Madrid, 1968, pág. 462.

(3) P. NEUMAN: *La Administración reguladora de la economía*, traducción de C. FERNÁNDEZ DE LA VEGA, Madrid, 1967, págs. 45 y 53, especialmente.

(4) J. L. VILLAR PALASÍ: *Op. cit.*, pág. 459.

(5) M. ALONSO OLEA: *La materia contenciosa laboral*, 2.^a edición revisada, Sevilla, 1967, págs. 111-112.

(6) *Corporate Power, Government by private Groups and the Law*, en «Columbia Law Review», vol. 57, 1957, pág. 164 y sigs., especialmente pág. 177; cit. por P. RESCIGNO: *Recenti mutamenti nella struttura e nella gerarchie dell'impresa*, en «Rivista delle Società», 1958, págs. 699.

En el Derecho del trabajo español la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo ha llegado a ser, en expresión de Borrajo Dacruz (7), tanto una «discutida cuestión técnica que divide a la doctrina científica», como «una gravísima cuestión práctica, pues la solución que se ofrezca al problema condicionará la posibilidad de su fiscalización por vía judicial». El problema no ha encontrado en las decisiones jurisprudenciales una línea de continuidad capaz de afirmar una doctrina clara y coherente en todos sus extremos (8). Por lo demás, la introducción en nuestro ordenamiento de los convenios colectivos sindicales, por la ley de 24 de abril de 1958, ha venido a multiplicar la complejidad que ya planteaban la concurrencia de los grupos normativos estatales en este sector del ordenamiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 (9), replantea, en el curso de una argumentación completa y documentada, algunos de los temas fundamentales debatidos en torno a la naturaleza y situación jerárquica de las Reglamentaciones de Trabajo. De ella merece destacarse, sin embargo, el particular énfasis que se reconoce al *principio de especialidad* en la aplicación de estas normas, nervio de la decisión judicial en cuestión, frente al *principio de acumulación* (10), que había sido aplicado por la Magistratura de instancia y en la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 13 de marzo de 1968 (11), cuya doctrina revisa el Tribunal Supremo, resolviendo el recurso en interés de la ley interpuesto por el fiscal del Tribunal Supremo. Justamente por tratarse de este peculiar recurso, el fallo de la Sala VI del Tribunal Supremo reviste, en este caso, un particular carácter para decisiones futuras, en la medida en que los «efectos jurisprudenciales» (art. 185 T.R.P.L.) agotan su eficacia, dirigida —en consecuencia— a «fijar la doctrina legal procedente» (art. 187, T. R. P. L.) para la decisión de casos similares en un futuro.

(7) *Introducción al Derecho español del trabajo*, vol. II, Madrid, 1969, págs. 116-117.

(8) Una buena selección de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el tema en BORRAJO: Op. et loc. cit.

(9) Cfr. en Aranzadi: 1968, marginal núm. 5.158.

(10) J. L. VILLAR PALASÍ: Op. cit., págs. 477 y sigs.

(11) Vid. dicha sentencia en *Jurisprudencia Social*, núm. 28, 1968, marginal 279 del Tribunal Central de Trabajo.

2. *La sentencia del Tribunal Supremo (Sala VI)
de 22 de noviembre de 1968*

El tema debatido en el recurso en interés de la ley que la mencionada sentencia resuelve, se resume en uno de sus considerandos: «... la mera lectura del recurso formalizado por el Ministerio Fiscal hace claramente resaltar que en todos los motivos propuestos late, como base del razonamiento, una sola cuestión relacionada con la aplicabilidad y vigencia de determinadas disposiciones legales reguladoras del trabajo en la explotación de minas de hulla, y, concretamente, si lo prevenido en la Ordenanza Hullera, aprobada por Orden Ministerial de 18 de mayo de 1964, ha de prevalecer sobre lo que se establece en el Decreto de 21 de septiembre de 1960 y las Ordenes Ministeriales de 8 de mayo de 1961 y 28 de agosto del mismo año, que lo desarrollaron, pues mientras en la sentencia del Tribunal Central que en interés de la ley se combate, se entiende que son de preferente aplicación las disposiciones últimamente citadas sobre las prevenciones de la Ordenanza Hullera en cuanto se contradigan, por ser este último ordenamiento, aunque posterior y de carácter especial, de menor rango legal que los Decretos y las Ordenes que los desarrollaron, participando, por ello, de su jerarquía normativa, y por lo que no expresa ni tácitamente pueden ser derogados por aquella Ordenanza de rango inferior, el Ministerio Fiscal entiende en su recurso que en la materia objeto de la contienda deben prevalecer las normas de la Ordenanza Hullera, porque su carácter especial les confiere primacía sobre las de carácter general, porque son de fecha posterior a las que se aplicaron en la sentencia doctrinalmente impugnada y porque no son de rango inferior a éstas, dado que habiéndose dictado aquella Ordenanza de acuerdo, en la materia y en la forma, con la ley de 16 de octubre de 1942, participa de su mismo rango y debe ser aplicada, en cuanto específicamente regula, antes que los preceptos legales de índole social que vinieron rigiendo anteriormente con carácter de generalidad, en interpretación *a contrario sensu* del artículo 12 de la citada ley reguladora del procedimiento para la redacción y promulgación de las Reglamentaciones de Trabajo.»

La normativa de carácter general cuya inaplicación se establece está constituida por el Decreto de 21 de septiembre de 1960 (modificado en sus primeros artículos por el de 15 de febrero de 1962), desarrollado por las Ordenes de 8 de mayo y 28 de agosto de 1961. Frente a decisiones jurisprudenciales anteriores del propio Tribunal Supremo, en las cuales se ponía en

tela de juicio la aplicabilidad de este conjunto normativo (12), la sentencia de 22 de noviembre de 1968 admite y reafirma la vigencia y la aplicabilidad del mismo en los casos en que así proceda, criterio que da continuidad —por cierto— a algunas decisiones anteriores de la propia Sala VI (13) y concordante —por lo demás— con la sentencia del Tribunal Central, cuya doctrina se revisa reiteradamente en el mismo año, en términos literales en buena parte, en la de 21 de septiembre, decidiendo sobre el mismo supuesto (14).

Por lo demás, en uno de los considerandos iniciales de la sentencia que se comenta, el Tribunal Supremo centra en sus precisos términos la cuestión discutida a efectos jurisprudenciales, no como de *colisión* normativa, de la que se siga la nulidad de la disposición que se deja de aplicar, sino de verdadero *concurso* o concurrencia de normas que pueden aplicarse a la regulación de una misma situación de hecho: «... así planteado el problema ha de convenirse en la plena vigencia en todo el ámbito laboral de los Decretos de 21 de septiembre de 1960 y 15 de febrero de 1962, así como de las Ordenes de 8 de mayo y 28 de agosto de 1961 que desarrollaron a aquél, y también en el pleno imperio y fuerza de obligar, como inserta en el Ordenamiento jurídico laboral de la Orden de 18 de mayo de 1964 que aprobó la Ordenanza Hullera..., contemplándose una coexistencia temporal en el orden jurídico de unas y otras disposiciones legales, coexistencia que no plantea problema alguno en cuanto sus respectivas prevenciones son compatibles o regulen supuestos diferentes; pero cuando esas diversas normativas regulen una misma materia laboral y sus previsiones, ordenamientos o mandatos sean distintos o contradictorios, surge el problema de su aplicabilidad al caso concreto y la necesidad de definir cuál de ellas debe prevalecer, en cuanto a imperio y vigencia, para la resolución en derecho de los distintos problemas que, al respecto, pueden ser planteados; supuesto éste que es justamente el que se da en el caso contemplado, al reclamarse horas extraordinarias cuya regulación y valoración es distinta en las disposiciones legales que antes se calendaron.»

La fundamentación de la doctrina que sienta a efectos jurisprudenciales el Tribunal Supremo gira en torno a dos ejes principales: la *naturaleza* de las Reglamentaciones de trabajo y de su fuerza de obligar, de una parte; de

(12) Un completo resumen de las decisiones del Tribunal Supremo recaídas sobre este Decreto y disposiciones complementarias en MEDINA MARAÑÓN: *Leyes Sociales de España*, 3.^a edición, Madrid, 1968, II parte, pág. 62.

(13) Así, en las sentencias de 11 de junio de 1966 y 11 de abril de 1967.

(14) Cfr. *Jurisprudencia Social*, núm. 30, 1968, marginal 592 del Tribunal Central de Trabajo.

otra, el *carácter especial* de dichos cuerpos normativos, que trae aparejado su preferente aplicación sobre la normativa general.

El tema de la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo merece se analice preferentemente porque en él está comprometida la aplicación del principio de la *lex posterior*, así como el de la prevalencia de las Reglamentaciones por su rango jerárquico. De otro lado, la *amplitud de esta especialidad* de las Reglamentaciones, para decidir sobre su inmediata aplicación en los supuestos de concurrencia con las normas de alcance general, depende de las conclusiones que se alcancen tras el examen de tal naturaleza y rango jerárquico (15). La especialidad no puede suponer en el ámbito jurídico-laboral una desintegración de la unidad de estructura del ordenamiento de las relaciones laborales en regulaciones sectoriales, pese al carácter diversificado y concreto», especialmente acentuado de esta rama jurídica (16). La dificultad reside, justamente, en trazar los límites por los cuales ha de concurrir la aplicación preferente de la norma especial, lo cual —como se verá— no es un problema exclusivo de este sector del Derecho.

II

LA JERARQUÍA NORMATIVA Y LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO

Aunque en la decisión que se examina la concurrencia se plantea respecto a la Ordenanza Hullera, aprobada por Orden Ministerial de 18 de mayo de 1964, parece preferible tratar, en general, de las Reglamentaciones de

(15) La norma especial desplaza a la general para su aplicación al caso concreto, pero no la deroga. Sin embargo, ha sido muy frecuente el entender que la norma especial derogaba a la general, a partir de un texto del Digesto en tal sentido (... *In toto iure generi per speciem derogatum et illud potissimum habetur, quod ad speciem di rectum est*). Como expresa VILLAR, sin embargo, «el sentido de la *lex specialis* alude concretamente al problema de la aplicación de la norma apropiada y no a la *derogatio*, es decir, al problema de vigencia». La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 incurre en esta «metonimia jurídica» al tomar en sentido literal la expresión romana sobre la prevalencia de la norma especial. En concreto, argumenta el Tribunal Supremo que cuando la norma general y la especial no sean compatibles o regulen supuestos diferentes, sino todo lo contrario «surge el problema de su aplicabilidad al caso concreto y la necesidad de definir cuál de ellas debe prevalecer, en cuanto a su imperio y vigencia...» Como más adelante se trata, el problema consiste en delimitar el ámbito en el que puede primar lo especial sin quebrar el límite del principio de legalidad.

(16) A. BRUN y H. GALLAND: *Droit du Travail*, París, 1958, págs. 170 y 185.

Trabajo. En verdad, las Ordenanzas Laborales no son más que una especie dentro del género (17), y como expresa la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1968 (Sala IV) «a todos los efectos jurídicos, incluso el de su elaboración, deben valorarse como Reglamentaciones de Trabajo». La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 ha vuelto a una calificación de naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo que parecía, al menos de momento, superada: «Es reiterada la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 28 de marzo de 1955, 1 de febrero de 1956 y 16 de octubre de 1961, entre otras), que vienen diciendo de las Reglamentaciones de Trabajo redactadas y promulgadas conforme a la ley de 16 de octubre de 1942 participan en su mismo rango legal y tienen, por ello, su misma fuerza de obligar, con lo que carece de base doctrinal pretender que la Ordenanza Hullera aprobada por Orden Ministerial de 18 de mayo de 1964 tenga rango legal inferior al Decreto de 21 de septiembre de 1960, ordenador del salario en general...» Una parte de la doctrina científica española ha afirmado el carácter de leyes delegadas para calificar en su fuerza de obligar a las Reglamentaciones de Trabajo (18). Con posterioridad se sostuvo la tesis de que eran reglamentos delegados (19), calificación con la que se negaba tuvieran fuerza de ley, sometiénolas así al orden jerárquico del artículo 23,2 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (ley Régimen Jurídico, Decreto de 26 de julio de 1967, que contiene el Texto Refundido). Más recientemente, se puso en tela de juicio el que puedan tener cabida en el ordenamiento español la categoría de los reglamentos delegados (20). A partir de aquí se ha apuntado el que son aquellos cuerpos normativos labo-

(17) G. BAYÓN y E. PÉREZ BOTIJA: *Manual del Derecho del Trabajo*, 7.^a edición, Madrid, 1967-8, pág. 168.

(18) G. BAYÓN y E. PÉREZ BOTIJA: *Op. cit.*, págs. 160-162.

(19) J. A. GARCÍA TREVIANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1964, págs. 274-276. BORRAJO: *La naturaleza jurídica de las Reglamentaciones de Trabajo*, en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 53, 1962, págs. 41-44, especialmente M. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El principio de norma más favorable y las Reglamentaciones de Trabajo*, ibidem, págs. 236 y sigs. M. ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, 2.^a edición, Barcelona, 1967, pág. 129.

(20) En expresión de DE LA VILLA, dicho encuadramiento técnico de las Reglamentaciones de Trabajo «tiene también ángulos muertos en nuestro Derecho positivo»; en, *Los condicionamientos sociolaborales del desarrollo económico y su impulsión por los órganos de la Administración laboral*, en el volumen sobre «Estudios de Administración laboral», Madrid, 1966, pág. 46, y la referencia a la crítica de GARCÍA DE ENTERRÍA. De «reglamentos autorizados» habla R. ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*, 2.^a edición, Madrid, 1966, págs. 103-104.

rales «verdaderos reglamentos» (21), sin mayores explicaciones, o explicando más tal calificación —así Borrajo (22)—, reglamentos «que son resultado de un proceso de deslegalización». En cualquier caso, el afianzamiento de la tesis reglamentaria parecía cobrar fuerza expansiva también para la doctrina jurisprudencial (23). Por ello, parece plenamente justificado pensar que «el problema se ha agravado» con la doctrina sentada en la sentencia de 22 de diciembre de 1968 (24).

3. Antecedentes inmediatos y aparición de las Reglamentaciones de Trabajo

Las dificultades presentes en torno a la búsqueda del grupo normativo aplicable a causa de la situación opositiva que llegue a crearse entre normas de origen estatal, era impensable se pudieran presentar, con la amplitud y gravedad actuales, en el sistema de fuentes de regulación establecido en la L. O. T. de 21 de noviembre de 1931. En efecto, el artículo 9.º de esta última disposición (25), regulaba este sistema de fuentes de una manera precisa, concediendo —al menos en principio— poco lugar al equívoco, no sólo por la distinta naturaleza y origen de dichas fuentes de regulación (voluntad de las partes, bases de trabajo y acuerdos de los Jurados mixtos o Comisiones paritarias, pactos colectivos entre las asociaciones profesionales), sino por la definición de tales instrumentos normativos que contenían los preceptos siguientes (arts. 10, 11 y 12) y —fundamentalmente— por la explícita formulación del principio de norma más favorable con censurable rigor.

(21) A. GUAITA MARTORELL: *Derecho administrativo especial*, II (reimpresión), Zaragoza, 1965, pág. 195.

(22) E. BORRAJO DACRUZ: *La técnica de la legislación delegada en la Seguridad Social*, en «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», 1967, núm. 3, especialmente páginas 709-710. Idem: *Introducción...*, cit., págs. 116-117.

(23) Una amplia referencia de la prevalencia jurisprudencial de la tesis reglamentaria en BORRAJO: *Introducción...*, op. cit., pág. 116.

(24) BORRAJO: Op. et loc. cit.

(25) Dicho artículo 9.º expresaba: «El contrato de trabajo, siendo su objeto lícito, tiene por norma general la voluntad de las partes libremente manifestadas.

Sin embargo de lo dispuesto en el párrafo anterior, no será válido el contrato que sea contrario en perjuicio del trabajador: 1.º A las disposiciones legales. 2.º a las bases de trabajo y acuerdos de los Jurados mixtos o Comisiones paritarias legalmente reconocidas al efecto. 3.º A los pactos colectivos celebrados por las Asociaciones profesionales acerca de las condiciones del trabajador en sus ramos, industria o demarcación». El artículo 10 definía y delimitaba lo que se comprendía bajo la expresión «disposiciones legales», el 11 las «bases de trabajo» y el 12 los «pactos colectivos».

Ciertamente, en la práctica se obstaculizaba seriamente cualquier regulación flexible más beneficiosa para los trabajadores *en su conjunto*: de una parte, las bases de trabajo no podían establecer ninguna condición menos favorable para los trabajadores que las determinadas en las disposiciones legales (artículo 11); de otra, los pactos colectivos no podían fijar «condiciones del trabajo ninguna que fuere menos favorable para los trabajadores que las determinadas en las disposiciones legales, y en las bases adoptadas por los Jurados mixtos o Comisiones paritarias legalmente establecidas» (art. 12).

Interesa reparar en un dato: Hasta 1944 continúa vigente en el nuevo Estado la ley de Contrato de Trabajo, y —por tanto— las Reglamentaciones de Trabajo se comienzan a dictar y a aplicarse estando vigente un texto legal que no le hacía un sitio específico a estos cuerpos de normas estatales, con vocación de regulación «totalitaria» de las condiciones de trabajo (26). El Decreto sobre regulación de las condiciones de trabajo, de 21 de marzo de 1941, fija un sistema de establecimiento estatal de regulación por ramas profesionales para cubrir el vacío dejado por el procedimiento anterior de los Jurados mixtos, dando cumplimiento a lo establecido por el Fuero del Trabajo en su Declaración IV. Dicha disposición es el núcleo de la regulación que en 1942 se eleva a rango legal, con la adición de preceptos nuevos y la corrección de otros ya existentes.

En el sistema de fuentes reguladoras del contrato de trabajo de la ley de Contrato del Trabajo de 1931, las Reglamentaciones de Trabajo se sitúan entre las disposiciones legales. Aunque han venido a sustituir en la práctica a las bases de trabajo de los Jurados mixtos, la unidad de origen y de naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo, con otras normas estatales, rompe el criterio de distinción y subordinación que era válido para aquellas bases de trabajo y que, de manera precisa, regulaba la ley de Contrato de Trabajo de 1931. Es más, las Reglamentaciones de Trabajo nacen con la misma tendencia a convertirse en regulación general que animaba a las bases de trabajo de los Jurados mixtos, cuya función era —a tenor de lo dispuesto en la ley de 27 de noviembre de 1931— «determinar para el oficio o profesión respectivo las condiciones generales de reglamentación del trabajo». La refundición de la ley de Contrato de Trabajo que se lleva a efecto en 1944, por el Decreto de 26 de enero, y de la cual aparece la vigente ley de Contrato de Trabajo, mantiene el equívoco que va a perpetuarse desde entonces por la dificultad de encontrar los naturales límites a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley de Regla-

(26) Con ello se quiere significar, expresa ALONSO GARCÍA, «que toda Reglamentación pretende la regulación de todas las materias que pueden ser objeto de una relación laboral». Op. cit., pág. 128.

mentaciones de Trabajo de 1942, así como por la indeterminación que ha pesado desde entonces sobre la verdadera naturaleza normativa de las Reglamentaciones de Trabajo.

4. *Reserva legislativa y competencia reglamentaria
en materia laboral*

La lectura de la Exposición de Motivos de la ley de 16 de octubre de 1942, que establece normas para regular la elaboración de las Reglamentaciones de Trabajo resulta de gran provecho para introducirnos en el análisis de la cuestión formulada. Se mencionan en aquélla: el Decreto de 4 de mayo de 1931, elevado a rango de ley por la de 9 de septiembre del mismo año, que atribuía competencia exclusiva al antiguo Ministerio de Trabajo y Previsión para la «propuesta, aplicación e inspección de las leyes de trabajo en todos los ramos de la actividad nacional»; la Declaración III del Fuero del Trabajo; la ley de 8 de agosto de 1939, cita de la mayor trascendencia, no sólo porque en virtud del mismo se lleve a efecto el desdoblamiento funcional del antiguo Ministerio de Organización y Acción Sindical, entre el Ministerio de Trabajo, departamento que se restablece, y la transferencia a F. E. T. y de las J. O. N. S. «de todos los asuntos directamente relacionados con las actividades sindicales», sino —de manera eminente— por la confirmación y ampliación que se hace en el artículo 7.º de los poderes que corresponden al Jefe del Estado («suprema potestad de dictar normas jurídicas del carácter general, conforme al artículo 17 de la ley de 30 de enero de 1938, y radicando en él de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de leyes o de Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquél de tales disposiciones o resoluciones»); por último, se menciona el precitado Decreto sobre regulación de condiciones de trabajo de 21 de marzo de 1941.

La justificación que se hace en esta Exposición de Motivos de la utilización de la ley formal para regular la materia, resulta también ilustrativa: «La importancia que va adquiriendo cuanto se relaciona con esta materia (...) obliga a establecer de manera taxativa y en norma del más elevado rango jerárquico, los requisitos que deban llenar tales *disposiciones reglamentarias* (27) en las distintas actividades, y la trayectoria procesal que deben seguir las pro-

(27) El subrayado es mío.

puestas que en esta trascendental esfera sean formuladas por las Delegaciones sindicales o por otros organismos.» Del tenor literal parece derivarse, por tanto, que no estaba en la mente del legislador el reconocer a las Reglamentaciones de Trabajo rango legal sino reglamentario.

El punto de partida de un sector de la doctrina española para sacar a colación el rango material de leyes concurrentes en las Reglamentaciones de Trabajo, es múltiple (28): «Por ser la ley de Reglamentaciones anterior a la vigencia de las Cortes, por recoger funciones antes abandonadas por el Estado, por necesidad de un régimen más flexible que la ley formal, una materia más importante que gran parte de las leyes se entregó a la Administración y, sin reconocerlo formalmente, se delegó en ella una facultad legislativa, y así, cuando se aprueba una Reglamentación, no se ejerce potestad reglamentaria, se legisla, aunque formalmente se dicten como Ordenes del Ministerio de Trabajo.» Una construcción de esta tesis a partir de los preceptos positivos se intentó fundamentar por Alonso García (29) con agudeza, a partir del artículo 10,4 de la ley de Régimen Jurídico y el propio artículo 1.º de la ley de Reglamentaciones de Trabajo. Por lo demás, los argumentos aducidos para justificar la fuerza de la ley de las Reglamentaciones de Trabajo no han encontrado una continuada aceptación en la jurisprudencia, particularmente el relativo a la fuerza derogatoria de otras leyes formales, que repetidamente ha sido negado en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 25 de febrero de 1961 (30), cuya doctrina se reitera hasta la muy cercana de 24 de mayo de 1968 (Sala VI). Por tal razón, presenta visos de desconcierto y sorpresa la aceptación de aquella tesis por la decisión que se comenta, de 22 de noviembre de 1968.

Un replanteamiento del tema de la naturaleza y eficacia de las Reglamentaciones del Trabajo exige volver a las fuentes positivas que delimitan los dominios de la ley y los del Reglamento, cuestión que no aparece formulada unitaria y claramente en tales fuentes, debiéndose proceder a su tratamiento recogiendo los rasgos particulares de un proceso evolutivo, que se inicia en 1936 y no está aún cerrado, dado que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, mantiene en vigor, hasta que se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión, las leyes de 30 de enero de 1938 y 9 de agosto de 1939.

La clave del tema parece debe situarse en la existencia de una noción

(28) G. BAYÓN CHACÓN y E. PÉREZ BOTIJA: *Manual...*, cit., pág. 161.

(29) *Derecho del trabajo*, tomo I, Barcelona, 1960, pág. 373.

(30) Vid. los sendos comentarios de BORRAJO y RODRÍGUEZ PIÑERO a esta sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV), en el número 53 de la REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, ya citada.

estricta de *ley material* (31) en el sistema político-constitucional de producción de normas, sistema que explicita y perfecciona la Ley Orgánica del Estado, aunque —en este punto— ya había quedado precisado con el artículo 26 de la ley de Régimen Jurídico de 1957. En efecto, este último precepto, al fijar el límite de la potestad reglamentaria está marcando sustantivamente al alcance de la reserva de ley: «La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes.»

Aquel precepto lo reproduce en sus propios términos el artículo 41 de la Ley Orgánica del Estado, por lo que a la Administración en general respecta, reiterándose con referencia al Gobierno, en el artículo 52 de la misma ley Fundamental, «que no podrá dictar disposiciones que, de acuerdo con los artículos 10 y 12 de la ley de Cortes, *deban revestir forma de ley*». Con ello se pone de manifiesto que la forma de ley no se arbitra con independencia de un contenido, sino que determinadas materias imponen la forzosidad de la forma de ley, lo que no excluye, sin embargo, el que puedan existir disposiciones con fuerza de ley que no posean esta exigencia estricta de regulación legal. De esta manera se permite se integren en la reserva legal materias que no son las específicamente enunciadas en el artículo 10 de la ley de Cortes —apartados comprendidos entre el a) y el e)—, a través, justamente, de la posibilidad regulada en dicho precepto —apartado m)— de que el pleno de las Cortes conozca de «las demás leyes que el Gobierno, por sí, o a propuesta de la Comisión correspondiente decida someterle». De otra parte, hay una cierta «*vis atractiva* de la ley», en expresión de Villar Palasí (32) que tiene lugar a través del cauce ya señalado, así como del que se recoge en el artículo 12,1 de la ley de Cortes. Este precepto atribuye a la competencia de las Comisiones de las Cortes las disposiciones que no estén comprendidas en el artículo 10 y que deban revestir forma de ley, en razón de que «así lo establezca alguna ley posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el presidente de las Cortes, un ministro designado por el Gobierno, un consejero perteneciente a la Comisión permanente del Consejo Nacional, un procurador en Cortes con título de letrado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dicta-

(31) A. GALLEGO ANABITARTE: *Ley y Reglamento en España*, en «Revista de Administración Pública», núm. 57, 1968, págs. 111 y sigs. En contra, entre otros R. ENTRANA CUESTA: Op. cit., pág. 80. Sobre la evolución de los poderes normativos en el Nuevo Estado, R. FERNÁNDEZ CARVAJAL: *La Constitución española*, Madrid, 1969, páginas 84-107.

(32) VILLAR PALASÍ: Op. cit., pág. 294.

men a requerimiento del Gobierno o de la Comisión permanente de las Cortes.»

Por lo que se refiere a la fijación de la reserva legislativa *por una ley posterior a la de Cortes*, la ampliación explícita de mayor relieve fue la establecida en el artículo 34 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945: «Las Cortes votarán las leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero.» No obstante, la legitimidad de actuación del Estado y sus agentes en relación con los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles, no puede entenderse condicionada a la previa existencia de una norma de rango legal, salvo en los casos en que estrictamente así se establezca (artículos 9 y 16), y no así en los restantes en los cuales se hace referencia a la ley en un sentido ambiguo y general por lo menos (arts. 2.º, 3.º, 8.º, 10, 15, 18, etc.). Por lo demás, no parece derivarse de este «aumento de la reserva legal», la posibilidad de establecer una «deslegalización» respecto de determinadas materias (33), lo cual —en el sentido que más adelante se trata— puede darse con base al artículo 26 de la ley de Régimen Jurídico y 41 de la L. O. R. De todas formas, cuanto pueda quedar incluido en la reserva legal en desarrollo de lo previsto en el Fuero de los Españoles estaba ya sintéticamente formulado en el artículo 10 de la ley de Cortes, que se refiere muy ampliamente a «los derechos y deberes de los españoles».

De otra parte, la actuación de la Comisión dictaminadora sobre si una disposición ha de revestir forma de ley, se lleva a efecto formando su parecer a partir de la reserva legislativa ya señalada en el artículo 10 de la ley de Cortes y artículo 34 del Fuero de los Españoles. Por todo ello puede decirse no está en el espíritu que anima a las leyes Fundamentales el que las Cortes amplíen la reserva de ley para condicionar sobre otras materias la producción normativa futura al procedimiento de elaboración legal, salvo si la «entrega» de la materia —hasta entonces en el ámbito reglamentario— le viniera del propio Gobierno (ley de Cortes, art. 10, m). Con el fin de evitar esta extralimitación de las Cortes, el artículo 12,2 de la ley de Cortes establece un procedimiento para que el presidente de éstas, por propia iniciativa o a petición del Gobierno, requiera el dictamen de la Comisión a que se refiere el número 1 del propio precepto, cuando, con ocasión del estudio de un proyecto, proposición de ley o moción independiente, se planteara alguna cuestión *que no fuera de competencia de las Cortes*. Ciertamente, la solución arbitrada para dejar a salvo las potestades de la Administración es distinta y menos enérgica que la prevista en el artículo 5.º de la Constitución fran-

(33) En contra, J. L. VILLAR PALASÍ: Op. cit., pág. 295.

cesa de la V República (aprobada por referéndum de 5 de octubre de 1958) (34), pero no muy distante de la misma, dado que la *intentio* es la misma: evitar la intervención del órgano legiferante en la regulación de materias que no requieren tal intervención, conforme a lo previsto en las normas constitucionales al respecto. En sentido inverso, el Gobierno ha de respetar «aquellas materias que sean de exclusiva competencia de las Cortes», y para esta finalidad la Ley Orgánica del Estado regula el recurso de contrafuero (art. 59).

Cuanto se ha expuesto presupone la existencia de un concepto de ley estricto y limitado en el Derecho positivo español, que Gallego Anabitarte (35) ha intentado poner en circulación recientemente: «Es ley, tiene que tener forma de ley en España, de acuerdo con la ley de 30 de enero de 1938, artículo 17, *las disposiciones y resoluciones cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del Ordenamiento jurídico del país.*» Este concepto de ley como norma *principal y estructural*, continúa diciendo, «informa la relación de materias en las que deberá, obligatoriamente, conocer las Cortes en Pleno: artículo 10 (dejando de lado las leyes de 1938 y 1939)». Lo que no quiere decir, por supuesto, que en la labor normativa del Nuevo Estado tal correspondencia entre la materia y la forma legal se hayan observado escrupulosamente, no revistiendo forma legal la regulación de muchas materias principales y utilizándose en otros casos para materias de menor trascendencia la forma legal.

A partir de este concepto material de ley, ha de delimitarse el poder normativo reglamentario. Para ello, se cuenta en la actualidad con un precepto de rango constitucional el artículo 13, II, de la Ley Orgánica del Estado, que recoge en toda su amplitud lo que se incluye en la potestad reglamentaria. Sin embargo, su delimitación ya se había llevado a efecto con anterioridad: de una forma positiva, desde las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, actualizado en época más reciente por la ley del Régimen Jurídico de 1957 y la de Procedimiento Administrativo de 1958; negativamente, por lo que no estaba incluido en la reserva legal, conforme a lo ya expuesto.

Hay un sensible cambio de signo en la delimitación del poder reglamentario de la Constitución de 1931 respecto de la legalidad que abre el Nuevo Estado. En la ordenación de la función administrativa de la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931, se fija su ámbito según la técnica tradicional del constitucionalismo español. El artículo 79 reducía el ejercicio del

(34) Dicho artículo expresa: «Les matières autres que cellesqui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes du forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets, après avis du Conseil d'Etat.»

(35) Op. cit., pág. 127.

poder reglamentario a «la ejecución de las leyes», no progresando en la fase de elaboración constitucional la redacción del proyecto que ampliaba este poder a la producción de los reglamentos e instrucciones que fueran necesarios para «la buena marcha de la Administración», más concorde para facilitar las tareas que ha de acometer con flexibilidad y eficacia un Estado contemporáneo (36). Dicha limitación del ámbito de lo reglamentario, tenía como antecedente institucional la ubicación de toda la potestad legislativa en el pueblo «que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados» (art. 51 de la Constitución de 1931).

En el sistema de legalidad que se inaugura en 1938, y que se cristaliza en los preceptos de orden constitucional de 1942 —art. 10 de la ley de Cortes— y 1967 —arts. 40, 41 y 52 de la Ley Orgánica del Estado—, al estar acotado el campo de la reserva de la ley, la potestad de la Administración se determina negativamente pero *in extenso*: el Gobierno no puede dictar disposiciones que deban revestir forma de ley, de acuerdo con los artículos 10 y 12 de ley de Cortes (art. 52 de la Ley Orgánica del Estado), salvo en los casos de autorizaciones expresas de las Cortes sancionados por el Jefe del Estado (art. 51). Con carácter general para la Administración esta prescripción se hace también en el artículo 41. Sin embargo, el papel de la Administración en general y del Gobierno como órgano motriz de la misma, crecen hasta confines de incierta fijación: la Administración... asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general» (art. 40 de la Ley Orgánica del Estado). A partir de esta amplitud de fines de la Administración hay que interpretar la participación del Jefe del Estado en la actividad reglamentaria (quien «dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros» art. 13, I) y el contenido de las funciones del Consejo de Ministros («órgano que determina la política nacional asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos») (art. 13, III) (37). Por lo demás, de esta potestad reglamentaria participan singularmente los ministros (art. 25 de la ley de Régimen Jurídico y art. 20 de la Ley Orgánica del Estado) en cuanto afecta a los asuntos de sus Departamentos.

De la configuración de nuestro actual sistema de producción normativa

(36) Vid. S. MARTÍN RETORTILLO: *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español*, en «Revista de Administración Pública», número 26, 1958, págs. 11 y sigs. A. GALLEGU ANABITARTE: *Ley y Reglamento en España*, cit., págs. 89 y sigs.

(37) Sobre el Consejo de Ministros, vid. un tratamiento completo en GUAITA: *El Consejo de Ministros*, Madrid, 1967, especialmente págs. 60 y sigs. A. GALLEGU ANABITARTE: *Op. cit.*, págs. 111-2.

se llega a una conclusión, que puede parecer herética desde el punto de vista de los principios del constitucionalismo clásico: «No cabe en España —dice Gallego Anabitarte (38)— la vieja dicotomía función legislativa y ejecutivo, sino: a), *función normativa principal*, Cortes, y b), *función normativa secundaria*, potestad reglamentaria autónoma y ejecutiva, orden que supone una radical diferencia con el sistema jurídico constitucional occidental.» Sin embargo, aunque parezca extraña es esta conclusión, a nuestro juicio, la que se deriva de los textos que regulan la distribución de poder entre las Cortes y la Administración en orden a la producción normativa estatal.

Cuanto se ha expuesto centra el examen del tema de la naturaleza de las Reglamentaciones de Trabajo en el ordenamiento positivo español. Estos cuerpos normativos actualizan el régimen de monopolio en la fijación de condiciones de trabajo que atribuía al Estado la Declaración III, 4, del Fuero del Trabajo. En la primitiva redacción ya aparece una palabra —el término «bases»— que se prestaba, ciertamente, a una interpretación equívoca («El Estado fijará bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las Empresas»). En la modificación que introduce la Ley Orgánica del Estado se precisa que el monopolio estatal versa sólo sobre «las bases *mínimas* para la ordenación del trabajo». Marginando aquí el tema de si la primera redacción toleraba o no la introducción de un sistema de contratación colectiva (39) procede reparar en este momento en la forma en que se concretó positivamente el mandato del Fuero del Trabajo en relación a la regulación de las condiciones de trabajo.

El artículo 1.º de la ley de Reglamentos de Trabajo de 1942 no utiliza el término bases; aún más, al referirse a «toda la materia relacionada con la Reglamentación del Trabajo» añade una definición de lo que se quiere significar: «Regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades.» La diferencia entre la redacción del Fuero del Trabajo que se refiere al Estado en general, y la limitada significación que tienen las Reglamentaciones del Trabajo en la actuación del monopolio de regulación estatal, no es una cuestión intrascendente. La utilización que se hace del término «bases», de por sí inconcreto y carente técnicamente de significado jurídico, en el Fuero del Trabajo (Declaración III, 4) concuerda con la referencia a las «bases del Derecho social» como materia que es

(38) Op. cit., pág. 128.

(39) G. BAYÓN CHACÓN: *La interpretación dinámica del Fuero del Trabajo*, en «Revista de Trabajo», núm. 2, 1963, págs. 45-46. Más recientemente en *Las transformaciones modernas en el Derecho del trabajo español*, en «Cuadernos del Centro de Estudios Sindicales», núm. 17, 1962, págs. 37-38.

reserva de ley del artículo 10, i) de la ley de Cortes, pero excede y supera «la regulación sistemática de condiciones mínimas», cuyo procedimiento de laboración regula la ley de Reglamentaciones de Trabajo.

La conclusión que se pretende derivar de lo expuesto es fácil adivinarla: las Reglamentaciones de Trabajo no son normas que exijan, por la importancia de la materia sobre la que recaen, una regulación por ley, forma estrictamente reservada a materias «principales» y con carácter exclusivo a sus «bases», sin perjuicio de que el Gobierno acuerde someter a las Cortes proyectos de ley de menor trascendencia o mayor amplitud, ampliándose así la reserva legal en punto a la modificación posterior de dichas disposiciones. Cabe complementar desde el punto de vista jurídico-positivo esta conclusión, con las siguientes señalizaciones:

a) La fijación de condiciones mínimas de trabajo no era una cuestión principal en el precedente orden constitucional de fuentes de producción jurídica, y la ley de Contrato de Trabajo de 1931 admitía y regulaba las bases de trabajo de los Jurados mixtos y los pactos colectivos para igual función. Si este planteamiento era congruente con el sometimiento riguroso al Poder legislativo del constitucionalismo republicano, resulta extraño que el legislador de 1942 considere la misma materia incluida en la reserva legal.

b) Tampoco parece viable estimar el establecimiento de tales condiciones mínimas por el Estado como materia referida a la esfera de derechos individuales de los ciudadanos (art. 10, F, de la ley de Cortes) en sus aspectos «básicos». La Reglamentación de Trabajo no regula derechos y deberes del trabajador ciudadano en general, sino del trabajador en cuanto presta su actividad en una determinada rama profesional; carecen —en consecuencia— también desde este punto de vista, de carácter básico. A igual conclusión se llega reparando en la incidencia de esta regulación obligatoria sobre la propiedad y la libertad individuales (entendida, en este caso, como disponibilidad sobre el propio trabajo y libertad de contratación), dado que no es posible mantener una reserva de ley en estas materias, partiendo de los principios de las leyes Fundamentales (art. 30 del Fuero de los Españoles y Declaración X de la ley de Principios Fundamentales), puesto que las declaraciones más próximas consagran solamente el deber de que la iniciativa privada sea «estimulada, encauzada y en su caso suplida, por la acción del Estado» (Declaración X de la ley de Principios Fundamentales), estando «todas las formas de propiedad subor-

dinadas a las necesidades de la Nación y del bien común» (Fuero de los Españoles, art. 30).

c) Por último, si se aproxima en trascendencia la fijación de salarios mínimos a las intervenciones sobre los precios de venta, sin que con ello se pretenda ver en el trabajo una mercancía, es fácil comprobar cómo el establecimiento de precios de venta oficiales ha sido una materia regulada por la Administración sin necesidad de recurrir a disposiciones de rango legal, utilizándose para este cometido, frecuentemente, la forma de Decreto u Orden Ministerial (40).

Del análisis precedente, parece se puede concluir con suficiente fundamento que la Administración no regula materias reservadas a la ley cuando aprueba una Reglamentación del Trabajo. Actúa con una competencia propia y conforme a las funciones normativas independientes de naturaleza reglamentaria, conferidas por las leyes citadas de 1938 y 1939, más tarde residenciada en los textos de las leyes Fundamentales (Ley de Cortes, arts. 10 y 12; Ley Orgánica del Estado, arts. 13, 40 y 52).

5. Significado de la ley de Reglamentaciones

Si la Administración ostenta propia competencia para regular las condiciones mínimas de trabajo, cabe preguntarse por la justificación para elevar el Decreto de Reglamentación del Trabajo de 21 de marzo de 1941 a norma de rango legal, habiendo bastado para su modificación una norma administrativa de igual jerarquía. Esta justificación está cumplidamente explicitada en la Exposición de Motivos de la ley de Reglamentaciones del Trabajo de 1942. A lo ya expuesto sobre el particular, cabe añadir lo siguiente:

1.º La ley de Reglamentaciones de Trabajo debía revestir rango legal por ser norma principal y básica para el Derecho del trabajo, puesto que establece el *procedimiento de elaboración* de disposiciones sobre regulación sistemática de condiciones mínimas de trabajo por ramas profesionales, aplicables en un ámbito nacional «siempre que ello resulte posible y no existan razones que se opongan a este criterio»

(40) M. BAENA DEL ALCÁZAR: *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Madrid, 1966, págs. 255 y sigs. Un planteamiento más general y profundo en VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, tomo I, págs. 99 y sigs.

(artículo 2.º de la ley de Reglamentaciones de Trabajo). Bajo este aspecto, la materia de la ley de Reglamentaciones de Trabajo queda incluida en la reserva de ley del artículo 10 de la ley de Cortes.

2.º En la medida en que las Reglamentaciones de Trabajo venían a llenar el vacío dejado por el sistema de regulación de la ley de Contrato de Trabajo de 1931 para la fijación de condiciones mínimas de trabajo, era de rigor entender comprendida la normatividad referente a la actividad estatal en este terreno, así como al papel que se atribuía a los Sindicatos del Nuevo Estado en tales instrumentos normativos, en la reserva de ley del artículo 10, g), de la propia ley de Cortes, referente a «la ordenación político-jurídica» de las instituciones del Estado.

En definitiva, el significado «principal» de ley de Reglamentaciones de Trabajo reside justamente en ser una *norma instrumental* (de procedimiento administrativo), para la elaboración de normas sustantivas mínimas por sectores profesionales, por lo regular aplicables en un ámbito nacional. En la ley de Reglamentaciones del Trabajo no hay, sin embargo, transferencia alguna de poderes al Ministerio de Trabajo, puesto que se trata de regular materia sobre la cual la Administración tiene de por sí propia potestad reconocida en el orden constitucional de fuentes de producción jurídica. Desde esta base argumental no se comparte la declaración que se contiene en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala VI) de 22 de noviembre de 1968, según la cual «las Reglamentaciones de Trabajo redactadas, aprobadas y promulgadas conforme a la ley de 16 de octubre de 1942 participan de su mismo rango legal y tienen, por ello, su misma fuerza de obligar».

6. Deslegalización de la materia y carencia de fuerza de ley

La tesis de la deslegalización puede decirse ha cobrado auge en los últimos tiempos para calificar el proceso de elaboración de las Reglamentaciones de Trabajo y justificar su carácter de normas reglamentarias. En la doctrina ius-laboralista española Borrajo Dacruz (41) ha calificado a las Reglamentaciones de Trabajo, según ya se expresaba, de «normas reglamentarias, resultado de un proceso de deslegalización; como tales, pueden formalizarse por simples Ordenes Ministeriales y deben someterse a la fiscalización por vía judicial para garantizar su respeto a los principios fundamentales de legalidad y jerarquía

(41) *Introducción...*, cit., pág. 116.

normativa». En la misma tesis coincide Villar Palasí (42), para quien la heterodegradación que lleva a efecto la ley de Reglamentaciones de Trabajo tiene como efecto «eliminar la necesidad de ley para regular materias concretas». El recurso a la deslegalización nos parece, por lo que a continuación se expresa, demasiado trabajoso y vano. Para justificar esta afirmación es suficiente con un *excursus* doctrinal sobre lo que significa la técnica de la deslegalización y las necesidades que con ella pretenden atenderse.

La deslegalización no se entiende, de partida, en un mismo sentido por la doctrina. Para Borrajo (43) tiene lugar cuando por ley formal, una materia de competencia del legislativo pasa «a integrarse *permanentemente* en la esfera de competencias de la potestad reglamentaria». En términos similares se expresa Villar Palasí (44), para el cual en esta figura de abdicación total» de «traslación de potestad», «la Administración adquiere una potestad normativa que obedece al principio *semper recedere potest*». Por lo demás, la deslegalización constituiría un supuesto de «degradación normativa», que «se aplica exclusivamente al campo de la inaplicación de la ley formal o de la contradicción de la misma mediante disposición de rango inferior». Más limitado es el concepto de deslegalización de Entrena (45): «Tal supuesto se da cuando por medio de una ley formal se faculta a la Administración para que dicte las medidas conducentes al logro de un objetivo determinado, independientemente del rango jerárquico de las disposiciones que hayan de ser modificadas o derogadas al efecto. En tal caso, queda automáticamente deslegalizada toda la anterior regulación existente en la materia que, en consecuencia, podrá ser afectada por el Reglamento que se dicte, aunque se contuviese en una ley formal.» La diferencia entre el primer significado y este segundo, es de contenido y no de principios, dado que Entrena habla de «reglamentos autorizados» para referirse a los supuestos en los que la Administración «quiebra el límite de las materias reservadas».

La deslegalización era antes de la Ley Orgánica del Estado un cuerpo extraño entre las técnicas normativas de la Administración española, y lo sigue siendo en la actualidad, pese a que se la haya dotado de base constitucional. Con anterioridad a la Ley Orgánica del Estado, los artículos 26 y 27 de la ley de Régimen Jurídico admitían la utilización de dicha técnica, con la grave quiebra que significa que mediante una ley formal se pudiera destruir el límite de las materias reservadas de los artículos 10 y 12 de la ley de Cortes, ley

(42) *Derecho administrativo*, cit., págs. 337-338.

(43) *Op. cit.*, págs. 75-76.

(44) *Op. et loc. cit.*

(45) *Op. cit.*, págs. 104-5.

Fundamental. La Ley Orgánica del Estado ha provisto de base constitucional a dicha legislación (o reglamentos autorizados) en el artículo 41, atribuyendo a la Administración competencia para regular «aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes» cuando cuenten para ello con la «autorización expresa de una ley». Sin embargo, este precepto es una «inconsecuencia con el resto del sistema», como dice Gallego Anabitarte (46), puesto que el orden constitucional de producción de normas ha reconocido un amplio ámbito de poder normativo a la Administración y otro de reserva de ley muy limitado que debe ésta respetar.

Lo expuesto sobre la deslegalización de materias patentiza que, si bien esta técnica tiene entrada en nuestro ordenamiento positivo, no se justifica la necesidad de recurrir a ella para fundamentar el carácter reglamentario de las Reglamentaciones de Trabajo. Cuando la Administración dicta una Reglamentación de Trabajo actúa dentro del campo de su propia competencia, porque en el sistema de producción jurídico vigente se ha reconocido un ámbito propio —extenso por cierto— a la Administración, y no se puede entender comprendida en las materias de reserva legal la regulación sustantiva de condiciones mínimas de trabajo por ramas profesionales.

7. *La reserva absoluta de ley y la aplicación de las Reglamentaciones*

Con el tema de la jerarquía normativa se conecta el del carácter imperativo de los preceptos contenidos en normas de fuente o rango superior.

La reserva de ley constituye un límite para la validez y fuerza de obligar de las Reglamentaciones de Trabajo. Sin embargo, no todos los preceptos que caen bajo la reserva legal tienen idéntica proyección obligatoria sobre la creación, contenido o extinción de las relaciones laborales. Juega aquí la distinción entre normas de Derecho necesario o imperativo y normas de Derecho dispositivo. Estas últimas, bien remiten a una regulación que las partes pueden llevar a cabo libremente dentro de ciertos límites en unos casos, o aun sin establecerse tales límites en otros. Lo ordinario en Derecho del trabajo es, sin embargo, que se fijen por el legislador tipos o modelos dentro de los cuales habrá de discurrir la regulación llevada a cabo por otras fuentes normativas o por la autonomía de la voluntad, revistiendo aquella tipificación el

(46) Op. cit., págs. 123-4. El reglamento delegado no es, en ningún caso, una categoría normativa capaz de derogar la reserva legal absoluta. Vid. L. CARLASSARE: *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, págs. 214-223.

carácter de garantía mínima. «Por ello —expresan Bayón Chacón y Pérez Botija (47)—, más que de Derecho dispositivo puede y debe hablarse en este caso de Derecho necesario, absoluto y relativo y reservar el nombre de Derecho dispositivo para las normas que pueden modificarse con toda libertad por las partes del contrato.» La distinción tiene un indiscutible valor en punto a identificar los verdaderos supuestos de colisión entre la normativa sometida a reserva de ley y los preceptos contenidos en las Reglamentaciones de Trabajo (48).

Los supuestos de colisión entre las materias reguladas por una ley y aquellas otras que lo están por una Reglamentación de Trabajo, se reducen —en consecuencia— en sentido estricto y verdadero a los de colisión opositiva entre disposiciones de un mismo grupo normativo, que deben estar jerárquicamente articuladas por contemplar un mismo supuesto de hecho bajo una misma *ratio* o intención normativa. A esta relación particular en la que se encuentran las normas de un mismo grupo es a lo que Villar Palasí (49) denomina «isomorfía», que se convierte en «requisito indispensable para que se produzca una colisión opositiva o una concurrente». Por lo demás, cuando la colisión se da entre una materia de reserva de ley absoluta, es decir, regulada por normas legales de Derecho necesario, y los preceptos de una Reglamentación de Trabajo, se produce la inaplicación de esta última, por un doble orden de razones, como expresa Rodríguez Piñero (50): «Por primacía jerárquica de la norma con fuerza de ley, y por invalidez sustancial de la reglamentación misma, que regula en materias ajenas a su competencia.»

Era esta línea la que se había venido afirmando en los últimos tiempos, con una cierta continuidad desde la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 25 de febrero de 1961. En esta decisión se mantuvo el superior rango jerárquico y —como consecuencia— la aplicación al caso controvertido, de la ley de Jornada máxima y su Reglamento. En otras decisiones, así en la más cercana de 24 de mayo de 1968, el Tribunal Supremo hace igual pronunciamiento respecto de la materia de despidos regulada en la ley de Contrato de Trabajo, porque «el artículo 77 de la ley de Contrato de Trabajo, fundamental en materia de despidos, debe, necesariamente, prevalecer sobre las diferentes Reglamentaciones de Trabajo, en razón a su superior rango normativo, según es doctrina proclamada por esta Sala en numerosas resoluciones, entre ellas en las de 17 de enero de 1958, 13 de mayo de 1964, 6 de mayo

(47) Op. cit., págs. 246-7.

(48) M. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El principio de norma más favorable...*, cit., páginas 246-247.

(49) Op. cit., págs. 444 y 464.

(50) Op. cit., pág. 247.

de 1966 y 29 de noviembre de 1967...» La prevalencia de la regulación contenida en normativa legal se mantiene también con normas que no son específicamente laborales: así, respecto de la ley de Enseñanzas Técnicas, de 20 de julio de 1957, el Tribunal Supremo mantuvo que la modificación introducida en la Reglamentación Nacional del Trabajo en la Industria Siderometalúrgica por la Orden Ministerial de 15 de febrero de 1958, no respetaba «la sustancial igualdad profesional de todos los titulados Técnicos de Grado Medio establecida por la citada ley...». En términos similares se expresaba la misma Sala del Tribunal Supremo, anulando y dejando sin efecto la O. M. de 30 de mayo de 1964 (sobre relación de salarios simplificados en la Industria Hullera del Carbón), en contradicción también con los mismos preceptos de la ley precitada.

La invocación en estas decisiones al respecto a la *igualdad* de retribución establecida con carácter mínimo en disposiciones de rango legal, debe conectarse al examen de la *especialidad* de la normativa, como más adelante se verá, al pretenderse exigir tal igualdad en límite para la aplicación de este último principio.

Sin embargo, sucede que estas garantías establecidas con carácter mínimo en disposiciones legislativas priman por ser normas de carácter «principal» en la regulación de las relaciones laborales, normas básicas que no pueden derogarse sino por disposiciones del mismo rango normativo, y que —por supuesto— son inderogables por la autonomía colectiva y la individual. Bajo otro aspecto, puede entenderse que dichas normas (situadas en una zona inderogable y que prevalecen en supuesto de concurso sobre la regulación especial), asumen tal imperatividad por ser normas de *orden público*, entendiéndose este concepto como principio estructural del ordenamiento positivo (51), es decir, como constitutivo primario de la unidad que debe, en cualquier caso, mantenerse porque es lo que da cohesión e imprime propio carácter a un sector determinado del ordenamiento positivo.

8. Potestad reglamentaria y jerarquía de las formas normativas

En la sentencia que se comenta, el concurso normativo se da entre dos normas de naturaleza reglamentaria: el Decreto de 21 de septiembre de 1960 y disposiciones que lo desarrollen y la Ordenanza Hullera de 18 de mayo

(51) Vid., en este sentido, FROSINI: *La struttura del diritto*, Milano, 1963, pág. 196, para quien el «orden público constituye el principio estructural jurídico» que representa *la chiave di volta* de todo un sistema jurídico, aquello que asegura el equilibrio de la

de 1964. A partir de esta identidad de naturaleza cabe preguntarse por la forma en la cual se integra el grupo normativo al que pertenece el citado Decreto de 1961, sobre la retribución del trabajo por cuenta ajena. La respuesta aparece clara: esta disposición pertenece al mismo grupo que la ley de Contrato de Trabajo, pero no se trata de un reglamento de ejecución que establezca sólo normas especificativas; no sólo «detalla, aclara o interpreta» lo que ya estaba en la ley de Contrato de Trabajo, sino que complementa a esta última y, por tanto, introduce una regulación nueva en sentido horizontal, en materias a las cuales no alcanzó la regulación legal (52). Si fueran preceptos especificativos meramente los contenidos en la mencionada norma sobre retribución del trabajo, al estar en contradicción con ella la Ordenanza Hullera lo estaría también con la ley de Contrato de Trabajo, lo que no sucede en absoluto. La ley de Contrato de Trabajo es una disposición completa para ser aplicada en materia salarial y —en efecto— ha sido aplicada durante muchos años sin necesitar de regulación por vía reglamentaria. La colisión en el supuesto que examina el Tribunal Supremo se produce —en resumen— sólo con la norma administrativa reguladora del salario y no con la ley de Contrato de Trabajo. La diferencia que media entre el Decreto de 21 de septiembre de 1960 y la Ordenanza Hullera lo es de jerarquía de las formas normativas, pero no de fuentes de producción jurídica.

Los supuestos de colisión opositiva entre normas reglamentarias laborales aparecen especialmente vulnerables para la aplicación preferente de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo. Y lo son, fundamentalmente, por el juego que presta el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo, para convertir los supuestos de vigencia en supuestos de aplicación (concurso), ya que, en virtud de lo dispuesto en tal precepto, la norma especial de la Reglamentación de Trabajo puede apartar en la aplicación al caso concreto a la general sin eliminarla. Esta tensión entre el respeto de la forma normativa entre disposiciones de un mismo grupo normativo y el principio de especialidad, da lugar a decisiones jurisprudenciales que se suceden en un terreno movedizo, por el mismo carácter de la decisión en tales casos; ésta no con-

totalidad, la coordinación orgánica, el punto de conjunción de los elementos que componen el ordenamiento jurídico. Un tratamiento agudo del tema en la doctrina española es el de S. A. DORAL: *La noción de orden público en el Derecho español*, Pamplona, 1967.

(52) La adherencia entre los niveles del grupo normativo depende justamente de la especificación, vid. VILLAR PALASÍ: *Op. cit.*, pág. 447. La distinción la emplea M. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El Estado y la Seguridad Social*, en *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, número 61, 1964, págs. 63-64. Cfr. AMATO: *Rapporti fra norma primarie e secondarie*, Milano, 1962.

siste en una mera subsunción, ni tampoco en una averiguación técnica del contenido normativo en la situación concreta. Comparte una y otra cualidad, pero incluye dos juicios de valoración: uno referente a si la regulación administrativa general debe prevalecer sobre la especial y eliminarla, en aras a una igualdad de tratamiento sustancial; otro, ponderador de la norma especial más favorable para el trabajador que resultaría aplicable en virtud del mismo artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo. Este complejo planteamiento hace que, en la práctica, sean muy distintas decisiones jurisprudenciales que *a priori* podían ser presumiblemente idénticas, dado el supuesto de hecho coincidente.

La distinción entre normas reglamentarias especificativas y complementarias, las primeras «adheridas» y las segundas «yuxtapuestas» a la regulación contenida en disposiciones con fuerza de ley, aparece como una divisoria fecunda para explicar los supuestos de colisión o concurso entre preceptos administrativos laborales de distinto rango formal. La existencia de una amplia potestad reglamentaria en la Administración laboral —en concordancia, por lo demás, con la amplitud que reviste dicha potestad en nuestro actual planteamiento constitucional— acarrea planteamientos jurídicos para la decisión judicial. Estos «elementos normativos desgajados» en el proceso de producción jurídica administrativa, en expresión de Meilan (53), lo son en verdadero sentido de la ley, cuando ésta existe en el primer nivel del grupo normativo. Tienen como función integrarla, llenar sus huecos, completar una regulación que la disposición de superior rango no llevó a efecto, por la misma dificultad de recoger todos los supuestos o descender a lo concreto. La integración de estos elementos de la cadena normativa en un mismo grupo, identificable por el supuesto de hecho que contempla la disposición de superior rango, no significa siempre que la colisión opositiva se produzca entre esta última y la disposición administrativa que encabeza o completa el grupo de normas especiales para un sector laboral determinado.

Frecuentemente, la oposición que se produce entre dos normas administrativas —igualdad de naturaleza— pero de distinto rango. Si las normas fueran del mismo grupo se aplicaría el principio de jerarquía formal, pero al producirse entre grupos diferentes el principio de especialidad del artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo, puede desplazar la aplicación —en el nivel regulador que supera lo contenido en la reserva de ley— de la disposición administrativa anterior de superior rango (54). Interesa resaltar, con todo, que este desplazamiento se limita respecto de las Reglamentaciones a los

(53) *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1967, págs. 45 y sigs.

(54) J. L. VILLAR PALASÍ: *Op. cit.*, págs. 448 y sigs.

supuestos de imposibilidad de aplicación de esta norma especial sin contra-venir la *general*, también administrativa, por ser la primera, además, de especial, más beneficiosa en su *conjunto* para los trabajadores; pero tal desplazamiento no se da en los casos en los cuales el precepto de una disposición con fuerza de ley y de carácter necesario, entra en oposición con la Reglamentación de Trabajo o con alguna de sus disposiciones (normativas) de aplicación.

La razón es simple: admitir que una Reglamentación de Trabajo pueda prevalecer sobre lo regulado en una disposición con rango de ley, equivale a destruir el principio de legalidad para la Administración laboral y situar en la misma ley de Reglamentaciones de Trabajo, cuyo contenido fundamental es regulador de un procedimiento de elaboración de normas laborales mínimas por sectores profesionales, la virtud de desplazar la aplicación de una ley, siendo así que las Reglamentaciones de Trabajo no desarrollan la ley de Reglamentaciones de Trabajo, sino que establecen una regulación independiente o *ultra vires*, respecto de la contenida en aquella norma de procedimiento administrativo. Es de lamentar que en la fundamentación de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 se incida en esta confusión, considerando integrado el grupo normativo de normas especiales, constituido por la ley de Reglamentaciones de Trabajo y las concretas Reglamentaciones de Trabajo dictadas para cada sector, ignorando que cada una de éstas contiene una regulación independiente. No se toma razón de que tal planteamiento lleva al absurdo de destruir cualquier clase de regulación general en oposición con lo establecido por una norma de naturaleza y rango administrativo dictada al amparo de la ley de Reglamentaciones de Trabajo.

Cuanto se ha expuesto obliga a replantear el verdadero y efectivo significado del artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo desde el punto de vista de la jerarquía de las normas, y específicamente a preguntarnos por el sentido de la expresión «disposiciones contenidas en los preceptos legales de índole social, todos ellos irrenunciables».

Parece evidente que la expresión «preceptos legales» abarca en este caso, como en otros muchos en que se utiliza igual expresión, a la normativa de origen estatal, ya haya sido creada por una ley o simplemente tenga fuerza de ley o proceda de la potestad reglamentaria. La primera precisión a hacer es, por tanto, la de que si se trata de una materia regulada en forma de ley o de exclusiva competencia de las Cortes, no cabe que la Administración laboral, por simple Orden Ministerial, dicte disposiciones contrarias a las primeras o regule las segundas sin autorización expresa de una ley (art. 41 de la Ley Orgánica del Estado). No se plantea tal colisión, según se ha expresado, cuando la norma legal sea dispositiva o se remita expresamente a una distinta y más favorable regulación reglamentaria. En definitiva, si las materias some-

tidas a reserva de ley son también reguladas reglamentariamente, esta última regulación ha de respetar lo que hayan establecido los preceptos con fuerza de ley. Se trata —en definitiva— de una especificación la realizada por la regulación reglamentaria, en la cual se detalla, interpreta, aplica a supuestos concretos y —en su caso— se aumenta «horizontalmente» la regulación legal; pero siempre sin oponerse a ella. De existir tal oposición la norma reglamentaria sería eliminada por nula.

Ahora bien, carecería de propio valor ordenador el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo si se refiriera exclusivamente a estos preceptos legales inderogables. En tal caso, aunque no se hiciera tal señalización en la ley de Reglamentaciones de Trabajo, y aunque las Reglamentaciones de Trabajo regularan los mismos supuestos de hecho expresamente pero de forma diferente, prevalecerían las normas de rango legal. La referencia del artículo 12 de la ley de Reglamentaciones del Trabajo a los «preceptos legales de índole social dictados con carácter de generalidad», ha de comprender —para integrar el ordenamiento aportando algo nuevo— no sólo la regulación general necesaria por incluida en la reserva de ley, sino específicamente la regulación reglamentaria, también general, aplicable sólo cuando no exista una especial más favorable en su conjunto. El juego de los principios de especialidad y favorabilidad de la norma dan lugar a problemas de técnica legislativa que resultan de simple explicación si se atiende al específico contenido que puede reconocerse al reenvío a la normativa de general aplicación que se contiene en el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo. En resumen, debe concluirse, dando por supuesto la plena operatividad del principio de legalidad, que *la referencia del artículo 12 lo es, según se ha dicho, a las normas legales que no son Derecho necesario, y —fundamentalmente— a aquel ámbito en el cual la Administración lleva a término una regulación de carácter autónomo y libre, pero de carácter general.* Es en esta zona en la que prevalece la aplicación de la norma especial cuando existe, aun cuando sea formalmente de rango inferior, es también en ella en la que se mantiene la aplicación de la norma general si la especial no regula una determinada materia o lo hace con un contenido menos favorable.

La articulación del principio de especialidad y de norma más favorable con el de jerarquía de las formas normativas, puede originar situaciones de cierta complejidad interpretativa, tales como las que surgieron con el Decreto de 26 de octubre de 1956 sobre despidos y el que ha planteado el Decreto de 21 de septiembre de 1960. Se trata de disposiciones en las cuales la técnica legislativa ha operado de diferente modo en relación con la subsistencia de regulaciones especiales o su producción futura, tal vez de manera no muy

consciente. Constituyen, sin embargo, en uno y otro caso, ejemplos ilustrativos de lo que se ha expuesto en el texto.

Por lo que se refiere al Decreto de 26 de octubre de 1956, la nueva regulación sobre despidos se introdujo sin alterar la letra del artículo 81 de la ley de Contrato de Trabajo, aunque el título de aquella disposición expresara erróneamente que modificaba ésta. La verdadera finalidad de tal disposición se descubre brevemente en la exposición de motivos que precede al texto del Decreto en cuestión. Resulta explicable que aunque se invoque «urgencia», no se utilice el Decreto-ley, porque de lo que se trata, lisa y llanamente, es de «unificar los diversos criterios establecidos por las Reglamentaciones laborales, en cuanto al procedimiento a seguir para sancionar las faltas cometidas en el trabajo ...» Ahora bien, la regulación general que se contiene en el Decreto citado, facultando a las Empresas para imponer a sus trabajadores la sanción disciplinaria de despido sin necesidad de instruir expediente ni elevar propuesta a la Magistratura de Trabajo» (art. 2.º), no habría alcanzado general aplicación sobre las Reglamentaciones de Trabajo que establecían la obligación de instruir expedientes —norma más favorable para los trabajadores, además de especial— por simple abrogación o derogación implícita. Para conseguir dicha general aplicación, los artículos 14 y 15 del Decreto de 1956 enumeran los supuestos en los cuales las disposiciones anteriores en oposición a lo preceptuado en el mismo continuarán en vigor. Ahora bien, la regulación del Decreto de 1956 sobre despidos disciplinarios era una norma reglamentaria, por lo que estaba expuesta a que otras normas reglamentarias que revistieran carácter especial a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo marginaran su aplicación, como repetidamente se intentó por Reglamentaciones de Trabajo posteriores. La forma de zanjar el tema de la aplicación general del régimen sobre despidos disciplinarios sin necesidad de expediente previo, fue elevar a rango legal aquélla, lo que se llevó a término incluyendo aquella regulación sustantiva en el Decreto de 4 de julio de 1958 que aprobó el Texto Refundido de Procedimiento Laboral, dictado en virtud de la autorización que se contenía en la ley de 24 de abril del mismo año.

Menos clara es la situación de concurrencia que plantea el Decreto de 21 de septiembre de 1960, por una implícita contradicción que se advierte entre sus preceptos al respecto; en concreto, entre el artículo 13 y la Disposición adicional 2.ª del mismo. En este último precepto, sin embargo, parece dejar abierta la posibilidad de que se establezcan y se mantengan regulaciones diferentes, en cuanto afecta al importe del salario-hora y a otros aspectos más, puesto que al invocar el respeto por el Ministerio de Trabajo de la ley de Reglamentaciones de Trabajo permite la subsistencia o producción

posterior de regulaciones diferentes a la que establece. El segundo razonamiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968, en lo que afecta a la jerarquía normativa, se apoya, sin embargo, en la disposición adicional del Decreto de 21 de septiembre de 1960, argumentándose que la Ordenanza Hullera, en este punto en que concurren sus preceptos con los de aquél, «tendría el mismo imperio y fuerza de obligar por haberse dictado con sujeción a las leyes sobre Reglamentaciones de Trabajo y en aplicación del Decreto como la citada adicional disposición exige». Sin embargo, este argumento de la sentencia del Tribunal Supremo queda desvirtuado por la disposición derogatoria del mismo Decreto de 21 de septiembre de 1961, que —entre otras disposiciones— deroga «las de igual o inferior rango que se opongan a las normas que en el desarrollo del presente Decreto se dicten en lo sucesivo». De aquí que el fundamento decisivo del fallo de la citada sentencia de 22 de noviembre de 1968 sea el de la subsistencia de la regulación especial en base al artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo, disposición que no podía alterar la cláusula derogatoria del Decreto sobre retribución del trabajo, y al cual —a mayor abundamiento— se remitía expresamente para aplicar sus normas: «En definitiva —se expresa en el mismo considerando— las Reglamentaciones de Trabajo para los distintos sectores de la industria, en la rama de la producción que regulan, son de preferente aplicación a las disposiciones de carácter general que sólo podrán regir en materias o supuestos no contemplados por aquélla, según y claramente se infiere del artículo 12 de la ley de 16 de octubre de 1942.»

III

EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD Y LAS REGULACIONES NORMATIVAS LABORALES

Estudiar la aplicación de la normativa especial no es un capítulo fácil de esquematizar, por lo que al Derecho del trabajo respecta, dada la diferente naturaleza de las normas que se proyectan sobre la regulación de las relaciones laborales. En efecto, no se compromete la aplicación de una misma normativa general en el supuesto de que, en virtud del principio de especialidad, se dejan inaplicadas normas de carácter estatal generales en favor de una Reglamentación de Trabajo, cuando tales normas estatales —incluidas las Reglamentaciones de Trabajo— se apartan en la aplicación concreta por prevalecer un convenio colectivo. La razón aparece evidente desde el punto de

vista de los preceptos positivos que reconocen la virtualidad aplicativa al carácter especial de unas y otras normas laborales.

Por lo que a las Reglamentaciones de Trabajo afecta, su carácter especial está recogido con una gran generosidad en el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo, hasta el punto que —según se ha visto— el quehacer previo en tal caso es el de encontrar los límites por los cuales discurre la aplicación de la Reglamentación de Trabajo como norma especial. No sucede otro tanto con los convenios colectivos, porque respecto de ellos el artículo 2.º de la ley de 24 de abril de 1958, que fija el marco legal para su establecimiento, prohíbe «establecer cláusulas que impliquen disminución de la libertad individual y de los derechos sociales que al trabajador corresponden». Esta prohibición se explicita con cierto detalle en el artículo 20, 2.º del Reglamento, señalando un amplio margen de inseguridad en torno a la disponibilidad por el Poder colectivo sindical de los derechos reconocidos a los trabajadores por las disposiciones estatales, existiendo una causa de ineficacia parcial si el convenio contiene «disposiciones o cláusulas que menoscaben los derechos de los trabajadores reconocidos en las leyes, Decretos, Ordenes, Reglamentos laborales y cualesquiera otras disposiciones oficiales». Esta distinta posición del ordenamiento respecto de la eficacia y contenido de la especialidad, de unas y otras normas obliga a tratar por separado sus proyecciones en el ámbito de la regulación administrativa y en el de la pactación colectiva sindical, respectivamente.

9. Especialidad y regulación administrativa de las relaciones laborales

La eficacia del principio de especialidad en relación con la aplicación de las Reglamentaciones de Trabajo ha sido tratado con insistencia por la doctrina científica española, condicionándose la aplicación de aquéllas a que constituyan una norma más favorable para el trabajador (55). Dicho principio impera, por lo demás, en todo el ordenamiento, habiéndose reparado desde antiguo en la relatividad con que se emplea el término *especial*, que puede, a su vez, tornarse en *general* frente a otra regulación o llegarse a fundir con la general. «Los términos de accidental, particular, especial o singular sólo adquieren sentido dentro de un cuadro de referencia —dice Villar Palasí (56)—:

(55) M. ALONSO GARCÍA: *Derecho del trabajo*, tomo I, op. cit., pág. 532. BAYÓN y PÉREZ BOTIJA: Op. cit., pág. 55. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El principio...*, cit., pág. 250. BORRAJO: *La naturaleza...*, cit., págs. 40-41.

(56) Op. cit., págs. 482-483.

cuando se trata del Derecho civil o del penal, tal cuadro lo constituye el propio Código, pero la referencia deja de ser indubitada cuando se trasplanta el problema al Derecho administrativo.» De una parte, sucede que la producción normativa en este sector del ordenamiento «actúa más bien al revés, no en favor de la permanencia de la *lex specialis*, sino a favor de la *lex generalis* en cuanto a la vigencia» (57). De otra parte, oscurece el planteamiento en el Derecho administrativo la forma desorganizada en que se producen sus normas, regulándose con mucha frecuencia bajo diferentes propósitos normativos supuestos de hecho coincidentes. A partir de aquí debe precisarse el concepto de normativa especial.

«La esencia del Derecho especial consiste —dice Enneccerus (58)— no meramente en estar referido a determinadas categorías de personas, cosas o actos, sino en que aparta a esas clases determinadas de la esfera de imperio de una norma general que, en sí misma considerada, es también valedera para ellas, para someterlas a una disposición especial, formando así un derecho especial, un *ius proprium* de esas clases, que diverge del *ius commune* aplicable a los demás.» La razón de que prevalezca el *ius proprium*, la normativa especial, reside en la mayor aptitud de éste para regular el supuesto de hecho en relación con una determinada categoría de personas o de relaciones. La norma especial es así *lex aptior regerendae*, significa una mayor aproximación al hecho concreto que se trata de regular. Pero, además, ha de darse la circunstancia de que resulte imposible la aplicación simultánea de la normativa general y de la especial. En la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 esta premisa aparece como evidente, desde el momento en que —como se razona en ella— tres razones se oponen a la acumulación aplicativa: 1.ª Ser inadmisibles «la simultánea vigencia de distintas normativas que regulen la misma materia estableciendo reglas diferentes». 2.ª No ser válido el argumento de que la normativa especial pueda perjudicar los derechos del trabajador, «dado que el beneficio o el perjuicio que al mismo pueda reportar una ordenación legal de la relación jurídica laboral, no es función de cada uno de los preceptos que la Reglamentación contenga considerados aisladamente, sino de la totalidad de los establecidos en la misma...». 3.ª Por el absurdo que se sigue de forzar la aplicación simultánea de dos preceptos no armonizables para pretender ordenar una misma partida sa-

(57) J. L. VILLAR PALASÍ: Op. cit., pág. 461. Sobre la evolución histórica del concepto de *ius commune*, vid., por todos: F. CALASSO: *Introduzione al diritto comune*, Milano, 1951.

(58) *Derecho civil* (Parte general), vol. I, 2.ª edición española, Barcelona, 1963, páginas 182-183. Cfr. DE CASTRO: *Derecho civil de España*, tomo I, 3.ª edición, Madrid, 1955, págs. 111-2.

larial, lo cual conduciría a una doble computación de la misma percepción en el caso decidido. En realidad, las razones 2.^a y 3.^a se condicionan mutuamente, razón por la cual vale la pena reparar en el alcance de la tesis del *conglobamento* —«según la cual se elige la norma que sea más favorable para el trabajador, pero en su totalidad, sin aplicarla parcialmente, sin escindir su contenido» (59)— en sus conexiones con el principio de especialidad por lo que refiere en concreto a las Reglamentaciones de Trabajo.

La opción en favor de la preferente regulación especial contenida en una Reglamentación de Trabajo se justifica por ser ésta la norma apropiada, la que de una manera más completa se ajusta a la regulación del supuesto de hecho. Pero la especialidad lo es de la Reglamentación de Trabajo en cuanto cuerpo unitario de preceptos articulados entre sí, no de cada uno de éstos aisladamente. Desde este punto de vista, puede decirse que la no acumulación es antecedente y condición para la aplicación de una norma como especial, dejando de serlo desde el momento en que haya de procederse a separar sus cláusulas del cuerpo normativo al cual pertenecen.

El desplazamiento de la normativa de general aplicación a las relaciones laborales en favor de la correspondiente Reglamentación de Trabajo, no supone la disolución de la unidad del Derecho del trabajo en regulaciones particulares de ramas profesionales, en «estatutos» herméticos de sectores profesionales. A la tendencia sistemática y totalitaria de la regulación contenida en las perspectivas de las Reglamentaciones de Trabajo, se opone la necesidad de conservar un núcleo de *unidad*, algo común a aquéllas y a la normativa dictada con carácter de generalidad. Este núcleo está constituido —justamente— por ese ámbito de materias sometidas a reserva de ley por la normativa reglamentaria que la desarrolla para su aplicación. Sin embargo, la propia tendencia a la *unidad* que el régimen administrativo conlleva, se apoya en el principio de igualdad de tratamiento de los ciudadanos ante la ley para invadir y mermar el ámbito material de las regulaciones administrativas especiales. La acción combinada de estos principios merece una atención más explícita.

Hay, en efecto, en la conciencia social una acentuada sensibilidad de reacción ante el desigual tratamiento jurídico de quienes se encuentran en la misma situación sustancial. No parece sea justificación la especialidad de un régimen jurídico para consagrar el perjuicio de un trato discriminatorio entre

(59) E. PÉREZ BOTIJA: *El Derecho del trabajo. Concepto, sustantividad y relaciones con las restantes disciplinas jurídicas*, Madrid, 1947, págs. 154-155. A. UCKMAR: *Scrittura di diritto corporativo e di diritto del lavoro*, Padova, 1936, págs. 267 y siguientes. En relación con los convenios colectivos, vid., recientemente, CREMADES: *El Derecho transitorio en la pactación colectiva*, Sevilla, 1968, págs. 104-6.

quienes se hallan en análogas circunstancias profesionales y realizan un mismo trabajo. Esta debilidad inevitable del régimen especial ya fue puesta de manifiesto en el medievo por Luca de Penne, quien enseñaba: «*Lex quidem est super aequitate fundata, quia aequitas est effectus unitatis: imo debet evbescere lex aliquid statuens contra aequitatem*» (60). Como comenta Calasso (61), «era aquel principio de unidad el que anulaba las distancias y las divergencias entre las varias especies de normas jurídicas, divinas y humanas, y a cuya instancia suprema estaba sometida hasta la *lex* por autonomasia: el Derecho romano». No es de extrañar que al cabo de los siglos de igualdad ante la ley, se convierta en uno de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos. Traslativamente, la regulación general introducida por normas de rango legal o reglamentario va a proyectarse contra la especialidad. Esto genera respecto de la aplicación de los Derechos especiales fuerzas disolventes de tal especialidad, que se manifiestan en el Derecho del trabajo con acusada intensidad en lo que a la aplicación de las Reglamentaciones de Trabajo y convenios colectivos se refiere.

En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 25 de febrero de 1961, recogía este principio con un rigor impropio y extraño al carácter de la normativa de Derecho del trabajo (62). En decisiones más recientes, sin embargo, se hace valer tal principio, limitadamente. así —por ejemplo— para imponer la equiparación de títulos profesionales contenidos en una norma legal, sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 18 de octubre de 1968, invocándose por añadidura los preceptos constitucionales que —con carácter general— consagran esta unidad (art. 3.º del Fuero de los Españoles y Prin. V de la ley de Principios Fundamentales).

Ahora bien, el principio de trato igual (63) tiene un papel limitado que cumplir en la regulación de la relación laboral, en cuanto tan sólo en un nivel mínimo de condiciones de trabajo y empleo puede resultar imperativa su exigibilidad. Sin embargo, es este nivel mínimo el que corresponde fijar a las

(60) LUCA DA PENNE: *In Tres Libros*, vol. 5, 2, núm. 7. Cit. por CALASSO: *Introduzione al diritto comune*, cit., pág. 174.

(61) Op. et loc. cit.

(62) En uno de sus cuadernos expresaba: «El principio de igualdad jurídica es inspirador de nuestra legislación y se refleja en al artículo 5.º de la ley de Principios Fundamentales, y resultaría una desigualdad si el jornal que percibieran los de la industria de la cerámica fuere distinto que el de los trabajadores que cobraran el mismo salario en otras industrias.»

(63) Cfr. HEINITZ: *Il principio de "trattamento eguale" (Gle inehbehandlung) nel diritto del lavoro*, en «*Rivista de diritto e procedura civile*», 1959, págs. 176 y sigs. Sobre el principio de igualdad en el Derecho privado, P. RESCIGNO: *Persona e comunità*, Bologna, 1966, págs. 335 y sigs.

Reglamentaciones y Ordenanzas laborales. Y tal extremo, de antiguo conocido pero en la práctica actual desfasado, ha venido o ser confirmado, como empeño legislativo por la reciente ley (núm. 1) de 11 de febrero de 1969, aprobatoria del II Plan Económico y Social (art. 11, 4, a). Esto significa que la recepción de las regulaciones generales en las Reglamentaciones del Trabajo discurren, cada vez más, por los cauces de la subordinación de éstas a aquéllas. La posibilidad de que el principio contenido en el Derecho general establecido por disposiciones estatales se rompa por el especial que contienen las Reglamentaciones de Trabajo, aparece cada vez más cuestionable.

De la alianza entre el principio de jerarquía y el de tratamiento igual, en cuanto se enfrentan con la aplicación plena del Derecho especial contenido en las Reglamentaciones de Trabajo, son previsibles futuras decisiones jurisprudenciales que acentúen más o menos alguna de estas dos vertientes en oposición. Previsibles, por muy conocidos, son también los vehículos de penetración en el campo de la especialidad: el planteamiento de temas de aplicación de normas como problemas de vigencia de preceptos de inferior rango; la aproximación interpretativa entre la regulación con fuerza de ley y la reglamentaria general; las valoraciones de oportunidad en torno a la norma más favorable o la condición más beneficiosa, una y otra empleadas como «conceptos jurídicos indeterminados», etc.

En resumen, el principio de especialidad y la aplicación de las Reglamentaciones de Trabajo, presumiblemente no llegará a ser —a corto plazo al menos— una cuestión estabilizada para la doctrina jurisprudencial. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1968 ha venido a arrojar luz sobre un aspecto de la temática hasta ese momento no profundizado con el rigor que merecía por la doctrina jurisprudencial: el análisis de la especialidad de las Reglamentaciones de Trabajo. No nos parece —en cambio— que deba calificarse en igual sentido el retorno a la tesis de la legislación delegada para fortalecer la argumentación sobre la especialidad, sobradamente apoyada en el artículo 12 de la ley de Reglamentaciones de Trabajo.

10. *Los convenios colectivos como normas especiales*

El tema de la contratación colectiva como fuente creadora de una normativa especial, puede plantearse en relación con el Derecho estatal (de general aplicación o propio de la rama profesional en la cual el convenio se pacta) o con referencia a la concurrencia entre convenios colectivos de distinto

ámbito territorial o funcional (64). Es el primer tipo de concurso normativo el que nos interesa examinar con carácter limitado; concretamente, en lo que afecta a los límites en los que puede ser aplicable al convenio colectivo en situaciones de concurso con normas estatales.

Cuestión previa a dilucidar es —sin embargo— la de si está previsto en los textos que regulan el marco positivo de la contratación colectiva, se den tales supuestos de oposición concurrente entre normas estatales y colectivas. El problema, como ya lo abordamos en otra ocasión (65), no está planteado ni resuelto de forma clara que evite en la práctica de la contratación márgenes de inseguridad, sino todo lo contrario. La ley de Convenios Colectivos y su Reglamento, han seguido en este punto, tan sólo como principio, a la ley de Contrato de Trabajo de 1931, prohibiendo la *reformatio in peius* de la regulación contenida en normas estatales *de forma individualizada*, lo que equivale a decir que carecen las representaciones profesionales que establecen el convenio de poder de disposición sobre aquellas situaciones jurídicas, fijadas normativamente, creadoras de derechos para los trabajadores, así como sobre las facultades de dirección y disciplina reconocidas al empresario (art. 2.º de la ley de Convenios Colectivos, art. 20 del Reglamento de Convenios Colectivos). No obstante, este rígido principio quiebra en el propio articulado de la ley de Convenios Colectivos —artículo 3.º— al expresarse que: «Las condiciones de trabajo fijadas en las leyes, Decretos, Reglamentaciones de Trabajo, Ordenes Ministeriales y demás disposiciones oficiales, así como las más beneficiosas disfrutadas por los trabajadores, pueden ser completadas y mejoradas *aisladamente o en su conjunto* mediante convenios colectivos sindicales». La referencia a la mejora global introduce un principio distinto y —además— contradictorio con el anteriormente formulado. De esta crítica situación ha sido, y es, un exponente la doctrina jurisprudencial al respecto, doctrina cuya referencia *in extenso* se omite por suficientemente conocida (66).

Con sujeción a la tesis de la Sala VI del Tribunal Supremo el sometimiento del convenio colectivo a la normativa estatal de aplicación «general» —en la que se incluye también la correspondiente Reglamentación de Trabajo, así, sentencia de 18 de junio de 1965, entre otras— determina «que en

(64) Vid. sobre el tema, M. DESPAX: *Conventions collectives*, París, 1966, páginas 307 y sigs. M. A. AUBERT: *Les conflits de conventions collectives de travail*, Lausanne, 1957. En doctrina española, CREMADES: Op. cit., págs. 84 y sigs.

(65) *Jubilación laboral*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo XIV, 1968, páginas 811-814.

(66) Cfr. MEDINA y MARAÑÓN: *Leyes Sociales*, cit., I, págs. 18-19. Con detenimiento me ocupé del tema en *Jubilación laboral*, loc. cit. M. ALONSO OLEA: *La materia...*, cit., páginas 18 y sigs.

caso de colisión de normas, sus prevenciones deban ceder ante otras de mayor rango, de la misma manera que las reglas contenidas en una orden reglamentaria, sin menoscabo de su naturaleza de disposición legal obligatoria, deba ceder ante lo concretamente previsto en un Decreto y ambos ante lo ordenado o regulado expresamente por una ley» (sentencia de 8 de noviembre de 1967). Esta postura jurisprudencial descansa en una previa y condicionante configuración del convenio colectivo sindical como norma oficial (estatal) en cuya elaboración se utiliza una técnica contractual: «... en el último estadio de su génesis emanan de organismos del Estado, a cuyas disposiciones oficiales han de equipararse en gran parte de sus efectos, por lo que habrá que incluirlos en cuanto fuentes jurídico positivas, en el artículo 9.º de la ley de Contrato de Trabajo, entre sus números 1.º y 2.º» (sentencia de 24 de diciembre de 1964, citadas en otras muchas posteriores de la misma Sala VI (67).

A partir de tal construcción, resultan explicables decisiones en las cuales se declaran nulas o se dejan inaplicadas determinadas cláusulas del convenio colectivo sindical por estimarse merman los «derechos sociales» del trabajador reconocidos en las disposiciones estatales, ya sean legales o administrativas, llegándose, en alguna sentencia a declarar, que para saber si el convenio colectivo sindical «introdujo o no modificaciones más beneficiosas para aquellos a quienes afecte...», se precisa examinar cláusula por cláusula y pacto por pacto para determinar si alguno de ellos debe declararse nulo» (sentencia del Tribunal Supremo, Sala VI, de 30 de junio de 1966) (68). Este control de «orden público» en manos de los órganos de la jurisdicción laboral hace aparecer una permanente sombra de incertidumbre sobre las representaciones profesionales que llevan a cabo la negociación del convenio, no significando conciliación alguna con el «otro» principio que recoge la propia legislación sobre convenios colectivos sindicales, sino —antes bien— la maximalización del contrario.

Muy diferente y más conforme a la naturaleza del convenio colectivo sindical y a la peculiaridad del poder colectivo sindical como fuente de normas, es la línea doctrinal mantenida por la jurisprudencia de la Sala IV del Tribunal Supremo, que rechaza el intento de someter al convenio colectivo sindical a la jerarquía formal de las normas («... tesis... errónea por colocar en la misma verticalidad invocada de las disposiciones administrativas al convenio colectivo sindical, como una de éstas a nivel infe-

(67) Un buen resumen, hasta la fecha de publicación del trabajo, de la jurisprudencia y planteamientos de la doctrina científica sobre el convenio colectivo, en PÉREZ BOTIJA y DE LA VILLA: *La naturaleza jurídica de los convenios colectivos de trabajo*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1965, págs. 365-374.

(68) Cfr. nuestro trabajo, ya cit., *Jubilación laboral*, loc. cit.

rior, por la misma circunstancia de su aprobación, cuando es la misma lo accidental o secundario en la institución de bien diferente naturaleza...; sentencia de 9 de julio de 1967 entre otras), y que rechaza también exista un supuesto de colisión normativa en la oposición entre las normas estatales sobre determinadas materias y la regulación paccionada; así, afirma, entre otras en igual sentido, la sentencia de 17 de abril de 1967, que: «no puede afirmarse... que el convenio... pretendió derogar esta disposición ministerial (la Orden de 29 de marzo de 1946, sobre Plus Familiar), sino que éstas, como otras de superior rango, quedaron subsumidas y respetadas en su conjugación global, autorizada por la norma jerárquicamente superior a todas, cual es la ley de 24 de abril de 1958»; casi literalmente reiterada en la más reciente de 4 de noviembre de 1968, el convenio colectivo sindical «... no tenía por objetivo su derogación o alteración...», etc. Aunque no se aluda al convenio colectivo como norma *especial*, es evidente que en tal especialidad radica su aplicación orgánica preferente.

El fondo del problema está en determinar en qué medida los convenios colectivos sindicales son normas especiales para el colectivo al cual se aplican, primando sus cláusulas sobre las normas estatales de general aplicación y sobre la Reglamentación de Trabajo del sector o Empresa en cuestión. En verdad, una y otra tesis jurisprudenciales son inviables llevadas al extremo: la primera, porque priva a la contratación colectiva de la necesaria flexibilidad para establecer una regulación nueva más ajustada a las circunstancias concretas en las que el trabajo se presta; la segunda, porque puede suponer un retroceso para el progreso social la entrega sin límites al poder colectivo sindical de la regulación de las condiciones de trabajo bajo el único condicionamiento de la mejora global.

Los puntos fundamentales que se han de abordar en una solución desde el plano positivo, estimamos son estos dos: a) Trazar los límites por los que discurre el poder normativo en la pactación colectiva, distinguiendo aquellas condiciones mínimas contenidas en normas estatales que no se pueden alterar por la mecánica de la compensación global por recaer sobre derechos irrenunciables del trabajador. b) Identificar los controles o procedimientos previstos en el sistema de contratación colectiva para que se garantice a los trabajadores individualmente la protección de los «derechos sociales» ya establecidos por las normas estatales, junto a la efectividad de una negociación libre para las representaciones profesionales.

En la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 21 de junio de 1965, se apuntaba un criterio fecundo, aunque no muy concreto: «... la legislación laboral de tipo general —se expresa en la sentencia precitada— y más concretamente la que prevé y regula las facetas de naturaleza social preferente-

mente protectoras de las condiciones humanas de prestación del trabajo en orden a horarios, turnos o jornadas de general vigencia y reconocido valor nacional y hasta internacional, mediante convenios estipulados al respecto, constituyen, en efecto, un cuerpo legal de general observancia, que está totalmente por encima de todo otro acuerdo entre partes aunque éstas sean, en determinados casos, representativas de estamentos o grupos productivos numerosos, cual ocurre con los convenios colectivos solemnizados a través de su ley creadora y su Reglamento de ejecución, pues aun así concertados, las condiciones particulares de trabajo de determinada esfera productiva todavía precisa reconocer que ello se entiende sin merma ni disminución del obligado respeto a la ley general y al acuerdo o decisión de las autoridades laborales que reglamentariamente tienen encomendada su vigilancia, inspección o resolución pertinente, dentro del marco propio de sus facultades específicas, organizadoras o directivas.» Sin embargo, en otra sentencia anterior de la Sala VI, de 18 de junio de 1965, se sitúa también el principio de identificación de los derechos sociales inderogables «en los preceptos y normas legales que reglamentan y regulan con carácter general las condiciones de trabajo y los inalienables derechos de los trabajadores»; pero la aplicación que se hace en tal sentencia del criterio fijado no se refiere a las leyes generales y a las facultades organizadoras y directivas de las autoridades laborales, sino específicamente a las Reglamentaciones de Trabajo, con lo que se desvirtúa tal criterio como directriz en el sentido indicado. Es interesante traer aquí la memoria de que tal criterio a que se recurre para delimitar el ámbito del poder de disposición en los convenios colectivos sindicales es casi literalmente coincidente con el que se establecía por la misma jurisprudencia en la fijación de los límites normativos de la Administración laboral respecto de las Reglamentaciones del Trabajo. A partir de este dato, y sin prejuzgar cuanto más adelante se expresa con relación a algunos preceptos de las Reglamentaciones de Trabajo compensados en la pactación colectiva, parece puede sugerir la tesis de que los límites absolutamente indisponibles por el Poder colectivo son los mismos de inderogabilidad absoluta para el poder reglamentario que se actúa a través de los Reglamentos de Trabajo, y que en este nivel no hay diferencia entre el ámbito de aplicación preferente del convenio colectivo sindical como norma especial y aquel otro de la Reglamentación de Trabajo.

Los procedimientos de control sobre la normativa mínima de obligado mantenimiento por el Poder colectivo, son tres: a) El acto de homologación de la autoridad laboral y la previa declaración de nulidad —cuando proceda— de alguna de las cláusulas del convenio colectivo sindical, a través del procedimiento establecido en el artículo 15 de la ley de Convenios Colectivos y 19 del Reglamento de Convenios Colectivos. b) El procedimiento establecido

en el Decreto 1.522, de 5 de julio de 1962, para «modificar o dejar de aplicar» determinadas normas estatales (69). c) El control contencioso del convenio, con el fin de declarar la nulidad de alguna de sus cláusulas, para lo cual tan sólo está facultada la jurisdicción contenciosa-administrativa, o para dejar inaplicadas algunas de ellas (jurisdicción laboral). De estos tres procedimientos, en la práctica son el 1.º y el 3.º los que más efectivos se muestran.

En puridad, aprobado un convenio colectivo sindical sería muy deseable que su clausulado no sufriera mutilación alguna. Hay que dejar abierta —sin embargo— la posibilidad de que se subsanen infracciones del ordenamiento de entidad, y a ello provee este control contencioso-administrativo a través de un cauce de legitimación muy estricto (70). En cuanto al control de los Tri-

(69) Cfr. *Jubilación laboral*, pág. 813. M. ALONSO OLEA: *Introducción al Derecho del trabajo*, 2.ª edición, Madrid, 1968, pág. 213. CREMADES: *El Derecho...*, cit., páginas 93 y sigs.

(70) Esta disposición establece un procedimiento para que la autoridad laboral modifique o deje de aplicar «normas estatales que supongan una modificación de los supuestos económicos tenidos en cuenta al convenirse pactos o Reglamentos de empresas anteriores» (art. 1.º, 2), así como para modificar los convenios colectivos o Reglamentos interiores, supuesto este último en el cual el Decreto 1.522/1962 se remite a «las normas y formalidades previstas para la aprobación de tales instrumentos» (art. 5.º, 1). La jurisprudencia no parece haber llegado a una idea muy clara de la finalidad del Decreto en cuestión. En efecto, en algunas decisiones se lo cita para resolver situaciones de concurrencia entre las cláusulas de un convenio y normas reglamentarias generales: así, en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV), de 10 de junio de 1966 (Fondo de Plus Familiar) y 18 de junio de 1965 (Sala VI) (Aplicación del Reglamento de Servicios Médicos de Empresa, de 12 de mayo de 1960). En otras sentencias se reduce el campo de aplicación del Decreto a los supuestos de colisión entre el convenio colectivo y el Reglamento interior de Empresa. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala VI) de 4 de enero de 1965, a cuyo tenor «el legislador en su Decreto de 5 de julio de 1962 ha dictado normas para conciliar las posibles colisiones que pudieran darse entre las Reglamentaciones (*sic*) de régimen interior de las Empresas y los convenios colectivos, pero no lo ha hecho así con relación a las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo...» El remedio previsto en esta disposición de suspender temporalmente la aplicación de una norma estatal con relación a las Empresas afectadas por el convenio, se ha aplicado en alguna ocasión (Orden Ministerial de 25 de enero de 1966, suspendiendo la aplicación de la Reglamentación de Trabajo de CAMPSA durante la vigencia del convenio colectivo establecido aquel año). Sin embargo, tal posibilidad está prevista para el supuesto de que la norma estatal se dicte cuando ya está vigente el convenio colectivo, pero no cuando éste nace durante la vigencia de aquélla, hipótesis en la que procede aplicar el número 1 del artículo 1.º de la disposición en examen y no el número 2 que se reserva a las «normas estatales que supongan una modificación». Por lo demás, algunas sugerencias críticas sobre esta disposición se incluyen en nuestro trabajo ya cit., *Jubilación laboral*, pág. 813 (en especial nota 60). Por lo demás, la incertidumbre de la doctrina científica extranjera al respecto testimonia

bunales de la jurisdicción laboral para dejar inaplicadas cláusulas del convenio, parece debiera restringirse su intervención a aquellos supuestos en los que se haya declarado precisamente por los Tribunales de lo contencioso-administrativo la nulidad de alguna cláusula.

Mayor trascendencia ha cobrado la intervención de la autoridad laboral para legitimar con su aprobación los supuestos de «compensación global», así como las cláusulas expresas de «condiciones más beneficiosas» (71). Exponente de ello es que se declara sobre el particular en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 6 de abril de 1968: «... mientras que la restricción o negación de un derecho o beneficio social señalado en los preceptos genéricos de las leyes, Decretos u Ordenes, por un convenio sindical colectivo, sería inválida y nula, la extensión —ampliación de aquéllos— resulta admisible y cuando por una compleja alteración del equilibrio de contraprestaciones en las relaciones laborales, algunos de los preexistentes beneficios deba entenderse compensado o absorbido por alguna *concreta* mejora, ello debe resultar de la específica voluntad de las partes, consagrado por la autoridad y ser objeto de indicación expresa» (72).

JUAN RIVERO LAMAS

la intrínseca dificultad del tema en punto a su ordenación positiva. Vid., por todos, M. DESPAX: *Conventions...*, cit., págs. 74-77. A. CESSARI: *Il "favor" verso il prestatore di lavoro subordinato*, Milano, 1966, págs. III y sigs. ASSOCIAZIONE ITALIANA DE DIRITTO DEL LAVORO E DELLA SICUREZZA SOCIALE: *Il contratto collettivo di lavoro* («Atti del Terzo Congreso Nazionale di diritto del lavoro»), Milano, 1968, pág. 225 y sigs. (Comunicaciones de A. ARANGUREN, E. AVANZI y otros sobre el tema en cuestión.)

(71) Concretamente la sentencia del Tribunal Supremo (Sala IV) de 27 de marzo de 1965: si el convenio «... adquirió, a virtud de aprobación, carácter de disposición general, sólo podrá impugnarse directamente por las Entidades que ostentasen la representación y defensa de intereses de carácter corporativo, que eran, en este caso, las Juntas sindicales, de acuerdo con el art. 28, núm. 1, ap. b), en relación con el 39 de la ley Jurisdiccional, no siendo admisible la legitimación por el solo interés particular y directo que a tenor del apartado a) del primero de tales artículos pudiesen alegar determinadas Empresas encuadradas, ni aun siquiera con base en el párrafo 3.º del segundo, pues aquí el cumplimiento sin necesidad de previo acto de requerimiento o sujeción individual no proviene de la norma sino que tiene su misma raíz en la sindicación, como fenómeno asociativo que sujeta las voluntades particulares de los sindicados a la general determinada en régimen de mayoría dentro de la entidad que los encuadra.» Vid. también las sentencias de la misma Sala de 5 de noviembre de 1965, 3 de enero, 7 de febrero y 25 de noviembre de 1966, 20 de enero y 17 de abril de 1967, y 4 de noviembre de 1968. Sobre la legitimación corporativa sindical, vid., recientemente, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los Sindicatos y el recurso contencioso*, en «Revista de Administración Pública», núm. 55, 1968, págs. 133-149.

(72) Vid., sobre este difícil tema, el reciente planteamiento revisionista de CREMADES: *El Derecho...*, cit., especialmente págs. 106 y sigs.