

INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS RELACIONES LABORALES

Xavier Boltaina Bosch

Departament de Dret Administratiu i Dret Processal
Facultat de Dret



UNIVERSITAT DE BARCELONA



INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS RELACIONES LABORALES

Xavier Boltaina Bosch

Departament de Dret Administratiu i Dret Processal
Facultat de Dret

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



ABREVIATURAS

CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
EBEP	Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público.
ET	Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo por el que se aprueba la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial.
LEC	Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.
LGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio por el que se aprueba la Ley General de Seguridad Social.
LISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto por el que se aprueba la Ley de Infracciones y Sanciones de Orden Social.
LRJPAC	Ley 30/1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.
RRETC	Real Decreto 43/1996 de 19 de enero por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos.
SMI	Salario Mínimo Interprofesional.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.

(Nota aclaratoria: los capítulos de este manual docente están finalizados con anterioridad a la promulgación del Real Decreto Ley 10/2010 de 16 de junio de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (BOE de 17 de junio de 2010). Ello supone que algunos capítulos se han visto afectados por la nueva normativa, que no ha sido recogida, pues el manual ha sido finalizado pocos días antes de la promulgación del RDL. Por lo demás, se ha iniciado el trámite legislativo que concluirá con la promulgación de una Ley sobre reforma del mercado de trabajo, por lo que, con toda seguridad, el texto del RDL sufrirá cambios en esta tramitación. A lo largo del curso académico 2010-2011, el profesorado de la asignatura deberá advertir al alumno de aquellas modificaciones que han sido, por ello, incorporadas al texto del manual docente. El autor del manual incorporará en próximas ediciones las referidas modificaciones.)

Capítulo 1. INTERVENCIONISMO DEL PODER PÚBLICO EN LAS RELACIONES LABORALES. MARCO HISTÓRICO	9
1. El trabajo en las sociedades preindustriales: el mundo antiguo, la sociedad medieval y la sociedad moderna. La intervención del poder público en estas etapas	9
2. El nacimiento histórico del derecho del trabajo: la sociedad industrial. La intervención pública	10
3. El movimiento obrero	11
4. Evolución del derecho del trabajo español y de la intervención pública en las relaciones laborales	11
5. Etapas de la evolución del derecho del trabajo en España y de la intervención pública en las relaciones laborales	12
Capítulo 2. INTERVENCIONISMO DEL PODER PÚBLICO EN LAS RELACIONES LABORALES. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO	17
1. El poder normativo del Estado en materia laboral	17
2. El sistema constitucional de derechos y libertades y el procedimiento para su garantía	17
3. Los derechos laborales constitucionalizados	18
4. La constitucionalización del modelo de economía social de mercado en España. Los principios rectores de la política social y económica	19
5. Las garantías de las libertades y derechos laborales en la Constitución	19
6. Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia laboral	21
Capítulo 3. INTERVENCIÓN NORMATIVA. LA NORMA PÚBLICA: POSICIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO LABORAL Y FUNCIONES	25
1. La aplicación de la norma laboral	25
2. Los criterios de aplicación del derecho del trabajo y la intervención pública en las relaciones laborales	25
3. La jerarquía de las normas laborales	25
4. La aplicación de las normas laborales: órganos de aplicación. Los órganos administrativos y judiciales	26
4.1. La Administración laboral	27
4.2. La Jurisdicción social	28
5. La Administración laboral en la España del siglo XXI. La reducción del papel de los poderes públicos y de la Administración en la intervención de las relaciones laborales	29
Capítulo 4. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES INDIVIDUALES: CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE CONTRATOS DE TRABAJO	31
1. La contratación laboral	31
2. La forma en el contrato de trabajo	32
3. La contratación laboral fija	33
4. La contratación laboral temporal causal	33
5. La contratación laboral temporal no causal o de dudosa causalidad	33
6. La contratación formativa	34
7. La contratación laboral temporal en la Administración Pública	35
8. Las medidas adoptadas por los poderes públicos para limitar o disminuir la precariedad	36

9. Las relaciones laborales especiales. Las relaciones laborales ordinarias con particularidades	37
Capítulo 5. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES INDIVIDUALES: LA RETRIBUCIÓN	39
1. El salario. La participación del poder público en su definición y régimen jurídico	39
2. El salario mínimo interprofesional	41
3. El indicador público de renta de efectos múltiples (el IPREM)	42
4. El Fondo de Garantía Salarial	43
5. La inembargabilidad del salario	44
Capítulo 6. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES INDIVIDUALES: JORNADA DE TRABAJO, HORARIO, CALENDARIO LABORAL, JORNADAS ESPECIALES Y TIEMPO DE DESCANSO. LAS HORAS EXTRAORDINARIAS. EL TRABAJO NOCTURNO	47
1. Tiempo de trabajo y Constitución Española de 1978. El papel de los poderes públicos en su fijación	47
2. Intervención pública en la configuración de la jornada de trabajo	47
3. La jornada de trabajo de las relaciones laborales especiales y las jornadas especiales	49
4. El tiempo de descanso	51
5. El calendario laboral	54
6. Las horas extraordinarias	54
7. El trabajo nocturno	55
Capítulo 7. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES INDIVIDUALES: EL DESPIDO Y LOS TRASLADOS COLECTIVOS. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO	57
1. Los traslados colectivos	57
2. El despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción	59
2.1. <i>Concepto</i>	59
2.2. <i>El expediente administrativo para extinguir los contratos de trabajo afectados por el art. 51 del ET</i>	59
3. El despido por causas de fuerza mayor	62
4. La suspensión del contrato de trabajo a través de un procedimiento administrativo	62
Capítulo 8. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES COLECTIVAS: NEGOCIACIÓN COLECTIVA, PROCESOS ELECTORALES Y HUELGA Y CIERRE PATRONAL	65
1. Registro, depósito y publicación de los convenios colectivos	65
2. Las ordenanzas y las reglamentaciones de trabajo	67
3. La adhesión y la extensión de los convenios colectivos	68
4. Las ordenanzas de necesidad	69
5. El proceso de elecciones a órganos de representación	69
6. Los conflictos colectivos. La huelga. El cierre patronal. La intervención de los poderes públicos en la huelga y cierre patronal	71
6.1. <i>La huelga. Elementos fundamentales de la intervención de los poderes públicos</i>	72
6.2. <i>El cierre patronal</i>	74
Capítulo 9. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SALUD LABORAL	75
1. El régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales	75
2. La protección como deber del empresario	76
3. Administración Pública y seguridad y salud en el trabajo	76
3.1. <i>Actividad administrativa en materia de prevención de riesgos laborales</i>	77

3.2. Administraciones con competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo	77
3.3. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social	78
4. La autoridad laboral y la paralización de trabajos en caso de riesgo grave e inminente. Potestades sobre el cierre o suspensión de los centros de trabajo	79
5. La autorización de auditorías y de entidades especializadas en materia preventiva	80
6. La responsabilidad civil, administrativa y penal. El recargo de prestaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo	81
6.1. La responsabilidad penal y civil	81
6.2. La responsabilidad administrativa	81
6.3. El recargo de prestaciones	83
Capítulo 10. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LAS RELACIONES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL SECTOR PÚBLICO	85
1. El Estatuto Básico del Empleado Público: su aplicación a las relaciones del personal laboral de la Administración	85
2. El personal laboral como una clase de personal al servicio de la Administración	86
3. Los derechos del personal laboral. En especial, el régimen retributivo	86
4. Los deberes del personal laboral: el Código de Conducta	87
5. Los deberes del personal laboral: el régimen disciplinario	87
6. La selección del personal laboral. La extinción del contrato de trabajo	88
7. La negociación colectiva del personal laboral	89
8. La contratación laboral en la Administración	90
9. El régimen de incompatibilidades	92

CAPÍTULO 1. INTERVENCIONISMO DEL PODER PÚBLICO EN LAS RELACIONES LABORALES. MARCO HISTÓRICO

1. El trabajo en las sociedades preindustriales: el mundo antiguo, la sociedad medieval y la sociedad moderna. La intervención del poder público en estas etapas

La intervención del poder público, sea cual sea la forma de éste, en el ámbito del trabajo –con independencia de cuál sea la forma también de éste– ha sido una realidad constante a lo largo de la historia.

Si definimos el trabajo forzoso como aquel impuesto por el poder público o por los sujetos privados obligatoriamente sobre seres humanos, las dos fórmulas clásicas del mismo han sido la “esclavitud” y la “servidumbre”, que han coincidido en gran parte a lo largo del tiempo histórico. Su diferencia sustancial es que en la segunda hay cierto reconocimiento de autonomía personal y familiar, a diferencia de la esclavitud.

El esclavo es el estado de o condición de un individuo sobre el que se ejercen todos o algunos de los atributos del derecho de propiedad (art. 5 de la Convención de Ginebra de 25-9-1926). Entre este atributo está el derecho de obligar a trabajar y aprovechar este trabajo.

La esclavitud tuvo su mayor auge en la Edad Antigua, aunque también se dio en la Edad Media, la Edad Moderna e incluso en la Contemporánea. En estos dos últimos períodos, la esclavitud es un fenómeno esencialmente vinculado al colonialismo, pero también regímenes políticos de los siglos XX y XXI han utilizado la esclavitud como fórmula de trabajo, como así sucedió durante el período nazi en Alemania, en la Unión Soviética o en otras dictaduras o regímenes genocidas o dictatoriales que se mantienen en el poder.

La servidumbre, jurídicamente, es más difícil de definir. Para llegar a la condición de siervo, diferentes son los modos que históricamente han existido, y también muy diversa ha sido la regulación jurídica de tal servidumbre. El siervo, como regla más o menos general, ha podido disponer de libertad sobre su vida personal y familiar, aunque no así sobre su actividad productiva.

El siervo ha sido un trabajador por cuenta ajena, de cuyo trabajo se aprovecha su señor. Pero jurídicamente este dato no es importante: la servidumbre se define fundamentalmente porque el fruto del trabajo se transmite al señor, pero no por cómo se hace esta transmisión.

No puede afirmarse que los esclavos y los siervos estuvieron sometidos a una especie de Derecho del Trabajo, pero sí que hay normas que regulan sus condiciones. Esta regulación proviene de las relaciones privadas pero también del poder público, el cual podía encargarse de proteger a los amos y señores y permitir el castigo de los incumplimientos de sus esclavos y siervos. Naturalmente, la gran aportación de la intervención del poder público sobre la esclavitud y la servidumbre es su prohibición absoluta en nuestra sociedad actual, sin perjuicio de su existencia de facto en algunos países.

No obstante, con anterioridad a la revolución liberal (siglos XVIII y XIX) otros sistemas de trabajo estuvieron presentes y regulados. Las fórmulas más significativas son el trabajo gremial, el contrato de servicios y el arrendamiento de servicios. Se han definido estos sistemas como la “prehistoria” del Derecho del Trabajo.

Los gremios comportaban que los servicios eran prestados dentro de una corporación profesional, que se estructuraba en tres “categorías socioprofesionales”: el maestro (que era trabajador por cuenta propia y patrono), el oficial (que era trabajador por cuenta ajena) y el aprendiz (trabajador por cuenta ajena, que adquiría aptitudes y habilidades para ejercer su oficio). Tanto oficiales como aprendices eran trabajadores libres, a diferencia de siervos y esclavos, aunque los aprendices tenían un régimen contractual largo –generalmente de seis años– y un régimen de desvinculación del gremio muy estricto.

El trabajo en el gremio se llevaba a cabo de acuerdo con las normas de producción y de condiciones de trabajo que imperativamente fijaba esa entidad. Técnicamente, la autonomía de los trabajadores, patrones

y las relaciones entre ellos eran muy reducidas. Período de prueba, selección, tiempo de trabajo, régimen disciplinario, retribución, venían ya reguladas por las normas gremiales.

El trabajo gremial no fue el único existente. También históricamente ha habido otro tipo de trabajo libre o por cuenta ajena en momentos históricos anteriores a la Revolución Industrial. Eran los denominados contratos de servicios, que pueden localizarse en trabajadores del mar, agrícolas o en la manufactura y que se localizan en algunos casos en la Baja Edad Media. La regulación de este trabajo tiene origen muy diverso y soporte normativo también variado, y se regulaban aspectos tales como la jornada y el tiempo de trabajo, la retribución, la duración del contrato, etc.

El arrendamiento de servicios está regulado en la legislación civil, en el caso de España. Aún hoy el Código Civil español afirma que con el arrendamiento de servicios se formaliza un contrato por el que “una de las partes se obliga a prestar a la otra un servicio por un precio cierto” (art. 1544). El trabajo es libre y por cuenta ajena, si bien hay una subordinación, pues es un tipo de trabajo que han llevado a cabo los criados domésticos y de labranza, los artesanos y otros trabajadores asalariados (*vid.* arts. 1586 y 1587 del Código Civil).

El arrendamiento de servicios se caracterizaba especialmente por el principio de autonomía de la voluntad, el principio de libertad de trabajo y la no intervención del poder público en su regulación. No obstante, este último dato es común a España y los países de su entorno, como en el Código de Napoleón. El Código Civil regula escasamente el arrendamiento y, si acaso, podría afirmarse que el sistema sería el del “despido libre”, aunque algunas de sus expresiones (así, art. 1585, al remitirse a los que “determinen las leyes y reglamentos especiales”) se anticipaban a la legislación laboral que se avecinaba en España en el momento de promulgación del código civil. En todo caso, la falta de regulación legal implica que la mayor parte de su contenido se deriva a la autonomía de las partes.

2. El nacimiento histórico del derecho del trabajo: la sociedad industrial.

La intervención pública

El Derecho del Trabajo nace con un origen común tanto en Europa como en Norteamérica, no en el ámbito temporal sino en cuanto a su contenido. Las razones hay que buscarlas en cuatro circunstancias históricas.

En primer lugar, la llamada Revolución liberal, que supuso la libertad de trabajar, la generalización del trabajo por cuenta ajena y la libertad de mercado.

En segundo lugar, la industrialización, que dio pie a lo que históricamente se ha denominado “Revolución Industrial”. Pareja a ello está, como tercera razón, lo que se ha venido a llamar “cuestión social”, entendida como los problemas políticos y sociales que han tenido origen en los cambios que implicaron la Revolución liberal y especialmente la industrial.

Finalmente, la cuarta razón es la denominada “reforma social”: el movimiento político e ideológico que pretende dar solución a los problemas que surgen con la cuestión social.

El Derecho del Trabajo nació con posterioridad a un proceso de reflexión en torno a la cuestión social y por las aportaciones del movimiento de reforma social. Así, en España, en 1883 se creó la Comisión de Reformas Sociales y en 1903 el Instituto de Reformas Sociales, que dieron pie al nacimiento del moderno Derecho del Trabajo.

Esta reforma social se basaba en tres principios: 1º. La relación entre empresario y trabajadores no se sustentaba en el principio de igualdad, por lo que era preciso regular desde el Estado esa relación laboral. 2º. Si la legislación civil y el liberalismo se apoyan en la no intervención, la legislación laboral implica la intervención del poder público para proteger al trabajador, como parte débil de la relación laboral. 3º. Se defiende que frente a la relación individual trabajador-patrón es preciso aceptar la dimensión colectiva de trabajadores y empresarios.

En concreto, podemos señalar que la intervención pública en los orígenes del nacimiento del Derecho del Trabajo se centra en tres ámbitos especiales: el trabajo de mujeres y menores de edad, los riesgos en el trabajo y la jornada laboral y el descanso.

La primera de las intervenciones generalmente se aplica al trabajo de mujeres y menores de edad. Los poderes públicos constataron que la gran explotación que recaía sobre mujeres y niños supondría un grave trastorno social, así como los efectos individuales sobre los individuos afectados. En España destacan la

Ley de 1873 sobre trabajo en talleres e instrucción de niños obreros, la Ley de 1878 sobre trabajo peligroso de los niños y, especialmente, la Ley de condiciones de trabajo de mujeres y menores de 1900. Esta última tuvo una larga vigencia e incluso se incorporó en parte a la Ley de Contrato de Trabajo de 1944.

La segunda de las intervenciones públicas es la relativa a los accidentes y enfermedades profesionales, que se estructura en la aprobación de dos tipos de normas: las referidas a la seguridad y salud en el trabajo y la relativa a la responsabilidad de los empresarios frente a los accidentes laborales de sus empleados. En España, la primera norma que regula estas cuestiones es la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 y en su reglamento se desarrollan también cuestiones relativas de seguridad y prevención en el trabajo. Posteriormente, la legislación española se amplía a la generalización de tales medidas protectoras a la agricultura y al sector servicios, la sucesiva ampliación de las medidas protectoras y finalmente la exigencia de asegurar, de forma obligatoria, la responsabilidad del empresario por los accidentes y enfermedades profesionales.

Finalmente, los poderes públicos intervienen en la fijación del tiempo de trabajo de mujeres y menores de edad, sobre todo señalando límites en la jornada máxima. También al implantar el descanso semanal o la regulación específica de jornadas para sectores de trabajo peligroso o penoso. En España, tras las leyes antes citadas, aparece la Ley de descanso dominical de 1904; en 1910 se limita el trabajo en las minas y en 1913 en el sector textil, y en la construcción en 1919. La jornada máxima de 8 horas se fija a través del Decreto de marzo de 1919, aunque con numerosas excepciones.

Sin embargo, toda esta normativa carecía de sentido si no se aplicaba en la práctica. El poder público observó que estas leyes de tipo social se incumplían en gran medida, lo que obligó también a promulgar todo un conjunto de normas que imponían sanciones penales y administrativas, que requerían además una intervención administrativa para perseguir los incumplimientos. Igualmente, pareció necesaria la creación de una jurisdicción laboral para proteger a los trabajadores. En España, la Inspección de Trabajo fue creada en 1906: pese a las dificultades iniciales, sirvió para un mejor cumplimiento de la legislación naciente, que se completó entre 1908 y 1912 con las leyes de creación de los “tribunales industriales”, antecedentes de la jurisdicción laboral. Con los referidos tribunales, los conflictos laborales fueron tratados de manera especial, alejándolos del proceso y regulación civil.

3. El movimiento obrero

Ante los problemas sociales que surgen en la Revolución Industrial, los trabajadores iniciaron sus primeras acciones colectivas. En la gran mayoría de países, incluida España, frente a estos comportamientos se recurrió a la represión de la huelga y del asociacionismo. Posteriormente se dio una fase de tolerancia de las asociaciones profesionales y sindicatos.

En España primero se procede a legalizar las asociaciones profesionales, en 1868. Posteriormente, a través de la Ley de Asociaciones de 1887 se autorizaron las asociaciones sindicales, si bien ésta no era la norma más adecuada para regular los sindicatos. Además, el Código Penal de 1870 seguía considerando ilegales las coaliciones profesionales creadas “con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones”; no fue hasta 1909 cuando en España dejó de ser delito la huelga y el cierre patronal, aunque los tribunales de justicia fueron más tolerantes unos años antes de la aprobación de la Ley de Huelgas de 1909.

4. Evolución del derecho del trabajo español y de la intervención pública en las relaciones laborales

El Derecho del Trabajo en Europa surge a partir del final de la Primera Guerra Mundial. En España, el período se extiende de 1917 a 1923, aunque muchas otras normas laborales se van conformando hasta llegar a los años de la Segunda República. Las notas más importantes de esta evolución se concretan en un marco jurídico que podríamos denominar “derecho individual del trabajo” y “derecho colectivo del trabajo”, dos ámbitos interrelacionados, pero que se conforman en momentos diferentes.

El derecho individual del trabajo nace ante la imposibilidad de que el contrato de arrendamiento de servicios proteja suficientemente al trabajador, por lo que la evolución natural fue la creación del contrato

de trabajo. Aunque en ambos casos hay un intercambio de trabajo por retribución, el contrato de trabajo incorpora medidas de protección social muy intensas.

Con el derecho individual del trabajo se pasa de proteger a los sectores más desfavorecidos (mujeres y niños) a proteger a todos los trabajadores, empezando históricamente por los del sector industrial, para luego extenderlo también a los del mundo rural, y finalmente aplicar el derecho individual a todos aquellos que trabajen por cuenta ajena, con excepción de los funcionarios públicos. Progresivamente, el derecho individual también va ampliando las condiciones de trabajo objeto de protección: seguridad y salud, tiempo de trabajo, descanso semanal, vacaciones y, muy especialmente también, condiciones salariales.

Con el derecho individual se regulan no sólo las condiciones mínimas de intercambio de trabajo y salario, sino también las condiciones de empleo, desde el inicio a la extinción del contrato, al introducirse el despido causal frente al tradicional despido libre.

El derecho colectivo del trabajo es el resultado del reconocimiento de las relaciones laborales, esto es, la representación de trabajadores y empresarios y la posibilidad de comunicarse, negociar y establecer conflictos entre ellos. En la evolución del derecho colectivo es donde mayor diversidad podemos encontrar entre los diferentes países.

Esto supuso la aprobación de leyes específicas que regulaban los sindicatos y las asociaciones profesionales; el reconocimiento de la eficacia jurídica de los acuerdos y convenios colectivos; e igualmente, el progresivo reconocimiento de la huelga y de las medidas de conflicto colectivo.

5. Etapas de la evolución del Derecho del Trabajo en España y de la intervención pública en las relaciones laborales

1ª etapa: desde los orígenes a la Ley de Contrato de Trabajo de 1931

La regulación del contrato de trabajo surge en España a principios del siglo xx. Como norma agrupada, no será hasta 1926 cuando se apruebe el Código de Trabajo. Sin embargo, el grado de intervención en este Código es liviana: la normativa es limitada y fragmentaria, y se limitaba a regular las relaciones de los trabajadores manuales u obreros.

En 1931 se aprueba la Ley de Contrato de Trabajo, ya en pleno período de la Segunda República. Se trata de una auténtica ley de contrato, pues se aplica a todos los trabajadores y no sólo a los obreros. El Estado regula así las condiciones de empleo y trabajo.

2ª etapa: el desarrollo legislativo de las relaciones colectivas

El reconocimiento legal de sindicatos y asociaciones profesionales se produce a través de la Ley General de Asociaciones de 1887. La normativa específica no acontecerá, sin embargo, hasta el Decreto-Ley de Organización Corporativa Nacional de 1926; esta norma no otorgaba a los sindicatos capacidad para negociar y convocar conflictos, pero sí ostentaban facultades representativas para presentar candidatos a la elección de miembros en los organismos representativos.

Durante la Segunda República española se mantuvo en gran parte el sistema de relaciones colectivas, si bien en 1932 se reconocieron las representaciones profesionales de tipo asociativo, a través de la Ley de Asociaciones Profesionales de 1932.

Desde 1909 ya no se consideró delito la huelga o los conflictos colectivos, si bien no sería hasta la década de los treinta cuando la huelga y el cierre patronal se consideraron una acción lícita. Con la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 se reconoció finalmente el derecho a la libertad de huelga y de cierre patronal.

3ª etapa: el Derecho del Trabajo y el poder público durante la dictadura franquista

No hay una homogeneidad permanente en cuanto a la legislación laboral durante todo el período franquista, que se extiende desde 1936-1939 (según la zona geográfica) hasta noviembre de 1975. También la sociedad española, europea y mundial se transformó en gran medida durante este período, y por supuesto la economía productiva. Sin embargo, como elementos permanentes de estos casi cuarenta años de régimen

fueron la prohibición de la libertad real de sindicación y del derecho de huelga, la existencia de sindicatos oficiales (“verticales”) y un fuerte papel de intervención de la Administración pública laboral en la regulación de las condiciones de trabajo.

Fundamentalmente, podemos centrar el Derecho del Trabajo del período franquista en los siguientes parámetros:

- a) La prohibición de las relaciones colectivas entendidas desde el prisma de un sistema democrático.

Tras la instauración en toda España, en 1939, de la dictadura franquista, se prohibieron los partidos políticos y las “agrupaciones” sociales que no habían apoyado el golpe de Estado de 1936 que dio paso a la Guerra Civil. Todos ellos fueron disueltos y sus bienes incautados.

En una primera etapa, el Estado se atribuyó a sí mismo la exclusividad para fijar las “bases para la regulación del trabajo”, sin que hubiera posibilidad de una normativa negociada. Es un supuesto de máxima de intervención pública en las relaciones laborales, tal como suponía la redacción del Fuero del Trabajo de 1938. La ley de enero de 1940 prohibió todas las “asociaciones creadas para defender o representar total o parcialmente intereses económicos o de clases” y se tipificó como delito aquellos actos, individuales o colectivos, que “turben la normalidad de la producción” (Fuero del Trabajo de 1938) y así se consideró también delito la huelga, según el Código Penal de 1944.

Al suprimirse las organizaciones representativas libres de trabajadores y empresarios, el régimen creó unas organizaciones profesionales por cada rama de producción. Aquí debían inscribirse obligatoriamente todos los trabajadores y empresarios, lo que vino a denominarse “sindicatos verticales”. Los sindicatos verticales eran entidades públicas que estaban integradas dentro de la denominada “Organización Sindical Española”.

Esta clara intervención del Estado en los sindicatos se concretó en la definición de los mismos: el sindicato era un “organismo corporativo de carácter público”, “ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado” (Fuero del Trabajo). Los dirigentes sindicales, hasta el año 1967, debían ser necesariamente militantes de la Falange Española (la organización política fascista del régimen).

Como tal sindicato, tenían funciones de carácter político y administrativo. Gestionaban las oficinas de colocación y tenían autorización para iniciar, mantener y fiscalizar organismos de carácter social. Desde una óptica política, el sindicato era un “instrumento al servicio del Estado”, en materia económica, principalmente.

El régimen franquista, no obstante, se abrió tímidamente a cierta liberalización de la negociación a partir de 1958. Se concretó en la posibilidad de negociar condiciones de trabajo pero siempre a cargo de los representantes de trabajadores y empresarios incorporados al sindicato vertical. Por ello, la Ley de abril de 1958 y más tarde, en las postrimerías del franquismo, la Ley de diciembre de 1973, permitió los denominados “convenios colectivos sindicales”, que no obstante estaban subordinados a las ordenanzas y reglamentaciones de trabajo.

En 1962 se aprobó un decreto sobre procedimientos de solución de los conflictos colectivos, sustituido por otras normas en 1970 y 1975. En 1965 el Código Penal despenalizó muy parcialmente la huelga. En 1971 se aprobó una nueva Ley sindical que reformó administrativamente el sindicalismo, pero que no permitió en forma alguna los sindicatos libres, si bien es cierto que de forma ilegal –e infiltrándose en el sindicalismo oficial– los sindicatos no reconocidos empezaron a actuar y a menudo entablar conflictos con el Gobierno y los empresarios.

- b) La intervención del Estado en la fijación de las condiciones de trabajo.

Aunque el Fuero del Trabajo de 1938 no impedía, teóricamente, que el sindicato único vertical pudiera “colaborar” en la regulación de las condiciones de trabajo (“el sindicato vertical podrá intervenir por intermedio de órganos especializados en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo”, declaración XIII.5), en realidad, en el período entre 1938 y 1958, el Estado fue el único que fijó las condiciones laborales, como una “función privativa” del mismo, sin que el Ministerio de Trabajo pudiera delegar en nadie.

Esta intervención pública se concretó en las famosas “reglamentaciones de trabajo”, y a partir de la década de los sesenta las “ordenanzas laborales”. Tanto las reglamentaciones como las ordenanzas se

mantienen junto a la Ley de Contrato de Trabajo de 1944. Estas normas reglamentarias gozarán de vigencia más allá del fin de la dictadura; si bien en democracia, los convenios colectivos fueron sustituyéndolas progresivamente, no fue hasta la reforma laboral de 1994 cuando el Estado decidió su derogación definitiva, que se produjo en 1995. El vacío normativo que aconteció posteriormente se saldó con una mayor negociación colectiva y, en ausencia de ésta en determinados sectores, a través del denominado “Acuerdo interconfederal de 7 de abril de 1997 sobre cobertura de vacíos normativos producidos por la derogación de las ordenanzas laborales”.

4ª etapa: el derecho del trabajo durante la transición política y la promulgación de la Constitución (1975-1978)

Tras la muerte de Franco y la asunción de la Jefatura del Estado por parte del rey Juan Carlos I, el primer presidente de la monarquía, Carlos Arias Navarro, hubo de enfrentarse en el período comprendido entre diciembre de 1975 y julio de 1976 a una eclosión de la voluntad de los trabajadores y sindicales –ilegales– españoles de llegar a un sistema democrático de relaciones laborales. La elección de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno fue el inicio real de la transición en este ámbito, que puede dividirse en cuatro etapas.

En primer lugar, la supresión de la Organización Sindical Española, que quedó absorbida por la denominada “Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales” (AISS), adscrita a la Presidencia del Gobierno, a través de un Decreto Ley de 8 de octubre de 1976.

Una segunda etapa, importantísima, es la de la aprobación del Decreto Ley 17/1977 de 4 de marzo, vigente aún parcialmente, que reguló los convenios colectivos y los conflictos colectivos, y en donde se reconoció el derecho de huelga y de manera implícita también la negociación colectiva a través de sindicatos libres.

La plena libertad sindical, como tercera etapa en este avance imparable hacia la democracia, se alcanzó con la Ley de 1 de abril de 1977, que la reconocía a los trabajadores de nuestro país; España, además, ratificó los convenios y acuerdos internacionales más importantes sobre estas cuestiones: el Pacto de la ONU de 1966 y los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT. El Decreto Ley de 2-6-1977 suprimió la cuota sindical obligatoria y procedió a extinguir, progresivamente, la AISS, transfiriendo sus servicios a otros ministerios u organismos.

Las elecciones plenamente libres de 15 de junio de 1977 –en donde obtuvo mayoría relativa la UCD seguida por el PSOE– supusieron ya el inicio de la cuarta y última etapa del proceso de transición en las relaciones laborales, que culmina con la Constitución Española de 1978, eje central del vigente sistema de relaciones laborales en España.

De todo lo expuesto, puede concretarse que son diversos los aspectos que caracterizan el Derecho y las relaciones laborales en España, aún incluso tras la Constitución de 1978, y que se han mantenido con los diferentes vaivenes históricos. Se ha afirmado que tres son los referentes continuistas en este sentido: las condiciones de trabajo y empleo se han mantenido ampliamente reguladas a través de la legislación sobre el contrato de trabajo; la presencia activa y destacada del Estado en la configuración del sistema de relaciones laborales y la existencia de una rama especial administrativa y judicial para aplicar el Derecho del Trabajo. En concreto:

- En el derecho individual del trabajo de España, pero también de otros países como Francia y Portugal, existe una ley o código sobre el contrato de trabajo, o un conjunto de normas que regulan los diversos aspectos de este contrato. Existe, pues, una intervención pública en esta regulación, sin impedir la participación individual o colectiva, pero que convierte al derecho individual del trabajo en una rama del derecho especial y autónoma.
- El Estado, en mayor o menor medida, siempre ha contribuido en España a ordenar las relaciones laborales. En su nivel más simple, permitiendo la legalidad de las representaciones de trabajadores y empresarios y otorgándoles a ambos capacidad para regular las condiciones de trabajo. Durante el régimen franquista, era el Estado el que fijaba quiénes podían dictar las normas o, ya más avanzado en el período histórico, quién podía negociar, lo que ya no sucede ahora.

Tras la Constitución de 1978, el modelo no es un sistema corporativo como el antes señalado, sino un “modelo promocional”. La legislación española promociona, no interviene, si bien hay que matizar esta afirmación, pues sí que lo hace en cuanto a quiénes pueden intervenir en las relaciones laborales y los medios de acción que éstos tienen (sindicatos, asociaciones empresariales, convenios colectivos del Título III del ET, etc.). El poder público ha intervenido al fijar que hay, en España, unos sindicatos y asociaciones empresariales “más representativos”; por otro lado, el ET ha fijado el marco en que debe transcurrir la negociación colectiva, de tal manera que el Estado da una prevalencia muy significativa a la negociación “estatutaria” frente a otras negociaciones, como la “extraestatutaria” o fuera de las previsiones de la ley.

- Para resolver los conflictos en el ámbito laboral, cada país ha adoptado sus propias soluciones. En el Reino Unido, la solución de los conflictos se atribuye a “tribunales industriales”, de composición tripartita, pero no integrados en el sistema judicial, en donde los jueces generalmente sólo intervienen al final del procedimiento. En Francia, los conflictos se atribuyen a menudo a organismos paritarios no judiciales y a la jurisdicción civil. El Derecho laboral también es aplicado en Italia y Portugal por jueces civiles, aunque mediante un procedimiento específicamente laboral. Naturalmente, en países de fuerte tradición anglosajona, como Canadá, Estados Unidos o Australia, la legislación laboral recae a menudo en la negociación colectiva, por lo que la solución extrajudicial de conflictos es el eje fundamental de solución de estos conflictos.

En España, sin embargo, el Estado tiene un papel importante en la solución del conflicto, en una vía muy parecida a la de la República Federal de Alemania. Es una tradición jurídica que se inicia ya a mitad del siglo xx con los denominados “tribunales industriales”, que formaban parte del sistema judicial. Durante la Segunda República, se mantuvieron tales tribunales. Tras la Guerra Civil y el triunfo del franquismo, se instituyen las llamadas “Magistraturas de Trabajo” y un “Tribunal Central de Trabajo”, que mantuvo vigencia hasta la mitad de la década de 1980. Eran órganos judiciales especializados, separados de la jurisdicción ordinaria. Esta especialidad se mantiene tras la Constitución de 1978, aunque el orden social judicial forma parte del Poder judicial. Todo ello sin perjuicio de la promoción de la solución extrajudicial de conflictos, especialmente de carácter colectivo, aunque también en ocasiones individuales.

Por otro lado, el papel de la Administración pública laboral ha sido también muy importante, aunque ha ido disminuyendo progresivamente pero de forma imparable tras la Constitución de 1978, si bien debe destacarse que como tal Administración goza de un papel específico en la calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos que directa o indirectamente afectan a las relaciones laborales.

CAPÍTULO 2. INTERVENCIONISMO DEL PODER PÚBLICO EN LAS RELACIONES LABORALES. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO

1. El poder normativo del Estado en materia laboral

En el Derecho del Trabajo no hay un único poder normativo sino diversos. Entendemos por “poder normativo” aquel poder social que tiene legitimidad para ser fuente de una norma jurídica.

Tradicionalmente se ha afirmado que existen tres posibles esferas capaces de dictar normas internas y externas, que corresponden a tres poderes que pueden dictar normas jurídicas. Las dos primeras son ajenas a nuestro estudio: son las partes sociales, que pueden acordar normas, generalmente a través del convenio colectivo; las colectividades laborales informales, que pueden dictar normas no escritas (la costumbre), de importancia cada vez menor, y, finalmente –la que aquí interesa al objeto de nuestro estudio–, el Estado, que a través de su poder normativo que se concreta en el Parlamento y el Gobierno, puede dictar normas, que en el caso de España debe coexistir con la existencia de entidades supranacionales (Organización Internacional del Trabajo-OIT, Unión Europea, etc.) que pueden dictar normas en ocasiones de obligado cumplimiento (caso de la Unión Europea) o que alcanzan eficacia si el Estado lo acepta, como es al firmar convenios (caso de la OIT) o suscribir convenios o tratados bilaterales o multilaterales con otros Estados.

Hemos de partir, en este análisis, de dos premisas: el Estado tiene un poder supremo a la hora de dictar normas, pues es el que tiene la soberanía máxima, y no se somete a ningún otro poder superior; este mismo Estado puede aceptar su supeditación voluntaria –inicial o posterior– a un poder supranacional, caso evidente de la participación de España en la Unión Europea, o al suscribir tratados y convenios internacionales.

En consecuencia, en España le corresponde al Estado el poder de dictar normas laborales, si bien permite que otros poderes (extraestatales) dicten también normas que complementen las normas estatales, o fijen condiciones mejores.

El Estado, en España, dicta las normas que son básicas de la legislación laboral, como es el caso del Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales o la Ley General de Seguridad Social.

Igualmente el Estado dicta las normas que regulan cómo otras partes que no son el Estado pueden dictar normas con eficacia general. Es decir, aceptándose la existencia de estas últimas y su eficacia, ello depende de la voluntad inicial del Estado para que así sea. En este sentido, es de destacar el Título III del ET o, en el caso de los funcionarios públicos, el Estatuto Básico del Empleado Público.

También el Estado dicta las normas que regirán el procedimiento administrativo y el procedimiento laboral. Destacan, en este sentido, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley de Procedimiento Laboral.

Y, por último, el Estado también puede dictar normas que no sean legales: es competencia del Estado, por vía reglamentaria, la posibilidad de dictar reglamentos que desarrollen las leyes.

2. El sistema constitucional de derechos y libertades y el procedimiento para su garantía

Loewenstein definió la Constitución como aquella norma que tiene como finalidad articular y formalizar el orden básico de la sociedad estatal. Es evidente que si el trabajo de los ciudadanos es un aspecto esencial de esa sociedad, sin ninguna duda la Constitución debe regular el trabajo y, más concretamente, el régimen jurídico del trabajo o, cuando menos, sus principios básicos.

Por ello se ha afirmado que el Derecho del Trabajo logra su consolidación definitiva cuando es incorporado a la Constitución.