

EL ESTADO ANTE LOS FENOMENOS LABORALES (*)

SUMARIO :

- I. *Planteamiento.*—II. *Las nociones preliminares: el Estado y el control administrativo.*—
III. *El intervencionismo estatal en los fenómenos laborales:* A) Intervencionismo en pro de la libre concurrencia: a) La ley «Le Chapelier». b) La Combination Act de 1800 en Inglaterra. c) El Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813. B) El intervencionismo contra la libre concurrencia: a) Los factores ideológicos. b) Los factores político-económicos. C) La extensión de la intervención del Estado en relación con los fenómenos laborales: a) Medidas de protección extramuros de la organización administrativa estatal. b) Medidas que afectan a la organización administrativa estatal. c) La efectividad del control estatal y sus órganos: 1. La Inspección de Trabajo. 2. La Jurisdicción de Trabajo. 3) La Seguridad Social.

I

PLANTEAMIENTO

Es evidente que la forma y los principios organizativos del Estado, que se corresponden con los diversos estadios del decurso histórico, han sido determinantes de la importancia dada por aquél a la producción económica y, especialmente, a los distintos factores que participan en ésta y al valor con que cada uno de éstos es considerado en esa participación. Consecuentemente, la actitud estatal será reflejo de los elementos enunciados, determinando, a su vez, los aspectos positivos o negativos en la misma. Pero el propósito de este trabajo no es llevar a cabo una investigación exhaustiva de esa actitud, retrayéndola a épocas remotas, sino refiriéndola en su punto de partida a un momento histórico determinado. Por lo que aquí interesa, tal momento hay que hacerlo coincidir con el que se ha convenido en llamar etapa de emergencia del Derecho del trabajo, que, en el ámbito de la producción económica, es aquél del advenimiento de la Revolución Industrial, cuya certeza

(*) Este estudio ha sido escrito y presentado para oposición a Cátedra de Universidad, publicándose de conformidad con lo dispuesto en la Orden Ministerial de 8 de octubre de 1954.

cronológica no resulta posible señalar ni siquiera en forma relativa (1). El análisis que se va a llevar a cabo ha de ajustarse, por tanto, a los diversos estadios por los que aquel trascendental acontecimiento ha ido discurriendo, con especial referencia a nuestro país, aunque sus efectos y consecuencias hayan tenido diverso alcance y ámbito en función de factores crónicos y tópicos. Pero, por otra parte, dicho análisis estará dirigido hacia la finalidad de determinar cómo la actitud del Estado ha constituido factor causal del cuerpo de normas que han ido integrando un ordenamiento jurídico específico, el Derecho del trabajo, habida cuenta de que éste, como tal cuerpo normativo específico, obedece en su configuración a las diversas modificaciones que van surgiendo en el modo de utilización de la mano de obra como factor económico (2).

Por supuesto que una investigación a fondo de las múltiples relaciones causales determinantes de la actitud estatal, esto es, de la interacción de las causalidades de todo orden —económicas, políticas, religiosas, geográficas, etcétera—, sobre constituir un exceso respecto de los límites previamente marcados a este trabajo, no corresponde propiamente a la labor del jurista; éste debe, en su función investigadora, intentar desentrañar, a través de la dinámica del Derecho positivo, el espíritu y el significado de las instituciones, sin caer en lo puramente sociológico, pero sin olvidar tampoco que el Derecho no es una pura construcción del espíritu —en parte se crea y en parte se descubre— sino que en su mayor parte está determinado por la infra-estructura económica y socio-política. Esta es la razón de que, no obstante la finalidad perseguida esencialmente jurídica, todo el estudio que ha de seguir aparecerá impregnado de un intenso matiz económico-político, como expresión del cuadro

(1) Es ya un valor admitido o entendido hacer coincidir el nacimiento del Derecho del trabajo con el advenimiento de toda esa serie de fenómenos, no sólo industriales, que se ha dado en llamar la «Revolución Industrial»; en cuanto a las fechas en que dichos acontecimientos empiezan a darse, también se acepta que deben fijarse sobre los finales del siglo XVIII y principios del XIX. T. S. ASHTON afirma, sin ambages, que «cuando se encendió fuego en el primero de sus altos hornos —el 1.º de enero de 1760— puede decirse que tuvo comienzo la Revolución Industrial en Escocia» (cfr. *La Revolución Industrial*, Méjico, 1950, pág. 71). Vid. también ALONSO OLEA: *Introducción al Derecho del trabajo*, Madrid, 1962, pág. 69, e igualmente, TOYNBEE: *Lectures on the Industrial Revolution*, Boston, 1960.

(2) Vid. LEVASSEUR: «Evolution, caractères et tendances du Droit du Travail», en *Etudes Offertes à Georges Ripert*, París, 1950, tomo II, pág. 446 (C'est là tout d'abord que le droit du travail a trouvé sa raison d'être; se sont les modifications survenues dans le mode d'utilisation de la main-d'oeuvre humaine qui ont amené d'éclosion d'une législation nouvelle).

sintomático de los hechos sociales imperantes en un determinado momento histórico (3).

En concreto, ya el Derecho del trabajo viene marcado, desde sus orígenes, por un acentuado «economicismo». Como afirma Aron, «la producción, o sea, el esfuerzo o el trabajo para cosechar los frutos de la tierra o para transformar las materias primas, existe desde que el hombre abandonó el Paraíso terrenal. El hombre es de tal condición que no puede subsistir más que dando satisfacción a sus necesidades y sólo le es dado satisfacerlas mediante la realización de cierto trabajo»; esta firme convicción le conduce a decir, congruentemente, que «los fenómenos económicos son esenciales en la interpretación de todas las sociedades, no porque tengan una causalidad más eficiente que los demás, sino porque *el hombre es esencialmente un ser que trabaja*» (4). Este sería el planteamiento a escala que podríamos llamar personal o individual, o sea, referido a un imaginario productor robinsoniano enmarcado en un limitadísimo circuito de economía autosuficiente, cosa que, como es sabido, está muy lejos de la realidad; porque, a decir verdad, «no ha existido sociedad en donde quienes han producido bienes los guarden para ellos; hay siempre un mínimo de intercambio del cual se desprende un problema de *comercio y distribución*», o lo que es lo mismo, que la producción reclama una actividad social y colectiva (5).

Y es, precisamente, la referencia a la consideración social o colectiva de la producción económica lo que produce su politización; para ser más concreto, es en el punto exacto de la distribución de los bienes o frutos producidos por el esfuerzo humano, en el que lo político incide en el antecitado circuito económico. Pero si el circuito económico aludido era elegido como exageradamente simplista, hasta lo imaginario, en la vida real se muestra extraordinariamente complejo, lo que, a su vez, influye en el grado de politización de la producción y distribución de bienes. Insistir sobre la cuestión sería a cambio de anticipar conceptos e ideas que habrán de ser expuestos con mayor detenimiento y extensión en su momento oportuno.

Es evidentemente cierta, en rigor estricto, la distinción establecida entre el mundo de *lo económico*, como esencialmente científico, y el mundo de *lo político* como referido a «el campo de las fuerzas en tensión», pero no es

(3) Cada vez con mayor intensidad y desde hace ya algún tiempo, se insiste en la necesidad de que el jurista ha de estar atento a la determinante de la infraestructura económica y social; en el Derecho del trabajo ello alcanza importancia suma. Cfr., en general, ASCARELLI: «Ordinamento giuridico e realtà sociale», en *Problemi giuridici*, I, páginas 36 y sigs.

(4) Ambos entrecomillados pertenecen al libro de ARON: *Dieciocho lecciones sobre la Sociedad Industrial*, Barcelona, 1965. págs. 86 y 47, respectivamente.

(5) Igualmente, ARON, op. cit., pág. 87.

menos cierto que ambos mundos se encuentran en muy estrecha relación y se influyen mutuamente con extraordinarias consecuencias. En efecto; «el trabajo productivo humano, el conjunto de relaciones sociales que se establecen en torno al trabajo y a la producción constituyen una situación básica motivadora del conflicto social», y, en consecuencia, al considerarse el trabajo como factor esencial del conflicto social, es lógico admitir que «las tensiones laborales serán siempre expresión de las tensiones sociales y éstas de aquéllas» (6). Por lo que aquí respecta, o sea el objeto de este estudio, el fenómeno es tanto más interesante cuanto que referido a la actitud que el Estado adopte respecto de la regulación normativa de los fenómenos laborales, porque, a la postre, «cada ordenamiento como sistema de normas trata de coonestar lo histórico con lo real, lo específicamente jurídico —no en el sentido estrictamente formal— con las exigencias de la política, pero, en último término, aquéllas ceden con frecuencia a los imperativos de quien dicta el código que ha de aplicarse» (7).

Y en este planteamiento previo del tema ya debe exponerse la sistemática a que ha de ajustarse este estudio y las cuestiones que han de ser objeto del mismo. En primer lugar, será preciso determinar cuál haya sido la actitud del Estado ante el fenómeno laboral y la forma en que la misma se manifiesta en función de la diversa tipología estatal, liberal, de derecho o social; por supuesto que ello requerirá estudiar muy someramente algunas nociones preliminares tales como la figura del propio Estado y la de su propia actividad respecto de los fenómenos socioeconómicos y, entre ellos, los laborales. Y, en segundo término, será preciso dejar fijado el ámbito y las medidas a que se contrae la actividad del Estado, en función de la actitud adoptada ante aquellos fenómenos laborales.

II

LAS NOCIONES PRELIMINARES, EL ESTADO Y EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Por supuesto que, si de lo que aquí se trata es de determinar la actitud estatal respecto de los fenómenos laborales, la noción que del Estado haya de utilizarse ha de tener un sentido instrumental o funcional en relación con aquella finalidad. A este respecto se ha de decir que del Estado interesa aquí una noción amplia, en el sentido de una entidad jurídica que nunca ha de-

(6) J. M. MARAVALL: *Trabajo y conflicto social*, Madrid, 1967, pág. 13.

(7) ALONSO GARCÍA: «Trabajo y ordenamiento jurídico», en *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 25, págs. 11 y sigs.

jado de desarrollar una determinada actividad cerca del orden social y económico del que el mundo del trabajo formaba parte intrínseca. Ciertamente, el papel jugado por el Estado sobre la producción económica ha sido un papel activo de resuelto «intervencionismo». Pero es claro, el significado con que el Estado juega ese papel no es el mismo en todo tiempo y lugar, aunque tenga siempre un claro carácter o naturaleza pública. Por eso, la doctrina especializada —ciencia administrativa— distingue, bajo el denominador común de la actividad interventora del Estado, la actividad de control administrativo, de la de policía y de reglamentación. Sin entrar en mayores especificaciones, podemos aceptar que entre estas dos últimas formas de actividad interventora estatal apenas si se da diferencia alguna, siendo la reglamentación una forma de policía dirigida a imponer limitaciones a la libertad de los particulares en interés del orden público; se trata de instituciones que aparentemente persiguen un mismo resultado jurídico, aunque es «placent dans une contexte politique et économique qui n'est pas le meme» (8). Por otro lado control administrativo y reglamentación, aun tratándose en ambos casos de formas de intervención con miras a realizar una determinación política económica y social, se distinguen entre sí por el ámbito de aplicación, mucho más amplio en la segunda que en el primero a pesar de la progresiva intensificación de éste. Pero la principal diferencia radica en que la reglamentación es estática, mientras el control es esencialmente dinámico; aquélla tiende a convertirse en derecho común, mientras éste se queda reducido a mera excepción (9).

Pero, es lo más importante a señalar que la actividad reglamentaria y la de policía corresponden a la primera época del intervencionismo, mientras que el control administrativo, por su propio carácter dinámico, se perfecciona cada día acentuando la acción interventora. Sobre la progresión del fenómeno del intervencionismo —entendido como «el complejo de la injerencia económica y político-social en el libre juego de las fuerzas económicas, que pretende cambiar en la economía nacional la producción y el reparto de los bienes, sin eliminar completamente la economía de mercado» (10)—, que responde a una realidad indudable, hay que decir que, en efecto, se da una diversidad de grado y de modo, en función ambos de la forma de organización política imperante en cada país, y hasta, en cierto modo, es lógico que en una cultura capitalista se tache al Estado interventor de «demagogo»,

(8) ANDRÉ DEMICHEL: *Le controle de l'état sur les organismes privés*, París, 1960, página 12.

(9) También A. DEMICHEL, op. cit., pág. 9.

(10) V. SPAGNUOLO VIGORITA: *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, pág. 25, donde cita a KUNG: *Der Interventionismus*, y a HUBERT: *Staat-srecht des Interventionismus*, pág. 174.

mientras que las tendencias socialistas consideren la insuficiencia de todo tipo de medidas parciales en el orden de la intervención económica, como única forma de garantizar la plena libertad del individuo (11).

La etapa histórica actual es una etapa de fuerte intervencionismo estatal, que por sus caracteres necesariamente ha de ser ejercido en forma de control administrativo estricto. Demichel da del control administrativo un concepto complejo, en función de diversos elementos. Atendiendo a *su fin* dice que lo constituyen «la institución de un "orden económico y social" positivo y no solamente la determinación de límites negativos al ejercicio de una actividad»; los órganos administrativos a través de los cuales se ejerce no se limitan a la actividad negativa de prohibir, sino que prescriben positivamente la adopción de las medidas oportunas. Por lo que hace a *la organización* del control, siendo así que éste presupone unas directrices dadas por el Estado a los particulares, es lógico que la relación de carácter permanente que entre éstos se establece como consecuencia de aquéllas, se controle o vigile por personal administrativo especialmente elegido al efecto, y «la presence de ce commissaire cu de cet inspecteur constitue la forme la plus achevés du controle». Finalmente, *la modalidad de ejercicio* del control implica, por una parte, la existencia de un poder discrecional del órgano administrativo, y, de otra, una cierta colaboración entre el propio Estado y los particulares (12).

III

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LOS FENOMENOS LABORALES

Como ya se ha dicho, el Estado no se ha desentendido jamás, en forma absoluta, de los fenómenos socioeconómicos, y la Historia es buena prueba de ello. Y como de dichos fenómenos forman parte los modos en que la mano de obra ha sido utilizada en los procesos productivos así como los de participación en la distribución de los bienes, es preciso concluir que la actitud del Estado respecto de éstos se ha definido también por un claro intervencionismo. Y ello tanto en su consideración aparente de mero espectador, en la época de los regímenes liberales a ultranza del siglo XIX, como en la

(11) DEMICHEL, op. cit., págs. 3 y sigs.

(12) DEMICHEL, op. cit., págs. 3 y sigs., lleva a cabo una exposición detenida sobre los elementos de la definición a que se alude en el texto, pero expresa su convicción sobre que «en effet, l'Etat gendarme de par sa définition même, ne s'est jamais désintressé des entreprises privées».

que se le considera como árbitro o instrumento de la clase dominante, según los diversos sistemas de dirigismo económico en los regímenes políticos del siglo XX (13). Porque la relación entre el control estatal, como nueva forma de ejercicio del poder, y los diversos modos de organización política es evidente; del control incluso se llega a decir que es una forma nueva de concebir el poder o la autoridad del Estado, debiendo ser abandonadas las viejas nociones políticas —libertad-legalidad— sobre las que descansaba el Derecho público, y, en consecuencia, que «el hombre de ciencia no debe dar a las reglas jurídicas más que su valor concreto y confrontarlas constantemente con la realidad política» (14).

Teniendo todo ello en cuenta, si consideramos que la intervención estatal está en la base de formación del Derecho del trabajo, como es generalmente aceptado, y además las fechas en que se concreta aquella intervención en disposiciones normativas, parece que deba aceptarse también que, con anterioridad a la Revolución Industrial, la actitud del Estado respecto de los fenómenos laborales fue de claro «abstencionismo». Esta es una afirmación ambigua y su interpretación puede conducir a error; es cierto que como tal se ha definido la actitud estatal en la llamada *etapa liberal de la Economía* —libertad-legalidad—, que precede en el orden del tiempo a la llamada *Economía intervenida*, pero el significado de ese «abstencionismo» no reviste caracteres absolutos de ninguna clase, sino simplemente que define el aspecto negativo de una actitud decididamente intervencionista. Ello impone establecer la distinción que se expone seguidamente en los dos apartados de este epígrafe general y que, claro es, está referido al mundo del trabajo.

A) INTERVENCIONISMO EN PRO DE LA LIBRE CONCURRENCIA

Como se ha dicho, la problemática de la distribución de los bienes que el hombre produce merced a su trabajo se plantea a escala colectiva, o, ya más concretamente, referida a escala nacional. Por ello, en Economía se habla de «producto bruto o neto de la renta nacional», en cuya formulación la voz renta equivale al total de los bienes que constituyen aquel producto o producción (15). Y el problema de su distribución no consiste sino en determinar en función de qué criterios se lleva a cabo en la práctica real, habida

(13) Cfr. también DEMICHEL, op. cit., pág. 37.

(14) Igualmente DEMICHEL, op. cit., pág. 37.

(15) Confrontar los interesantes estudios en equipo sobre *Contabilidad Nacional de España*, dirigidos por MANUEL DE TORRES, Madrid, 1954.

cuenta de que, en esa práctica real, no se da el imaginario circuito económico robinsoniano.

Conocido es, hasta la saciedad, el lema del Estado liberal: *dejar hacer, el mundo marcha por sí mismo*. Con ello se pretende justificar un abstencionismo, que no fue tal, puesto que la intervención estatal fue muy intensa y decisiva, al objeto, se decía, de aprovechar los ingentes frutos que necesariamente se derivarían de una liberalización de la Economía amordazada por una regulación gremial, que impedía su normal y benéfico desarrollo (16). Estos eran, en resumen, los principios imperantes en esa llamada etapa de la Economía liberal, en base a los que el Estado justificaba su postura interventora para favorecer el libre juego de las fuerzas naturales.

Pero tras esos principios, que no brotan por generación espontánea, están los que podríamos llamar «técnicos», que en esta esfera no podrían ser sino económicos. Y todo el fundamento de los principios individualistas, sobre los que estaba estructurado el mundo de las relaciones laborales, se basaba en la *teoría del valor-trabajo* que formulara Petty y que Adam Smith procuró acomodar a un sistema ideal de la distribución de bienes (17). Durante muchos años fueron las concepciones smithianas dogmas *cuasi* míticos, en los que se apoyaron la supresión de todo tipo de trabas estatales que pudieran significar intromisión en la acción de los particulares, quienes podían y debían así contribuir con mayor eficacia a una especie de *welfare state* de aquella época (18). Muy poco tiempo hubo de transcurrir sin que se advirtiera que la práctica ofrecía un panorama muy alejado del ideal que se había descrito. Los bienes no se distribuían justamente, sino que, muy por el contrario, la sociedad, que podríamos llamar laboral, esto es, aquellas personas que com-

(16) Estos fueron los argumentos utilizados para la derogación de los gremios y el establecimiento del liberalismo económico. Cfr. al respecto y referido a España, BAYÓN CHACÓN: *La autonomía de la voluntad en el Derecho del trabajo*, Madrid, 1955, páginas 295 y sigs., en especial la glosa del discurso del conde de Toreno en defensa del proyecto del Decreto de 1813 de las Cortes de Cádiz, que entronizó en nuestra patria el régimen de la autonomía de la voluntad individual.

(17) En su antecitado discurso, el conde de Toreno «destacó los beneficios que el régimen de libertad producía en las zonas de Inglaterra donde no existían gremios; defendió a Adam Smith, a quien no se puede citar sin veneración, combatiendo el prurito del Gobierno de entrometerse en las acciones de los particulares, que calificó como el medio más seguro de detener la prosperidad nacional» (son palabras de BAYÓN: *La autonomía...*, cit., pág. 296).

(18) Es de extraordinario interés confrontar el análisis de las instituciones sociales del Código de Napoleón y de la sociedad de aquel tiempo, que hace ELLUL en su conocida obra *Histoires des Institutions*, París, 1956, págs. 727 y sigs., y en especial en página 733; afirma que «lo que interesa al legislador del Código civil es el problema de la conservación y de la transmisión de bienes. Del individuo que no posee nada el Código civil no encuentra prácticamente nada que decir.»

ponen el mundo de la producción de bienes y en consecuencia de las relaciones de trabajo, apareció estratificada en dos clases claramente diferenciadas: empresarios y obreros, con muy acentuadas diferencias en sus respectivos niveles de vida; era, pues, el panorama, en resumen, de la llamada «sociedad del Código civil napoleónico» (19). Ante el reconocimiento inevitable de esta realidad se planteó la cuestión ante la imposibilidad de fundar sobre la teoría del valor-trabajo una situación que se ofrecía manifiestamente injusta. Y entonces es el genio de otro clásico de la Economía, David Ricardo, quien utilizando la misma teoría, pretende explicar lo que ofrece la realidad, esto es, la desproporcionada distribución de los bienes que constituyen la renta o producción nacional, en la que la participación del trabajo se estimaba, no obstante, de indudable importancia; en base a ello, formula su famosa teoría de la *ley de subsistencia de los trabajadores*, según la cual el valor del trabajo es el equivalente al nivel de vida de los mismos y que, según Strachey, nunca llegó a satisfacer al propio autor de la misma. De la ley de subsistencia a la muy conocida *ley de bronce de los salarios*, había apenas un paso que Lassalle es el encargado de dar (20). Añádase a los nombres anteriores el de T. R. Malthus, con sus pesimistas teorías sobre el crecimiento de la población y que junto con Smith y Ricardo «constituyeron la trinidad fundacional de la ciencia económica inglesa», y encontraremos justificada la calificación de la Economía como «ciencia de la desesperación» (21). Son sumamente esclarecedoras las palabras del gran economista de nuestros días Galbraith; elogia la objetividad de las construcciones de los economistas ingleses citados, porque «los frutos de su labor constituyeron una poderosa interpretación del mundo tal como lo encontraron y un excelente remedio para sus males. En un mundo que había sido pobre durante tanto tiempo, nada era más importante que obtener un incremento de la riqueza. El remedio de liberar a los hombres de las restricciones y la protección de la sociedad feudal y mercantilista y dejar que actuasen por sí mismo era sano, como ya se iba poniendo de manifiesto. No era aquel un mundo compasivo. Muchos sufrieron y muchos quedaron destruidos bajo la severa e imprevisible autoridad de la competencia y del mercado. Pero siempre han perecido muchos por una u otra razón. En tanto que ahora, algunos comenzaban a florecer. Esto era lo que se tenía que tener

(19) Seguimos, fundamentalmente, al profesor J. K. GALBRAITH y la exposición magistral del capítulo III de su conocida obra *La Sociedad opulenta*, titulado la «Economía y la tradición del desespere» (Barcelona, 1963, págs. 40 y sigs.).

(20) Fondo fijo de salarios, sólo variable en su reparto, según el número de trabajadores.

(21) Así, J. K. GALBRAITH: *La sociedad...*, cit., págs. 40 y 45, donde se refiere a CARLYLE que «bautizó a la economía con un nombre que nunca la ha abandonado quizá porque nunca ha dejado de ser completamente inmerecido».

en cuenta. No se consideraba ya el peligro y la desgracia, ya que siempre los había habido, sino que se consideraba la oportunidad. De todos modos, nada podía hacerse contra la desigualdad, porque estaba enraizada no en instituciones sociales pasajeras, sino en la biología. Esto era conveniente, ya que el Estado estaba alejado de toda intervención por su previo compromiso a respetar la libertad de empresa» (22).

Y es, por ello, que surge el intervencionismo estatal, en forma decidida y franca, con una normación específica y concreta, encaminada a eliminar y reprimir todo tipo de injerencias extrañas al libre desenvolvimiento de la Economía; fundada sólo en las fuerzas naturales, alcanzaría la meta del incremento de la riqueza. Y, por supuesto, parte muy importante de esa garantía estatal debió referirse necesariamente a la prohibición de todo tipo de agrupaciones o asociaciones o meras reuniones de los trabajadores por la fuerza de estas uniones, en cuanto tuvieron por finalidad la alteración de las condiciones en que el trabajo debería prestarse; evidentemente, la finalidad se daba siempre por presupuesta y de las condiciones de la relación de trabajo el salario constituía la más importante y, consecuentemente, con mayor rigor debía ser garantizada el que su cuantía no traspasara los límites marcados por la ley de bronce.

Las medidas, en el orden del Derecho positivo, podrían reducirse, en un esquema amplio, a las siguientes:

a) *La ley "Le Chapelier"*.—Parece que, a pesar de que se considere como fundamento de esta famosa norma el principio de que el orden económico y sociopolítico habría de descansar sobre la inmediatividad de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y la supresión de las agrupaciones intermedias, no pueda ponerse en duda una causalidad sociolaboral al menos inmediata; en efecto, suprimidos los gremios que eran considerados como corporaciones patronales, los obreros pretendían el reconocimiento de sus asociaciones propias, presionando a los poderes públicos con sus clásicas medidas pugnativas. Y como reacción a una huelga reivindicativa de subida de salarios, la Asamblea francesa votó la ley «Le Chapelier» de 14 de junio de 1791. La misma no persigue otra finalidad que la de suprimir especialmente las asociaciones obreras y, no sólo aquellas que tuvieran por objeto influir sobre las condiciones en qué trabajo debía ser prestado, sino también las que tuvieran un marcado signo asistencial y mutualista, que, a la postre, podía ser un aspecto de las anteriores y, de las que se decía, no eran más que un pretexto. Como dice Ellul, esta ley fue decisiva para hacer triunfar la concepción económica del capitalismo liberal, de base social individualista y falsa

(22) Vid. op. cit., págs. 48 y 49.

igualdad, pues pregonada ésta en forma teórica ante la ley, no aprovechaba sino a los más fuertes (23).

b) *La Combination Act de 1800 en Inglaterra.*—El legislador inglés no pretende encubrir los fines de la ley bajo un ropaje que la revistiera y atribuyera un fundamento político de equilibrio y de justicia, que se derivaría del orden económico y social que se pretendiera instaurar, como hizo la ley francesa. Amparándose en la experiencia de los acontecimientos ocurridos en el mundo del trabajo francés, la ley inglesa está dirigida a la supresión de las asociaciones de trabajadores en cuanto tuvieran por objeto «influir sobre las condiciones en que el trabajo debía ser prestado», supuesto que era de esencia a las mismas. Por eso es claro el tenor con que fue interpretada por los jueces y la firmeza con que su preceptiva sancionadora fue aplicada a aquellos trabajadores «que juntos conspiran para dañar maliciosamente a sus patronos y empresarios rehusando trabajar al no acceder éstos a una demanda de subida de salarios» (24).

Dicho tenor, como se observa, es marcadamente parcial y en favor de una de las dos partes de la relación de trabajo, la clase de los empresarios; es claro que, como afirma Alonso Olea, «las raíces de esta actitud antisindical de ordenamiento, catalizada por el terror a las asociaciones, derivado de la contemplación de la Revolución francesa, se hallan, por un lado, en el control del poder político y del judicial por clases sociales mucho más afines en sus intereses y en sus modos de vida a los empresarios que a los trabajadores; y, por otro, en el predominio de las doctrinas económicas defensoras de las excelencias de la competencia» (25).

c) *El Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813.*—Bayón Chacón ha estudiado detenidamente esta norma fundamental del ordenamiento jurídico español, en sus antecedentes, en su génesis, en su contenido e incluso en las vicisitudes de su aplicación. Por supuesto que su inspiración obedecía a los principios liberales imperantes en la época, sobre todo el de la libre competencia y juego de las fuerzas económicas como medio de acelerar el bienestar y la prosperidad general. Pero el Decreto tuvo un especial signi-

(23) Cfr. ELLUL, op. cit., págs. 587 y sig., donde expone la génesis de la ley «Le Chapelier»; en efecto, aun cuando tuviera otras causas más remotas, no cabe duda de que su causa inmediata fue la huelga de los carpinteros de París de abril de 1791, decretada para forzar un aumento de salarios que aquéllos pedían y que la Municipalidad impusiera a los patronos, reaccionando la Asamblea con la votación de la ley.

(24) El texto entrecomillado es de una resolución judicial del año 1810, citada por ALONSO OLEA en sus *Leyes Sindicales Británicas*, Madrid, 1961, pág. 10.

(25) También ALONSO OLEA, op. cit., págs. 10 y 11.

ficado en nuestro país en cuanto que el duro embate a los gremios y, en general, a cuantas limitaciones se opusieran, al libre desenvolvimiento económico, no estaba tan descaradamente marcada de parcialidad en favor de la clase empresarial, lo que, entre otros detalles, lo matiza de originalidad frente a las normas extranjeras que le precedieron y, en cierto modo, le sirvieron de antecedente y vía experimental.

El profesor de la Universidad de Madrid resalta que, consagrada legalmente la libertad de industria y la libertad de trabajo, que afectan tanto a la esfera patrimonial como a la personal, se sustituye la heteronomía gremial por la autonomía contractual, con todas sus consecuencias, y, sobre todo, indirectamente si se quiere pero absolutamente real la de favorecer el movimiento de concentración capitalista. Porque, evidentemente, por un lado, dichas libertades «autorizan ya jurídicamente, y con libertad plena, la figura del empresario no trabajador, propia del régimen capitalista que va desarrollándose y hasta entonces relativamente excepcional», y, por otro, la igualdad formal que el contrato parece establecer se troca, en la práctica, en desigualdad sustancial, por ser ésta la que necesariamente se deriva de un régimen esencialmente individualista, respecto de las respectivas situaciones de poder a que las partes de la relación de trabajo se ven conducidas casi fatalmente (26).

Es muy curioso observar cómo todavía, durante algunos años, se asiste en nuestra patria al fenómeno de las recíprocas derogaciones entre los sistemas autonómicos y heteronómicos respecto de las condiciones en que el trabajo era prestado, todo ello en función de las circunstancias políticas del país, que alternativamente llevaron al poder, en aquella época, a liberales y absolutistas. «La coincidencia histórica hizo que autonomía viniera a significar libertad y heteronomía absolutismo, y todavía influye hoy este hecho absolutamente contingente y circunstancial en la opinión política y en la opinión doctrinal, y así ilustres laboristas contemporáneos afirman que el hecho de que el Estado legisle sobre condiciones de trabajo es en verdad un fenómeno de dictadura» (27).

B) INTERVENCIONISMO CONTRA LA LIBRE CONCURRENCIA

Rivero y Savatier resumen en una simple fórmula los resultados del régimen liberal de las relaciones laborales: *l'incroyable misere de la classe ouvriere* (28). La fórmula, por expresiva que pretenda ser, no es capaz de re-

(26) Cfr. BAYÓN CHACÓN: *La autonomía de la...*, págs. 295 y sigs.

(27) También BAYÓN CHACÓN, op. cit., pág. 303.

(28) RIVERO y SAVATIER: *Le Droit du Travail*, París, 1956, págs. 23 y sigs.

flejar «los tremendos sacrificios humanos que entrañó la primera fase de la industrialización» (29). La aplicación de la teoría de Ricardo sobre el valor o precio del trabajo llevaba a la consideración de éste como una mercancía que se comporta en el mercado como otra cualquiera; a lo que ello tiene de cierto, únase la libertad de concurrencia entre los empresarios y la natural incitación de los mismos a la búsqueda del máximo beneficio, y queda completo el cuadro de esa increíble miseria que la clase obrera llegó a alcanzar en dicha época. Este fue un efecto de una causa, fundamentalmente, la de que el mercado de mano de obra padecía una saturación en toda esta etapa del inicio de la Revolución Industrial, que ya había sido denunciado, como se ha dicho, por Malthus. Y el hecho resulta tanto más sorprendente cuanto que el economista inglés se limitó a exponer la realidad de unos hechos, por lo demás, absolutamente incontrovertibles, sin que llegara a pasar, en el terreno práctico de las soluciones o remedios, a la simple recomendación de los retrasos en los matrimonios, oponiéndose, como buen religioso anglicano, a los vicios y restricciones inmorales de la natalidad (30). Por el contrario, es históricamente comprobable cómo las corrientes malthusianas y antimalthusianas se alternan durante la primera mitad del siglo XIX, discuriendo paralelamente a determinadas contingencias económicas y políticas, pero por completo al margen de las razones éticas que al mismo autor de la doctrina le impidiera, entre otras razones, ofrecer los remedios que, sin distinción, calificaba de viciosos. Es sobre el terreno religioso y, sobre todo, católico, donde se construye toda la doctrina social de la «familia numerosa», aunque socialistas como Proudhon consideraran beneficioso para la propia clase obrera el crecimiento demográfico y llegara a afirmar que «si había un hombre que sobrara en el mundo, éste era Malthus» (31).

Lo que es indudablemente cierto es el hecho admitido por la generalidad de la doctrina de la formación de una «reserva» de mano de obra industrial, sobre todo en las poblaciones industriales. Y ello en base a las propias exigencias de la industrialización, que reclamaba y absorbía gran cantidad de mano

(29) La frase es de ALONSO OLEA: *Introducción al Derecho del trabajo*, cit., página 78, y muy especialmente las referencias bibliográficas en la nota 18.

(30) Resulta hoy extraordinariamente curioso la actualidad de las conclusiones e incluso del fundamento de las prescripciones de MALTHUS (su advertencia a los futuros padres sobre la responsabilidad del marido, y no del Estado, sobre la atención al número de hijos) expuestas en su conocida obra *Ensayo sobre la población*; e incluso sorprende más el que haya sido tan denostado, sin duda alguna, más por ignorancia de aquéllas que por razón distinta, habida cuenta de la base moral en que las apoyara.

(31) ELLUL, op. cit., págs. 786 y sigs., hace una muy completa exposición de las corrientes malthusianas y antimalthusianas a lo largo del siglo XIX y los fundamentos de las mismas, casi nunca de fondo moral y casi siempre de fondo económico.

de obra y, consecuentemente, fomentaba el crecimiento demográfico por todos los medios a su alcance, al objeto de que esa «reserva» o «excedente» no disminuyera y permitiera el desarrollo en el sistema establecido de la libre concurrencia.

La situación provoca por sí misma el cambio de actitud, respecto de la consideración de la Economía en general, y del factor trabajo, en particular. En cuanto a lo primero, desde el plano de la Hacienda pública, se pasa de su estimación como elemento perturbador del circuito económico, a la de que debe actuar en el seno de éste como «factor de distorsión», para corregir la distribución de la renta entre las diversas clases sociales y asegurar, por esta vía, la estabilidad y el desarrollo económico; es el tránsito de los postulados de la *Hacienda clásica* y tradicional, a los de llamada *Hacienda funcional* que debe cumplir una función económica y social (32). Por lo que hace a lo segundo, esto es, la valoración económica del factor de la fuerza de trabajo, se impone, como consecuencia de los principios funcionales, el conocimiento y estructuración de la misma y la determinación y reconocimiento de su aportación y participación en la producción nacional (33).

Alonso Olea califica las medidas de intervención estatal como actos «neutrales» del poder político, es cuanto no condicionados por una situación de clase, lo que es absolutamente cierto y, por demás, sorprendente, teniendo en cuenta la situación de supremacía empresarial en todos los órdenes que constituía una constante de la época (34). Pero, evidentemente, la neutralidad de tales decisiones estaba en función de la presión ejercida por factores de diversa naturaleza, que ejercieron una influencia decisiva sobre el propio poder político, que en muchas ocasiones no podía seguir ignorando el enorme peso de la naturaleza de las cosas. No hay ninguna razón que impida la

(32) Como síntesis detallada de la evolución de los principios de la Hacienda clásica a los principios de la Hacienda funcional, vid. el prólogo a la edición española de C. COSCIANI: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Edit. de Derecho Financiero, Madrid, 1963.

(33) Cfr. el capítulo I, sobre «Population active et offre du travail», del libro de TIANO y SELLIER: *Economie du Travail*, Thémis, Paris, 1962, págs. 11 y sigs.

(34) *Introducción al...*, pág. 85; sobre cómo los «actos neutrales» del poder político son el fruto de las presiones de factores muy diversos, resulta sumamente ilustrativo el capítulo XIX, titulado *La Carta Magna del Trabajo*, de la autobiografía de S. GOMPERS: *Setenta años de vida y de trabajo* (Madrid, 1960, págs. 377 a 391), en cuyo final relata un discurso del Presidente Wilson, relacionado con la declaración de la sección sexta de la ley Clayton antitrust («el trabajo humano no es un artículo de comercio»), y en el que se lamentó de que «algunos jueces en los Estados Unidos no reconocieran ese principio elemental»; enérgicamente el Presidente afirmó que «la ley Clayton es el abecedario o la cartilla de la libertad humana; si los jueces no están dispuestos a tener esta cartilla abierta, yo sabré obligarles a ello».

exposición, siquiera breve y sucinta, de los mentados factores, que podemos clasificar en ideológicos y político-económicos.

a) *Los factores ideológicos.*—Fundamentalmente, hay que señalar la influencia ejercida por la doctrina marxista sin ignorar la de las teorías francesas del socialismo. Como es sabido, Marx es considerado como un discípulo de Ricardo, al que fue prácticamente contemporáneo en cuanto a la vigencia de unas doctrinas económicas por las que se venía rigiendo la producción de bienes. Lo que hace Marx es no admitir los hechos como naturales e inmutables, sino que se opone a ellos al desarrollar su tesis de la *polarización social*. Arrancando de la ley de bronce de los salarios, formula su teoría del valor-trabajo, impugnando aquella en base a que los obreros se mantenían al borde de la pobreza no tanto por su inconsciente reproducción sino, sobre todo, por la desigual posición respecto de los empresarios para contratar su fuerza de trabajo, y estableciendo el valor de las cosas o bienes producidos en función de las «horas de trabajo congeladas», es, en suma, la formulación de la conocida tesis de la *plusvalía*, que constituye, en frase de Lenin, la piedra angular del sistema socialista. Acepta que, en efecto, el trabajo se comporta en el mercado como una mercancía en el que los problemas se resuelven a virtud de situaciones de poder, y siendo éste muy superior en los empresarios, por ello lo contratan al nivel de los salarios de subsistencia, pero afirma que el trabajo humano es una mercancía calificada y que su rendimiento y valor están muy por encima del precio que por ella se paga. El empresario capitalista se beneficia de ese mayor rendimiento por simple *explotación* del trabajador. Esa *plusvalía* se distribuye entre los numerosos y diversos tipos de empresarios capitalistas, fraccionándose entre todos ellos y condicionando la misma evolución del capitalismo. Este, debido a sus propias leyes, la de acumulación y concentración de capital, aunque lleva consigo la depauperación progresiva de los trabajadores, encierra también implícitamente la contradicción que acarreará su ruina; esta contradicción consiste, como es sabido, en mantener un nivel de producción por encima del poder adquisitivo de los trabajadores, con lo que se van acumulando bienes que carecen de consumidores (35).

Por encima de las diversas escuelas socialistas, principalmente francesas, propugnadoras de un idealismo utópico, es decisiva como factor determinante de la intervención del Estado la extraordinaria influencia de la autoridad de la Iglesia Católica. Y es el Papa León XIII, quien, en 1891, rompe

(35) Es la gran imputación del socialismo contra el capitalismo económico liberal; confróntese las contradicciones vistas por PROUDHON y MARX, en ELLUL, op. cit., páginas 777 y sigs.

el fuego contra el individualismo liberal, con su Encíclica *Rerum Novarum*. El texto constituye una severa admonición al sistema establecido; así expresa que «a los ricos y a los amos toca no tener a los obreros por esclavos, respetar la dignidad de la persona y la nobleza que a esa personan añade lo que se llama carácter cristiano. Que si se tiene en cuenta la razón natural y la filosofía cristiana no es vergonzoso para el hombre, antes le ennoblece, el ejercer un oficio por salario, pues le habilita en tal oficio para poder honradamente sustentar su vida. Que lo que verdaderamente es vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres como si no fuesen más que cosas para sacar provecho de ellos y no estimarlos en más de lo que dan de sí sus músculos y sus fuerzas.»

Su sucesor en el Pontificado, Pío X, en la *Quadragesimo Anno*, impugna abiertamente el sistema de libre concurrencia, cuando afirma que, «como la unidad del cuerpo social no puede basarse en la oposición de las clases, tampoco la recta organización del mundo económico puede entregarse al juego de libre concurrencia. De este punto, como de fuente emponzoñada, nacieron todos los errores de la ciencia económica individualista, la cual, suprimiendo por olvido o por ignorancia el carácter social y moral del mundo económico, sostuvo que éste debía ser juzgado y tratado como totalmente independiente de la autoridad pública, por la razón de que su principio directivo se hallaba en el mercado libre o libre concurrencia de los competidores y con este principio habría de regirse mejor que por la intervención de cualquier entendimiento creado. Pero la libre concurrencia, aun cuando encerrada dentro de ciertos límites, es justa y, sin duda, útil, no puede ser en modo alguno la norma reguladora de la vida económica, y lo probó demasiado la experiencia cuando se llevó a la práctica la orientación del viciado espíritu individualista. Es, pues, completamente necesario que se reduzca y sujete de nuevo la economía a un verdadero y eficaz principio directivo» (36).

Es manifiesto que, como se desprende de los textos pontificios, la impugnación de la libre concurrencia y la decidida recomendación de la intervención de los poderes públicos ha tenido, y sigue teniendo, aunque la referencia cronológica nos impida un desarrollo más amplio, en la Iglesia católica un fuerte factor propulsivo.

b) *Los factores político-económicos.*—Ellul, al estudiar las estructuras y los movimientos sociales del siglo XIX resalta las causas que producen la ver-

(36) Tomamos las citas de BAYÓN (*La autonomía...*, págs. 308 y 309, citadas); el mismo sentido puede encontrarse en las encíclicas más modernas, que han visto la luz bajo el pontificado de JUAN XXIII (*Mater et magistra*) o de PABLO VI (*Pacem in terris* o la recientísima *Populorum progressio*).

sión de la sociedad individualista hacia la sociedad de masas; destaca que la masificación proviene de simples hechos materiales, tales como el crecimiento demográfico, la urbanización y la concentración de las masas obreras en las fábricas, imputando al mismo Estado liberal respecto del fenómeno. Indudablemente, el fenómeno lleva consigo una serie de consecuencias, como la unificación de las tendencias y de las costumbres, pues aunque la masa esté compuesta por individuos, la obediencia inconsciente a una constante sociológica determina la formación de una psicología de masas. Dentro del fenómeno de masificación total se produce una estratificación que da lugar a las llamadas clases sociales, en las que los individuos se integran a virtud de diversos factores (sociológicos, políticos o económicos), y de esta integración se deriva una «conciencia de clase» que tiene por consecuencias la solidaridad con los iguales y la oposición a los desiguales (37). Sobre ese telón de fondo, se forma la clase obrera, en función de los factores concurrentes en la etapa de la Revolución Industrial y del Estado liberal.

Pero el problema, desde el punto de vista político, radica en que, ya al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX la masa obrera va tomando conciencia de su poderío y de lo que puede conseguir con la utilización del mismo. Es al plano particular del mundo del trabajo lo que Ortega definiera como «rebelión de las masas» referida al plano general de sociedad entera. Y, en efecto, aquella toma de conciencia, unida al progresivo desarrollo e influencia de las doctrinas socialistas, hace que la presión de la clase obrera se acentúe por momentos. Surgen los movimientos obreros, que se estructuran como movimientos socialistas, y lucha por romper la ley de bronce de los salarios y saltar por encima del muro de las plus-valía, alterando profundamente las circunstancias del medio político en que se desenvuelven las leyes económicas, y, sobre todo, lo que era más importante que nada, con la consecuencia de una trascendencia inmediata en la realidad de la distribución de la renta nacional o de los bienes por ella producidos.

C) LA EXTENSIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LOS FENÓMENOS LABORALES

En los apartados antecedentes se ha puesto de manifiesto el hecho de un Estado, que se define a sí propio y se califica como *liberal*, así como el peso ejercido por ciertos factores, de diverso orden, que presionan sobre él para

(37) Cfr. ELLUL, op. cit., pág. 792; y en la página 810 expone cómo «la clase burguesa elabora la ideología de la Nación, transforma el "hecho Nación" en valor, y desarrolla los conflictos de Naciones, en tanto que la clase obrera elabora la ideología de la clase, transforma el "hecho clase" en valor y desarrolla los conflictos de clase».

determinar un cambio en su actitud que tendrá una importancia extraordinaria en cuanto al ámbito del mundo del trabajo. Ese intervencionismo contra la libre concurrencia tiene un directo reflejo y decisiva influencia respecto de las relaciones entre patronos y obreros, en base, principalmente, como se ha dicho, a que se llega a considerar que si bien el trabajo se comporta en el mercado como otra mercancía cualquiera su específica naturaleza cualifica o debe cualificar la disposición ajena sobre el mismo y, por ello, la libre concurrencia no puede, en modo alguno, seguir siendo el principio regulador de la vida económica, y es absolutamente necesario que ésta se ajuste en su desenvolvimiento a «un verdadero y eficaz principio directivo» (38).

Es claro que, por lo que aquí importa, procede al análisis de ese principio directivo superior en cuanto respecta a la influencia en el ámbito concreto de las relaciones de trabajo que se desarrollan entre patronos y obreros. Respecto de ello será necesario advertir que tales fenómenos de intervención del Estado no se dan con sincronía en todos los países; es más, podría decirse que, actualmente, no pocos de ellos aún esperan la venida mesiánica del intervencionismo estatal, que deba llevar consigo las medidas redentoras de las condiciones en que vive la clase trabajadora. Por ello no es conveniente seguir criterios cronológicos en la exposición que ha de seguir, sino que se estima de superior utilidad atenerse a la determinación concreta de las esferas en que la intervención se va produciendo, al margen de consideraciones crónicas y tópicas, aunque la referencia al ordenamiento jurídico patrio sea obligada, siquiera sea a título de fijar los hitos históricos por los que ha ido discurriendo el devenir del mentado intervencionismo. Igualmente es necesario reconocer que este tantas veces mentado «intervencionismo», tiene un claro y decidido matiz «protector», de tal manera que cuando se hace referencia al conjunto global de la actitud estatal al respecto se habla de «medidas protectoras» de los trabajadores, sin que haya de volverse sobre el problema de la mayor o menor neutralidad de las mismas y de la presión de los factores examinados para lograr la versión en la actitud referida. Todo ello nos mueve a subdividir este apartado en dos grandes epígrafes que, por un lado, aluden a un intervencionismo que se concreta en medidas que no afectan a la organización administrativa del Estado y, por otro, a aquellas otras que incluso acarrear la modificación de la estructura organizativa estatal (39).

a) *Medidas de protección extramuros de la organización administrativa estatal.*—Sobradamente conocidas son las condiciones en que el trabajo se

(38) O sea, la vía por la que se justifica la intervención del Estado en el proceso económico, a que se refería Pío X en la encíclica *Quadragesimo Anno*.

(39) Parecido esquema éste que seguimos aquí, al que exponen y desarrollan RIVERO y SAVATIER (cfr. *Droit du Travail*, op. cit., pág. 27).

desarrolló en la etapa inicial de la Revolución Industrial; especialmente por lo que respecta a la duración de las jornadas de trabajo de mujeres y niños, a los ambientes en los centros de trabajo esencialmente insalubres, y al llamado *régimen del truck* que, a la postre, lo que intentó «fue ligar el trabajador al taller como antes el siervo había estado adscrito a la gleba, negándole la decisión voluntaria de trabajar o dejar de hacerlo, y la de hacerlo para cualquiera» (40).

Como es lógico, las medidas interventoras que van emanando del Estado se concretan en una actividad reglamentaria y de policía que no tiene otro objetivo que la corrección de los abusos que tales hechos implicaban. Lo que debe resaltarse es que el conjunto de tales medidas no responden en su origen «a una inspiración específicamente obrerista (sino que) obedece a postulados de orden genérico filantrópico y humanitario» (41). Esta es la razón por la cual dichas medidas constriñen su protección con criterios discriminatorios establecidos en función de la edad y del sexo; es decir, están especialmente referidas a las mujeres y a los niños, «no por su debilidad económica ni por su posición inferior en el ajuste de las fuerzas productoras, sino por su debilidad física y moral en la vida» (42), sin que se haga mención alguna de la protección que los trabajadores masculinos adultos puedan merecer. Evidentemente, las dichas medidas de protección venían, a la postre, a redundar en beneficio de todo tipo de trabajador, especialmente, y por lo que a la época se refiere, en cuanto estaban referidas a los ambientes de trabajo, y, sobre todo, hay que tener en cuenta que «la gran lacra se encontraba en el trabajo infantil» (43).

Insistiendo de nuevo en la asincronía tanto de los fenómenos sociológicos como jurídicos, no es posible dejar de resaltar la importancia, en el aspecto geográfico, que Inglaterra tuvo en dichos ambos aspectos. En el jurídico, las famosas «leyes de fábrica» pueden señalarse como las normas pioneras de la protección impartida por el Estado; desde la *Health and Morals of Apprentices Act*, de 1802, hasta la *Factory and Workshop Consolidation Act*, de 1901, puede decirse que el siglo XIX fue un período, en cuanto al mundo del trabajo importa, de *factory act* reguladoras de los aspectos que se han puesto de relieve. Por supuesto que el proceso legífero se dilata posteriormente, dado que se trata de una «materia continuamente sometida a actividad normativa; la tendencia a eliminar el trabajo infantil y a reducir la duración diaria, se-

(40) ALONSO OLEA: *Introducción...*, cit., pág. 79.

(41) GALLART FOLCH: *Derecho español del trabajo*, Ed. Labor, Barcelona, 1936, página 35.

(42) También GALLART FOLCH, op. cit., pág. 35.

(43) ALONSO OLEA: *Introducción...*, cit., pág. 79.

manal y anual del tiempo de la prestación ha sido continua y ha encontrado su expresión en continuas revisiones y adiciones de las normas prohibitivas» (44).

Por lo que se refiere a nuestro país, Gallart Folch fija, «como punto de partida de la Historia del Derecho español de trabajo la ley Benot de 24 de julio de 1873 sobre trabajo de los niños», ello al margen de una normativa de escaso rango, y de muy concreto ámbito territorial dada o promulgada con ánimo de resolver las tensiones que tenían por marco determinadas regiones, concretamente Cataluña, en las que las presiones del movimiento obrero venía marcado por un índice reivindicatorio muy elevado; en el mismo sentido de protección del trabajo de las mujeres y niños y con regulación expresa sobre los extremos en que los abusos fueron mayores, esto es, la duración de la jornada, el régimen de descansos y la salubridad de los ambientes de trabajo, deben citarse las leyes de 26 de julio de 1878 y la de 13 de marzo de 1900, así como la ley sobre el Descanso dominical de 3 de marzo de 1904 y la protección a la mujer obrera encinta de 8 de enero de 1907, la reglamentación del aprendizaje por ley de 17 de julio de 1911 y la famosa ley de «la silla», de 27 de febrero de 1912, por la que se impone a los patronos la obligación de facilitar asientos en los lugares de trabajo, así como la de prohibición para las mismas del trabajo nocturno por ley de 11 de julio del mismo año. Hito trascendental en la regulación de la jornada de trabajo lo constituye el Real Decreto del conde de Romanones de 3 de abril de 1919, por el que queda fijada definitivamente, con carácter general, para todas las industrias, en ocho horas, con la excepción del trabajo subterráneo en las minas de carbón en los que la jornada se reduce a siete horas por Real Decreto de 10 de octubre de 1919.

El régimen del *truck* es, definitivamente, abolido mediante las prohibiciones de tiendas y cantinas propiedad de los patronos, a virtud del también Real Decreto de 18 de julio de 1907 con todas las consecuencias que ello implicaba respecto de la liberación en el sistema de la contratación de las condiciones de trabajo, especialmente sobre la voluntariedad de la prestación y de la elección de la persona para la que se había de trabajar. Todas ellas, como

(44) También el entrecomillado es de ALONSO OLEA, op. cit., pág. 89; GARCÍA OVIEDO justifica la intervención estatal cerca del trabajo de las mujeres y niños por motivos fisiológicos, de seguridad personal, de salubridad, de moralidad, de cultura, de la debilidad del sexo. familiares, etc.; F. J. WRIGHT ha puesto de manifiesto cómo los progresos obtenidos en este ámbito fueron debidos más a los esfuerzos de los particulares —Owen, Bentham, lord Ashley— que a la inspección de las fábricas, dejada en manos de magistrados que se preocupaban poco de ello (cfr. *La evolución de la organización industrial moderna*, 1958, pág. 223).

puede advertirse, son medidas que tienen por objeto la protección del trabajador en su consideración individual.

En el plano colectivo sin duda alguna debe afirmarse que el más importante paso que se produce en toda esta etapa, que ya discurre plenamente por el siglo XX, es el que, como el de un gigante, da el Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926 de Organización corporativa nacional, y por el que, tras unas disposiciones que le sirven de antecedente «se establece en todo el territorio nacional como medio normal de fijar las condiciones de trabajo en la industria, los Comités paritarios profesionales» (45). El hecho viene a suponer, nada más y nada menos, que el reconocimiento de la *autonomía social*, situando o colocando a un mismo nivel a trabajadores y patronos en cuanto a las respectivas situaciones de poder, merced a la participación de los trabajadores en las negociaciones pre y contractuales, dada la composición mixta de dichos «comités paritarios». Necesario y de justicia es reconocer en ellos el germen de toda la contracción colectiva, base y fundamento real del futuro Derecho del trabajo. El hecho es de tal trascendencia que, mediante diversas disposiciones complementarias el sistema se amplía y extiende a otras esferas que, en principio, aparecían excluidas del mencionado Decreto-ley de 1926, produciéndose, finalmente, la refundición normativa mediante el correspondiente texto que es de 8 de marzo de 1929, y es ya, bajo el régimen republicano, cuando se promulga la primera ley de Contrato de trabajo y la ley de Jurados mixtos de 21 y 27 de noviembre de 1931, respectivamente, que con el antecedente del Código de trabajo de 1926 constituyen el conjunto normativo que enlaza con el vigente en nuestros días (46).

Se pecaría de injusto si no se destacara el relevantísimo papel que en todo este proceso legislativo que ha sido esbozado jugó el Instituto de Reformas Sociales, cuya creación data del año 1903, que era «a la vez un centro de estudios, una oficina administrativa de trabajo y un incipiente organismo corporativo» adscrito al Ministerio de la Gobernación; «pero el principal valor del Instituto de Reformas Sociales fue el crear una verdadera escuela

(45) GALLART FOLCH, op. cit., pág. 40.

(46) La vigente regulación sobre jornada de trabajo se encuentra contenida en la ley de Jornada Máxima de Trabajo publicada por Decreto de 1 de julio de 1931 y elevado a ley el 9 de septiembre del mismo año, además de numerosas disposiciones aisladas referidas al régimen a seguir en determinadas actividades en concreto. La ley de Descanso Dominical es de 13 de julio de 1940, desarrollada por el Reglamento de 25 de enero de 1941. La salubridad y demás condiciones de los ambientes de trabajo aparece muy detalladamente regulada en el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 31 de enero de 1940. Y una directa alusión a las consecuencias del régimen del Truck, prohibiendo el establecimiento de condiciones que pudieran posibilitarlo, se encuentra en el artículo 50 de la vigente ley de Contrato de trabajo de 26 de enero de 1944.

sociológica en el alto sentido de la palabra *Escuela*», hasta el extremo de *que se le haya calificado, con toda justicia, de «eje de la historia del Derecho español del trabajo»* (47).

Finalmente, debe observarse en este punto de la investigación que, en conjunto y a simple vista, parece que la versión de la actitud estatal resulta contradictoria. En efecto, en un principio el Estado interviene para favorecer la libre concurrencia; posteriormente, su intervencionismo se orienta contra el mentado principio liberalizador, con medidas de protección de la clase trabajadora, entre las que se incluye, paradójicamente, el reconocimiento pleno de la *autonomía social*, como máximo exponente de la libertad de contratación de las condiciones de trabajo. Pero la justificación es bien sencilla si se repara que la libertad que pregona la libre concurrencia era inexistente mirada del lado de los trabajadores puesto que «sin igualdad económica la igualdad política era una burla» y era éste, cabalmente, el fenómeno que se producía en el plano individual de la autonomía negocial; por el contrario, la autonomía social implicaba a su vez el reconocimiento de la autonomía colectiva, en cuyo plano el juego de la ley de los grandes números aplicadamente organizados, elevaba casi automáticamente el nivel de la situación de poder correspondiente a los trabajadores. Porque la conclusión se impone por su propio peso: solamente en este marco era posible —y lo seguirá siendo en los ordenamientos jurídicos de Derecho privado— el que las relaciones de trabajo negocien y se desenvuelvan en régimen de auténtica libertad (48).

b) *Medidas que afectan a la organización administrativa estatal.*—Ello, no obstante la abundancia de normas cuyo objetivo no era otro que la protección de los trabajadores, mejorando las condiciones en que el trabajo era contratado y prestado, puede decirse que en muy gran medida y en su primera época, especialmente, quedaron reducidas a promulgaciones sin aplicación práctica. La razón era que, en su origen, tales normas constituían una legislación clasista, pero en su aplicación e incluso en su control también lo fueron, por la misma fuerza o naturaleza de las cosas (49). Salvando la asincronía histó-

(47) Cfr. GALLART, op. cit., pág. 38, expresa que «el ambiente de mutuo respeto a los propios idearios permitió no sólo la civil convivencia sino la colaboración fecunda. Es, quizá, el mérito más insigne de los gobernantes que crearon este Instituto, y de don Gumersindo de Azcárate que lo dirigió por mucho tiempo, el que, sin exigir en sus componentes un indiferentismo político que hubiera esterilizado la labor del mismo al privarlo de alguno de sus más valiosos elementos, mantuviera este organismo apartado de los apasionamientos de las luchas políticas concretas.»

(48) Cfr. ALONSO GARCÍA: «Trabajo y ordenamiento jurídico», en *Cuadernos para el Diálogo*, págs. 11 y sigs.

(49) DEMICHEL afirma que la legislación del trabajo era una legislación de clase

rica en los distintos países, como ya se ha reiterado, puede hablarse de un período meramente programático, de la normativa laboral, que no llega a lograr la finalidad para la que naciera. Este es, probablemente, el origen de la constitucionalización e internacionalización del Derecho del trabajo.

Constitucionalización e internacionalización.—El punto histórico de partida debe referirse a la Constitución de Weimar de 1919, a la que siguieron la casi totalidad de los países europeos. Fue un fenómeno característico y que aún perdura, de aquellos tiempos, a virtud del cual las declaraciones y principios de las constituciones liberales basadas sobre los pilares del sistema —la libertad individual, el derecho de propiedad individual, etc.—, sufrieron teóricamente la atemperación de los que se vienen llamando *principios de política social*, en base, se dice, a la transformación de la antigua igualdad formal ante la ley por una igualdad sustancial, que se resumen en la fórmula «trato desigual a los desiguales».

El hecho de la constitucionalización de esos principios, es decir, el acceso de los mismos a los textos básicos de la organización política nacional, es absolutamente incuestionable, pero el problema está en contrastar la eficacia de los mismos en la vida práctica y, sobre todo, en la utilización de los mismos como fundamento de resoluciones judiciales. Por lo normal, dichos principios carecen de fuerza vinculante inmediata y por ello la aplicación de los mismos es inoperante (50) debido a, no sólo el carácter genérico de los mismos, sino a que su contenido es más sociológico que jurídico, lo que les da un valor meramente simbólico en cuanto vienen a expresar el «reconocimiento de la importancia del Derecho del trabajo como parte del ordenamiento» (51).

No cabe duda de que, al lado de constituciones de inspiración liberal en que la vaguedad de las formulaciones sobre la materia es absoluta, o incluso, inexistente, se dan otras en que además de ese «programatismo» típico se ofrecen las bases para una superior concreción técnica. Pero, es claro, el pro-

y el empresariado no estaba dispuesto a cumplirla, a no ser que se viera constreñido a ello, como demostraron las primeras experiencias (cfr. *Le controle...*, cit., pág. 45). Respecto de la efectividad de un control, también clasista, nos remitimos a lo que exponen GOMPERS y WRIGHT en las notas 34 y 44, respectivamente.

(50) Por lo que atañe a nuestro Fuero del Trabajo, la doctrina ha cuestionado sobre la vigencia directa o indirecta de sus principios; una corriente doctrinal (GARRIGUEZ, LEGAZ, etc.) se define por la carencia de vigencia inmediata de sus principios, que requieren un desarrollo por normas de inferior rango jerárquico, siendo esta la tesis del Tribunal Supremo (sentencias de 31 de diciembre de 1940 y 6 de abril de 1942), mientras que otra (SERRANO, BAYÓN, P. BOTIJA) distinguen entre principios de Derecho necesario de aplicación directa, principios programáticos y principios ideológicos meramente orientadores (cfr. el conocido *Manual de Derecho del trabajo*, de los últimos autores citados, págs. 147 y 148).

(51) ALONSO OLEA: *Introducción...*, cit., pág. 105.

blema vuelve a plantearse en los mismos términos; tales constituciones que pudieran calificarse de progresistas, requieren un posterior desarrollo de sus abstractas formulaciones por la vía de una normativa de rango inferior que las concreta y permite la exigibilidad directa de los derechos reconocidos (52).

Otro tanto cabe decir del fenómeno de *internacionalización* del Derecho del trabajo, en cuanto a su naturaleza y caracteres básicamente programáticos. Como es sabido, el fenómeno alude a la existencia de una normativa con la que se pretende uniformar a escala internacional la regulación de las condiciones de trabajo, procurando fundamentalmente la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Desde un punto de vista histórico, el Tratado de Versalles, que puso fin a la primera guerra mundial, señalaba en su artículo 23 que «los Estados firmantes se esforzarán en mantener o crear condiciones justas de trabajo, tanto en territorio metropolitano como en las colonias», es el origen directo de la Organización Internacional de Trabajo, creada en el año 1919. No sería suficiente la formulación tan sumamente abstracta y genérica, del texto que se cita para calificar de «programática» la normativa emanada de la O. I. T.; pero lo es sobradamente las consecuencias que se desprenden de la inaplicabilidad y falta de sanción de las reglas que se formulan en los Tratados y Recomendaciones en que se concreta aquélla. Alonso Olea señala, como ejemplo de lo antedicho, el hecho de la discriminación, no legal sino fáctica, de los trabajadores extranjeros en los países de inmigración, que se ve obligado a contratar en peores condiciones que los nacionales indígenas, por circunstancias que serán de muy diversa índole y, desde luego, metajurídicas, pero sin lugar a dudas de un específico realismo (53).

El calificativo que se aplica a la «internacionalización» —*programática*— es, por otro lado, sobradamente justificado en su fundamento. Al margen de las recomendaciones o reconocimiento de determinados derechos referidos al mundo laboral y que, dicho sea de paso, estaban ya recogidos en la normativa interna de la mayoría de los países signantes del Tratado de Versalles, la causalidad económica y política de la O. I. T. es incuestionable. Por lo que hace a lo primero, es lo cierto que aquellos países en los que la clase trabajadora había llegado a adquirir un elevado índice en la mejora de

(52) Al primer grupo pertenecen, entre otras, las Constituciones de Bélgica, Dinamarca, Holanda, Suiza, Suecia y Noruega, en su casi totalidad sancionadas a finales del siglo XIX; al segundo, las de Francia, Italia, Alemania y las de los países del Bloque soviético, la mayoría de fecha posterior a la segunda guerra mundial. (vid. BAYÓN-P. BOTIJA, op. cit., págs. 139 y sigs.); ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del trabajo*, cit., págs. 114 y sigs., y también RODRÍGUEZ PIÑERO: *Antecedente, génesis y significado de la "Carta Social Europea"*, separata del núm. 53 de la REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, págs. 6 y sigs.).

(53) ALONSO OLEA: *Introducción...*, cit., págs. 106 y 107.

sus condiciones de trabajo, se encontraban en el mercado internacional en desventaja para colocar sus productos respecto de aquellos otros en los que el costo de la mano de obra era inferior; urgía, por tanto, restablecer un equilibrio económico entre los países que se encuadraban en la organización. En cuanto a lo segundo, los propios principios de la O. I. T. aluden a la existencia de condiciones de trabajo socialmente injustas que crean un estado de tensión y ponen en peligro la paz, la cual es imposible sin la justicia social, y no siendo ello un problema meramente interno, sino que atañe a todos los países, urge igualmente la creación de un organismo internacional que vele por todo ello. La conclusión no puede ser otra que la calificación antes aludida. Ello, no obstante, se tiende a obtener una mayor eficacia de toda regulación a la que, por otro lado, no es posible reconocer el carácter de fuente del Derecho del trabajo en sentido estricto (54).

c) *La efectividad del control estatal y sus órganos.*—Comprobada por las primeras experiencias, la ineffectividad de una normativa cuya aplicación y observancia dependía de quienes tenían intereses contrapuestos respecto de los que la protección estaba orientada, se imponía al Estado el arbitrar fórmulas de eficacia a ésta, en definitiva, pues, el control de la protección impartida. Y, lógicamente, si el control había de ser, al menos en primera instancia, de carácter administrativo se imponía que la primera medida estuviera encaminada a la creación de un departamento ministerial que tuviera encomendada la específica vigilancia del ámbito concreto al que las medidas estaban referidas. Así, nacen los Ministerios de Trabajo, como órganos encuadrados en la Administración pública con independencia de los demás departamentos ministeriales que la integran en su totalidad (55).

En España, al margen de determinadas medidas legislativas que pueden ser consideradas como antecedentes e intentos de estructurar una organización administrativa laboral, ésta no se concreta y formaliza hasta la creación del Ministerio de Trabajo, que se lleva a cabo por Decreto de 8 de mayo de 1920, dotándosele, seguidamente, de una composición orgánica adecuada a los fines y funciones que había de cumplir. Su régimen y estructura actual se encuentran regulados fundamentalmente por el Reglamento Orgánico de 18 de fe-

(54) Por esa misma naturaleza programática de sus principios normativos, si bien los Estados se esfuerzan por dar cumplimiento a los Convenios y Recomendaciones de la O. I. T., no obstante las dificultades que se ofrecen al control de los mismos (vid. SERRANO CARVAJAL: «El control de aplicación de las normas internacionales de trabajo», en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 3.º, págs. 618 y sigs.).

(55) En el orden de los antecedentes se acepta que el origen del Ministerio del Trabajo en España radica en la Comisión de Reformas Sociales de 1883 y, sobre todo, en el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1903 (cfr. BAYÓN y P. BOTIJA, op. cit., páginas 830 y sigs., así como ALONSO GARCÍA, op. cit., págs. 730 y sigs.).

brero de 1960. Un estudio completo de la organización administrativa laboral no se justifica en este trabajo; para ser congruentes, serán sometidos a somero examen aquellos órganos que tienen por objeto hacer realidad la eficacia de la intervención protectora reglamentariamente impartida por el Estado.

1. *La Inspección de Trabajo* constituye en el seno del Ministerio de Trabajo un auténtico servicio de *control-administrativo* de la normativa laboral emanada del Estado, esto es, de la normativa heterónoma del trabajo; sus funciones respecto de la normativa profesional autónoma son distintas de las de control que le son típicas, como podrá verse seguidamente. En cuanto a su competencia, puede decirse que el ámbito concreto de su actuación lo constituye la empresa, o, mejor dicho, el centro de trabajo, debiendo distinguirse, respecto de la misma, el mero control tecnológico del control jurídico (56). Se habla en dichos términos, para distinguir las normas genéricas del trabajo (colocación, aprendizaje jornada, descansos, vacaciones, salarios, trabajo de mujeres y niños, trabajos peligrosos, etc.), de aquellas otras que hacen referencia concreta y específica a la regulación de determinadas y ciertas actividades productivas (el trabajo en la industria de la construcción, en la agricultura, en la siderometalúrgica, etc., e incluso de las normas reguladoras de la seguridad e higiene en estas específicas actividades), respecto de las que, no cabe duda, el control es más o menos técnico, en cuanto obligan a presuponer en el inspector el conocimiento, también más o menos profundo, de las diversas técnicas productivas y de los riesgos específicos que cada una de ellas entrañe (57).

Como una faceta muy específica del control que es típico a la Inspección de Trabajo le es encomendada una muy importante función, cual la de asegurar o procurar el «buen funcionamiento social de la empresa», colaborando en la elaboración del reglamento de régimen interior, arbitrando soluciones a las diferencias entre patrones y trabajadores que no sobrepasan el marco empresarial y, en fin, cumpliendo en general funciones de mediación informal en cuantos conflictos surgen entre las partes de la relación de trabajo. Y es, precisamente, cuando la mentada intervención mediadora pudiera convertirse en *formal* por expresa encomienda del Estado, cuando surge la cuestión de si tal función, que puede pasar de la mediación a la solución de auténticos conflictos laborales —siempre y en todo caso colectivos—, puede ser

(56) Distinción que establecen CAMERLYNCK y LYON-CAEN, en su ya citada obra *Droit du Travail*, págs. 335 y sigs.

(57) ALONSO OLEA (*Introducción...*, pág. 89) habla de que el origen del cuerpo de Inspectores de fábricas o de trabajo está en la finalidad de controlar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

considerada como jurisdiccional en sentido estricto. Es el problema que viene planteado por los sistemas de solución de los conflictos colectivos, hoy reconocidos en todos los ordenamientos, y que van escalonadamente de la *conciliación* al *arbitraje*, voluntario u obligatorio, y en los que la intervención inspectora queda reducida a mera función mediadora (58). Resueltamente hay que decidir la cuestión en contra de una consideración jurisdiccional de dicha actividad que no llega a sobrepasar los límites de una mera función administrativa, si se quiere, obligatoria y como vía previa a la que corresponde a los organismos específicamente instituidos al respecto.

No resulta fácil encontrar precedentes, en nuestra legislación, de una función inspectora, de auténtica vigilancia y control de las normas administrativas laborales, atribuida a un cuerpo especializado, con anterioridad al Reglamento de 1 de marzo de 1906, por el que se crea la Inspección de Trabajo, como servicio autónomo, aunque dependiendo, en cierto modo, del Instituto de Reformas Sociales. Es ya en 1924 cuando una vez creado, se encuadra en el Ministerio de Trabajo. El régimen vigente de ordenación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo se encuentra regulado por la ley de 21 de junio de 1962 (59).

2. *La Jurisdicción de Trabajo*, si bien se entiende, constituye una anomalía en el orden organizativo de la Administración pública. Si las funciones jurisdiccionales están encomendadas, en el marco de aquélla, a un departamento concreto —el Ministerio de Justicia— no se ve, en principio, por qué razón las que están referidas al mundo de las relaciones de trabajo han de serle hurtadas en favor de la competencia de otro distinto —el Ministerio de Trabajo— que ha de empezar por organizar todo el sistema en conexión con aquél (60). Por supuesto que se trata de una solución heterónoma de conflic-

(58) Concretamente, el artículo 4.º-1 del Decreto de 20 de septiembre de 1962 dispone que «en toda situación de conflicto colectivo, cualesquiera que sean su naturaleza y características, compete a la Inspección de Trabajo ejercer sus funciones de mediación y avenencia, de conformidad con lo dispuesto en la ley de 21 de julio de 1962, reuniendo a los representantes de ambas partes, conjunta o aisladamente, y tratando de obtener el correspondiente acuerdo de solución».

(59) A título anecdótico, resulta sumamente curioso que en un artículo transitorio del citado Reglamento de 1 de marzo de 1906 se expresa lo que sigue: «Mientras no se establezca de manera definitiva por una ley el servicio de inspección de trabajo, el Instituto de Reformas Sociales irá planteándolo paulatinamente dentro de los preceptos de este reglamento y según se lo permitan los recursos económicos de que disponga, fijando los sueldos, sus dietas y demás gastos inherentes a dicho servicio. En ciertos casos, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 15 de la vigente ley de Presupuestos, el sueldo de los Inspectores se considerará como gratificación».

(60) Como es sabido, el ingreso en el Cuerpo de Magistrados de Trabajo se efectúa por concurso entre funcionarios de las carreras judicial y fiscal.

tos, en cuanto que la misma es sustraída a las propias partes del mismo o, más bien, es reconocida la imposibilidad de solución por vía autónoma y encomendada al arbitrio de un tercero específicamente instituido para ello (61); también hay que reconocer que frente a la jurisdicción común no sólo se extiende su competencia a los conflictos individuales, sino a los colectivos —esencialmente diversos de un simple litis-consorcio activo o pasivo—, así como que falla el principio de justicia rogada, típico de la jurisdicción común, puesto que se reconocen expresamente los llamados «procedimientos de oficio» seguidos a instancia de la Inspección de Trabajo, en lo que igualmente viene a reconocerse la carencia en ésta de facultades jurisdiccionales (62). Estas y otras especialidades pueden señalarse a la jurisdicción laboral respecto de la común, que, a la postre, no tienen otra causa u origen que la especialidad del objeto cuyo conocimiento se le atribuye: la de los conflictos individuales y colectivos surgidos en la esfera del trabajo; pero por la misma razón la función jurisdiccional del Estado habría de fraccionarse en tantas especiales, cuantas fueran las esferas de la vida de relación. No puede atribuirse a especialidad del objeto la de la actividad jurisdiccional atribuida al Ministerio de Trabajo; probablemente tal escisión operada en el cuerpo global de la Administración estatal haya que atribuirle a la inerte fuerza centrada en el origen de la misma, que debe igualmente reconocerse en los Comités Paritarios y Jurados Mixtos, cuya regulación estaba encomendada al Departamento de Trabajo, ya creado en la fecha de reglamentación de los mismos (63).

Históricamente, los orígenes de la jurisdicción laboral hay que remontarlos a la creación de los llamados Tribunales Industriales por ley de 19 de mayo de 1908, que, en efecto, «tuvieron una historia sumamente accidentada y confusa en cuanto a la extensión de su jurisdicción» por la concurrencia precisamente con la de los Comités Paritarios, regulados por el Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926, y la de los Jurados Mixtos, creados por ley de 27 de noviembre de 1931; a tal estado de confusión puso fin el Decreto de 13 de mayo de 1938 por el que se estructura la Magistratura de Trabajo, a tenor de las directrices marcadas por el Nuevo Estado español. La regulación vigente de la Jurisdicción de Trabajo se encuentra contenida en el texto refundido de Procedimiento Laboral de 21 de abril de 1966, que introduce modi-

(61) ALONSO OLEA, op. cit., pág. 109.

(62) Los procedimientos de oficio, que se inician «como consecuencia de las certificaciones de las actas de infracción en la Inspección de Trabajo, acuerdos de las Delegaciones de trabajo y cualesquieras otras a las que la legislación vigente conceda la cualidad de demanda», se encuentran regulados por los artículos 133 a 136 del vigente texto refundido del Procedimiento Laboral, de 21 de abril de 1966.

(63) Vid. ALONSO OLEA: «Sobre la historia de los procesos de trabajo», separata del núm. 15 de la *Revista de Trabajo*.

ficaciones de adecuación a nuevas realidades respecto de los antecedentes textos de 1958 y 1963.

Como se ha dicho, la Jurisdicción laboral ha hecho extensiva su competencia al conocimiento de los llamados conflictos colectivos, surgidos en este ámbito concreto de la contratación de condiciones de trabajo. Y a tal respecto, preciso será admitir que sus decisiones constituyen auténticas fuentes del Derecho del trabajo, y nos sólo ya por la vía jurisprudencial de fijación de unos principios doctrinales en los que como antecedentes puedan apoyarse las decisiones futuras, sino también por la de creación sobre una materia concreta de un derecho nuevo, cual puede ser la sentencia recaída, equivalente a un convenio colectivo, si el conflicto versa sobre ello (64).

3. En materia de *Seguridad Social* el Estado también ejercita su función de control administrativo a través del Ministerio de Trabajo; a la postre, es o viene a constituir un control más específico, respecto del control general que aquél lleva a cabo en materia de salud pública, de la que en realidad aquélla deriva (65). Porque, como es sabido, la Seguridad Social nace como forma de previsión asistencial referida única y exclusivamente a los trabajadores subordinados; pero, a medida que se amplía en este ámbito la acción protectora, que se hace extensiva a trabajadores autónomos, estudiantes, etcétera, e incluso se establece como principio de dicha protección el criterio de la uniformidad de contingencia —sustituyéndose las múltiples *situaciones de riesgos* objeto de cobertura, por la única y exclusiva atención a la *situación de necesidad* (66)—, parece tenderse a una relación directa entre Estado y ciudadano, con efectos automáticos en cuanto a prestaciones, que hará desaparecer toda especificación y hacer imperar los postulados de una Seguridad Social total.

La función de vigilancia y control de la normativa específica en la materia, el Ministerio de Trabajo la organiza, mediante un fenómeno de «descentralización», a través de organismos instituidos como esencialmente autónomos y con personalidad propia, a los que se le atribuye la gestión de la Segu-

(64) Vid. RODRÍGUEZ PIÑERO: «Formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 56, págs. 5 y siguientes), en especial el apartado VI sobre la sentencia colectiva.

(65) DEMICHEL: *Le controle...*, cit., págs. 50 y 51.

(66) El que ALONSO OLEA llama principio de «consideración conjunta de contingencias» (vid. *Sobre los principios cardinales del proyecto de ley de Bases de la Seguridad Social*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1963), deriva de la sustitución del concepto de riesgo como daño por el de *necesidad económica*, como objeto de cobertura (vid. el detenido estudio de BORRAJO DACRUZ en las páginas 130 y sigs. de sus conocidos *Estudios jurídicos de Previsión Social*, Aguilar, Madrid, 1962).

ridad Social (67). Por supuesto que, a través de toda la organización de sus estructuras, estos organismos efectúan una auténtica función de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa específica, incluso a través de cuerpos especializados al respecto. Pero, a decir verdad, la función de control dotada de fuerza coactiva la realiza también en este ámbito específico el cuerpo de Inspectores de Trabajo, a cuyos actos de intervención y sanción les resulta atribuido poder ejecutivo inmediato. En este orden, la Inspección de Trabajo, auténtico cuerpo especializado respecto del control de ámbito administrativo laboral, actúa como colaborador de los organismos gestores de una materia concreta que comienza a revestir caracteres no específicamente laborales, en rigor estricto, a virtud como se ha dicho de la extensión de su ámbito de aplicación personal y de la cobertura de todo tipo de riesgos o contingencias. Sólo por la vía de la prevención de los riesgos específicos del trabajo y la conexión que esta materia —la referida a la Seguridad e Higiene en el Trabajo— guarda con la Seguridad Social, podrá la Inspección de Trabajo actuar en el ejercicio de su función propia de control.

En el plano del Derecho positivo español, sin atenernos a una sistematización rigurosa ni a un orden cronológico exacto, cabría señalar como hitos importantes del régimen de Seguridad Social los que seguidamente se exponen. La medida inicial en este orden hay que referirla necesariamente a la ley de 30 de enero de 1900 que instaura el principio de la responsabilidad objetiva en los accidentes de trabajo, aunque sólo hasta la ley de 4 de julio de 1932 no se impone como obligatorio el aseguramiento de la misma para el empresario; fecha clave es la de creación del Instituto Nacional de Previsión, por ley de 27 de febrero de 1908, con la finalidad de «difundir e inculcar la previsión popular» pero en régimen de «libertad subsidiada»; en el ramo de «vejez» el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 amplía el régimen de retiros obreros establecido por el I. N. P. y el sistema de reorganizar y hacer extensivo a los riesgos de «invalidez» por Decreto de 18 de junio de 1947 y «muerte» por Decreto de 2 de septiembre de 1955; el régimen que puede llamarse de protección a la familia se inicia con la ley de Bases de 18 de julio de 1938 y su Reglamento de 20 de octubre del mismo año que implanta el «subsidio familiar» y que se complementa, a través de medidas llamadas de Seguridad Social a nivel de empresa, con el régimen de Plus Familiar que regula la Orden de 29 de marzo de 1946; finalmente, la protección frente a la «enfermedad común» la establece la ley de 14 de diciembre de 1942 que crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad, así como la referida a las lla-

(67) Es muy claro, al respecto, el tenor del capítulo VII, sobre la Gestión de la Seguridad Social, de la vigente ley de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, en especial al tratar de la naturaleza de las entidades gestoras (artículo 39).

madas «enfermedades profesionales» es establecida y regulada por el Decreto de 10 de enero de 1947 (68).

El colofón de toda esta reseña histórico-legislativa lo constituye la vigente ley de Seguridad Social de 28 de diciembre de 1963, que pretende responder a los principios informadores de un régimen de Seguridad Social total, al menos uniformando las diversas situaciones de contingencia objeto de protección (69). La importancia del nuevo régimen que se ha puesto en vigor recientemente es extraordinaria, especialmente por el giro copernicano que supone frente a las concepciones que hasta ahora venían imperando.

JOSÉ CABRERA BAZÁN

(68) Cfr. RUMEU DE ARMAS: *Historia de la Previsión Social en España*, Madrid, 1944; UCELAY RIPOLLÉS: *Previsión y Seguros Sociales*, Madrid, 1955. También ALONSO OLEA: *Instituciones de Seguridad Social*, 1.^a ed., Madrid, 1959.

(69) Para un análisis de la estructura de la nueva ley de Seguridad española, vid. la segunda edición, recién aparecida, de las Instituciones de Seguridad Social, de ALONSO OLEA, Madrid, 1967, págs. 28 y sigs. El libro pone al día, a tenor de la ley de Seguridad Social, la regulación de los regímenes de protección.

