

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS REGLAMENTACIONES DE TRABAJO

SUMARIO :

1. *Posiciones doctrinales.*—2. *Criterios jurisprudenciales:* a) Potestad legislativa delegada del Ministerio de Trabajo. b) Las Reglamentaciones, disposiciones con fuerza de ley. c) Generalización del criterio jurisprudencial.—3. *Límites y fiscalización judicial:* a) Planteamiento general. b) Fiscalización de la ley delegada. c) Criterios jurisprudenciales.—4. *Conclusiones:* a) Revisión crítica. b) Las Reglamentaciones de trabajo como reglamentos delegados.

I. POSICIONES DOCTRINALES

El estudio de la naturaleza jurídica de las Reglamentaciones de trabajo ha dividido, como es sabido, a la doctrina científica. Las tesis en pugna son, en principio, dos, a saber: una, que afirma su carácter de «norma administrativa» (Reglamento), y otra, que sostiene su carácter de «ley», al menos en sentido material.

La primera tesis ha sido sostenida por Hernáinz, que ve en las Reglamentaciones manifestaciones de «la potestad reglamentaria de la Administración», como la llaman los franceses, o del «poder de ordenanza», según la expresión alemana; son, dentro del ejercicio de dicha potestad, lo que los alemanes llaman «reglamentos jurídicos» (1) (2).

La opinión de que las Reglamentaciones son o se aproximan a la «ley» fué expuesta, por primera vez, si bien de un modo ocasional, por Pérez Botija; al ocuparse de los caracteres de «racionalización y metodización» de las mismas, dijo que «constituyen la ley orgánica especial correspondiente a cada

(1) HERNÁINZ: *Tratado elemental del Derecho del Trabajo*. Madrid, 1953.

(2) «Son jurídicos aquellos que establecen normas para regular las relaciones de la Administración pública con los particulares o de éstos entre sí», dice ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho Administrativo*, I, Valladolid, 1952, 54.

industria o rama laboral...», si bien luego el autor se inclinaba por considerarlas como «verdaderos reglamentos de la LCT» (3).

La tesis legal se afirma y desarrolla en la obra conjunta de Bayón Chacón y de Pérez Botija, pues al repetir que constituyen la ley orgánica especial de cada rama profesional, indican que «esta expresión no debe tomarse en un sentido puramente descriptivo, sino en un sentido jurídico estricto...». La conclusión a la que se va a llegar es, entonces, ésta: por la ley de Reglamentaciones, de 16 de octubre de 1942, «una materia más importante que gran parte de las leyes se entrega a la Administración y, sin reconocerlo formalmente, se delega en ella una facultad legislativa, y así, cuando se aprueba un Reglamentación, no se ejerce potestad reglamentaria, se legisla» (4).

La tesis de nuestros maestros va montada en dos líneas argumentales, a saber: en primer lugar, se refuta la concepción de que son normas reglamentarias, pues la idea básica de la potestad reglamentaria «es el desarrollo por la Administración de normas de orden jerárquico superior...» (5); y, en segundo lugar, se dan hasta cuatro argumentos para probar, positivamente, el carácter legal de las Reglamentaciones, como son los siguientes:

1.º Contra las Reglamentaciones (al menos, en ciertos de sus preceptos, por ejemplo, sobre aumentos de salarios) no cabe recurso contencioso-administrativo.

2.º Las Reglamentaciones pueden modificar leyes anteriores, incluso a la propia ley de Contrato de trabajo.

3.º Las Reglamentaciones sustituyen (o son de aplicación preferente) a los convenios colectivos que tienen, según la doctrina, valor de leyes.

4.º En realidad, a tenor de la propia ley de Reglamentaciones puede apreciarse una «delegación legislativa establecida en una ley formal en favor de la Administración. Es más, dicha ley, en su art. 12, establece que «en caso de silencio de las mismas sobre una materia, regirá la legislación social general, la que parece equivaler a una calificación de legislación social especial» para las Reglamentaciones (6).

En resumen, pues, «las Reglamentaciones constituyen una anomalía jurídico-formal, que son verdaderas *leyes materiales* que se dictan por la Administración» (7).

La tesis de la ley material ha recibido la adhesión de Alonso García,

(3) PÉREZ BOTIJA: *Curso de Derecho del Trabajo*. Madrid, 1952. 96.

(4) BAYÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del Trabajo*, I. Madrid, 1958, 154 y 155.

(5) *Ibidem*, pág. 154.

(6) *Ibidem*, págs. 155-156.

(7) *Ibidem*, pág. 156; el subrayado es nuestro.

después de una recapitulación crítica de los dos primeros argumentos positivos, ya expuestos, de tal afirmación (8).

En fin, entre una y otra tesis —norma reglamentaria y norma legal— ha habido un intento de aproximación, en la posición ecléctica de Pérez Leñero (9), que alcanza así un valor descriptivo, pero no técnico-jurídico (10).

2. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Los Tribunales de Justicia, en su labor diaria y continua, unas veces apoyándose en la doctrina científica específicamente laboral, y otras veces anticipándose a la misma, han ido estudiando todas, o casi todas, las cuestiones particulares que cabe distinguir en el complejo normativo del Derecho del trabajo. Actualmente, resulta casi imposible abordar el estudio de una materia concreta sin encontrar, si se investiga con alguna paciencia, una sentencia o un cúmulo de sentencias en las que dicho problema se afronte y se resuelva, al menos desde las categorías doctrinales y los principios característicos del Derecho común y tradicional. De aquí el incalculable valor teórico de la jurisprudencia.

La afirmación anterior presenta especial relieve en relación con el estudio de la naturaleza jurídica de las Reglamentaciones de trabajo, pues se cuenta nada menos que con doctrina legal sentada «en interés de la propia ley», amén de con varias decisiones judiciales en las que se anticipa la tesis más avanzada de la doctrina científica, a la vez que se la formula con máxima radicalidad. Así, tenemos:

a) *Potestad legislativa delegada del Ministerio de Trabajo*

En principio, la potestad de reglamentación de las condiciones de trabajo del Ministerio de este nombre es una potestad legislativa delegada, que confiere «fuerza de ley» a sus distintas disposiciones.

La sentencia de 25 de noviembre de 1950 (Aranzadi, 1776) afrontó la cuestión de saber hasta dónde puede privar, sobre la LCT en materia de despido de caballeros mutilados una Orden del Ministerio de Trabajo que restringe considerablemente la facultad de resolución del empresario, y en tan

(8) ALONSO GARCÍA: *Derecho del Trabajo*, I. Madrid, 1960, 372.

(9) *Teoría general de Derecho español del trabajo*. Madrid, 1948, 81.

(10) Vid. juicio crítico en ALONSO GARCÍA, *op. cit.*, pág. 371.

delicada materia, sentó que «la facultad de la Empresa para acordar el despido ha quedado abolida por Orden de 24 de junio de 1946, la que, por la competencia atribuida al Ministerio del Trabajo por ley de 16 de octubre de 1942, tiene *rango de ley* a todos los efectos». Es decir, que se formula la tesis de la naturaleza legal, pero no sólo como «ley material», sino en toda su pureza como *ley formal*, y se da un argumento igualmente formal: por virtud de la delegación expresa de una ley.

La tesis de la «ley delegada» se repite en otra sentencia, de 22 de diciembre de 1954 (Aranzadi, 3.123), al resolver un caso igual al anterior, y se considera que «la Orden de 24 de junio de 1946, invocada por el recurrente, tiene *rango de ley* a todos los efectos en virtud de la competencia atribuida al Ministerio de Trabajo por la ley de 16 de octubre de 1942».

b) *Las Reglamentaciones, disposiciones con fuerza de ley*

La transposición de la tesis, con sus argumentos, a las Reglamentaciones de trabajo se encuentra ya en la sentencia de 1.º de marzo de 1955 (Aranzadi, 968), que al resolver un recurso en interés de la ley contra la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 27 de febrero de 1950, da su asentimiento a los razonamientos del Ministerio fiscal, y al examinar el segundo motivo de tal recurso estima «indudable que tratándose del acuerdo de la suspensión de empleo y sueldo decretada por un empresario del gremio maderero y de un operario del mismo, la regulación de sus relaciones laborales está determinada con *rango legal* en su organización por el Reglamento Nacional de la Industria Maderera, aprobado por Orden de...».

La jurisprudencia, partiendo de la «fuerza de ley» de las Reglamentaciones como de una base incuestionable, ha llegado a conclusiones francamente extremosas, como puede verse en las decisiones siguientes:

a') *La costumbre, incorporada por una Reglamentación, tiene fuerza de ley.*—La sentencia de 1.º de marzo de 1955 (Aranzadi, 969), también en un recurso en interés de la ley llegó a tal doctrina en el siguiente caso: un obrero agrícola venía prestando servicios, durante veinticinco años, en la misma empresa, hasta que ésta lo despidió en fecha 30 de septiembre de 1953. El Magistrado de Trabajo declaró improcedente el despido, pero su sentencia fué casada por el Tribunal Central. El Ministerio fiscal del Tribunal Supremo, al interponer el recurso en interés de la ley, adujo la violación, por inaplicación e interpretación errónea, del art. 76, causa segunda, de la LCT, y por aplicación indebida del art. 14 de la Reglamentación de trabajo agrícola para

la provincia de Badajoz. El Tribunal Supremo desestimó el recurso, pues el art. 76 de la LCT no era aplicable en este caso, ya que, de una parte, existe la costumbre local de la contratación laboral «por año agrícola», que comienza y termina el día de San Miguel, 29 de septiembre, y de otra parte se deduce del citado art. 14 de la Reglamentación del Trabajo Agrícola de Badajoz, «la aceptación por la misma de las costumbres locales relativas al comienzo y fin de los contratos de trabajo agrícola y consiguientemente la incorporación a la ley de aquellas costumbres...».

El mismo supuesto vuelve a aparecer en la sentencia de 1.º de febrero de 1956, y en ésta, al desarrollarse la breve fórmula expresiva de la sentencia anterior, se aborda y se desenvuelve la cuestión doctrinal en su totalidad. Y, así, se reconoce que el problema está en saber si «son aplicables las disposiciones que respecto a la terminación de los convenios laborales se establecen en la LCT y..., concretamente, en el art. 76, regla segunda», frente a la costumbre local y a la Reglamentación provincial. Se considera que la costumbre prevalece sobre la LCT, de 1944, en atención al siguiente argumento clave: «Que el valor y fuerza de obligar de las Reglamentaciones Nacionales del Trabajo se deriva de lo dispuesto en los arts. 3 y 9 de la LCT, desprendiéndose también su rango de leyes actuales delegadas de la ley de 16 de octubre de 1942..., debiéndose de hacer notar que esta ley, en su art. 12, da preferencia a las mencionadas Reglamentaciones sobre las leyes generales de índole social, en lo que respecta a las materias expresamente reguladas por aquélla; y, en tal sentido, no puede negarse al Reglamento de Trabajo Agrícola... dicho rango» (Aranzadi, 470).

b) *La Reglamentación prevalece sobre una disposición general de rango formal superior aún en perjuicio del trabajador.*—El supuesto en cuestión fué el siguiente: el art. 55 de la Reglamentación Nacional del Trabajo en las Industrias de Captación, etc., de Aguas, aprobadas por Orden de 28 de agosto de 1946, permitió pagar las horas extraordinarias del personal femenino con un recargo inferior al establecido en el art. 6 del Decreto de 1.º de julio de 1931, sobre jornada máxima. En la sentencia de 12 de mayo de 1958 (Aranzadi, 2.246) se resuelve a favor de la Reglamentación, pues se considera que «es preciso tener en cuenta que esta referida Reglamentación ha sido dictada como consecuencia de la ley de 16 de octubre de 1942, por cuyo motivo ya no puede sostenerse que sea de inferior jerarquía al Decreto antes citado...». Y se insiste en que dicha Reglamentación «estaba apoyada en la ley de 16 de octubre de 1942 y por tratarse de orden específica para este ramo determinado, tenía un indudable valor prevalente sobre otras disposiciones anteriores de carácter general, como era el citado Decreto de 1.º de julio de 1931».

Como simple digresión, y sin entrar a fondo en el tema, en contra de esta opinión judicial habría que tener en cuenta siempre lo siguiente: a), que el citado Decreto de 1.º de julio de 1931 fué elevado a ley (lo que ni se menciona en los considerandos) por la de 9 de septiembre de 1931, que fué y sigue siendo la ley vigente sobre jornada máxima; b), que el citado art. 6 de dicha ley fija imperativamente que cada hora extraordinaria de trabajo femenino se pagará con un recargo de un 50 por 100 «al menos», por lo que tiene el valor de norma mínima inderogable; c), que el art. 2 de la ley sólo admite una excepción al régimen de la jornada de trabajo preceptuado en la misma cuando sea más favorable al trabajador.

c) *Generalización del criterio jurisprudencial*

En resumen, pues, el Tribunal ha considerado, repetidamente, que las Reglamentaciones laborales son disposiciones con *fuerza de ley*, pese a su manifestación por Orden ministerial.

La tesis, por su parte, no resulta anómala, sino que constituye, simplemente, una manifestación de un fenómeno jurídico perfectamente recogido como normal y general por la misma jurisprudencia. Así, por ejemplo, en la sentencia de 16 de diciembre de 1959 (Aranzadi, 4.690) se resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Hacienda, de 22 de enero de 1959, sobre el fundamento de que la citada disposición carecía de rango suficiente para regular lo dispuesto en la ley de Presupuestos de 1957 en cuanto al impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, y en dicha sentencia se considera que «publicada la mencionada Orden ministerial en virtud de la *autorización* contenida en la también citada ley de 26 de diciembre de 1957, es incuestionable que tiene idéntica fuerza de obligar y la misma jerarquía que la ley que le otorga la *autorización*, según tiene declarado esta Sala en reiterada doctrina jurisprudencial...» (11).

3. LÍMITES Y FISCALIZACIÓN JUDICIAL

a) *Planteamiento general*

La cuestión, importantísima y práctica, que se deriva inmediatamente de la posición jurisprudencial y de la doctrina científica semejante, es la de fijar

(11) Censura este criterio, sin cita de las sentencias que lo reflejan, GARCÍA TRIVIJANO: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 1, Salamanca, 1961, 190-191.

los límites de la potestad legislativa delegada en el Ministerio del Trabajo para la reglamentación de las relaciones laborales y, consecuentemente, la posibilidad de su fiscalización judicial.

La sentencia de 3 de octubre de 1959, de un alto valor científico, nos da la doctrina general más actual al considerar que el orden o jerarquía de normas o preceptos de derecho objetivo, recogido en los artículos 23, 26 y 28 de la ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957, y en el art. 47, número 2, de la ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, es en nuestro Derecho, leyes, reglamentos, decretos y órdenes de distinto rango, según la autoridad que dicta. Las leyes pueden ser fundamentales, sólo modificables por referéndum...; leyes aprobadas por las Cortes y sancionadas por el Jefe del Estado, que constituyen la forma más corriente de ejercicio del Poder Legislativo; leyes dictadas en virtud de *una delegación de las Cortes, conforme a la ley de Régimen Jurídico*; y Decreto-ley dictado por razones de urgencia que tienen la categoría de leyes formales, pues así se la reconoce el artículo 13 de la ley de creación de las Cortes...». Y, luego, se concreta: «Que a diferencia de las disposiciones reglamentarias que están sometidas a la función revisora de los Tribunales de lo contencioso, aún dictadas con carácter de generalidad, según el art. 39 de la nueva ley de 27 de diciembre de 1956, en cambio, las leyes, de cualquier clase que sean, no pueden ser objeto de impugnación ante los Tribunales, no existiendo, como no existen en nuestro país, los llamados de Garantías Constitucionales, no siendo materia propia del recurso contencioso-administrativo las disposiciones legislativas, según lo dispuesto en el art. 1 de la ley de la Jurisdicción y doctrina de este Alto Tribunal en sentencias, entre otras, la de 23 de noviembre de 1940, 16 de abril de 1948 y 13 de enero de 1953» (12).

La conclusión que, a primera vista, podría obtenerse sería la de que las Reglamentaciones de trabajo, dado su carácter de disposiciones con fuerza de ley por virtud de una delegación formal y expresa en el órgano que la dicta, están excluidas de la fiscalización judicial y, más concretamente, del ámbito del recurso contencioso-administrativo.

b) *Fiscalización de la ley delegada*

La conclusión, sin embargo, no es admisible, pues el argumento básico pierde fuerza a tenor de su generalidad. Basta considerar que la legislación

(12) La sentencia de 13 de enero de 1958 (Aranzadi, 430) declara así no revisable en lo contencioso-administrativo del Decreto-ley de 9 de julio de 1954, pero no la Orden del Ministerio de Trabajo, dictada en su aplicación, de 28 de octubre del mismo año.

delegada en su sentido más técnico, es decir, la que se formaliza en un Decreto (13), es una *legislación de segundo grado*, valga la expresión, que toma su «vigor jurídico» o fuerza de obligar de la «ley de delegación», a la que *queda subordinada* (14).

La ley de la delegación fija los límites dentro de los cuales puede alcanzar vigencia la legislación delegada. Y cuando faltan en aquélla límites expresos y detallados, habrá siempre que tener en cuenta, al menos, los siguientes:

— Primero. La ley delegada ha de referirse estricta y rigurosamente a la materia que la ley de la delegación fije como objeto de su regulación, sin salirse de ella.

— Segundo. Respeto al procedimiento fijado para la articulación y desarrollo (informes, dictámenes, etc.) así como a la «forma» prefijada para su revestimiento o manifestación (actualmente, Decreto).

El principio más elemental de seguridad jurídica obliga a formular tales limitaciones.

La fiscalización judicial de la ley delegada es, por tanto, posible, en garantía del cumplimiento por la Administración de los requisitos formales y de los límites materiales o sustantivos de la ley de la delegación (15). Y una de las vías abiertas a dicha fiscalización es la del recurso contencioso administrativo contra los actos de aplicación de los «preceptos ilegales» del Decreto-legislativo (16).

c) Criterios jurisprudenciales

El Tribunal Supremo ha sometido repetidamente a la fiscalización de sus Salas de lo Social y de lo Contencioso-administrativo (sobre todo, de éstas) la aplicación de las Reglamentaciones de trabajo, y ha reconocido, por tanto,

(13) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 225 y sigs. De un modo general, GÓMEZ ACEBO: «El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno, leyes delegadas y Decretos-leyes», en *Rev. Ad. Pública*, 6, 1951, 103 y sigs.

(14) ALONSO OLEA invoca esta subordinación de la «ley delegada» de Procedimiento Laboral, aprobada por Decreto de 4 de julio de 1958 a la «ley de la delegación», establecida en ley de 24 de abril de 1958, en su preciso estudio *La materia contenciosa laboral*, Sevilla, 1960.

(15) GARCÍA TREVIANO, op. cit., págs. 160 y sigs., principalmente pág. 171.

(16) Si «existen manifiestas infracciones de la ley de Bases o de delegación, los particulares podrían utilizar el recurso contencioso-administrativo contra el acto de aplicación, fundándose precisamente en su inadecuación con el texto básico», resume GARRIDO FALLA, op. cit., págs. 228-229.

la existencia de límites, sustantivos y formales, en la facultad delegada en el Ministerio del Trabajo para la regulación de las condiciones laborales. De ahí que, como base en dicha jurisprudencia, puedan hoy fijarse, entre otros muchos posibles, los siguientes criterios generales:

1.º *La materia objeto de reglamentación es, primordialmente, el contrato de trabajo.*—La ley de Reglamentaciones, en su art. 1, habla expresamente de «las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades», es decir, se refiere directamente a la relación individual de trabajo y, en una interpretación muy amplia, podría entenderse que alcanza también a la relación colectiva, al menos *en el seno de la empresa*.

Las otras relaciones jurídicas que se suelen llamar también laborales porque en ellas uno de los sujetos es el «trabajador» o «el productor», pero que son relaciones simplemente conexas (por ejemplo, la relación de seguro social), están fuera del ámbito de la delegación de la ley de Reglamentaciones.

La jurisprudencia, sin pronunciarse directamente, apunta esta orientación restrictiva; por ejemplo, en la sentencia de 8 de julio de 1951 (Aranzadi, 1.531) se establece que «... la ley de 16 de octubre de 1942, al establecer por su artículo primero... que toda la materia con ella relacionada, como es la regulación sistemática de las condiciones mínimas a que ha de ajustarse *el contrato laboral...*»

2.º *En consecuencia, las Reglamentaciones de trabajo no pueden extenderse más allá del ámbito personal regulado en la LCT, ni pueden contradecir sus normas mínimas.*—La primacía de la LCT es incuestionable. A tal efecto, baste recordar, brevemente, la cuestión suscitada sobre la inclusión o no en el campo de aplicación de la Reglamentación del Trabajo de Transportes por Carretera de los «conductores de automóviles al servicio de particulares». La Orden ministerial de 21 de septiembre de 1950, al modificar diversos artículos de dicha Reglamentación, había dispuesto que «los conductores de automóviles de turismo al servicio de particulares están comprendidos, a todos los efectos, en esta Reglamentación Nacional, de acuerdo con el artículo segundo de la misma...» Pero la sentencia de 25 de mayo de 1951, al calificar a dicho conductor como «servidor doméstico», pudo invocar la excepción del art. 2, apartado c) de la LCT y, en consecuencia, consideró que «la modificación introducida por la Orden de 21 de septiembre de 1951 (no) puede aplicarse a estos conductores de automóviles afectos al servicio particular y exclusivo del dueño del vehículo, *ni en todo caso por el rango de esta disposición pudiera modificarse* el concepto que del servicio doméstico contiene el art. 2 citado de la LCT, vigente mientras no se altere el texto de la misma». Y la misma argumentación, a favor de la jerarquía normativa, se ha repetido en

numerosísimos fallos posteriores (sentencias de 7 de febrero de 1952, 22 de enero de 1952, 11 de febrero de 1953, 4 de junio de 1954, etc.), frente a la posición recalcitrante de la jurisprudencia administrativa (17).

La sentencia de 4 de febrero de 1956 resume dicha doctrina jurisprudencial en términos que convienen exactamente con nuestro aserto al indicar «que las dudas que pudiera suscitar la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1950... quedan resueltas teniendo en cuenta que, cualquiera que fuese el propósito del legislador, no cabe darle el alcance de derogar lo dispuesto en el artículo segundo de la LCT, ya que a tenor de la ley de 16 de octubre de 1942, las *Reglamentaciones de Trabajo se dictan para aplicar y desarrollar los principios generales de dicha ley, sin que su contenido pueda rebasarse*» (Aranzadi, 979. Y lo mismo en sentencias de 9 de febrero de 1956, Aranzadi, 998; 14 de marzo de 1956, Aranzadi, 1.416; etc.).

La argumentación anterior no queda desvirtuada por el hecho de que el Tribunal Supremo haya aceptado y haya aplicado la Orden del Ministerio de Trabajo de 5 de marzo de 1952, en la que, a la vez que excluía a dichos conductores del ámbito de la Reglamentación laboral precitada, les extendía los beneficios de la previsión social. La razón jurídica de tal aceptación está en que dicha Orden ministerial podía fundamentarse en la ley de 19 de julio de 1944, que había creado un régimen de previsión social para los servidores domésticos; y así se reconoce en la sentencia de 18 de marzo de 1960 (Aranzadi, 1.323), que recuerda que «las disposiciones legales dictadas sobre esta materia, como son la ley de 19 de julio de 1944 y la Orden del Ministerio del Trabajo de 5 de marzo de 1952...»

La prevalencia de la LCT, cuando sus normas reconocen un derecho a favor del trabajador que puede ser menoscabado o desconocido en una Reglamentación, se ha mantenido en otras decisiones. Baste, por todas, la sentencia de 20 de diciembre de 1957 (Aranzadi, 1958, 415), que en salvaguardía del derecho de vacaciones, consideró que, dado el precepto taxativo del artículo 35 de la LCT, no es posible admitir «que el art. 57 de la Reglamentación del Trabajo en las Minas pueda tener alcance contrario al del precepto legal que *por su rango superior es de orden preferente...*»

3.º *Las Reglamentaciones de trabajo no pueden desconocer los derechos subjetivos adquiridos al amparo de otras disposiciones generales de rango su-*

(17) La resolución de la D. G. Previsión, de 17 de noviembre de 1950, se había pronunciado a favor de la afiliación a los seguros sociales, criterio que se mantuvo en las resoluciones de 28 de febrero y 7 de marzo de 1951. En la resolución de 6 de noviembre de 1952 se reafirmó que «contra tal criterio... no pueden prevalecer las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia, puesto que no son fuentes de Derecho y se pronuncian para casos concretos...»

perior al suyo formal, es decir, a la Orden ministerial.—En la sentencia de 20 de abril de 1951 (Aranzadi, 1.222), el Tribunal Supremo estimó el recurso entablado por un Colegio de Arquitectos contra la Reglamentación del Trabajo de la Construcción, con fundamento en que la citada disposición y el acto administrativo que la originaba vulneraban preceptos legales vigentes, lesionando a su vez intereses legítimos de los Arquitectos. En cumplimiento de la sentencia, el Ministerio del Trabajo dictó una nueva Orden con modificaciones simplemente nominales de la Reglamentación. El Colegio Oficial entabló nuevo recurso que estimó la sentencia de 9 de mayo de 1956 (Aranzadi, 2.268), con la siguiente consideración: «...habida cuenta de tratarse en definitiva de una Orden que cualquiera que haya sido la ocasión inmediata o motivo determinante de la misma, se dicta por el Ministerio de Trabajo como consecuencia y en virtud de la facultad reglada que le confirió la ley de 16 de octubre de 1942, resulta revisable sin duda alguna ante esta jurisdicción, dado el carácter sustantivo de aquélla al dejar fijadas las actividades propias de determinada profesión y la trascendencia de su alcance en relación con carreras reguladas también oficialmente, y así, preciso es analizar las consecuencias de la resolución recurrida en ponderado cotejo con preceptos administrativos anteriores, algunos de rango superior, para deducir si se atempera a ellos como es debido o, si por el contrario, vulnera... derechos subjetivos que de los mismos preceptos se derivan para los profesionales colegiados hoy demandantes». Dichos preceptos administrativos invocados contra la Orden ministerial y de la Reglamentación inicial eran, simplemente, RR. DD. y DD. y, sin embargo, prosperó la impugnación.

Es más, alguna vez se ha invocado el principio del respeto a los propios actos como límite frente a la facultad de modificación de una Reglamentación de trabajo del Ministerio. Así, la sentencia de 22 de febrero de 1958 (Aranzadi, 1.290), sentó que «por muy amplias que sean las facultades concedidas por el Ministerio de Trabajo en la ley de 16 de octubre de 1942, dictando normas reguladoras sobre la Reglamentación del Trabajo en las empresas, no puede menos de conocerse que tal facultad se halla limitada en el caso actual por los anteriores compromisos contractuales válidamente celebrados con la Sociedad recurrente, ya que la Administración no puede volverse sobre sus propios actos ni desconocer derechos que ella misma concedió...»

Doctrina semejante sienta, a contrario sensu, la sentencia de 17 de junio de 1958 (Aranzadi, 2.577).

4.º *La Reglamentación está sometida a requisitos rigurosos de procedimiento y forma, no sólo para su aprobación inicial, sino también para su modificación posterior.*—La obligatoriedad del procedimiento prefijado en la ley

de Reglamentaciones se recoge en la sentencia de 10 de diciembre de 1959 (Aranzadi, 4.382), que justifica tal limitación al considerar que «no contradice la facultad ministerial, en la esfera que es propia de su competencia, ya que es indiscutible que toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo es función privativa del Estado, encomendada al departamento ministerial de Trabajo, y dentro del mismo, *pero con las condiciones que se establecen* en la citada ley de 16 de octubre de 1942, a la Dirección General de Trabajo...»

En cuanto a la forma de manifestación, se impone como requisito de validez la aprobación, y la posterior modificación, por Orden ministerial. De ahí que la Dirección General de Ordenación del Trabajo no puede alterar el texto articulado de la Reglamentación por simples resoluciones. El famoso «caso J. Dereck», muy recientemente, ha dado ocasión para declarar una vez más, ilegal una Resolución que ampliaba el campo de aplicación subjetivo de una Reglamentación en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 6 de abril de 1961 (Aranzadi, 1.423).

En relación, en fin, con estos límites o garantías formales se puede indicar también, por aplicación de una doctrina jurisprudencial de alcance general, que la Reglamentación sólo obliga después de su publicación en el *Boletín Oficial* y según el texto publicado, sin que puedan introducirse en el mismo alteraciones al corregir erratas de imprenta (18).

5.º *En fin, el Ministerio del Trabajo carece de competencia para delegar, por sí mismo, la facultad de reglamentación en otro órgano administrativo, interno o externo al departamento.*—La delegación de la facultad delegada supondría, en realidad, una alteración de la ley delegante. En este sentido se ha pronunciado la sentencia de 25 de febrero de 1961 (Aranzadi, 2.377) que niega valor, frente a la ley de Descanso Dominical, a una resolución de la Dirección General del Trabajo, que pretendía basarse en la ley de Reglamentaciones y considera para ello que «esa delegación legislativa no podría ser a su vez objeto de delegación en cuanto excediera de las facultades propias del organismo que delegaba».

(18) Ver por todas las siguientes decisiones: sentencia de 24 de junio de 1959, Aranzadi, 2.830, y la relativa a las atribuciones de los Graduados Sociales para la representación procesal ante los Tribunales de Trabajo, de 19 de diciembre de 1959, Aranzadi, 4.399.

4. CONCLUSIONES

a) *Revisión crítica*

Los criterios jurisprudenciales, sobre todo si se contrasta entre sí la doctrina sentada por las distintas Salas del Tribunal Supremo, resultan dispares, y de ellos, en buena lógica, sólo cabe concluir que las Reglamentaciones de trabajo constituyen una manifestación del fenómeno, normal en nuestro tiempo, del Poder ejecutivo dictando disposiciones normativas fuera de su competencia propia o natural.

La conclusión, pese a su ponderación, ofrece, sin embargo, base suficiente para rechazar la calificación de «norma administrativa» *en sentido propio*, que resulta insostenible a tenor de la función que las Reglamentaciones cumplen.

La tesis de la «ley material» es, por su parte, equívoca, pues, como es sabido, la categoría de ley material es aplicable a todas las disposiciones con virtud normativa dotadas de los caracteres de generalidad y abstracción, por lo que los Reglamentos administrativos también son leyes en sentido material (19).

Ahora bien, tanto razones doctrinales como los ya examinados criterios jurisprudenciales obligan a medir con cautela y a restringir la tesis favorable a la calificación de las Reglamentaciones de trabajo como «leyes delegadas».

En efecto, si recapitulamos los datos y reflexiones anteriores, frente a los argumentos positivos en que se trata de fundamentar dicha tesis de la ley delegada, se puede considerar la siguiente «contraargumentación»:

1.º Las Reglamentaciones de trabajo están subordinadas a las leyes en sentido estricto (Ley, Decreto-ley, Decreto legislativo). Las vacilaciones de la jurisprudencia se resuelven en la citada sentencia de 25 de febrero de 1961, que es la última que conocemos sobre la materia, en la que a la vez que se estudia una vez más si la ley de 16 de octubre de 1942 «da el carácter de norma legal a las reglamentaciones laborales», se sienta que «no puede sacarse de ello la conclusión de que autorice para derogar leyes dictadas en materia social, como son la de jornada de ocho horas, la de accidentes del trabajo, etc...».

2.º Las Reglamentaciones del trabajo están sometidas también a las de-

(19) Por todos, GARCÍA TREVIANO, *op. cit.*, pág. 178: «Como cuestión previa que debe tener muy en cuenta está la siguiente: que a los reglamentos se les acuña el nombre de "leyes materiales"....»

más disposiciones generales con rango formal superior (Decreto), dictadas tanto a propuesta del Ministerio del Trabajo como de los otros Ministerios.

3.º Cuestión distinta es que, en muchos casos, los preceptos de la Reglamentación se apliquen *antes que* los preceptos contenidos en las Leyes y Decretos, ya que dicha aplicación preferente se puede explicar, sin menoscabo de la jerarquía normativa, por alguna de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la Reglamentación se aplica como «norma única y primera» cuando la Ley «excluye» una materia concreta de su propia regulación. Tal sucede, en principio, con los salarios, para los que la Reglamentación aprobada por simple Orden ministerial ofrece una mayor flexibilidad y, con ella, una mayor utilidad que la ley o el Decreto (20). Ahora bien, es evidente que si en alguna rama profesional o en alguna empresa se fijasen retribuciones máximas (o mínimas) por Ley o por Decreto, en atención a la naturaleza peculiar de sus actividades (por ejemplo, para evitar desplazamientos de mano de obra o para provocarlos, etc.), la Reglamentación correspondiente tendría que respetar dichos límites legales (21).

En segundo lugar, y también por razones análogas, cuando la Ley (o el Decreto) «autorizan» expresamente la aplicación preferente de la Reglamentación, con lo que relegan a sus propios preceptos a una función subsidiaria. Por ejemplo, así se está entendiendo que sucede en la regulación de los despidos por crisis de la industria (22), pero es muy posible que el Reglamento de la ley de Seguro Nacional de Desempleo modifique todas las Reglamentaciones si fija un procedimiento único para la declaración gubernativa de la crisis.

En fin, cuando tiene aplicación el principio de norma más favorable, que

(20) Son las mismas razones que explican cómo la ley de Arrendamientos urbanos ha autorizado al Gobierno para modificar las rentas de los locales de acuerdo con el calendario que fija. O, en un todo semejante, la ley de Presupuestos de 1957, que autoriza al Ministerio de Hacienda (y ya no al Gobierno) para dictar, por Orden, una serie de disposiciones regidas por criterios de oportunidad, flexibilidad, casuismo, etc. Vid. las reflexiones de GARCÍA TREVIANO, op. cit., pág. 190.

(21) Consta así expresa y taxativamente en la LCT, art. 9, párrafo 1, que coloca a las «disposiciones ministeriales» después de las leyes y decretos. Y que las Reglamentaciones son disposiciones ministeriales se reconoce como evidente en la sentencia de 13 de enero de 1951 (Aranzadi, 329).

(22) Vid. el Decreto de 26 de enero de 1944 en relación con la Orden de 5 de abril de 1944, que en su art. 3 dispuso que «En los casos en que una Reglamentación de Trabajo establezca normas concretas y específicas para proceder, caso de crisis de industria, en la actividad respectiva, tampoco será de aplicación el mencionado Decreto en cuanto hace referencia a estos problemas». Con todo, esta autorización a favor de las Reglamentaciones podría ser discutida en su validez.

permite que la Reglamentación (lo mismo que el Convenio colectivo, y el mismo Reglamento de régimen interior) se apliquen con preferencia a las normas legales que no tienen carácter de derecho necesario.

Los supuestos anteriores permiten fijar en sus términos el alcance y sentido del art. 12 de la ley de Reglamentaciones, pues parece lógico concluir que éste reconoce, además de la Reglamentación laboral «intra» y «secundum legem», a los preceptos reglamentarios «praeter legem», pero nunca «contra legem».

La legislación social general desempeña una función supletoria cuando falta precepto expreso de la Reglamentación, pero esto no quiere decir que ante un precepto expreso de la Reglamentación «ceda» un precepto expreso y «contrario» de una Ley. La regla reglamentaria podrá ser «distinta», mejorando en beneficio del trabajador a la norma legal, pero no «contradictoria», que daría lugar a una derogación contraria al art. 5.º del Código civil, y a todos los demás preceptos en que se apoya el orden jurídico total, algunos con rango de leyes fundamentales.

4.º La jurisprudencia admite, en fin, la fiscalización contencioso-administrativa de la aplicación de las Reglamentaciones de trabajo.

En principio, las normas sobre salarios no son impugnables por su propia configuración jurídica, pero sólo en principio, pues como ya hemos advertido, incluso dichas normas reglamentarias pueden ser impugnadas como ilegales cuando contradicen «normas sobre salarios de rango superior»; por ejemplo, cuando se fije un salario mínimo (profesional o interprofesional) por Decreto, o cuando las distintas Ordenes que modifiquen las tablas de salarios de las Reglamentaciones de trabajo tengan que aplicar unos «módulo» o «escalas» establecidas, con alcance general, por un Decreto, aunque éste sea del propio Ministerio del Trabajo. En todo caso, la inimpugnabilidad de los preceptos de las Reglamentaciones sobre salarios, por falta de norma legal superior, no prejuzga a favor de la inimpugnabilidad de los otros preceptos de dichas Reglamentaciones, según ha hecho presente ya Alonso García (23).

b) *Las Reglamentaciones de trabajo como reglamentos delegados*

La tesis de la ley delegada apunta, y así hay que reconocerlo, hacia la nota esencial a tener en cuenta para la calificación de la naturaleza jurídica de las Reglamentaciones. Pero al extremar su argumentación la debilita,

(23) *Derecho del trabajo*, citado, pág. 372.

pues al criticar la tesis de la norma administrativa se vale de un concepto demasiado restringido de Reglamento, a saber: el concepto de Reglamento de ejecución, que son los que se dictan para desarrollar preceptos de *una ley anterior*.

Es cierto que en las Reglamentaciones de trabajo se establecen preceptos que no son desarrollo de una ley anterior. Pero también es cierto que las normas reglamentarias no se agotan en normas de ejecución.

La doctrina de Derecho administrativo, especialmente la italiana y con ella la mejor doctrina española, coloca junto a los reglamentos de ejecución, los autónomos (que dicta la Administración para regular su propia actividad discrecional), los independientes (que disciplinan toda una materia atribuida constitucionalmente o por ley ordinaria a la competencia de un órgano administrativo, y que se cualifican especialmente como reglamentos orgánicos) y, en fin, los reglamentos delegados, que son los que mediante una expresa delegación previa legal confieren a la Administración la posibilidad de regular materias *normalmente reservadas a la Ley* (24).

La categoría de reglamento delegado conviene exactamente a la Reglamentación laboral, más que la de ley delegada. Basta considerar los caracteres jurídicos de uno y otra.

En primer lugar, en nuestro ordenamiento jurídico positivo, después de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la «formalización» de la ley delegada se realizará, inexcusablemente, por Decreto, con dictamen previo del Consejo de Estado en pleno y con deliberación del Consejo de Ministros (art. 10, párrafo 4.º). En cambio, las Reglamentaciones se aprueban por Orden ministerial; el dictamen previo del Consejo de Estado

(24) Resumen en GARRIDO FAILLA, op. cit., pág. 236, nota. Para una valoración general de los Reglamentos delegados en relación con la delegación legislativa, ver: DUGUIT: «Dés réglements faits en vertu d'une compétence donné au gouvernement par le législateur», en *Rev. Droit Public*, 1924, 313 y sigs.; ZANOBINI: «Sul fundamento giuridico della potestà regolamentare», en *Archivio Giuridico*, 1922, 17 y sigs.; CROSA: «La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese e germanico», en *Riv. Dir. Pubbl.*, 1927, 191; CARAVELLI: «Delegazione legislativa e conferimento di potestà regolamentare. Il controllo giurisdizionale», en *Riv. Dir. Pubbl.*, 1929. Un estudio referido al Derecho argentino, en BIELSA, R.: «Reglamentos delegados», en *La Ley*, 4 de mayo de 1961, que recoge las dudas de la Corte argentina sobre si sería mejor decir «reglamentos autorizados» (pág. 4, columna segunda; el autor distingue simplemente entre reglamentos autónomos, reglamentos ejecutivos o «decretos reglamentarios de leyes» y reglamentos delegados. La doctrina española general, en ROYO-VILLANOVA, op. cit., págs. 52 y sigs., y especialmente, GARCÍA TREVIJANO, op. cit., págs. 181 y 189.

no se requiere, y la deliberación en Consejo de Ministros es una práctica sin base en un precepto de la ley de Reglamentaciones (25).

El citado artículo no deja lugar a dudas, pues se refiere expresamente, y sin establecer disposiciones, a «los proyectos de disposiciones con fuerza de ley».

En segundo lugar, y ya en un orden sustantivo de consideraciones, la delegación legislativa tiene lugar para *materia determinada* y también *durante cierto tiempo*. En consecuencia, el Poder Ejecutivo queda investido *temporalmente* de la facultad de regular una materia concreta que excedía de su competencia. Una vez establecida la «norma delegada» pierde dicha facultad, de modo que la modificación posterior sólo será posible por dicho Poder Ejecutivo en virtud de una nueva «ley de delegación» (26). La caracterización es distinta en el Reglamento delegado. García Trevijano, nuestro guía más seguro en este punto, fija que para que podamos hablar de Reglamento delegado se requiere, en primer término, que se exceda de la competencia *propia* del Poder Ejecutivo; es decir, que regule materias reservadas al Poder Legislativo. Ahora bien, para que se trate de Reglamento es preciso que este exceso de competencia se otorgue con carácter *permanente* a dicho Poder Ejecutivo. «En los Decretos legislativos se delegan materias determinadas por tiempo determinado. 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» (27).

La competencia del Ministerio del Trabajo para fijar bases mínimas a la contratación laboral, vista desde el ámbito de competencias naturales o propias de un Departamento ministerial, es excepcional por una parte, y por

(25) La posibilidad de que una Orden ministerial pueda ser sometida a la consideración del Consejo de Ministros está admitida en la LRJAd. Estado, cuando en su art. 10 párrafo 17, señala como de su competencia «... deliberar acerca de aquellos asuntos cuya resolución deba revestir la forma de Decreto o que, por su importancia y repercusión en la vida nacional, exijan el conocimiento y dictamen de todos los miembros del Gobierno.» La palabra «asunto» parece referirse a «actos administrativos particulares» pero también puede extenderse a la aprobación de disposiciones normativas.

(26) GARCÍA TREVIJANO, op. cit., pág. 170. BAYÓN CHACÓN señaló enérgicamente esta limitación de la ley delegada, al comentar el rango jerárquico del Decreto de 22 de junio de 1956 que aprobó el texto refundido de la legislación de accidentes del trabajo, en su ensayo en la *Rev. Der. Trabajo* sobre dicha legislación. El Decreto de 4 de mayo de 1960, que ha modificado algunos artículos del texto refundido de procedimiento laboral, de 4 de julio de 1958, no contradice directamente dicha doctrina, por cuanto este Decreto, en su art. 150, va hacia la salvedad de que «El Gobierno, oído el Consejo de Estado, podrá elevar la cuantía...», si bien se refería tan sólo a los límites máximos para el recurso de suplicación.

(27) GARCÍA TREVIJANO, op. cit., 190 y 191.

otra ha pasado a formar parte de dicha competencia por virtud de una delegación permanente y general. Una vez ejercida la facultad reguladora no se agota, sino que, por la propia ley delegante, se mantiene viva para las modificaciones posteriores. Reúne, pues, las características del Reglamento delegado.

Con la tesis del Reglamento delegado, que expusimos ya en 1957-58 (28), admitimos la fiscalización directa (29) 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 *illegales* por alteración de una norma superior o por defectos de forma.

EFREN BORRAJO DACRUZ

(28) *Memoria* (Concepto, método, fuentes y programa de Derecho del Trabajo), folio 666.

(29) Sobre el régimen jurídico de ésta. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», en *Rev. Ad. Pública*, 29, 1959, 161 y sigs., que si bien no llega a estudiar la impugnación de los reglamentos delegados, dice, no obstante, que «hay que subrayar, en efecto, que el recurso contencioso directo contra Reglamentos no alcanza sólo a los Reglamentos cuyo contenido material sea de Derecho administrativo, sino absolutamente a todos, aunque su contenido sea de Derecho privado, procesal, etc. El principio de atribución de los Reglamentos a la jurisdicción contenciosa es puramente formal —todos los Reglamentos en cuanto emanados de la Administración—. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Derecho procesal administrativo*, II. Madrid, 1957, al ocuparse de la impugnación de los «reglamentos del Estado» (págs. 395 y sigs.) no aborda esta cuestión particular. Cuestión especial será la de la legitimación para recurrir, que se restringe extraordinariamente, a tenor de la LC, por la jurisprudencia, como puede verse en otros supuestos en las sentencias de 15 de noviembre de 1960 (Aranzadi, 1961, 2.233), 26 de mayo de 1961 (Aranzadi, 2.414), 9 de marzo de 1961 (Aranzadi, 1.479), 18 de abril de 1961, con referencia a un Grupo Sindical (Aranzadi, 1.558), etc.