

EL PRINCIPIO DE NORMA MAS FAVORABLE Y LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO

(NOTA A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA IV)
DE 25 DE FEBRERO DE 1961)

SUMARIO :

1. *El principio de norma más favorable como criterio de ordenación de las normas laborales.*—2. *Naturaleza jurídica de las reglamentaciones de trabajo:* a) Tesis del reglamento de ejecución; b) Tesis de legislación delegada; c) La no «fuerza de ley» de las reglamentaciones; d) El concepto de reglamento delegado; e) La reglamentación de trabajo reglamento delegado.—3. *Las reglamentaciones y el carácter de las leyes de trabajo.*

1. EL PRINCIPIO DE NORMA MÁS FAVORABLE COMO CRITERIO DE ORDENACIÓN DE LAS NORMAS LABORALES

Uno de los fundamentos básicos del Derecho del trabajo es el que ha sido tradicionalmente definido como principio de la norma más favorable, que supone genéricamente elevar a fuente primaria ante una realidad concreta a aquella cuyo contenido presente un mayor beneficio para el trabajador. Supone el establecimiento de un rango de los singulares medios reguladores que en un deseo protector y tutelador altera, sin negarla, la ordenación tradicional de las fuentes jurídicas. En la ordenación de normas de diverso rango, y en la colisión de las mismas tiene lugar, excluidas ciertas e importantes excepciones (1), la aplicación de este principio, según el cual, por decirlo con Wlotzke, «la fuente superior desplaza fundamentalmente a la inferior; pero la primacía de la fuente jurídica superior sólo tiene lugar en tanto que ella favorezca, frente a la fuente inferior, al trabajador. De ello deriva, a la inversa, que la regulación de la relación de trabajo contenida en fuente inferior permanece existente si, y en tanto, sea frente a la superior más ventajosa para el trabajador o un grupo de trabajadores» (2). Tanto la doctrina como la jurisprudencia, al recoger este principio han tenido buen cuidado de afirmar que no supone una quiebra del principio de legalidad ni del principio de jerarquía de las fuentes, sino, al contrario, que en razón a la propia lega-

(1) En concreto, las leyes de Derecho necesario absoluto que se aplican no sólo por encima de la voluntad de las partes, sino también con preferencia a las demás fuentes de rango inferior. Cfr., por ejemplo, ALONSO GARCÍA: «Fuentes del Derecho del trabajo», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*.

(2) WLOTZKE: *Das Günstigkeitsprinzip*. Heidelberg, 1957, pág. 11.

lidad y a las normas de primer rango que establecen esta ordenación en los casos concretos, es por lo que tal principio, dentro de sus límites propios, existe y debe aplicarse (3). En este sentido es como debe interpretarse la sentencia de 25 de febrero de 1961, al recordar una vez más que «el sistema jurídico español reposa sobre una jerarquía de normas», que se aplica igualmente en lo laboral.

En efecto, el llamado principio de norma más favorable, aplicable en la ordenación de normas de diverso rango, resulta establecido en las propias leyes laborales, aun cuando sin la unidad y sistematicidad que la importancia del tema necesitaría. Como casos de colisión específicamente normados, deben citarse:

a) *Relación entre normas legales (a las que habría que añadir hoy las colectivas) y la costumbre.* Según el art. 9.º, 3, de la ley de Contrato de trabajo, la costumbre habrá de aplicarse cuando no contenga condiciones menos favorables o contenido contrario a la ley, y a contrario sensu será aplicable cuando contenga condiciones más favorables, salvo materia reservada, absoluta e imperativamente, a la ley o normas legales (4).

b) *Relación entre normas legales y convenios colectivos.* La validez de de normas establecidas en convenios colectivos que derogan en favor del trabajador normas contenidas en disposiciones legales, está recogida con bastante claridad en el art. 3.º de la ley de convenios colectivos.

c) *Relación entre normas legales y reglamentos de empresa.* A idéntica conclusión se llega, en un examen atento del art. 11, 2, de la ley de Reglamentaciones, y art. 5.º del Decreto 20/961, de 12 de enero. Pese a que los artículos 1.º de este Decreto y 21 de la L. C. T. hablan de «acomodación», ésta no impide sino el establecimiento de una regulación menos favorable, luego cabe una regulación más favorable (5).

d) *Relación entre convenios colectivos y reglamentos de empresa.* En conexión a lo que ocurre en buena parte de sistemas, puede permanecer indiscutible entre nosotros la validez de normas de empresa por encima de los convenios colectivos, en especial si son estos generales. De los arts. 1.º y 5.º del Decreto 20/961, e indirectamente de los arts. 3.º, L. C. C. y 21, 1, L. C. T., cabe deducir tal ordenación, siempre que se trate de cuestiones que sean materia tanto de convenios colectivos como de reglamentos de empresa (6).

(3) Vid., p. ej., PERGOLESSI: «Introduzione al diritto del lavoro», en *Trattato Borsi Pergolessi*, 2.ª ed., vol. I, Padova, 1955, págs. 123 y sigs.; MAZZONI: *Manuale di diritto del lavoro*, Firenze, 1958, pág. 129; DURAND y JAUSSAUD: *Traité de Droit du Travail*, París, 1947, I, pág. 169. Sobre las quiebras en nuestra práctica jurídica del sistema, vid. BAYÓN CHACÓN: «La seguridad jurídica en el Derecho del trabajo», en *Estudios Pérez Serrano*, Madrid, 1959, II, págs. 703 y sigs.

(4) La primacía de la costumbre más favorable sobre el convenio colectivo sólo debe extraerse de una interpretación extensiva del art. 9.º, poniéndolo en conexión con su antecedente de la ley de 1931. Esta interpretación es la aceptada generalmente por nuestra doctrina; así, BAYÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del trabajo*, 3.ª ed., Madrid, 1962, I, pág. 245. Vid. SERMONTI: «Il contratto collettivo di lavoro di fronte alla legge, agli usi ai contratti individuali», en *Dir. Lav.*, 1935, II, páginas 117 y sigs, y la bibliografía allí citada.

(5) Cfr. PÉREZ BOTIJA y RODRÍGUEZ-PIÑERO: *Reglamentos de empresa*. Madrid, 1960.

(6) Pocos temas del Derecho del trabajo han dado lugar a una bibliografía más profusa. Una exposición bastante completa de la situación doctrinal, en KLUSSMANN: *Das Verhältnis zwischen Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung*. Göttingen, 1952.

Como puede verse, todas estas manifestaciones ordenan fuentes de distinto rango, emanadas de poderes normativos que son, a su vez, de rango diverso. Una cuestión sustancialmente distinta es la de la *ordenación de fuentes emanadas del supremo poder normativo, el estatal, pero de diverso rango formal*. Es cuestión diversa pues necesariamente ha de responder a principios bien diferentes. Los casos de colisión antedichos suponen el establecimiento de rango y de límites funcionales de diversas fuentes en sentido propio, como son el Estado, las representaciones profesionales, el titular de la empresa, los grupos sociales laborales, lo cual ha de ordenarse de acuerdo a los criterios fundamentales del ordenamiento y de acuerdo a los principios informadores de lo laboral. Al contrario, en la ordenación de las fuentes legales al emanar todas ellas del Estado mismo, el establecimiento del rango en que las mismas han de ordenarse no puede realizarse meramente por estos principios, pues debe depender muy directamente de los principios por los que el propio Estado ordena la jerarquía de sus órganos de los que las normas emanan, y los cauces que las exteriorizan. La cuestión es, por tanto, si cabe, aún más compleja que en los supuestos anteriores, llamando la atención, por ello, la inexistencia de una regulación laboral específica del tema, pese a que el interés que el mismo presenta, y sus repercusiones trascendentales para la vida jurídica del trabajo.

La problemática gira en torno a si las «disposiciones legales», han de ordenarse de acuerdo a la jerarquía formal, que ha encontrado su última consagración en la ley de régimen jurídico de la Administración (arts. 23 a 28), tal y como ha sido recogido en la jurisprudencia (7) y la doctrina (8). O si, por el contrario, sería la aplicación en esta ordenación un criterio similar al del principio de norma más favorable. Pese a su importancia se trata de un tema de escaso tratamiento doctrinal y jurisprudencial (9). Una manifestación del mismo, quizá la más interesante, la del rango jerárquico que, en la ordenación de las fuentes estatales tienen las reglamentaciones de trabajo es el que plantea la sentencia que comentamos. Para la resolución es presupuesto necesario un examen, siquiera brevísimo, de la naturaleza de estas especiales fuentes normativas.

(7) Dice la sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 11-XII-58: «El sistema jurídico español reposa sobre una ordenación jerarquizada de sus fuentes positivas de normatividad, clasificándolas según su origen, naturaleza y efectos, entre los que figura el que la vigencia de un precepto no puede cesar o modificarse sino mediante la adopción de otra regla, específicamente abrogatoria, o que por su incompatibilidad aplicativa suponga una derogación, pero siempre que por su rango pueda surtir tales efectos, en razón a emanar de órgano o autoridad dotada de la suficiente competencia», y cita para ello entre otros los arts. «23, 26 y 28 de la L. R. Jurídico de la Administración, que aunque posterior al Decreto impugnado, recoge un criterio preexistente en materia de jerarquía, limitación y nulidad de las normas administrativas».

(8) Vid., por todos, el número 6 de la *Revista de Administración Pública*. Sobre el tema, el Instituto García Oviedo de Sevilla anuncia una monografía de GARCÍA DE ENTERRÍA, que ha sido quien con mayor dedicación y profundidad ha estudiado la cuestión.

(9) Con la salvedad del artículo citado de BAYÓN, la referencia breve en el *Manual con PÉREZ BOTIJA*, así como en el *Tratado* de ALONSO GARCÍA, puede decirse que el tema permanece aún inédito en nuestra bibliografía. Falta también un tratamiento jurisprudencial y unitario. De ahí el interés de la sentencia objeto de este comentario.

Vid en la doctrina comparada, DURAND y JAUSSAUD, loc. cit., pág. 169.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO

La doctrina española, al enfrentarse con el tema de las reglamentaciones, tuvo necesariamente que plantearse el valor jurídico de los mismos. Dos posiciones eran lógicamente concebibles, según que se entendiera que las reglamentaciones eran manifestación de la potestad reglamentaria administrativa (reglamentos) o al contrario auténticos cuerpos legales con «fuerza de ley», formas de exteriorización de una legislación delegada.

a) *Tesis de reglamento de ejecución*

La primera teoría ha sido sostenida inicialmente por Pérez Leñero, para el cual las reglamentaciones de trabajo son una manifestación de la potestad reglamentaria administrativa; se trata de lo que la doctrina alemana ha llamado reglamentos jurídicos que contienen normas de derecho objetivo. «Es, pues, un acto de la potestad reglamentaria del Estado el de la publicación de nuestros reglamentos» (10). Con palabras similares acepta esta posición Hernáinz que se refiere al «poder de ordenanza» administrativo (11). La tesis que no ha sido del todo ajena a la doctrina jurisprudencial (12) ha sido sometida a profunda revisión tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. En efecto, el objeto de la potestad reglamentaria es el regular relaciones jurídico-administrativas, en las que la Administración es de algún modo parte, mientras que en las reglamentaciones laborales son relaciones entre «particulares» las que se ven normadas; contienen, por las materias que regulan, preceptos propios de los que se exteriorizan a través de ley (13). Ello hace hablar a la doctrina de «leyes materiales», que en sí mismo no significa nada, pues es sabido que el calificativo de ley material suele aplicarse cuanto

(10) «Los reglamentos nacionales de trabajo (su sistematización jurídica)», en *Revista de Trabajo*, 1941, pág. 367. Posteriormente su pensamiento ha evolucionado adoptando una postura en cierto modo intermedia.

Esta fué la postura sostenida también inicialmente por PÉREZ BOTIJA, que las considera desarrollo reglamentario de la L. de C. del T. Vid. «Apuntes para una teoría de las fuentes del Derecho del trabajo español», en *Rev. Fac. Derecho*, Madrid, 1941, 3, y en la misma *Revista*, 1942, 8, «El principio de jerarquía en las fuentes del Derecho del trabajo». Vid. también *El Derecho del trabajo*, Madrid, 1946, y en las ediciones iniciales del *Curso*.

También una posición reglamentaria parece ser la de GARCÍA OVIEDO: *Tratado elemental de Derecho Social*, Sevilla, 1954, pág. 327.

Sobre los reglamentos como fuente del Derecho del trabajo, vid. AMIAUD: *Cours du Droit de travail* (politipiado). París, 1952-53, pág. 132; DURAND y JAUSSAUD: *Traité*, citado, I, pág. 116; PIERRO: *Corso di diritto del lavoro*, Torino, 1948, págs. 18-19; RIVA SANSEVERINO: *Diritto del lavoro*, 6.ª ed., 1952, núm. 12.

(11) *Tratado elemental de Derecho del trabajo*, 8.ª ed., Madrid, 1961, pág. 111.

(12) Así, la sentencia de 15-X-57, al hablar de las «disposiciones ministeriales sobre reglamentación de trabajo», se refiere a «reglamentos». Ya anteriormente la sentencia de 4-II-56 afirma que «a tenor de la ley de 16-X-1942 las Reglamentaciones de trabajo se dictan para aplicar y desarrollar los principios generales de dicha ley».

(13) Así PÉREZ SERRANO: «La reglamentación del trabajo en el nuevo Estado español», en *R. T.*, 1941, IX, se refiere a «reglamentos». Ya anteriormente la sentencia de 4-II-56 afirma que «a tenor de la ley de 16-X-1942 las Reglamentaciones de trabajo se dictan para aplicar y desarrollar los principios generales de dicha ley».

(14) Así PÉREZ SERRANO: «La reglamentación del trabajo en el nuevo Estado español», en *R. T.*, 1941, IX, se refiere a «reglamentos». Ya anteriormente la sentencia de 4-II-56 afirma que «a tenor de la ley de 16-X-1942 las Reglamentaciones de trabajo se dictan para aplicar y desarrollar los principios generales de dicha ley».

Hasta tal punto se señala en la actualidad la función propia del reglamento, que se habla de un «dominio reservado al reglamento»; así, por ejemplo, GARCÍA TREVIANO: *Curso de Derecho administrativo*, Salamanca, 1961, I, 1, pág. 182.

menos a todos los actos normativos del Estado (14). La afirmación, si imprecisa conceptualmente, sirve, sin embargo, para dar entrada a una segunda posición, que afirma el carácter legislativo de las reglamentaciones.

b) Tesis de legislación delegada

El carácter legislativo de las reglamentaciones ha sido sostenido especialmente por Bayón Chacón y Pérez Botija, que afirman «constituyen la ley orgánica especial de cada rama laboral», verdaderos reglamentos del Fuero del Trabajo que en la escala formal ocuparían el lugar de una ley, pues en la ley de Reglamentaciones se contiene una delegación en la Administración de una facultad legislativa, «y así cuando se aprueba una reglamentación no se ejerce una potestad reglamentaria, se legisla. Como argumentos en favor de la tesis se afirma la imposibilidad de recurso contencioso-administrativo, el que puedan modificar leyes anteriores, el estar por encima de los convenios colectivos, y el art. 12 de la ley de Reglamentaciones, argumentos todos que confirman «una delegación legislativa establecida por una ley formal en favor de la Reglamentación». El dato anómalo que se ejerza esta facultad por una simple Orden ministerial hace pensable que las reglamentaciones podrían ser aprobadas por Decretos-leyes (15). Una posición un tanto diversa parece ser la de Alonso García al criticar el argumento de que las reglamentaciones derogan disposiciones con rango de ley, y hablar equívocamente de «ley material». Sin embargo, a continuación habla de delegación legislativa en base al art. 10 de la ley de Régimen jurídico, y el art. 1.º de la de Reglamentaciones, sería una delegación de emanar disposiciones con fuerza de ley atribuida al Estado, pero ejercitada sin delegación posible por el Ministerio de Trabajo, sin que sea posible ni conveniente la utilización de la forma del Decreto-ley (16).

Esta posición doctrinal encuentra su paralelo en una semejante actitud jurisprudencial, pues el Tribunal Supremo en una serie de sentencias de la Sala de lo Social ha afirmado, sin dejar lugar a dudas, que las reglamentaciones de trabajo tienen rango de ley a todos los efectos (sentencias de 23 de octubre de 1950, 30 de junio de 1952 y 22 de diciembre de 1954), que la inclusión de reglas en las mismas equivale a incorporación a la ley (sentencias de 1 de marzo de 1955 y 1 de febrero de 1956), pues «el valor y fuerza de obligar de las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo se deriva de lo dispuesto en los arts. 3.º y 9.º de la L. C. T., desprendiéndose también su rango de leyes delegadas de la ley de 16 de octubre de 1942...»

(14) GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS afirman que en sentido material y sustancial, ley es «norma jurídica y de carácter general», mientras que, desde el punto de vista formal, es decisión del Poder legislativo (*Derecho administrativo*, 7.ª edición, págs. 97 y 104). En sentido similar, GARRIDO FALLA alude a «los distintos resultados a que conduce la aplicación del punto de vista material o del punto de vista formal, pues en el primer caso obtendremos un concepto de ley como norma jurídica de carácter general y obligatorio, mientras que la aplicación del concepto formal nos conduce a concebir la ley como acto emanado del Poder legislativo (*Tratado de Derecho administrativo*, 1.ª ed., Madrid, 1958, pág. 215). Vid. INGROSSO: «Sulla distinzione tra legge in senso materiale e la legge in senso formale, *Studi Cammeo*, 1933, I, pág. 702.

(15) *Manual de Derecho del trabajo*, cit., I, págs. 164-167. Ya antes había sentado esta opinión MENÉNDEZ PIDAL: «Resulta evidente que estas Reglamentaciones poseen el contenido y la fuerza de una ley, acaso delegada», «tienen un indudable aspecto de leyes delegadas» (*Derecho social español*, Madrid, 1952, II, págs. 129 y 130, vid. también t. I., pág. 66).

(16) *Derecho del trabajo*, cit., I, págs. 372 y 373.

c) La no "fuerza de ley" de las reglamentaciones

Son los propios conceptos administrativos la que hacen repudiar la tesis del carácter de ley delegada y, por ende, del valor y rango de ley de las reglamentaciones de trabajo. En efecto, el fenómeno actual de actos estatales sin «forma» pero con «fuerza» de la ley tiene como una de sus más importantes manifestaciones la de las llamadas leyes delegadas, o más modernamente decretos legislativos a través de los cuales, singularmente y por medio de una expresa autorización para un caso determinado el órgano legislativo autoriza o impone el ejercicio de la función legislativa a un órgano del ejecutivo, generalmente el gobierno (17). Aceptada que es esta forma de legislar delegadamente, la «fuerza de ley» de las normas que se emanen derivará de la ley delegante, así como de la regularidad del procedimiento a través del cual aquéllas se realicen (18), lo que no es posible en ningún caso es establecer una delegación genérica para el establecimiento de leyes delegadas. De ahí que el concepto de ley delegada no cuadrase en modo alguno con la sustancia propia de las reglamentaciones. La ley de régimen jurídico al delimitar más estrechamente las vías formales de la legislación delegada, no ha hecho más sino confirmar lo que era ya existente en el sistema anterior, como expresamente, entre otras, afirma la sentencia de 11 de diciembre de 1958.

A este argumento formal viene a unirse un razonamiento histórico, la competencia estatal, en un momento monopolizador, para la regulación de las condiciones de trabajo que establece el Fuero del Trabajo y consagra organizadamente la ley de Reglamentaciones, no puede olvidarse constituye una consecuencia de la supresión de la autonomía social que el Nuevo Estado realiza al suprimir los jurados mixtos y el sistema de negociación colectiva. Para llenar este vacío es para el que ser residencia permanentemente en el Estado, a través del Ministerio de Trabajo, el poder de normar las condiciones de trabajo, poder que, sin tal establecimiento expreso no hubiera tenido ni la Administración ni, en concreto, el Ministerio de Trabajo, ya que se trata de regular relaciones entre particulares; pero poder que no significaba en su exteriorización la «fuerza de ley», pues en sí mismo carece de las condiciones de la legislación delegada.

Como es sabido, la fuerza de ley, en contraposición el valor formal de ésta, consiste sustancialmente en un aspecto activo o derogatorio, según el cual la ley deroga disposiciones anteriores que sean contrarias a ella, ya se contengan en fuentes de igual grado o inferior, así como un aspecto pasivo o negativo, que supone que el acto legislativo no puede ser derogado, abrogado o suspendido normalmente sino por otra ley (19). Otras manifestaciones, como no sometimiento a contencioso objetivo, etc., son características no de la fuerza, sino de la forma de la ley (20). Pues bien, las reglamentaciones

(17) Vid., p. ej., la obra ya clásica, de TOSATO: *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931. Más recientemente, LIGNOLA: *La delegazione legislativa*, Milano, 1956. En el Derecho español, por todos, GÓMEZ ACEBO: «El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno», R. A. P., 6, págs. 99 y sigs.

(18) Cfr. TRIEPEL: *Delegation und Mandat im öffentliches Recht*, Stuttgart, 1942, páginas 115 y sigs.

(19) Vid. sobre la fuerza de ley, por todos, CUOCOLO: «Gli atti dello stato aventi "forza de legge"», *Riv. trim. Dir. Pubb.*, 1961, págs. 128 y sigs.

(20) Cfr. SANDULLI: «Legge, forza di legge, valore di legge», *Riv. trim. Dir. Pubb.*, 1957, págs. 269 y sigs. Según el profesor napolitano, la fuerza jurídica de la ley consiste en la particular potencia que le es propia, consistente en la «capacidad de innovar en el orden legislativo preexistente», mientras que «el valor jurídico de la ley

de trabajo no tienen de por sí fuerza de ley, ni pueden derogar en sentido propio leyes anteriores, ni necesitan de una ley (o reglamentación) para ser derogadas, pues, por ejemplo, un Decreto, actuando en el ámbito de su competencia, puede derogarlas. Ello había sido ya largamente reconocido en la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo que, al igual que algunas de la Sala Social (21), afirmaban rotundamente que las reglamentaciones de trabajo no pueden derogar la ley (entre otras las sentencias de 4 y 9 de febrero y 14 de marzo de 1956), lo cual expresa aún más claramente, si cabe, la sentencia que comentamos de 25 de febrero de 1961 al decir que de acuerdo a la jerarquía de normas que es base de nuestro sistema jurídico «una disposición de la Dirección General de Trabajo no puede derogar los preceptos de la ley de Descanso Dominical».

d) El concepto de reglamento delegado

La falta de valor de ley de las Reglamentaciones no basta para solucionar la cuestión de su naturaleza jurídica, pero sí debe ser necesario punto de partida. La doctrina administrativa habla hoy del reglamento «en sentido formal», paralelamente al concepto de ley en sentido formal, y en contraposición al sentido sustancial del reglamento que alude a su contenido y finalidad a la función del mismo. En conexión con esta distinción puede hablarse de actos formalmente reglamentarios, por su fuerza y su valor, pero que por su contenido realizan una función auténticamente legislativa, aún más, penetran en el ámbito propio de la «reserva de ley», facultados por una autorización expresa del legislativo que ha concebido a la Administración tal facultad. Este fenómeno de deslegificación, o deslegalización (García de Enterría) ha dado lugar a la figura de los llamados «reglamentos delegados», o sea «aquellos que han sido autorizados excepcionalmente por la ley para dictar normas en materia que serían cubiertas por la reserva de ley» (22). Esta figura, largamente delimitada en la doctrina administrativa italiana, se caracteriza, pues, por la entrada de la Administración en la regulación de materias especiales que de por sí son materia de competencia de la ley, pero que el poder legislativo, con la idea de permitir y asegurar un mejor ejercicio de la función normativa, a través de una ley formal, delega expresamente en el ejecutivo, no para que dicte actos con fuerza de ley, pues el reglamento delegado no puede prevalecer sobre la ley formal, sino para que dicte actos en sí mismos reglamentarios (23). Según Santi-Romano, la delegación puede ser tanto general como especial, permanente o temporal (24).

es totalmente otra cosa» que atiende no a la potencia del acto, sino al régimen típico del mismo, esto es, «al tratamiento que el acto recibe en el seno del ordenamiento» (p. 272-273). Vid. también, CRISAFULLI, «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», *Riv. trim. Dir. Pubb.*, 1960, pág. 774. Antes en LABAND: *Deutsches Staatsrecht*, Tubinga, 1911, II, pág. 68.

(21) Sentencias de 22-I y 7-II-1952, etc., que visan el problema específico de los «chóferes al servicio de los particulares».

(22) ZANELLI: *Le fonti di diritto corporativo*, Padova, 1936, pág. 54.

(23) Así, TOSATO: *Le leggi di delegazione*, cit., págs. 81 y sigs.; CAMMEO: «Della manifestazione della volontà dello Stato», *Trattato Orlando di dir. amm.*, III, página 187. Más recientemente, CRISAFULLI: *Gerarchia e compet. nel sist. cost. delle fonti*, citado, pág. 783, nota 783; ZABONI: *Corso diritto amm.*, 8.ª ed., Milano, 1958, I, páginas 73 y sigs.; MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, 5.ª ed., Padova, 1960, pági-

La doctrina administrativa española también ha estudiado el concepto del reglamento delegado. Según García-Trevijano, en este tipo de reglamentos, a diferencia de los Decretos legislativos, más que una delegación existe «una ampliación de la competencia del Poder ejecutivo hacia el Poder legislativo». Ha de regularse, pues, materias en sí reservadas al legislativo, que exceden la competencia del ejecutivo, siendo necesario que este exceso de límites se otorgue con carácter permanente al ejecutivo. «En los reglamentos delegados se delegan competencias con carácter permanente para que la Administración pueda, en los casos que crea conveniente, hacer uso de ellas.» «En España hoy día se puede y debe admitir la existencia de reglamentos delegados» (25).

e) *La reglamentación de trabajo reglamento delegado*

Al admitirse esta figura en nuestro sistema, no cabe duda ella puede aplicarse enteramente al caso de las reglamentaciones de trabajo:

— La regulación de las condiciones de trabajo es de por sí materia no propia de la competencia de la Administración, sino genuinamente del Poder legislativo.

— La ley de Reglamentaciones, al especificar un principio sentado ya en el Fuero del Trabajo, reconoce la competencia de la Administración, a través del órgano ministerial del trabajo, para la regulación del trabajo como ampliación permanente de competencia para dictar reglamentos en una materia en sí misma legislativa.

— La Administración, cuando lo crea conveniente, se ve, por tanto, facultada para dictar reglamentos, con valor de tales, que establezcan condiciones de trabajo.

— El ámbito o límites de esta delegación se centra en la regulación de condiciones de trabajo en relaciones individuales de trabajo en sentido estricto, sin que más allá de estas pueda reconocerse competencia al Ministerio de Trabajo (así, entre otras, la sentencia de 14 de marzo de 1956, afirma que las reglamentaciones no pueden rebasar en su contenido la ley de Contrato de trabajo, esto es el límite conceptual por ella establecido).

— La delegación, o más bien ampliación de competencia, ha de ser ejercitada, además, en las condiciones y por los cauces que específicamente el legislativo haya establecido al conceder esa ampliación de competencia, en

nas 626 y sigs.; BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, 4.^a ed., Palermo, 1959, página 419; PERGOLESSI: *Diritto costituzionale*, 14 ed., Padova, 1960, pág. 211.

(24) *Curso di Diritto costituzionale*, pág. 294.

(25) *Curso de Derecho administrativo*, cit., I, i., págs. 189-190. El catedrático de Salamanca establece un concepto restringido del reglamento delegado al exigir una delegación permanente. Cfr. con el concepto más amplio de GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS; *Derecho administrativo*, cit., pág. 187, que admiten la delegación expresa o tácita, aunque poniendo también el centro de la definición en «la atribución de competencia para el ejercicio de la función legislativa», por necesitarse para ellos de las aptitudes del ejecutivo (pág. 193). «Los reglamentos llamados delegados que surgen de una decisión del Poder legislativo, por la que se confiere al Poder ejecutivo la facultad de dictar disposiciones sobre materias reservadas a aquél», «es un reglamento autorizado por el Poder legislativo» (pág. 187).

concreto el Ministerio de Trabajo, debe respetar los límites formales y sustanciales que la propia ley de Reglamentaciones establece (vid. sentencia de 8 de junio de 1951 y, más abiertamente, la sentencia de 10 de diciembre de 1959 (26).

— La facultad normativa ampliada es no susceptible de delegación ni en otro órgano ministerial (art. 20, L. R. de T.), ni en órganos del Ministerio de Trabajo (salvo la Dirección General de Ordenación de Trabajo en las circunstancias a que el art. 1.º, L. R. de T. hace referencia). Esto lo dice expresamente la sentencia que se comenta: «Esa delegación legislativa no podría ser a su vez objeto de delegación en cuanto excediera de las facultades propias del organismo que delegaba.» (Sentencia de 25 de febrero de 1961.)

La tesis del Reglamento delegado como naturaleza propia de las Reglamentaciones de trabajo ha sido sostenida recientemente entre nosotros por Borrajo Dacruz, que en su Memoria de Cátedra afirma decididamente este carácter de las reglamentaciones laborales, tras un estudio bastante completo de los criterios doctrinales y jurisprudenciales (27). Esta opinión es la que, a mi juicio, debe ser admitida, por responder a la sustancia propia de estos cuerpos legales. Su admisión tiene importantes consecuencias:

1) Las reglamentaciones de trabajo *carecen de fuerza de ley*, como recuerda la sentencia que comentamos. Están subordinadas a la ley en el sentido que no pueden derogar leyes anteriores, y no necesitan actos con fuerza de

(26) La sentencia de 10 de diciembre de 1959 declara la ilegalidad de una resolución de la D. G. T. diciendo, entre otros razonamientos, «no es menos cierto que establece con firmeza un régimen que sólo puede ser alterado al darse uno de esos supuestos, es decir, cuando previa revisión de las expresadas Reglamentaciones se acuerde un estatuto especial para la específica labor de dichos productores, o un apéndice que los comprenda concretamente en alguna de las tres reglamentaciones mencionadas, y esto sentado no puede admitirse como legal la resolución que se impugna, cuando sin mediar el cumplimiento de tales condiciones ineludibles que la Administración se ha fijado y sin adoptar la tramitación para llegar a la finalidad perseguida a las formalidades prevenidas por la ley de 16 de octubre de 1942». Al especial carácter del procedimiento de elaboración de las reglamentaciones alude la sentencia de 13 de enero de 1951: «Proceso de elaboración contenido en la ley de 16 de octubre de 1942 en el que destaca la intervención de los distintos elementos de la producción, la garantía de las informaciones previas y precisas sobre las características de las normas que se reglamentan... por las enunciadas características, circunstancias y garantías...» Vid. arts. 47, 1 c) y 48, 2, L. P. Ad.

La doctrina administrativa ha puesto de relieve que el reglamento delegado, como figura excepcional y anómala, se explica por ser necesarias las posibilidades del ejecutivo para normar ciertas materias. En efecto, como pone de relieve ALONSO GARCÍA (*Devecho del trabajo*, I, págs. 372-373), pese al carácter parlamentario del Estado, la minuciosidad, flexibilidad, variabilidad de las reglamentaciones, la necesidad de consultar a las representaciones profesionales y organismos técnicos, etc., hacen la materia inapta por sí para la interceptación directa del legislativo. Es una manifestación más de la tecnificación de lo jurídico que han señalado tanto los juristas como los estudiosos de la ciencia política.

(27) Realizado este comentario ha llegado a mi conocimiento la realización, por el profesor BORRAJO, de un trabajo sobre la *Naturaleza jurídica de las reglamentaciones* que aparece en esta REVISTA. He tenido la ocasión excepcional de manejarlo, si quiera sólo para poder citarlo, habiendo podido comprobar satisfactoriamente cómo, por caminos diversos, llegamos a conclusiones similares. Por la primacía temporal de la posición de mi ilustre colega tengo a galá mostrarme, en estas líneas, decidido seguidor de su posición.

ley para ser derogados. La naturaleza reglamentaria formal de las reglamentaciones las somete además al orden jerárquico contenido en el art. 2.º, 2) de la ley de Régimen Jurídico, posponiéndose así en cuanto emanadas por Ordenes ministeriales a los Decretos que en la esfera de su propia competencia establezcan preceptos laborales. El art. 3.º, L. C. C. al hablar de «condiciones de trabajo fijadas en leyes, Decretos, reglamentaciones de trabajo...», parece dar razón implícita a esta ordenación jerárquica.

2) *Las reglamentaciones de trabajo son susceptibles de fiscalización por la vía contencioso-administrativa.* Según García-Trevijano los reglamentos delegados pueden ser impugnados judicialmente (28), tanto directamente, si incide en la esfera reservada a la autonomía individual, como indirectamente al ser aplicado por actos administrativos singulares, o por excepción de ilegalidad, si excede los límites de la autorización concedida en la ley de Reglamentaciones, no respeta las condiciones de forma, es arbitrario, etc. Esto si apuntado ya por Alonso García (29) es reconocido abierta y decididamente por Borrajo que admite «la fiscalización directa lo mismo que la indirecta, o por vía de excepción, mediante recurso contencioso-administrativo, no de todos los preceptos contenidos en una reglamentación, pero sí de todos los preceptos que sean ilegales, por alteración de norma superior, o por defecto de forma» (30).

3) *Las reglamentaciones de trabajo son las únicas normas reglamentarias que pueden incidir en la esfera de los particulares,* estableciendo condiciones de trabajo por las que se fija el contenido de las relaciones individuales; fijación de condiciones que ha de ser además por ramas o actividades. Ello quiere decir que la reserva de ley propia de esta materia sólo es ampliada respecto a estas reglamentaciones, pero que otros actos reglamentarios, sean o no del Ministerio de Trabajo, no pueden incidir en esta esfera individual. En la ley de Reglamentaciones se contiene bastante claramente esta circunstancia: el artículo 20 declara nulos e ineficaces los actos reglamentarios que fijen condiciones de trabajo emanados «por cualquier organismo y autoridades distintos del Ministerio de Trabajo, y que puedan significar injerencias en sus facultades privativas, por referirse a modificación total o parcial de condiciones de trabajo...»; el art. 12 establece que en la materia no regulada por las reglamentaciones «se entenderá que son de aplicación las disposiciones contenidas en los preceptos legales de índole social, dictados con carácter de generalidad». Ambos preceptos indican claramente la primacía y exclusividad de las reglamentaciones de trabajo, en cuanto que reglamentos delegados que son. Ello quiere decir no que se altere la jerarquía formal, sino que en lo que respecta a la fijación de condiciones de trabajo —como «normas de conte-

(28) *Curso de Derecho administrativo*, cit. I, 1, pág. 190.

(29) «Que no se pueda recurrir contra un aumento de jornales impuesto por una reglamentación, por falta de norma superior que citar como infringida, no quiere decir que contra las normas contenidas en una reglamentación de trabajo no quepa imponer recurso contencioso-administrativo, posible en cuanto aquélla vulnere una norma, o desconozca un derecho o interés legítimo del administrado» (*Derecho del trabajo*, cit. I, pág. 372).

(30) *Naturaleza jurídica de las Reglamentaciones de trabajo*, en esta REVISTA. Un posible caso de impugnación de tablas salariales puede darse especialmente en la remuneración por resultado, si no se respetan los principios de los arts. 38 y sigs. de la L. C. T.

nido» concepto distinto de la regulación administrativa a través de «normas protectoras» del trabajo (limitaciones por razones de seguridad e higiene, por ejemplo)— los únicos preceptos reglamentarios que son en sí mismo válidos son las reglamentaciones, primando sobre otros, incluso establecidos en fuentes de rango superior (por ejemplo, un Decreto fijando salarios), no por primacía jerárquica, sino por la invalidez de éstas últimas. En tal sentido cabe decir que las reglamentaciones, sin tener en sí mismo fuerza de ley, asumen auténticamente una función de fuente principal que no encuentra otros límites que las leyes existentes, y que prevalece sobre las demás fuentes frente a los otros reglamentos porque éstos no pueden establecer reglas de contenido del contrato de trabajo, y frente a las normas profesionales por antece-derles en la jerarquía de las fuentes (31).

3. LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO Y EL CARÁCTER DE LAS LEYES LABORALES

Resuelta negativamente la fuerza de ley de las Reglamentaciones, no por ello queda solucionada enteramente la cuestión, anteriormente, planteada de la aplicación concreta, frente a la ley de las Reglamentaciones. El tema ha sido examinado por la sentencia de 25 de febrero de 1961 que lo ha decidido negativamente al señalar: «No puede sostenerse que la Orden de la Dirección General tiene carácter de norma legal para derogar la expresada ley y reglamento (Jornada Máxima), porque la ley de 16 de octubre de 1942 dé el carácter de norma legal a las reglamentaciones laborales, porque no puede sacarse de ello la conclusión de que autorice para derogar leyes dictadas en materia social como son la jornada de ocho horas, la de accidentes de trabajo, etc.», argumentando, además, en razón del carácter general o especial de las disposiciones y el principio de igualdad jurídica. La doctrina contenida en esta sentencia no puede ser aceptada con carácter general, de ahí que sea necesario realizar algunas matizaciones y distinciones.

La colisión ley-reglamentación puede darse en una triple circunstancia que requieren un tratamiento jurídico diverso:

- a) O bien *no existe tal colisión sino formalmente*, porque la norma legal establezca, ya de por sí, una expresa remisión a la reglamentación, haciéndose

(31) Esto es claro. Normas de contenido de la relación individual de trabajo sólo puede establecerse o por ley, que será general, o por las reglamentaciones de trabajo, para determinados círculos o actividades. Es por esta circunstancia por lo que la L. C. T. alude en bastantes ocasiones como fuentes a «normas legales o reglamentaciones del trabajo» (art. 27) a «la ley, las reglamentaciones de trabajo, el contrato y los usos y costumbres» (art. 61), «las leyes, la reglamentación de trabajo, el contrato, y, en su defecto, los usos y costumbres» (art. 64)... Pese a ello, el art. 9.º habla de «Decretos y disposiciones ministeriales sobre reglamentación del trabajo en sus distintas modalidades». Ello debe entenderse, con la jurisprudencia, alusión a reglamentaciones de trabajo, o a decretos o legislativos o que contengan especiales reglamentos delegados. Lo que no parece admisible es que por un simple decreto se establezcan normas de contenido de las relaciones individuales de trabajo. De ahí lo criticable de recientes reformas establecidas a través de decretos (caso típico es el del Decreto de 21 de septiembre de 1960 y Orden de 8 de mayo de 1961, cuya ilegalidad es más que pensable). Vid. sobre este tema, BAYÓN: *La seguridad jurídica en el Derecho del trabajo*, cit. págs. 705 y sigs., y ALONSO OLEA: *Sobre la política de salarios y su evolución*, Sevilla, 1959.

expresamente subsidiaria de la misma en lo no regulado por aquélla. Esto es la ley, en una materia se remite a la reglamentación y sólo para el caso de que ésta no diga nada establece una regulación. En tal caso no puede hablarse de colisión, sino de reenvío o remisión legal, al hacer la ley, como suyos, los preceptos contenidos en la reglamentación. No se trata de una autorización, sino, más bien, de una elevación de rango normativo del contenido que en cada momento tenga la reglamentación, al igual que ocurre, por ejemplo, en la ley de Contrato de trabajo en numerosas ocasiones con la costumbre (32).

b) Al contrario, puede tratarse de una *colisión en una materia de "reserva de ley absoluta"*, conteniendo generalmente *preceptos imperativos absolutos*. En casos de colisión en estas materias, la inaplicación de la reglamentación es clara, y ello por un doble orden de razones, por primacía jerárquica de la norma con fuerza de ley, y por invalidez sustancial de la reglamentación misma, que regula en cuestiones ajenas a su competencia. Un precepto contenido en una reglamentación que contuviese regulación sobre competencia jurisdiccional, reglas procesales, sobre capacidad etc., no sólo no podría derogar preceptos legislativos, sino que, en sí mismo, carecería de validez por falta de competencia del órgano de que emana (33).

c) Pero puede suceder que en una materia de *reserva de ley relativa*, esto es, de aquellas en las que se ha facultado al Ministerio de Trabajo para regular, coexistan *preceptos legales imperativos, relativos o dispositivos*, y de reglamentaciones que, en un punto concreto, estén en colisión por contener una regulación diversa. Es, en este punto, donde podría ser problemática la aplicación, sin más, del criterio jurisprudencial de primacía del precepto legal. Podría plantearse si conforme al principio de norma más favorable cabría una «mejora» respecto a la situación de los trabajadores.

Es sabido que, frente a lo que ocurre entre normas legales y normas profesionales, y éstas entre sí, en que existe una expresa consagración normativa de aquel principio, ninguna regulación existe de la cuestión en lo que afecta al rango de aplicación de las normas legales entre sí. La aplicación de los principios de seguridad jurídica, correspondientes al Estado de Derecho (34) parecería aplicar, como lo hace la sentencia que comentamos, el criterio de estricto sometimiento al orden jerárquico y, por ello, la aplicación como fuente principal de la legislativa. Tal parece ser la posición de Bayón y Pérez Botija cuando afirman, pese a sostener el carácter

(32) Art. 5.º, 2); art. 42, 1); art. 53, 2).

(33) Arts. 10 y 12, ley de Cortes; art. 24, ley Régimen jurídico («1. Adoptarán la forma de Decreto las disposiciones generales no comprendidas en los arts. 10 y 12 de la ley de Cortes...»); art. 26, ley Régimen jurídico («La Administración no podrá... regular, salvo autorización expresa de una ley aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes»). Según se deduce taxativamente del art. 28, L. R. J., el no respeto de estos límites de la potestad reglamentaria y, en concreto, de la reserva de ley hace a tales disposiciones «nulas de pleno derecho». Y por si existieran dudas, el art. 47, L. P. A. declara nulos de pleno derecho los actos de la Administración «dictados por órgano manifiestamente incompetente», aparte de recordar expresamente la nulidad del art. 28, L. R. J. Cfr. GARRIDO FALLA: *Tratado*, cit. I, pág. 239.

(34) Cfr. PÉREZ BOTIJA: *El "Estado de Derecho" y el Derecho del trabajo*. Discurso recepción Academia Jurisprudencia, Madrid, 1958.

de leyes delegadas de las reglamentaciones, que éstas no tienen primacía sobre las leyes laborales y que, por tanto, no pueden modificarlas, tanto en la forma más beneficiosa como adversa, ya que «la modificación de leyes generales por normas inferiores aun a título de favorecer al trabajador parece contraria a toda seguridad jurídica». «No parece admisible que la Administración, el propio Estado, incumpla la ley por él dictada en lugar de reformarla», al contrario del hecho de que las partes de la relación individual o colectiva sobrepasen por consentimiento mutuo las obligaciones mínimas legales (35). Una posición similar es la de Alonso García, que sostiene, sin embargo, que por su significación específica les convierte en disposiciones de directa aplicación en el ámbito de vigencia que le es propio (36).

Una otra opinión es la sentada por Alonso Olea y Borrajo Dacruz, que generalizan el principio de norma más favorable, aplicándolo también a la colisión del contenido de las reglamentaciones con normas legislativas que no sean de derecho necesario (37). Esta debe ser la idea aceptable si se tiene en cuenta la sustancia propia de las normas laborales.

Se sostiene hoy, frente a ideas anteriores (38), la íntima conexión del principio de norma más favorable con la inderogabilidad relativa de las normas laborales, y específicamente de las leyes del trabajo, de tal manera que ambos principios constituyen prácticamente una unidad (39). El carácter imperativo de las normas laborales, esto es, el imponerse a la voluntad de las partes de la relación de trabajo, consiste no tanto en la fijación de un contenido obligatorio, como en el señalamiento de unos límites que tienen que ser respetados por las partes necesariamente, y que, en caso de no pactarse nada, se entienden como normas de contenido. No es que la pactación de condiciones superiores se entienda como una excepción de la inderogabilidad, sino, más bien, es que juega como imperativa la regulación más beneficiosa, y ésta será la pactada si existe; sin que en ningún caso el pacto pueda, por otro lado, derogar las normas laborales superiores. Las normas laborales, y en concreto las leyes que no sean imperativas absolutas, establecen una regulación «mínima» que supone, primeramente, decir las condiciones de trabajo serán «cuanto menos» éstas, y, de no existir una regulación específica más favorable, serán éstas. De acuerdo a este carácter, la conexión ley-reglamentación cambia totalmente de aspecto, puesto que la colisión que supone el establecer una regulación diversa no lo es tal si el precepto reglamentario respeta,

(35) *Manual*, cit. I, págs. 239-240. Reconocen, sin embargo, que el tema «no está ciertamente resuelto en el Derecho positivo español» (pág. 240).

(36) *Derecho del trabajo*, cit. I, pág. 532.

(37) En sus respectivas Memorias de cátedra está expresada ya la idea, que el primero sistematiza y completa en sus explicaciones de cátedra, y, el segundo, en *Naturaleza jurídica...* cit.

(38) Así, por ejemplo, la doctrina alemana partiendo de la *Tarifvertragverordnung* de 23 de diciembre de 1918, afirmaba que el principio de norma más favorable significaba una excepción del principio de inderogabilidad, así, por ejemplo, HUECK: *Das Recht des Tarifvertrages*, Berlín, 1920, pág. 103; KROHNENBERG: *Ausnahmen von der Unabdingbarkeit*, Jena, 1929, págs. 12 y sigs.

Por su parte JACOBÍ habla de una reserva a favor de la libertad contractual (*Grundlehren des Arbeitsrecht*, Leipzig, 1929, pág. 16).

(39) Es opinión casi unánime en la doctrina actual. Vid. por todos WLOTZKE: *Das Günstigkeitsprinzip*, cit. pág. 15: «Das Günstigkeitsprinzip ist somit lediglich die Kehrseite der Unabdingbarkeit im Sinne einer nur einseitig zwingenden Normenwirkung. Beiden Prinzipien bilden sachlich eine Einheit». La afirmación puede hacerse enteramente entre nosotros, aún más, cuando parece vedarse la posibilidad de establecer en convenios colectivos normas a la vez mínimas y máximas (art. 3.º, 2), L. C. C.).

pero «mejora y completa» el precepto legislativo, esto es, si establece para su ámbito particular una regulación más favorable para el trabajador. La misma remisión subsidiaria que el art. 12 de la ley de Reglamentaciones realiza parece favorecer esta interpretación. Como bien expresa Borrajo, la norma reglamentaria más favorable es «distinta» al mejorar en beneficio del trabajador la norma legal, pero no «contradictoria» con ésta (40), pues desarrolla una consecuencia que ya estaba en la naturaleza de la norma misma.

Un segundo argumento que emplea la sentencia comentada para negar posibilidad de aplicación preferente a la norma reglamentaria es el *principio de igualdad jurídica*, que impide un tratamiento jurídico diversificado a diversos grupos de trabajadores. «El principio de igualdad jurídica —razona la sentencia— es inspirador de nuestra legislación y se refleja en el art. 5.º ley Principios Fundamentales, y resultaría una desigualdad si el jornal que percibieran los de la industria cerámica fuere distinto que el de los trabajadores que cobraran el mismo salario en otras industrias.» Es realmente curioso que la vez primera que se consagra dentro de lo laboral el principio de igualdad, que en el Estado Social se concibe como inspirador de todo el Derecho del trabajo (41), se haga con una tan imprecisa e injustificada declaración. En efecto, una cosa es que el Estado garantice a todos los ciudadanos el que «la ley ampara por igual el derecho de todos los españoles», esto es, el tratamiento igual para una situación igual, y otra bien distinta es la de la uniformación de condiciones que en sí misma es contraria a la sustancia propia del Derecho del trabajo. La doctrina afirma por ello el carácter *concreto y diversificado* del Derecho del trabajo que varía en su regulación tanto según las regiones, como según las actividades profesionales y la condición de las personas, sin que se aplique así de una manera uniforme. El Derecho del trabajo no regula en bloque e idénticamente la condición de los trabajadores, sino que varía su régimen jurídico según ramas o actividades profesionales (42). Esta es la idea que inspira todo nuestro sistema sindical y de regulación del trabajo. El principio de igualdad en lo laboral ha de entenderse dentro de la respectiva categoría profesional o, más específicamente, dentro de la empresa; pero no puede alterar el carácter general en todos los sistemas, de diversificación de regulación. La afirmación jurisprudencial es, por estas razones, injustificada.

(40) *Naturaleza jurídica...* cit. La idea se expresa generalmente en la doctrina al aludir a la relación convenio colectivo-reglamento de empresa, vid., por ejemplo, HUBCK, Götz: *Die Betriebsvereinbarung*, Münster-Köln, 1952, págs. 70 y sigs.

(41) La conexión del principio de igualdad con el Derecho del trabajo ha sido puesta de especial relieve por la doctrina alemana que ha señalado su especial aplicación al «orden concreto de la empresa». Vid. sobre el tema las reflexiones profundas y claras de NIKISCH (*Arbeitsrecht*, 3.ª ed., III, págs. 498 y sigs.) que analiza también la conexión del principio con el régimen salarial, afirmando que el empleador ha de renunciar a un trato discriminatorio respecto al trabajador singular (págs. 508-510), es esta consecuencia sustancial del principio de igualdad.

El tema ha sido estudiado monográficamente por GÖTZ HUEK: *Der Grundsatz der gleichmässigen Behandlung im Privatrecht*, 1958.

(42) BRUN y GALLAND, hablan del carácter «diversificado» del Derecho del trabajo: «Ses dispositions ne s'appliquent pas en bloc, mais varient suivant la condition des bénéficiaires ou suivant les professions auxquelles ils appartiennent» (*Droit du Travail*, París, 1958). Ya anteriormente DURAND y JAUSSAUD hablaron del carácter concreto de la disciplina, que hace no se aplique de una manera uniforme, repugnándole definir abstractamente el régimen del trabajo, «la réglementation est fragmentée, elle traduit bien le déclin actuel du "droit commun". Le droit du travail est essentiellement concret» (*Traité*, cit. I, pág. 232). Cfr. NIKISCH: *Arbeitsrecht*, cit. I, pág. 121.

En conexión con esta idea existe un razonamiento más en favor de la aplicación del principio de norma más favorable si se tiene en cuenta que las reglamentaciones establecen la regulación de condiciones de trabajo para determinadas ramas, actividades y, en algunos casos, empresas. En la sentencia de 25-II-61 se dice que «cuando existen dos disposiciones, una de carácter general, la reglamentación del trabajo, y otra específica, la referente al importe del salario que se ha de percibir los domingos o fiestas no recuperables, la específica debe tener prevalencia sobre la «general». La afirmación de *prevalencia de la regulación específica sobre la general*, que es clásica en lo laboral, condicionada, claro es, al carácter más favorable de la regulación; significa también la aplicación prevalente de la reglamentación sobre la ley. En efecto, frente al criterio jurisprudencial puede afirmarse que en lo laboral el criterio aplicable para delimitar la norma general o especial no debe tomar en cuenta la materia, sino el ámbito personal de eficacia. En cuanto una norma laboral se destine a la generalidad de relaciones de trabajo, aunque regule un tema concreto, será general, respecto a otra que afecte sólo a una rama o actividad, aunque esté contenida en un cuerpo normativo que regule la totalidad de las condiciones de trabajo, que será específica. En consecuencia, al ser, conforme a tal criterio, las reglamentaciones normas especiales, habrán de ser de aplicación preferente (siempre, claro es, que sean más favorables) a las condiciones establecidas en la ley general. Sólo en tal sentido puede aceptarse la afirmación de Alonso García, que el carácter de legislación especial de las Reglamentaciones «las hace inmediatamente aplicables con preferencia a las normas de jerarquía superior, pero de índole superior», y de Borrajo, de que «la legislación social general desempeña una función supletoria cuando falta precepto expreso en la Reglamentación» (43). La norma «especial» se aplicará sobre la general sólo cuando contenga una regulación más favorable.

En suma, las reglamentaciones de trabajo, aunque carecen de fuerza de ley, siendo meros reglamentos delegados, pueden aplicarse preferentemente a una ley no imperativa absoluta, en materia no reservada a la ley, cuando contengan una regulación más favorable para el trabajador y dentro de las ramas o actividades.

MIGUEL RODRÍGUEZ PIÑERO

(43) ALONSO GARCÍA: *Derecho del trabajo*, cit. I, pág. 532; BORRAJO: *Naturaleza jurídica...* cit.

La sentencia de 16 de abril de 1952 establece que «la existencia de una Reglamentación específica no puede obstar a que el juzgador acuda a la ley general, aplicando sus disposiciones, cuando trate de suplir las lagunas de que adolezca dicha reglamentación en una determinada actividad». Es decir, la función de las reglamentaciones en cuanto reglamentos delegados, es establecer la regulación específica y concreta para determinadas categorías profesionales, generalmente de ámbito nacional (art. 2, L. R. R.), mientras que la regulación general para todas las condiciones de trabajo queda reservada aún al Legislativo.