

EL REQUERIMIENTO A LA NORMALIDAD EN EL DECRETO 1.376/1970, DE 22 DE MAYO, SOBRE CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO (*)

SUMARIO:

- o. *Introducción:* o.1. Regulación positiva y encuadramiento teórico. o.2. Problemática.—
1. *Presupuestos de la emisión del requerimiento a la normalidad:* 1.1. La anormalidad en el trabajo. 1.2. El origen de la anormalidad en el trabajo y el problema del *lock-out*. 1.3. Carácter reglado o discrecional del requerimiento a la normalidad.—
2. *Efectos jurídicos del requerimiento a la normalidad:* 2.1. La desatención al requerimiento a la normalidad como causa autónoma de despido. 2.2. La desatención al requerimiento a la normalidad como conducta integradora por sí sola de la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo. 2.3. La desatención al requerimiento a la normalidad como factor de agravación de la falta laboral. 2.4. La desatención al requerimiento a la normalidad como prueba de la actitud rebelde de los trabajadores. 2.5. La desatención al requerimiento a la normalidad como requisito previo al despido. 2.6. El requerimiento a la normalidad como elemento de información de la falta laboral y de sus consecuencias dirigido a los trabajadores. 2.7. El requerimiento a la normalidad. Ausencia de efectos jurídicos. 2.8. El requerimiento a la normalidad en el artículo 11 del Decreto de Conflictos Colectivos 1.376/1970, de 22 de mayo. 2.9. El requerimiento a la normalidad en el *lock-out*. Efectos jurídicos.—
3. *Objetivos y funciones del requerimiento a la normalidad.*—4. *Concepto de requerimiento a la normalidad.*

o. INTRODUCCIÓN

La creciente intervención administrativa en cualquier campo de la actividad social es algo que no necesita demostración (1). Como tampoco la precisa la afirmación de que esta actitud intervencionista persigue unos determinados

(*) En lo fundamental, y salvo las posteriores reelaboraciones, este trabajo fue presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla para la obtención del grado de licenciado. Fue dirigido por el profesor agregado de Derecho del Trabajo don Antonio Martín Valverde. A él y a don Miguel Rodríguez Piñero, catedrático de la misma asignatura en la Universidad de Sevilla, desde aquí, mi agradecimiento.

(1) Y mucho menos en una estructura social de marcado carácter autoritario en la que «...la administración tiene más trabajo que realizar ya que interviene en todas las facetas de la vida...» J. A. GARCÍA-TREVIANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 2.ª edición revisada y ampliada, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, página 116.

objetivos que difieren a tenor del régimen político en el que dicha administración se inserta y del que es ejecutora (2). El ámbito laboral no es una excepción a esta regla y su singularidad reside bien en los medios empleados, ya sea en las características específicas de tales objetivos.

Por lo que al ordenamiento laboral español hace referencia, la actividad de la administración se apoya en una serie de postulados básicos en razón a los cuales se articula una gama de procedimientos tendentes a la conformación de las estructuras y sistemas de relaciones de producción (3).

Y esta actitud se evidencia, con mucho, en el terreno de los conflictos colectivos de trabajo (4), donde el eje fundamental de la intervención estatal lo constituye la evitación del conflicto y, especialmente, de algunas de sus manifestaciones. Si bien el tratamiento dado a estos fenómenos ha evolucionado desde ser, la contienda laboral, «... una intolerable manifestación de la lucha de clases...» (5), una situación patológica, y, finalmente, un hecho indesea-

(2) GARCÍA-TREVIJANO FOS, Op. cit., pág. 115: «... cada régimen y sistema político tiene su administración que no es más que una fase de la política que trata de realizar los fines señalados...»; cfr., en el mismo sentido, GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1.º, Parte general, 4.ª edición, Estudios de Administración (XVI), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, págs. 54 y 55: «... la administración no puede desvincularse de la política, porque nada de lo que afecta a los intereses públicos, a la cosa pública, puede ser ajeno a la política...»; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, págs. 17 y 18 y 23 a 34; M. FRAGA IRIBARNE: *El Desarrollo político*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1972, págs. 45 a 83.

(3) Señala F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ: *La intervención del Estado en los conflictos colectivos de trabajo*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1972, páginas 8 a 13, cómo la intervención estatal en el sistema económico y de relaciones de producción es consecuencia de su propia concepción de la vida comunitaria y que tal intervención «... constituye una fórmula de autodefensa mediante la cual el Estado hace frente a actividades o planteamientos económicos que podrían dañar o amenazar la existencia de ese mismo Estado o del orden político y económico establecido, mantenido y propugnado por aquél...»

(4) Así, B. VENEZIANI: *La Mediazione dei pubblici poteri nei conflitti collettivi di lavoro*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1971, págs. 17 a 27, señala cómo cada vez más se va acentuando el aspecto trilateral de las relaciones sociales, la heteronomía de la administración de justicia entre grupos colectivos, y la titularidad de un interés por parte del Estado, lo que lo conduce a una función no correctiva ni subsidiaria, sino impulsora del proceso económico y de dirección del mismo; por su parte, J. GARCÍA ABELLÁN: *Derecho de Conflictos Colectivos. Estudios de trabajo y previsión*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1969, pág. 176, señala que «... no escapa a la observación de los especialistas la correlación entre las concepciones legislativas sobre materia de regulación de conflictos colectivos y las estructuras políticas y económicas de los estados...»

(5) M. RODRÍGUEZ-PIÑERO: «El cierre patronal y su nueva disciplina jurídica», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 88, octubre-diciembre 1970, pág. 9.

ble (6); en cualquier caso, la inexistencia del mismo, o cuando menos su no producción, se considera un bien esencial en el ámbito de las relaciones de trabajo.

Consecuentemente, la intervención administrativa en el terreno laboral y, preferentemente, en este de los conflictos colectivos de trabajo, partirá de la negación del conflicto clasista y de la opuesta afirmación de un principio de colaboración entre empresarios y trabajadores como *modus vivendi* en el campo de las relaciones de producción (7).

Lo que conduce, indefectiblemente, a una reiterada intención de suprimir el conflicto, de impedir que nazca a toda costa, empleando las medidas preventivas y sancionadoras que la legislación laboral, fruto de aquella concepción política, pone en manos de la administración. La inexistencia o insuficiencia de cauces de reclamación, la ausencia de medios de presión colectiva o la ilicitud de los mismos, ya que la contienda laboral no se estima un medio adecuado (8), completan el aspecto del marco laboral español.

Todo ello ha condicionado sobremanera los instrumentos de intervención que se han ido elaborando. Si bien estrechamente sujetos al carácter evolutivo, de pura adecuación social del sistema, todos los medios de que la administración ha dispuesto para tratar el conflicto obedecen a ese imperativo general.

Y no sólo en el ámbito puramente reglamentario o de actuación cotidiana, es, incluso, a nivel legislativo donde esos conceptos se han ido reflejando. Basta una simple lectura de las normas que han regulado y regulan la materia para apreciar un hilo discursivo enormemente coherente con aquellos postulados (9). En ellas, el conflicto colectivo y sus manifestaciones van, en unas, to-

(6) «La anormalidad en las relaciones de trabajo, así en las individuales como en las colectivas, aun siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria...» Preámbulo del Decreto 2.354/1962, de 20 de septiembre, regulador, hasta el Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, de los conflictos colectivos de trabajo.

(7) «Trabajadores y empresarios tienen unos evidentes intereses comunes, señaladamente el de la producción...», básico interés común que surge «... de la conjunción de los intereses singulares de ambas partes...». Preámbulo del Decreto 2.354/1962, de 20 de septiembre; véase, asimismo, el artículo 12 de la ley Sindical de 17 de febrero de 1971.

(8) Véase la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 6.^a, de 22 de noviembre de 1967, *Jurisprudencia Social*, 199/67-TS, núm. 25, que al calificar la huelga afirma que «... lejos de ser una fórmula de composición de una discordia, es choque de fuerzas y no de razones...».

(9) Cfr. «Antecedentes históricos de la regulación de los conflictos colectivos en el Derecho español, desde el Fuero del Trabajo hasta el Decreto 2.354/1962, de 20 de septiembre», C. DEL PESO Y CALVO, en *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Universidad de Madrid, Seminario de Derecho del Trabajo, Madrid, 1968, páginas 171 y sigs.

talmente ignorado, en otras, apenas trazado a vuela pluma, en otras, en fin, más detenidamente considerado, pero siempre con el objetivo esencial de su evitación, de la solución rápida y pacífica de las controversias laborales, de la desautorización de cualquier medio de presión colectiva.

El último hito de esta evolución lo constituye el Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, destinado a regular la materia de conflictos colectivos de trabajo. Muy pocas innovaciones presenta con respecto a la ordenación anterior, salvo una más convencida aceptación del conflicto como algo insoslayable y una apariencia de mayor flexibilidad de las normas y procedimientos de planteamiento, formalización, tramitación y solución de los conflictos colectivos de trabajo. Es en el articulado de este Decreto donde se inserta el requerimiento a la normalidad, objeto de nuestro estudio, y al que, en principio, y teniendo en consideración las coordenadas normativas a que hemos hecho referencia podemos calificar como instrumento, de carácter preventivo, utilizable por la autoridad administrativa competente en función de la paz laboral y el principio de rendimiento. A esta conclusión inicial nos lleva una detenida lectura del preámbulo del mismo Decreto.

o.I. Regulación positiva y encuadramiento teórico

El Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, establece, en su artículo 10, lo siguiente :

«En los casos en que se altere la normalidad en el trabajo, sea cual fuere su origen, la autoridad laboral efectuará el oportuno requerimiento para el restablecimiento de aquélla y la observancia de lo establecido en este Decreto.»

Por su parte, el artículo 11 del mismo texto al señalar los requisitos que son necesarios para que el paro o paros de los trabajadores pueda ser considerado mera suspensión del contrato de trabajo, exige, entre otros, que :

«Será requisito indispensable el haber acatado el requerimiento a la normalidad a que se refiere el artículo anterior.»

La parca regulación de esta figura jurídica no obsta a que, considerando el contexto normativo en que se desenvuelve, optemos por estimarla una fórmula más, entre las variadas que nuestra legislación de conflictos colectivos ofrece, de la intervención administrativa en la vida laboral.

Las que se encuentran en el Decreto citado van desde la mera intervención de matiz conciliatorio hasta la de arbitraje, voluntario o forzoso, pasando por esta concreta que ahora se analiza de intervención específica en el nacimiento del conflicto, pero no dirigida, de manera inmediata al menos, a la solución del mismo.

El requerimiento tiene como objetivo más la supresión del conflicto que la solución de las discrepancias que existen tras toda manifestación conflictiva, ya que, se estima, el mismo Decreto proporciona cauces suficientes por los que esas controversias pueden ser resueltas. Y es el propio preámbulo del Decreto el que nos ilustra al respecto al señalar que se trata de evitar —con las medidas en él contenidas— las consecuencias extremas de la falta de entendimiento, que se traducen siempre, afirma, en perjuicios graves para la economía nacional, los propios trabajadores y la buena marcha de las empresas.

El requerimiento es, pues, simple y llanamente, una intervención de carácter negativo que apunta, básicamente, a la supresión del conflicto, como paso previo para que las partes puedan, si quieren, sentarse a la mesa de negociaciones bajo la tutela de la administración. El mismo tono de orden del artículo 10, da idea de la urgencia producida por una salida extemporánea de las fórmulas de negociación más o menos pacíficas por las que la relación colectiva de trabajo debe discurrir.

Por otra parte, el hecho de que el requerimiento, tal como viene configurado, sea una figura nueva, ha provocado que la jurisprudencia no se haya manifestado muy claramente a su respecto.

Y, sin embargo, el requerimiento tiene una importancia cierta, ya sea porque su «acatamiento» figura como requisito para una aceptación, estrecha y prácticamente ineficaz, de la licitud de un paro, limitado en casos y tiempo, ya sea porque configura una manera de intervenir que da por existente el conflicto, realidad a la que la administración española se ha resistido durante años, siquiera sea esa evidencia para zanjarlo en cuanto nace.

Por último, el carácter de precario que la intervención que supone el requerimiento tiene, en cuanto carece de instrumentos eficaces para constituir una actuación decisiva, es expresiva de las dudas y autolímites que la administración se ha impuesto a la hora de tratar las manifestaciones externas del conflicto, autolimitaciones que responden, de un lado, a un llevar al máximo, más no es posible, la propia potestad del Gobierno al emitir sus normas, de otro, al propio carácter de norma de oportunidad que ha de atribuirse a la que regula el requerimiento a la normalidad.

Todas estas razones nos han movido a la consideración de esta peculiar figura jurídica, tan singular entre las actitudes de la administración ante los conflictos colectivos de trabajo.

0.2. *Problemática*

Ya hemos señalado que el requerimiento a la normalidad es una fórmula de intervención de la administración en los conflictos colectivos de trabajo. Sin embargo, ni esta afirmación, ni la simple lectura del artículo a él referido nos proporcionan datos suficientes para movernos en el confuso campo de su problemática.

Es preciso, pues, analizar, en primer lugar, los presupuestos en base a los cuales la administración ha de actuar. Lo constituye la alteración de la normalidad en el trabajo. Qué sea esta alteración de la normalidad, qué datos son utilizables para detectarla, si cabe o no a la administración apreciarla discrecionalmente son problemas que vienen, todos ellos, al hilo de esta expresión.

En segundo lugar, resulta necesario, y como parte más fundamental del trabajo, considerar los efectos jurídicos que pueden derivarse del requerimiento a la normalidad por lo que hace a las relaciones de trabajo implicadas en el mismo. De si se trata o no de un orden, de si su desatención es causa autónoma de despido, o factor agravante de la falta laboral o cuando menos indicio o prueba de indisciplina, de si, en definitiva, no es más que una simple notificación sin ningún efecto jurídico, son hipótesis que habremos de analizar.

En tercer lugar se hace inexcusable situar el requerimiento a la normalidad en el ámbito propio de toda forma de intervención. En qué se funda el requerimiento, cuáles son las bases teóricas sobre las que esta intervención está justificada dentro de un sistema general de intervención estatal. Es preciso, asimismo, considerar las funciones que la norma le proporciona y las que realmente tiene, las que las partes en discordia le atribuyen, las que la administración que lo emite le proporciona. Todas estas posibilidades resultan potenciadas tanto más cuanto el artículo 10 del Decreto es sumamente inexpressivo respecto a estas funciones, salvo la lógica consecuencia de su presupuesto de actuación y la utilización de los cauces señalados en la norma.

Se suscitan, además, problemas de régimen jurídico —sujeto emisor del requerimiento, cualificación del mismo, legitimación para su ejercicio, forma de comunicación, a quién debe ir dirigida, efectividad de la misma, tiempo, impugnación, etc.—.

También sería interesante el estudio de figuras jurídicas similares al requerimiento, así como otros modos de intervención administrativa en las relaciones laborales que tengan un cierto parentesco con el requerimiento, tanto en el derecho comparado como en la legislación española.

Sin embargo, tanto los temas de régimen jurídico como estos de análisis

comparativo y diferencial no son susceptibles de tratamiento en esta sede, por razones que van desde el simple criterio de extensión hasta otros de unidad metodológica, lo cual no quiere decir que si es preciso tratarlos al hilo de nuestra exposición lo hagamos aunque de manera siempre sintética y circunstancial.

I. PRESUPUESTOS DE LA EMISIÓN DEL REQUERIMIENTO A LA NORMALIDAD

1.1. La "anormalidad" en el trabajo

El artículo 10 del Decreto de Conflictos Colectivos de 22 de mayo de 1970 señala que el requerimiento a la normalidad ha de ser efectuado en los casos en que se altere la «normalidad en el trabajo». Lógica y forzosamente, sólo cuando esta circunstancia se produzca puede la autoridad laboral efectuar el requerimiento. Mas, ¿qué quiere expresar el Decreto con la frase «en los casos en que se altere la normalidad en el trabajo»? ¿a qué anormalidad hace referencia si cabe establecer una tipología de ellas?

Para Alonso García (10), cuando las relaciones incluidas o derivadas del contrato de trabajo no se cumplen en la medida prevista y conforme a lo que la ley establece al respecto, se produce una situación de anormalidad en la relación de trabajo, una alteración de la normalidad de la misma.

Mutatis mutandis, y trasladando esta afirmación al ámbito de las relaciones colectivas de trabajo —a regular las cuales se dirige el Decreto de 22 de mayo de 1970—, podríamos concluir que la alteración de la normalidad se produce cuando este tipo de relaciones no se desarrolla de conformidad con las previsiones normativas. Lo que puede producirse de una doble manera, bien por un defecto de realización, con carácter colectivo, de la prestación de trabajo, bien por la no utilización de los cauces que las normas establecen para plantear y solucionar un conflicto colectivo.

Por su parte, el preámbulo del Decreto de 20 de septiembre de 1962 (11), que constituye una verdadera confesión de política laboral, al tratar de la anormalidad de las relaciones colectivas de trabajo, hace equivaler esta situación a la de conflicto colectivo en sentido genérico.

Hasta aquí hemos utilizado la expresión «alteración de la normalidad en las relaciones colectivas de trabajo» como equivalente a «alteración de la nor-

(10) ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, 2.^a edición, Barcelona, 1967, página 631.

(11) Derogado por el Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo.

malidad en el trabajo», que es la frase textual empleada por el artículo 10 del Decreto de 1970. Aun considerando esta equivalencia como cierta y olvidando la circunstancia de que la alteración de la normalidad ha de producirse, precisamente, «en el trabajo», tanto la segunda como la tercera hipótesis han de ser rechazadas. Y ello por las razones que siguen.

Al considerar alteración de la normalidad en el trabajo la utilización de cauces ilegales para manifestar o solucionar un conflicto colectivo, se tiene en cuenta, efectivamente, lo que el artículo 10 del Decreto señala entre los objetivos que el requerimiento persigue, pero se olvida que existen situaciones como la del artículo 11 del mismo texto normativo en el que, pese a estar utilizándose procedimientos legales —o al menos no declarados aún ilegales—, se produce un requerimiento dirigido, evidentemente, al otro objetivo normativo del mismo: el restablecimiento de la normalidad. Siendo, en este caso concreto, lo único afectado por la postura colectiva de los trabajadores la prestación misma de trabajo.

Con respecto a la tercera hipótesis que estima alteración de la normalidad, la simple situación de conflicto colectivo se ha de señalar que existen procedimientos de formalización y solución de los mismos para los que, difícilmente, podría preverse el trámite del requerimiento. Por otra parte, el restablecimiento de la normalidad en este caso significaría la desaparición del conflicto mismo, lo cual es ajeno a la voluntad de los individuos a los que se dirige el requerimiento, ya que, todo lo más, podría producirse un cambio de la situación de conflicto manifiesto a latente, aparte el hecho de que esta interpretación inutilizaría todas las vías de solución de los conflictos.

Sólo queda, pues, considerar la alteración de la normalidad en el trabajo como defecto o inexistencia, con carácter colectivo, de la prestación de trabajo, pero, y esto es importante tenerlo en cuenta, siempre que esa situación sea manifestación de un conflicto colectivo, pues no podemos olvidar el marco legal en el que el requerimiento se inserta y su naturaleza de fórmula de tratamiento de situaciones conflictivas. Sería absurdo provocarlo o emitirlo por causas ajenas a la voluntad de los partícipes de la relación productiva y por situaciones que no evidencien un conflicto de intereses en el mundo laboral.

Igualmente es cierto que el requerimiento se dirige a normalizar situaciones conflictivas que coincidirán, salvo excepción, con actitudes de utilización de procedimientos legalmente desautorizados, ya que la legislación laboral española, marcada por una serie de intereses a los que antes hemos hecho somera referencia, considera el uso de cualquier medio de presión, como es, típicamente, la restricción, defecto o inexistencia de la prestación de trabajo, como condenable.

De manifestación externa de un conflicto colectivo con repercusión en la

prestación de trabajo hemos calificado la «alteración de la normalidad» en el mismo. El recurso a la tipología de tales manifestaciones nos aclarará más aún el criterio. Alonso Olea (12) distingue entre los procedimientos de formalización del conflicto colectivo con o sin cesación del trabajo, señalando como conducta típica de los primeros a la huelga.

En nuestra opinión, todas aquellas conductas de los trabajadores que no repercutan sobre la prestación de trabajo, aunque supongan una alteración del orden en la empresa o de la rutina habitual en la misma —sentadas, manifestaciones fuera de las horas de trabajo, plantes y ocupaciones de fábricas sin repercusión sobre el trabajo, etc.—, no son presupuesto suficiente de emisión del requerimiento. Y no sólo por el argumento, ya citado, del artículo 11 del Decreto, sino porque tales conductas no son competencia del delegado de Trabajo —agente emisor del requerimiento según la norma— sino de la autoridad gubernativa, del juez o Tribunal competente según los casos, ya que pueden ser constitutivas de delitos o faltas, materias sobre las que el delegado de Trabajo no tiene competencia alguna (13).

Por el contrario, las actitudes como huelgas, disminuciones voluntarias del rendimiento, etc., que suponen una merma de la prestación a la que están obligados los trabajadores, sí constituyen base de emisión del requerimiento, pues, amén de afectar al trabajo en sentido estricto, por ello mismo son competencia de la autoridad laboral.

Por su parte, y como ya hemos señalado, el preámbulo del Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, al tratar de la «anormalidad laboral» (14), declara que los procedimientos en él contenidos se dirigen a evitar, en dicha situación, «las consecuencias extremas de la falta de entendimiento, que se traducen siempre en perjuicios graves para la economía nacional, los propios trabajadores y la buena marcha de las empresas». El interés de la producción se concreta, fundamentalmente, en una regularidad de la prestación de trabajo y es la base de la intervención administrativa en las situaciones conflictivas

(12) M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 3.^a edición revisada, Madrid, 1974, páginas 429 a 431.

(13) La existencia del artículo 15 del mismo Decreto, al establecer la remisión a la autoridad gubernativa o al ministerio fiscal por parte de la autoridad laboral, de testimonio de lo actuado cuando ésta aprecie la existencia de hechos relacionados con el conflicto colectivo «de los que deban conocer otras jurisdicciones», parece confirmar nuestra opinión.

(14) Nótese que en el Preámbulo se habla de «anormalidad *laboral*» haciéndola equivaler, genéricamente, a una situación de conflicto colectivo. A nuestro juicio, la «alteración de la normalidad en el *trabajo*» —artículo 10 del Decreto— es una especie del *genus* «anormalidad *laboral*», referida a supuestos de repercusión específica en la prestación de trabajo.

laborales y por ello también en la que supone el requerimiento a la normalidad y por lo que al propio concepto de «normalidad» hace referencia.

De otro lado, también la Jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo ha utilizado el concepto de «alteración de la normalidad en el trabajo» en el sentido por nosotros propuesto, al señalar que «... la normalidad no fue restablecida pues subsistieron los bajos rendimientos... situación que lejos de poder ser considerada como una situación de normalidad ha de calificarse de anormal ya que la misma finalidad coactiva para con la empresa tiene la realización de paros parciales de una hora que la disminución global del rendimiento de la plantilla implicada en dichos paros...» (15), o, y en otro lugar, que «... manteniendo la misma situación de bajo rendimiento o incluso produciendo paros temporales con posterioridad, lo que demuestra que no sólo continuó la anormalidad anterior por la que habían sido requeridos sino que incluso después de tal requerimiento esta anormalidad adquirió mayor entidad...» (16).

La alteración de la normalidad en el trabajo, por consiguiente, y a nuestro juicio, se produce cuando existe un conflicto colectivo que se manifiesta con la inexistencia o defecto de la prestación laboral y que en la mayoría de los casos se realiza, dicha manifestación, por vías no señaladas como válidas por el Decreto de 22 de mayo de 1970. Y en el momento en que esta circunstancia se produzca, la autoridad laboral deberá emitir el requerimiento.

1.2. *El origen de anormalidad en el trabajo y el problema del "lock-out"*

La expresión «en los casos en que se altera la normalidad en el trabajo» va estrechamente enlazada con la de «sea cual fuere su origen». En principio cabe afirmar que tal frase hace referencia a que se deberá emitir el requerimiento a la normalidad cuando ésta se haya alterado, bien a causa de los trabajadores, bien a causa del empleador, y fuere cual fuese el motivo que ori-

(15) Cfr. la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 2 de junio de 1973, Aranzadi, ref. 2.454.

(16) Cfr. la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 11 de diciembre de 1973, Aranzadi, ref. 5.162. Véanse, en el mismo sentido, las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 7 de marzo de 1973, ref. 1.654 —«.. y si declarada la huelga, o lo que es igual, alterada la normalidad en el trabajo...»—; de 23 de mayo de 1973, ref. 2.231 —«... al no reintegrarse a la normalidad los trabajadores en paro...»—, y de 26 de mayo del mismo año, ref. 2.290 —«... al continuar situaciones de bajo rendimiento en la misma forma y con el mismo fin, la normalidad, evidentemente, no fue restablecida...»—.

ginó la postura de unos y otros. La propia dicción, categórica, del artículo 10 del Decreto parece apoyar nuestro aserto.

Sin embargo, no todas las opiniones son conformes en este punto, y así se estima que no es posible la emisión del requerimiento a la normalidad en el caso de cierre patronal, toda vez que el artículo 12 del mismo Decreto de 22 de mayo de 1970, concede al empresario la facultad de cerrar el centro de trabajo en determinadas circunstancias y si «... la autoridad administrativa le requiere a abrirlo de nuevo, de nada le sirve al empresario la facultad que le concede este artículo...». Asimismo, se añade, que el artículo 12 no hace referencia alguna, como el 11, al «acatamiento» del requerimiento a la normalidad. Por ello, se concluye, la alteración de la normalidad en el trabajo tiene su origen en un comportamiento colectivo de los trabajadores (17).

Es indudable que si consideramos alteración de la normalidad en el trabajo, la inexistencia o defecto de la prestación del mismo, tanto la huelga o la disminución voluntaria del rendimiento como el cierre patronal la producen, este último al imposibilitar físicamente la prestación laboral (18). Hasta aquí, pues, ninguna diferencia de tratamiento podemos encontrar entre la alteración de la normalidad causada por los trabajadores o por el empleador.

Sin embargo, es bien cierto que el artículo 12 del Decreto consagra, al parecer, un núcleo de excepción al régimen del requerimiento a la normalidad, excepción de la que no gozarían las actitudes conflictivas de los trabajadores, ni siquiera en el supuesto más cercano a la legalidad, si no integrado en ella, como es el regulado en el artículo 11 del mismo Decreto.

Aceptando, pues, en principio tal excepción, y no obstante ello, nos parece que en el resto de los supuestos de cierre patronal —los producidos en base a causas no consagradas por el artículo 12 del Decreto, o aquellos que, pese a ser las aducidas las que dicho artículo contiene, se estime que no se «acreditan» ni «constan por notoriedad»—, no cabe duda alguna que el requerimiento puede y debe producirse, ya que la alteración de la normalidad, existente en todas las hipótesis, no tiene, en estos últimos supuestos, una causa justificatoria de su producción (19).

(17) F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, Op. cit., págs. 107 y sigs.

(18) J. MONTALVO CORREA: «El cierre patronal», en *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo...*, Op. cit., pág. 260, afirma que, en términos jurídicos, el cierre patronal es «... un fenómeno de alteración colectiva en la normalidad de las relaciones de trabajo...»

(19) Es claro que no hacemos aquí referencia a aquellos cierres patronales producidos por causa de fuerza mayor o cualquier otra totalmente ajena a lo que es un cierre patronal en sentido genuino. Esto es, una «contienda laboral que... afecta a una

Incluso, y es un argumento más para justificar el requerimiento en estos casos, la misma inexistencia de un cauce normativo para apreciar esa no correspondencia con las causas del artículo 12, puede inclinarnos a considerar el requerimiento a la normalidad, precisamente como el vehículo de declaración de la no correspondencia entre la causa aducida y la concretada en el artículo 12 del Decreto de 22 de mayo de 1970 (20).

Volviendo a lo que hemos llamado núcleo de excepción al régimen del requerimiento a la normalidad consagrado por el artículo 12 del Decreto 1.376/1970, hemos de coincidir con Rodríguez-Sañudo (21) cuando afirma que, en este caso, un requerimiento a la normalidad sería absurdo, pero no por el argumento de que el artículo 12 del Decreto permite, excepcionalmente, dichas actitudes, sino por el hecho de que el cierre patronal basado en las causas del artículo 12, no es, a nuestro juicio, un cierre patronal en el sentido estricto de la expresión. Y ello por las razones siguientes.

Señala Rodríguez-Piñero que a raíz de la nueva ordenación de la materia de conflictos colectivos contenida en el Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, lo que con el artículo 12 se pretende es «... reaccionar frente a los fenómenos anteriores de *lock-out* practicados en algunas empresas...» (22), entendiéndose que «... en el artículo 12 se consagra expresamente la prohibición de *lock-out* y la cláusula temporal se admite excepcionalmente por razones de fuerza mayor y no con el fin de presionar a los trabajadores, sino para evitar daños a las empresas, por lo que no puede calificarse propiamente como *lock-out*, siendo abusiva su utilización con un fin propiamente conflictivo...» (23).

Siendo esto así, y si los supuestos del artículo 12 del Decreto son, y solamente, otros tantos de fuerza mayor (24), evidentemente que no nos encon-

relación colectiva de trabajo... que utiliza... el medio específico de privar a los trabajadores, sin su consentimiento, de su ocupación remunerada... y ello como medio de presión económica...», M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, Op. cit., pág. 6.

(20) Cfr., sobre esta materia, RODRÍGUEZ-SAÑUDO, Op. cit., pág. 108, punto a).

(21) Cfr. RODRÍGUEZ-SAÑUDO, Op. cit., págs. 107 y sigs.

(22) RODRÍGUEZ-PIÑERO, Op. cit., pág. 18. Sobre los fenómenos anteriores de *lock-out* a que se hace referencia y cuyo conocimiento es importante para entender el alcance de la nueva regulación; cfr., asimismo, RODRÍGUEZ-PIÑERO, Op. cit., págs. 8 a 17.

(23) RODRÍGUEZ-PIÑERO, Op. cit., pág. 19, quien afirma que «... la ilicitud del *lock-out* debe predicarse sustancialmente en el campo de las relaciones laborales...». Por lo tanto «... el supuesto excepcional previsto en el artículo 12 del Decreto... no debe considerarse como auténtico *lock-out*, que es siempre voluntario, discrecional y combativo...», Op. cit., págs. 20 y 24, y nota núm. 31 en la pág. 18.

(24) Fuerza mayor en sentido genérico e interpretada de manera amplia. Cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO, Op. cit., págs. 24 y 25, y los argumentos allí contenidos. A esta interpretación coadyuva la exigencia que no puede dejar de estimarse estricta, por la propia

tramos ante casos de cierre patronal en sentido estricto y con el carácter de contienda laboral. Desde este punto de vista, la regulación de tales hipótesis ha de hacerse a través de los principios contractuales que regulan los efectos jurídicos de la fuerza mayor en cuanto circunstancia imposibilitante de la prestación laboral, y no en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, cuya anormalidad trata de evitar el requerimiento.

Por todo ello, el requerimiento a la normalidad no puede, efectivamente, producirse en caso de cierre patronal basado en las causas del artículo 12 del Decreto, pero, y tan sólo porque son supuestos de fuerza mayor, en sentido amplio, ajenos al tipo de relaciones que el requerimiento trata de normalizar.

Podemos, pues, concluir, que el requerimiento a la normalidad en cuanto se dirige a la regularización de situaciones conflictivas laborales, en los límites propuestos por el propio Decreto, puede ser emitido y debe serlo frente a aquellas actitudes patronales que dando lugar a la alteración de la normalidad en el trabajo y suponiendo una contienda laboral, integran plenamente el presupuesto de emisión que hemos señalado al requerimiento, sin que sea posible aducir excepción alguna a esta regla (25).

Por su parte, la Jurisprudencia ha afirmado muy tajantemente que «... la finalidad perseguida por el mencionado Decreto de mayo de 1970, es la de solucionar las situaciones excepcionales y transitorias de anormalidad que pueden surgir en el mundo del trabajo..., luego si tal norma pretende regular el planteamiento, formalización, tramitación y solución de los conflictos colectivos de trabajo, según se desprende de su propio enunciado, es claro que esa regulación debe comprender a los conflictos de toda clase, cualquiera que sea la finalidad que persiga y la causa que los motive...» (26).

dicción de la norma, de los requisitos de acreditación y constancia por notoriedad de las circunstancias explicitadas en el propio artículo 12 del Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo.

(25) No nos ha sido posible encontrar Jurisprudencia respecto al tema estricto del artículo 12 del Decreto de 22 de mayo de 1970. Ello es debido, como señalan F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, *Cátedra de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, Reseña de Jurisprudencia laboral del año 1973*, en *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*, Escuela Social de Granada, III, 1974, pág. 323, a que «... ni el Tribunal Supremo ni el Tribunal Central de Trabajo han tenido oportunidad de conocer sobre el tema. Indudablemente la conducta de los empresarios españoles en materia de conflictos colectivos, al contrario que la de los trabajadores, es intachable...».

(26) Sentencia de 7 de abril de 1973, Aranzadi, ref. 1.654; cfr., en el mismo sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 1972, *Jurisprudencia Social*, núm. 56, 1972, 182/72-TS, págs. 96 y 97, y la nota 27 de este trabajo.

1.3. *Carácter reglado o discrecional del Requerimiento a la normalidad*

Por último, es preciso considerar si es discrecional para la autoridad laboral tanto la apreciación de la alteración de la normalidad en el trabajo como la emisión del requerimiento en caso de que ésta exista o, por el contrario, si se trata de un acto reglado en todas sus facetas.

Por lo que hace a la posibilidad, por parte de la autoridad laboral, de decidir libremente acerca de la conveniencia u oportunidad de la emisión del requerimiento produciéndose la alteración de la normalidad en el trabajo, hemos de señalar que, a nuestro juicio, tal autoridad estará obligada a emitir el requerimiento sin más trámite que el que llegue a su conocimiento la antedicha alteración. Y esto nos parece así porque la dicción del artículo 10 es sumamente expresiva al respecto: «efectuará» y creemos que sobre ello no cabe duda alguna (27).

Cuestión diferente es si la expresión «en los casos en que se altere la normalidad en el trabajo» tiene un contenido estricto y delimitado o si cabe a la autoridad laboral apreciarla discrecionalmente. Remitiéndonos a la teoría administrativa de los actos discrecionales, jurídicos-determinados y jurídicos-indeterminados (28), estimamos que tal alteración de la normalidad es un concepto unívoco, jurídicamente determinable aunque sea de forma indirecta, y cuyo contenido hemos tratado de determinar a lo largo de todo este epígrafe.

Sin embargo, es evidente que tales criterios administrativos ciertamente

(27) Cfr., al respecto, la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 7 de abril de 1973, ref. 1.654, que señala: «... en dicho Decreto —el de 22 de mayo de 1970—, no sólo no se hace ningún tipo de diferenciación de los conflictos colectivos, sino que expresamente pretende abarcar todos los que puedan producirse, como se desprende del contenido de su artículo 10, en que al aludir a los casos en que se altera la normalidad en el trabajo, faculta a la autoridad laboral para que requiera su restablecimiento, «sea cual fuese su origen», es decir, que la Delegación de Trabajo puede y debe intimar a los que alteren la normalidad del trabajo para que depongan su actitud cualesquiera que sean los motivos que hayan precedido a aquella alteración y si ese requerimiento se hace en cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 10, claro es la licitud y eficacia del mismo...»; en el mismo sentido la sentencia de 27 de abril de 1973, del Tribunal Central de Trabajo, ref. 1.844, y la de 11 de noviembre de 1972, 182/72-TS, *Jurisprudencia Social*, núm. 56, 1972, págs. 96 y 97.

(28) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, Madrid, 1972-1973, tomo II, págs. 43 a 47; GARRIDO FALLA, Op. cit., páginas 239 y sigs., y GARCÍA-TREVIJANO, Op. cit., pág. 429 a 438, cuando hace referencia a conceptos jurídicos determinados pero de una manera indirecta, a través del recurso del examen del ordenamiento jurídico o a una experiencia técnica especializada.

artificiales y elaborados como técnicas de delimitación de las esferas discrecionales de la administración, difícilmente pueden velar la existencia de un cierto margen de discrecionalidad de la autoridad laboral a la hora de apreciar la efectiva concreción fáctica de un concepto por demás suficientemente amplio como para posibilitar tal margen de apreciación.

2. EFECTOS JURÍDICOS DEL REQUERIMIENTO A LA NORMALIDAD

Tras analizar el presupuesto de emisión del requerimiento a la normalidad es necesario considerar las consecuencias que se derivan de tal fórmula de intervención administrativa en las relaciones laborales. No se trata de estudiar los objetivos que el requerimiento intenta alcanzar, ni tampoco las funciones que desempeña. Se tiende, simplemente, a considerar qué efectos tiene para las relaciones jurídicas implicadas la emisión de un requerimiento y las actitudes posteriores, en respuesta a él, que adoptan aquellas partes de las relaciones contractuales de trabajo a quienes aquél se dirige (29).

Se nos plantean diversas opciones de las que destacaremos para su estudio las siguientes: en primer lugar y partiendo del dato de la emisión del requerimiento por la autoridad laboral y la desatención al mismo por aquellos a quienes va dirigido, consideraremos si tal conducta de desatención puede conside-

(29) Pese a que la intervención de la autoridad laboral se produce, a través del requerimiento, en una situación de conflicto colectivo en curso, los efectos jurídicos del requerimiento no se consideran sino respecto a las relaciones singulares de trabajo. Ello es debido, como señalan F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, a que «... las sentencias —normalmente— no tratan el conflicto colectivo en sí. Tratan la participación de los individuos en el conflicto...», con la consecuencia de que «... los conflictos colectivos no se deciden en sí sino en sus consecuencias individuales, en la relación individual de trabajo...», utilizando para ello los criterios individualistas que se deducen de la ley de Contrato de trabajo y de las Reglamentaciones. Las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Central de Trabajo desconocen los intereses colectivos en juego en una situación de conflictos del mismo signo.

Por el contrario, afirman los mismos autores, «... los tribunales podrían y deberían individualizar —cuando a ellos llegaran— los intereses en contraposición. Sin perjuicio de que examinaran si se habían cumplido o no las formalidades previstas y, en caso de incumplimiento, si tal conducta podría o no neutralizar (vicio de forma invalidante o no) la defensa del interés que se perseguía...», porque «... conductas que tienen su raíz en situaciones tan dispares no pueden ser tasadas con los mismos instrumentos. Y esto es lo que se hace. Esto es lo que los tribunales se ven forzados a hacer: reconducir posturas colectivas a relaciones intersubjetivas contractuales...», *Op. cit.*, págs. 320 a 322.

rarse bien, a), causa autónoma de despido; bien, b), conducta integradora de la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo; bien, c), factor de agravación de la falta laboral; o bien, d), prueba de la actitud de rebeldía de los trabajadores; posteriormente estudiaremos la posibilidad de configuración del requerimiento a la normalidad como un requisito previo al despido (e), o como un simple elemento de información de la falta laboral (f). Por último, analizaremos la posibilidad de que carezca de efectos jurídicos propiamente dichos.

2.1. *La desatención al requerimiento a la normalidad como causa autónoma de despido*

Nos encontramos, en primer lugar, que el Decreto de Conflictos Colectivos de 22 de mayo de 1970 deroga (30) las disposiciones contenidas en el Decreto de igual signo de 20 de septiembre de 1962, y entre ellas, la del artículo 5.º que permitía considerar como causa diferenciada autónoma de despido la participación en un conflicto colectivo calificado de ilegal (31).

Podríamos plantearnos la cuestión de si el Decreto de 1970 no ha venido, simplemente, a sustituir esta causa autónoma de despido que efectivamente deroga por otra que innova (32), de tal manera que si antes del Decreto 1.376/1970, el trabajador podía ser despedido por participar en un conflicto colectivo ilegal, ahora suprimida esa causa, se sustituye por la nueva, mucho más ambigua, de la desatención al requerimiento emitido por la autoridad laboral.

Ello nos pone en conexión con la problemática del carácter limitativo o meramente enunciativo de las causas de despido encuadradas en el artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo. Cabe traer a colación la opinión de Alonso

(30) Opinión sobre la que es concorde, de manera abrumadora, casi toda la Jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Central de Trabajo. Cfr., al respecto, las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 10 de abril y 5 de marzo de 1971 —152/71-TCT y 153/71-TCT, respectivamente, en *Jurisprudencia Social*, número 46, 1971, págs. 190 y 191—; la de 7 de octubre de 1971 —385/71-TCT, en *Jurisprudencia Social*, núm. 48, 1971, págs. 180 y 181—; la de 23 de noviembre de 1972 —518/72-TCT, en *Jurisprudencia Social*, núm. 56, 1972, págs. 195 y 196—, y las de 26 de marzo, 7 y 11 de abril y 7 de julio de 1973 —Aranzadi, refs. 1.426, 1.654, 1.728 y 3.166, respectivamente—. Cfr., asimismo, ALONSO OLEA, Op. cit., pág. 429.

(31) A tenor del artículo 5.º del Decreto 2.354/1962, de 20 de septiembre, se entendía por conflicto colectivo ilegal el que carecía de fundamento laboral o/y se producía con inobservancia de los procedimientos que se prevenían en el mismo Decreto.

(32) Lo cual no es, en absoluto, anormal en la política legislativa de nuestro país en cuestiones laborales, y responde a un criterio de oportunidad.

Olea, quien afirma que verdaderamente los textos positivos parecen conducir a la solución de ser consideradas tales causas de despido como tasadas (33).

Ciertamente, si ello no fuera así, la consideración de la desatención al requerimiento a la normalidad como causa autónoma de despido reportaría la enorme utilidad desde el punto de vista del empleador de —aparte de la de ampliar la casuística del despido y, por tanto, las opciones a reprimir determinadas conductas—, de acudir a un procedimiento mucho más expeditivo que el del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo para obtener el despido de los trabajadores. Porque caso de no ser admitida esta nueva causa de despido, habría que hacer recurso para justificarlo a las causas enumeradas en el artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo con los problemas de prueba que ello supondría.

Si, por el contrario, admitimos que el artículo 10 del Decreto de conflictos colectivos de 1970 instaura una causa de despido autónoma, diferente de las del artículo 77, con ello se habrá obtenido un expediente de fácil solución para obtener la sanción del trabajador. La existencia de un requerimiento a la normalidad y su desatención son fenómenos que pertenecen al mundo sensible y que apenas necesitan demostración que no sea su propia existencia.

Pero, y pese a estas razones de oportunidad legal —en contra de institucionalizaciones de conflictos y de actitudes laborales que hagan disminuir en alguna forma la cuantía y regularidad de la producción nacional y la buena marcha de las Empresas—, hemos de afirmar que el artículo 10 del Decreto no puede ser base de una nueva causa de despido, ya que es una norma de carácter reglamentario mientras que las causas de despido genuinas están recogidas en una de rango legal, esto es, la ley de Contrato de trabajo. Un Decreto no puede innovar en manera alguna algo tan vital como es una causa de despido, máxime cuando las que existen están recogidas en una ley y tienen el carácter de *numerus clausus* (34).

(33) M. ALONSO OLEA, Op. cit., pág. 233, quien no se pronuncia de manera tajante sobre la cuestión en base a que las causas del artículo 77 son tan generales que desvirtúan en gran medida su carácter de tasado. Si bien esto es cierto, es indudable que la afirmación de ser tales causas tasadas, condiciona en cierta medida la posibilidad de despido por parte del empleador y es por ello por lo que tal carácter ha de ser resaltado.

(34) Un argumento en favor de nuestra opinión lo constituye, a nuestro juicio, el hecho de que, cuando se innovó la causa de despido contenida en el artículo 5.º del Decreto 2.354/1962, se afirmó que tal Decreto era ilegal, y entre las razones que se aducían, se señalaba que el Decreto suponía una importante innovación respecto a algún tipo de huelgas dado el contenido del artículo 5.º Novedades que «... en puridad necesitan la vía legislativa...». M. RODRÍGUEZ-PIÑERO: «El nuevo procedimiento

Por otro lado, la jurisprudencia, en las sentencias por nosotros analizadas, nunca ha basado el despido en el dato de la desatención al requerimiento simplemente y como única causa del mismo.

2.2. *La desatención al requerimiento a la normalidad como conducta integradora, por sí sola, de la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo*

Cuestión diferente es la de si es posible un despido basado en la desatención al requerimiento a la normalidad en cuanto tal actitud concreta alguno de los supuestos que pueden merecer tal sanción y que están incluidos en el artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo (35).

En este caso no se trataría de una causa autónoma de despido, ya que no se despide al trabajador o trabajadores por sólo desatender al requerimiento que la autoridad laboral les ha dirigido, sino que el despido tiene como base una de las causas del artículo 77, manifestada por la conducta de desatención al requerimiento a la normalidad. El despido, en suma, será por la causa b) o f), o por cualquier otra del artículo 77, pero no por la mera desatención al requerimiento.

Si esto es cierto, el paso siguiente es considerar en qué apartado del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo puede ser incluida la actitud de desatención al requerimiento emitido por la autoridad laboral, si es que puede serlo en alguna. Evidentemente, el apartado en cuestión no puede ser otro que el b) de dicho artículo: «la indisciplina o desobediencia a los Reglamentos de trabajo dictados con arreglo a las leyes».

Mas, ¿qué se entiende por tal indisciplina o desobediencia?, y de otra

de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 56, 1962, págs. 11 a 14.

Vía legislativa que fue cumplida posteriormente, aunque de un modo poco accidentado, a través del texto articulado II de la ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social. Este texto, llamado de Procedimiento Laboral, y de fecha 21 de abril de 1966 —909/1966—, contiene en sus artículos 97 y 105, una expresa referencia, a efectos procedimentales, de la causa autónoma de despido regulada en el artículo 5.º del Decreto 2.354/1962, de 20 de septiembre.

(35) A lo largo del trabajo se emplea el concepto de despido en su faceta de sanción, y prescindiendo en gran medida de su aspecto de resolución contractual. Pero, ya sea porque tal distinción no es clara en la doctrina española, ya sea porque la simple lectura del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo parece considerar tan sólo ese primer rasgo, estimamos que el matiz sancionatorio es el más idóneo a tener en cuenta en este estudio. Cfr., sobre esa distinción, L. MONTUSCHI y G. F. MANCINI: *Statuto dei diritti dei lavoratori*. Edizione universitaria. Zanichelli, Bologna, 1972, páginas 34 a 135 y 243 a 303, comentarios a los artículos 7.º y 18, respectivamente.

parte, ¿cabe considerar la desatención al requerimiento incluida en este modo de actividad?

Para Alonso Olea, la indisciplina hace referencia al «...incumplimiento de la orden particular y concreta...» y la desobediencia «...al de la orden general, incluida la de las reglas contenidas en ordenanza, reglamentación o convenio colectivo...» (36).

Sin embargo, y previamente al análisis de si la desatención al requerimiento constituye un supuesto de indisciplina o desobediencia, conviene, a nuestro juicio, hacer una síntesis de las razones que la jurisprudencia ha esgrimido a la hora de justificar un despido basado en la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo (37).

Hemos de resaltar que, en primer lugar, se sigue afirmando la existencia de conflictos colectivos ilegales, no ya, como es obvio por su derogación, en base al artículo 5.º del Decreto 2.354/1962, sino por el hecho de que no se han observado en la formalización y planteamiento de los conflictos colectivos de trabajo los procedimientos contenidos en el Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo.

Pues bien, si el conflicto colectivo ilegal sigue existiendo sólo que, quizás, concretado y restringido en sus posibilidades, resulta, en nuestra opinión, muy discutible afirmar la imposibilidad de despedir a un trabajador simplemente por el hecho de participar en un conflicto colectivo ilegal (38). para

(36) M. ALONSO OLEA, *Op. cit.*, pág. 231. En cualquier caso, en nuestra opinión, poca importancia tiene el hecho de que la desobediencia sea incumplimiento con respecto a una cosa y la indisciplina con respecto a otra diferente. Es el dato esencial del incumplimiento a una orden que unas veces será de carácter más singular que en otras y pudiendo tener en esta segunda hipótesis una repercusión de carácter colectivo.

(37) El hecho de acudir, precisamente y como pieza fundamental de nuestro análisis a la Jurisprudencia, es debido a que el carácter enormemente cercano a una cláusula general que detentan las causas del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, principalmente la b), ha dado a la opinión contenida en las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Central de Trabajo, un valor conformador integrador e interpretativo de tales cláusulas.

(38) Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 5 de marzo de 1971, 153/71-TCT, *Jurisprudencia Social*, núm. 46, 1971, pág. 191 —«... desde la vigencia del Decreto de 22 de mayo de 1970, la participación en una situación conflictiva, al margen de las normas legales ha dejado de constituir causa de rescisión del contrato que estableció en su artículo 5.º el anterior Decreto de 20 de septiembre de 1962...»—; en el mismo sentido las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 21 de abril de 1972, 161/1972, *Jurisprudencia Social*, núm. 52, pág. 192; de 7 de abril de 1973, Aranzadi, ref. 1.654 —«... el solo hecho de participar en una huelga ya no es causa por sí sola de despido...»—, y la de 7 de julio del mismo año, ref. 3.166 —«... la sola participación en un conflicto de esa clase (conflicto colectivo ilegal a tenor del artículo 5.º del Decreto 2.354/1962), ya no puede servir por sí sola de fundamento para despedir a un operario...»—.

luego fundamentar el despido en base a una indisciplina o desobediencia concretada, diríamos automáticamente, en la participación en un conflicto colectivo en el que no se hayan seguido los trámites del Decreto de 22 de mayo de 1970, esto es, un conflicto colectivo ilegal (39). Seguir esta argumentación es, a nuestro juicio, dejar sin efecto la acción derogatoria del Decreto 1.376/1970, siempre que el despido se justifique sólo en la participación, prueba de indisciplina, en un conflicto colectivo ilegal, y no en una conducta más específica en el curso del mismo (40).

La derogación del artículo 5.º del Decreto 2.354/1962, ha remitido la prueba de la indisciplina o desobediencia, antes innecesaria, a la justificación de una verdadera indisciplina que no puede, a nuestro juicio, ser apreciada por el simple hecho de no seguir los procedimientos legales (41). La conduc-

(39) Véanse las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 11 de abril de 1973; referencia 1.728: «... tal conducta indisciplinada incide en la causa del apartado b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, ya que los paros laborales seguían siendo ilegales al no cumplirse las normas establecidas por el Decreto de 22 de mayo de 1970, que si bien modificó en cuanto a tramitación el Decreto de 20 de septiembre de 1962, su doctrina, de vigencia indiscutible, no impide el ejercicio por la empresa de las facultades rescisorias...»; las de 4, 7 y 27 de abril de 1973, ref. 1.584, 1.654 y 1.844 —«... es indudable que esa conducta (la intervención de los actores en un conflicto colectivo ilegal) supone la indisciplina o desobediencia prevista en la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, motivadora del despido...»—; las de 22 de enero y 26 de marzo —«... la participación en un paro colectivo que se presentó inopinadamente y sin razón que lo pueda justificar..., o sea, sin haberse seguido el cauce del Decreto de 22 de mayo de 1970... es una manifestación de indisciplina al atentar a la normalidad laboral...»—; la de 29 de marzo, de 28 de septiembre y 9 de octubre de 1973 —«... los paros laborales de carácter colectivo planteados al margen del Decreto de 22 de mayo de 1970 son de carácter ilegal, calificación que, por consiguiente, alcanza a las conductas de cuantos participan en los mismos de manera voluntaria y espontánea, lo que, en definitiva, revela una actuación indisciplinada al incumplir el primordial deber de diligencia y colaboración en la buena marcha de la empresa que a todo trabajador impone el artículo 60 de la ley de Contrato de trabajo...»—. Cfr., asimismo, F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, Op. cit., pág. 374: «... la derogación del Decreto de 1962 no ha sido obstáculo para continuar configurando la participación en huelga como causa de despido (TC. 26-5. A/426)...».

(40) Ello sin considerar la afirmación que se hace a nivel de recurso, pero que a nosotros, y dado el marco laboral español, nos parece bastante insostenible, de que el artículo 77 se contrae a regular solamente los conflictos colectivos de trabajo de carácter individual, y no al repertorio de conductas derivadas de la participación en un conflicto colectivo en el que tan sólo es aplicable la normativa específica de los mismos. Véanse las sentencias de 4 y 7 de abril, 23 de mayo, 26 y 29 de marzo y 7 de julio de 1973, del Tribunal Central de Trabajo, refs. 1.584, 1.654, 2.231, 1.426, 1.470 y 3.166, respectivamente.

(41) Ello es la línea de algunas sentencias, en las que, no sólo se intenta fundamentar la indisciplina o desobediencia en un dato más singularizado que la simple,

ta de indisciplina a que hace referencia el artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, ha de ser apreciada de una manera muy individualizada y no de un modo que llamaríamos genérico (42). Tanto más cuanto que sobre la materia de conflictos colectivos conocen los Tribunales de una manera bastante restringida (43).

Por todo lo anterior, la jurisprudencia, al tratar de concretar la indisciplina o desobediencia en alguna conducta más específica que la mera inobservancia de los trámites del Decreto 1.376/1970, ha acudido a un doble dato, por un lado, a la desatención al requerimiento a la normalidad emitido por la autoridad laboral; por otro, a la desatención del requerimiento emitido por la Empresa y por el que se exigía a los trabajadores la normal prestación laboral, sin perjuicio, obviamente, de utilizar ambos argumentos simultáneamente (44).

Respecto al requerimiento hecho por la Empresa y por el que se pretende del trabajador la reanudación de la normal prestación laboral, so pena de sanción, cumple, efectivamente, el requisito de ser una orden y su des-

inobservancia del Decreto de 22 de mayo de 1970, sino que, incluso, se predica una apreciación singularizada de las conductas y grado de participación de los que intervienen en un conflicto colectivo ilegal. Cfr. sentencia de 7 de abril de 1973, ref. 1.654: «... permite al juzgador apreciar las circunstancias y matices concurrentes en el caso, y dada la falta de voluntariedad del demandante... en la participación de los hechos que motivasen su despido, debe éste declararse improcedente...». En contra la de 26 de marzo del mismo año, ref. 1.426.

(42) Así, F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, Op. cit., páginas 321: «... conductas que tienen su raíz en situaciones tan dispares no pueden ser tasadas con los mismos instrumentos», en el mismo sentido y para un supuesto altamente similar al español como es el de la huelga ilícita en el Derecho alemán, recoge A. MARTÍN VALVERDE, una sentencia del BAG (21 de octubre de 1969) en la que se señalaban las relaciones entre huelga ilícita y despido disciplinario sobre los presupuestos de un examen de la conducta del trabajador y de las circunstancias concurrentes en el caso, una ponderación de si el empresario ha observado una conducta jurídicamente intachable y hubiese adoptado una actitud razonable para el arreglo satisfactorio del conflicto y, por último, un juicio sobre el principio de proporcionalidad entre la infracción del trabajador y la reacción del empresario. A. MARTÍN VALVERDE: «Huelga ilícita y despido en el Derecho del trabajo alemán», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 96, octubre-diciembre 1972, págs. 65 y 66.

(43) F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, Op. cit., página 321, quienes señalan que «... los conflictos colectivos no se plantean ni pueden plantearse —salvo ante el TCT—, ... no se deciden en sí sino en sus consecuencias individuales en la relación individual de trabajo... los tribunales habrán de graduarlos (al conflicto colectivo) con criterios individualistas deducidos de la ley de Contrato de trabajo y Reglamentaciones...». Confróntese, en este sentido, la sentencia de 29 de marzo de 1973, del Tribunal Central de Trabajo, reg. 1.470.

(44) F. PEDRAJAS PÉREZ, F. J. PRADOS DE REYES y J. VIDA SORIA, Op. cit., pág. 375,

atención una indisciplina o desobediencia, encuadrable en el apartado b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo. Sin embargo, y pese a las objeciones que podríamos plantear, resulta un tema en cierta medida ajeno a nuestro trabajo (45).

Por lo que hace al requerimiento a la normalidad y su desatención como conducta integradora de la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, hemos de afirmar que, contrariamente a lo que alguna sentencia ha señalado (46), tal desatención no confiere al conflicto colectivo el carácter de ilegal en cuanto no coincidente en su formalización y manifestación con las normas del Decreto 1.376/1970, ya que el artículo 10 del mismo no establece la obligación para los trabajadores de atender al requerimiento, sino y tan sólo la obligación de la autoridad laboral de emitirlo cuando la alteración de la normalidad se haya producido, esto es, cuando un conflicto colectivo con repercusión en la prestación de trabajo se produce por cauces no autorizados legalmente (47).

Por consiguiente, la ilegalidad del conflicto colectivo y la supuesta indis-

(45) Tales objeciones se centran en: a), una primera de fundamental importancia en ordenamientos comparados, especialmente el italiano, pero que no puede ser esgrimida en el contexto laboral español, es la consideración de antisindical que un requerimiento del empresario a los trabajadores en paro llevaría implícita, conducta que, por lo tanto, sería considerada ilícita; cfr. *Comentario al artículo 28 del Statuto dei diritti dei lavoratori*, por UMBERTO ROMAGNOLI, Op. cit., págs. 409 a 452; y b), lo que en el Derecho alemán se ha venido a llamar la «excesiva onerosidad», producto de un conflicto de lealtades entre la obligación de prestar el trabajo y la lealtad a los compañeros en huelga. Este principio funciona y de manera que es considerada excluyente de todo tipo de responsabilidad por indisciplina o desobediencia cuando el trabajador es requerido discriminadamente por el empresario con respecto a otros trabajadores en la misma situación y de manera singularizada. Y este principio alcanza una mayor potenciación cuando se considere que los requerimientos empresariales dirigidos con carácter global a todos los trabajadores en situación de conflicto colectivo ostentan idéntica quiebra, a nuestro juicio, que las desobediencias o indisciplinas genéricas a las normas laborales que ordenan encauzar un conflicto colectivo de una determinada manera, como ya anteriormente hemos señalado. Cfr., sobre el principio de excesiva onerosidad, A. MARTÍN VALVERDE: *Huelga ilícita...*, Op. cit., pág. 66.

(46) Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 6 de noviembre de 1971, 534/71-TCT, *Jurisprudencia Social*, núm. 49, 1972, pág. 229: «... ya que indisciplina o desobediencia a los Reglamentos dictados con arreglo a las leyes es esa negativa insistente y reiterada de los demandantes a volver a sus puestos laborales pese a todos los requerimientos que se les hicieron...». En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 31 de marzo de 1973, ref. 1.527.

(47) Y esto no es con carácter absoluto, ya que en el supuesto del artículo 11 del Decreto 1.376/1970, se produce el requerimiento a la normalidad pese a estar utilizándose un procedimiento, hasta el momento al menos, legal.

ciplina derivada de esa ilegalidad, suposición a la que antes nos hemos mostrado contrarios, hay que referirla a la actuación previa al requerimiento y que constituye su presupuesto de emisión, mucho más cuando el requerimiento es consecuencia inmediata y forzosa de aquélla.

Sólo cabría considerar la desatención al requerimiento a la normalidad como indisciplina o desobediencia, cuando se estimase que el requerimiento constituye una orden de la autoridad laboral dirigida a los trabajadores para que reanuden la normal prestación laboral (48), y ello es algo que no puede ser admitido, a nuestro parecer, por las razones que siguen.

Prescindimos del tenor literal de la norma que a conclusiones muy diferentes nos lleva (49) que a la consideración del requerimiento a la normalidad como orden y estimamos con A. Martín Valverde, que una interpretación que confiriese al requerimiento el carácter de mandato u orden, «...constituiría un atentado al principio de libertad de trabajo, que sólo puede ceder ante circunstancias o motivos muy excepcionales y, por supuesto, claramente especificados en normas de rango suficiente (servicio militar, prestaciones administrativas personales, estado de excepción, etc.)...» (50).

En este párrafo están contenidos los dos grupos de razones que avalan nuestra negación del carácter de orden al requerimiento. En primer lugar, el artículo 10 del Decreto que establece el régimen jurídico del requerimiento para nada habla de sanciones o consecuencias negativas en razón a la no atención al mismo. Y ello constituye una técnica elemental en el campo punitivo. Tampoco cabe, en manera alguna, una interpretación y aplicación analógica de sanciones, ya que en el campo penal tal técnica está expresamente prohibida. Y, por último, a otra cosa muy diferente obliga el principio jurídico de la interpretación restrictiva en esta materia.

En segundo lugar, el carácter de orden dado al requerimiento supondría para éste la posibilidad de una injerencia que puede llegar, incluso, a la disolución del vínculo contractual en las relaciones privadas de producción. Y esto

(48) Así, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 9 de octubre de 1973, ref. 3.732: «... y si a ello se añade que los reclamantes desobedecieron las órdenes y requerimientos de la autoridad laboral para el restablecimiento de la normalidad...». En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 29 de marzo del mismo año, ref. 1.496.

(49) El único matiz, no ya de orden, sino de conminación que es posible encontrar en el artículo 10 del Decreto de 1970, es la utilización del término «requerimiento», que como más adelante veremos, y a nuestro juicio, está utilizado de una forma bastante atécnica.

(50) A. MARTÍN VALVERDE: «Contratos de trabajo y otras materias. Conflictos colectivos en el Tribunal Central de Trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 94, páginas 248 y sigs.

sólo puede producirse cuando razones de muy diferente y mayor gravedad que la alteración de la normalidad en el trabajo, lo exigiesen.

Es preciso, por último, señalar que los pronunciamientos de la jurisprudencia sobre el tema, en ningún momento, y salvo excepciones no dignas de consideración y aun en estos casos de manera no muy clara, se ha basado el despido exclusivamente sobre el dato de la desatención al requerimiento a la normalidad (51), si bien es preciso poner de relieve que, aun considerando como causa básica la conducta antecedente al requerimiento que lo motiva, sin embargo, tales sentencias no dejan de señalar que tal desatención constituye, bien un factor que agrava la falta laboral, bien un indicio de indisciplina o desobediencia a añadir a otros varios.

En conclusión, podemos reiterar que la desatención al requerimiento no supone para los trabajadores incidir en la causa b) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, salvo en el caso de que se considere el requerimiento a la normalidad como una orden de la autoridad laboral, y la desatención al mismo indisciplina frente a dicha autoridad. Lo que sucede es que la desatención al requerimiento se utiliza como un argumento más a la hora de justificar una actitud de despido en respuesta a una desobediencia o indisciplina supuestamente concretada en otros datos.

2.3. *La desatención al requerimiento a la normalidad como factor de agravación de la falta laboral*

Hemos señalado que la jurisprudencia suele utilizar el argumento de la desatención al requerimiento a la normalidad como una baza más a jugar —nunca o casi nunca sola— a la hora de justificar un despido por desobediencia o indisciplina. Se nos plantea, por tanto, y ya que hemos señalado la imposibilidad de despedir en base a la simple desatención al requerimiento, si la misma supone una agravación de la falta laboral, que ya de por sí pudiera entenderse es merecedora de despido.

Evidentemente, si esto fuera así, la desatención al requerimiento supondría un plus en la sanción que la actitud de inexistencia o defecto de la prestación laboral puede llevar consigo. Porque, en sentido contrario, qué razón tendría

(51) Véanse, al respecto, las sentencias de 4 de abril de 1973 del Tribunal Central de Trabajo, ref. 1.584 —«... esa conducta, al margen de cuanto dispone el Decreto de 22 de mayo de 1970...»—; de 12 de marzo y 10 de abril de 1971 (*Jurisprudencia Social*, núm. 46, 152/71-TCT, y 158/71-TCT, respectivamente, págs. 190 y 197 y siguientes); las de 8 de marzo, 7 y 11 de abril, 7 de junio de 1973, todas ellas del Tribunal Central de Trabajo, ref. 1.117, 1.654, 1.728 y 2.721, respectivamente.

afirmar que una determinada acción agrava una falta —que por el hecho de darse como existente ya supone una sanción— si correlativamente esa sanción no resulta a su vez agravada. Sin embargo, es difícil pensar que pueda existir para los trabajadores una sanción superior al despido como no fuera el que éste llevase aparejada por la desatención al requerimiento una sanción de carácter pecuniario o de otro tipo, lo que ni sucede, ni puede suceder.

Por otra parte, cabe afirmar que para que se derive una consecuencia determinada de carácter negativo como consecuencia de la no realización de una conducta, es preciso que tal actitud sea obligatoria para el que la debe llevar a cabo. Dicho de otra manera, para que pueda entenderse que la desatención al requerimiento puede producir una agravación de la falta laboral, es necesario considerar tal requerimiento como una ordenación ineludible de la conducta de los trabajadores.

Y esto no es así, porque, y aparte las concluyentes razones antes indicadas, si «...la desatención al requerimiento es una circunstancia de agravación objetiva del incumplimiento contractual...», habría que considerar el requerimiento como «...una declaración de voluntad revestida de *imperium*...», lo cual es, a nuestro juicio, imposible (52).

Por su parte, la Jurisprudencia, mayoritariamente, insiste en la idea de que al estar en paro los trabajadores incumplen las normas laborales —los deberes de disciplina y diligencia en concreto— y por ello son merecedores del despido. La existencia del requerimiento a la normalidad y su desatención, no agrava en absoluto la falta laboral, sino que se limita a ser un dato más a favor de la existencia de esa misma indisciplina o desobediencia (53). Lo que nos lleva a considerar el aspecto que sigue.

2.4. *La desatención al requerimiento a la normalidad como prueba de la actitud rebelde de los trabajadores*

¿Constituye la desatención al requerimiento una prueba de la actitud de rebeldía de los trabajadores que sirva para concretar, con otros datos, una de las causas del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo?

Creemos que no, pues, si hemos estimado que el requerimiento a la normalidad no es una orden; y por consiguiente pensamos que la desatención al mismo no motiva ni agrava la posibilidad de un despido, mal podemos en-

(52) A. MARTÍN VALVERDE: *Contratos de trabajo...*, Op. cit., págs. 248 y sigs.

(53) Véanse las sentencias citadas en la nota 51, y la de 29 de noviembre de 1971, 183/71-TS, *Jurisprudencia Social*, núm. 49, págs. 97 y 98; la del Tribunal Central de Trabajo de 29 de enero, 31 de marzo, 26 de mayo de 1973, ref. 359, 1.527 y 2.290, respectivamente.

tender que, sin embargo, tal desatención sea indicio de indisciplina o desobediencia. Téngase en cuenta, además, que partimos de la base de excluir la posibilidad de presunciones de todo tipo, que podría pensarse concretan las desatenciones a los requerimientos a la normalidad —presunciones de indisciplina o desobediencia—. Nos planteamos, simplemente, si tal desatención puede ser aducida en juicio por el empresario como una actitud de indisciplina que probaría, con otros medios, la básica —supuesta básica— del paro.

Si la administración no ha querido, o no ha podido configurar el requerimiento como una orden de la autoridad laboral dirigida a los trabajadores, no puede la administración de justicia intentar justificar la indisciplina en la desatención al requerimiento. Por ello estimamos que las sentencias citadas (54), no pueden ser aceptadas cuando afirman unas y otras dejan traslucir que la desatención al requerimiento es una prueba más de la conducta de indisciplina de los trabajadores.

Por lo tanto, la desatención al requerimiento ni es argumento *ex abundantia* para proceder al despido de los trabajadores implicados en un paro laboral o cualquier otra infracción —supuesta infracción— de los deberes laborales, ni puede servir de prueba en juicio de una conducta de indisciplina. Sólo cabría su utilización a modo de testimonio de que los trabajadores no han seguido el criterio de la administración, sugerido por ésta a través del requerimiento. Mas, la sugerencia no es una orden y la desatención a la misma no es, en absoluto, indisciplina ni rebeldía.

El mito de la administración —padre ancestral y autoridad suprema— a la que hay que obedecer en cualquier insinuación de su voluntad, unido a razones de intereses concordantes, ha influido, en mi opinión, en la Jurisprudencia a la hora de valorar la importancia de la desatención al requerimiento, y llevada de un respeto reverencial optar por estimarla indicio de indisciplina aunque las normas, analizadas con lógica jurídica, no den pie para ello.

Pero es posible considerar otra faceta del requerimiento en la que éste podría ser utilizado como prueba en juicio. Evidentemente la misma existencia del requerimiento a la normalidad, no de la desatención al mismo, demuestra que, a juicio de la administración, existe, previa y necesariamente al mismo, la situación de hecho que motiva su intervención.

Reduciendo la cuestión a límites más estrictos, la emisión del requerimiento señala: a), la existencia, como es obvio, del propio requerimiento; b), la existencia, a juicio de la administración, de una actitud de los trabajadores que al repercutir en la prestación de trabajo concreta la alteración de la normalidad del mismo, pudiendo funcionar en este caso el requerimiento a la normalidad

(54) Véanse las citadas en las notas 51 y 53, con carácter general.

como una especie de prueba preconstituída (55), y c), siendo el requerimiento a la normalidad un acto escrito y conteniendo, en la práctica, una exposición de los hechos que lo justifican, podría ser independientemente del juicio y posterior actuación de la administración, utilizado como elemento probatorio, en juicio de despido, de tales hechos que pueden servir a justificarlo.

Sin embargo, a nuestro juicio, y sobre la base de que la alteración de la normalidad en el trabajo, caso de que exista, no significa, como antes hemos señalado, la consecuencia inevitable del despido para aquellos que hayan participado en esa alteración, es evidente que la ponderación realizada por la administración para llegar a la conclusión de lo que, a su juicio, es alteración en la normalidad del trabajo, es un juicio perfectamente revisable y estimamos que no puede ser esgrimido como medio probatorio de la efectividad de tal alteración.

Más problemática es la cuestión de si la exposición de los hechos que constituyen alteración de la normalidad en el trabajo a juicio de la administración, normalmente realizada en el propio requerimiento, puede servir, sea en favor de los trabajadores, sea, normalmente, en favor del empleador como medio probatorio de tales hechos.

No siendo el requerimiento un informe (56), y careciendo de la presunción de veracidad de las actas de la Inspección de Trabajo, no puede dar lugar nunca a una traslación de la carga de la prueba (57). Evidentemente que el empresario lo utilizará en juicio, pero su efecto tendrá que limitarse necesariamente, y no es por ello menos importante, a un medio de convicción, por el origen del mismo, de carácter más psicológico que jurídico sobre el magistrado que deba conocer del asunto.

2.5. *La desatención al requerimiento a la normalidad como requisito previo al despido*

Podría entenderse, en base a la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de mayo de 1973 (58), que, efectivamente, el requerimiento a la nor-

(55) Cfr. V. SILVA MELERO: *La prueba procesal*, Editorial Revista de Derecho Privado, tomo I, Madrid, 1963, págs. 235 a 273; GÓMEZ ORBANEJA: *Derecho Procesal Civil*, tomo I, Parte general, Madrid, 1969, pág. 236; J. ALMAGRO NOSETE: *La prueba de informes*, Sevilla, 1968, págs. 105 a 119.

(56) J. ALMAGRO NOSETE, *Op. cit.*, págs. 119 y sigs.

(57) Sobre la presunción legal de certeza de las actas de la inspección. Cfr. ALONSO OLEA, *Op. cit.*, pág. 590, y el artículo 10.1 del Decreto 1.137/1960, y la ley 38/1962, artículo 1.º, 2.º, c).

(58) Referencia de aranzadi, núm. 2.231.

malidad es un requisito previo al despido y necesario para que éste proceda cuando afirma que «... al no reintegrarse a la normalidad los trabajadores en paro y practicado el requerimiento de la autoridad laboral al efecto, la facultad sancionadora de la empresa queda autorizada...» (59).

A esta idea contribuye el hecho evidente de la preocupación, constatable en muchas sentencias, en demostrar que, efectivamente, el requerimiento llegó a los trabajadores y que, por lo tanto, puede procederse al despido (60).

Sin embargo, una sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 6 de julio de 1973 (61), se manifiesta en contra de la aceptación del requerimiento a la normalidad como trámite necesario y previo al despido, pues al analizar la participación de un trabajador en una huelga, considera que tal conducta, y no el hecho de que la autoridad laboral haya o no emitido el requerimiento, se halla comprendida en el apartado a) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo.

Sobre esta base señala que a esta conclusión no obsta «... la circunstancia de que no se hiciera por la autoridad laboral el oportuno requerimiento para el restablecimiento de la normalidad laboral, ya que la no intervención de la Delegación de Trabajo no puede justificar esas ausencias porque, de no estimarlo así, y si se aceptase el criterio mantenido en el primer considerando de la resolución de instancia... (la no producción del requerimiento impide a la empresa hacer uso de las facultades generales sancionadoras)..., ello equivaldría a estimar derogadas y sin efecto alguno las disposiciones contenidas en la ley de Contrato de trabajo, puesto que sobre ellas prevalecería una norma de rango inferior, cual es el Decreto de 22 de mayo de 1970 y a cuyo artículo 10 se le concedería un alcance que nunca pudo prever el legislador, porque siguiendo ese criterio, las faltas previstas en los apartados a), b) y f) del artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo y que son en los que normalmente incurrían los operarios que participan en un conflicto colectivo planteado con inobservancia de los requisitos exigidos en los tres primeros artículos de aquel Decreto, quedarían siempre legalizadas y sin posibilidad de sanción, hasta que no se efectuase el mencionado requerimiento de la autoridad laboral, con lo que se llegaría a la absurda conclusión de que aquellos trabajadores que des-

(59) Nótese que la sentencia no hace referencia para nada a la atención o desatención al requerimiento. Lo que autoriza a la Empresa su facultad sancionadora es la simple emisión del requerimiento a la normalidad. Parecería como si la facultad de sancionar de la Empresa atravesara un *lapsus* de inaplicabilidad hasta que el requerimiento no se produzca.

(60) Cfr. las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 8 de marzo, de 4 de abril y de 23 de mayo de 1973, ref. 1.117, 1.584 y 2.231, respectivamente.

(61) Referencia aranzadi, núm. 3.165.

conociendo las normas del indicado Decreto planteasen un conflicto ilegal, pudieran acogerse precisamente a ellas para justificar su conducta...» (62) y (63).

La afirmación de esta última sentencia es muy clara y con ella concordamos: la situación base del requerimiento sobre la que puede fundamentarse el despido, es decir, la alteración de la normalidad en el trabajo, está desconectada de la mecánica procedimental de aquél. Es totalmente independiente de este último la existencia o no del requerimiento y su posterior desatención, mucho más cuando se considere que las alteraciones de la normalidad en el trabajo, en la realidad conflictiva española, suelen ser de una duración tan corta que imposibilitarían la emisión del requerimiento las más de las veces. Estimar que, en todo caso, para procederse al despido es necesario que se haya emitido el requerimiento y éste desatendido, es, a nuestro juicio, inadmisiblemente (64).

El reverso de la consideración del requerimiento como trámite previo al despido pudiera ser el estimar que, produciéndose y atendido quedan subsanadas las faltas que podrían posibilitar el despido.

Muchas razones podrían darse en contra de esta opinión, desde la de recalcar que la conducta ilícita es anterior al requerimiento, forzosamente anterior, y que en base a ella y sólo a ella puede actuar, en el caso en que proceda, el artículo 77 de la ley de Contrato de trabajo, hasta el hecho de que pudiendo producirse esa subsanación se está mermando de una manera vital el poder de dirección y autoridad del empresario, así como su potestad de despedir que sólo a él pertenece (65), máxime cuando tal facultad está consagrada

(62) En el mismo sentido las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 22 de enero, 7 de julio —ref. 231 y 3.166, ambas de 1973— y la de 27 de junio de 1972 —*Jurisprudencia Social*, núm. 53, 286/72-TCT, págs. 204 y 205—.

(63) Nos resulta difícil aceptar que la discrepancia entre las sentencias indicadas se reduzca a una mera cuestión formal de la existencia de un requisito que, por otra parte, no viene establecido en el Decreto de 22 de mayo de 1970, ni la ley de Contrato de trabajo exige para su aplicación. Se ha de pensar, por el contrario, y a nuestro juicio, que tal discrepancia obedece a un intento en la primera de las sentencias señaladas de ser coherente con la afirmación de estar derogado el artículo 5.º del Decreto de 1962, y por ello la mera participación en un conflicto colectivo ilegal como causa de despido. La concreción de esa indisciplina exige que el requerimiento, a juicio de tales sentencias, se produzca efectivamente —y podría ser tanto el requerimiento de la autoridad laboral como el de la Empresa— y que sean, uno u otro, desatendidos. Pese a todo, esta vía nos parece incorrecta, por las razones ya anteriormente señaladas.

(64) En este caso, el requerimiento a que hace referencia el artículo 11 del Decreto sería una excepción, toda vez que tiene que producirse y ser desatendido para que el procedimiento se considere ilegal.

(65) Valor importantísimo, por demás, en el sistema laboral español.

en una norma de rango legal y la regulación del requerimiento se encuentra, como sabemos, en un Decreto.

Es, pues, de todo punto imposible estimar que la atención al requerimiento por parte de los trabajadores posibilita a la autoridad laboral a considerar las faltas laborales previas subsanadas. Ello sólo cabe al empresario y así se recoge en varias sentencias el hecho de haberse producido un requerimiento empresarial previo al despido y previo también a la emisión del propio requerimiento (66).

Si se trata de una autolimitación de la potestad, concedida por la ley, que el empresario tiene de sancionar determinadas conductas de los trabajadores, difícilmente se podrá entender que en un Decreto de conflictos colectivos se conceda esa potestad de limitar la facultad del empresario al respecto y se la traspase a la autoridad laboral para que la ejercite a través de un acto de su emanación.

2.6. *El requerimiento a la normalidad como elemento de información de la falta laboral y de sus consecuencias, dirigido a los trabajadores*

Señala A. Martín Valverde la posibilidad de configurar al requerimiento a la normalidad como un factor que sin afectar a la tipificación ni a la graduación del incumplimiento contractual, incida «... en los elementos subjetivos de la falta laboral, cerrando la vía a una excusa de ignorancia de su naturaleza y de sus consecuencias...» (67).

Ciertamente ello es lo que parecen querer evitar las sentencias que de forma muy detallada se detienen a considerar la efectividad del requerimiento y el total conocimiento de la existencia de éste y de su contenido por parte de los trabajadores (68). Pero tal función del requerimiento sería aceptable cuando pudiera, efectivamente, alegarse error y éste fuera circunstancia de inimputabilidad para el trabajador en aquellos supuestos en que el requerimiento o no ha llegado a su conocimiento o no ha podido producirse por falta material de tiempo.

(66) Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 25 de junio de 1971, *Jurisprudencia Social*, 280/71-TCT, y sentencia de 8 de marzo de 1973, también del TCT, referencia 1.117. En la primera de estas sentencias —*Jurisprudencia Social*, núm. 47, páginas 187 y 188— se habla de «... condonación de faltas y asistencia, si los trabajadores se reintegran al trabajo...» y se afirma que tal actitud empresarial supone «... un acto propio de limitación de su potestad sancionadora...».

(67) A. MARTÍN VALVERDE: *Contrato de trabajo...*, Op. cit., págs. 248 y sigs.

(68) Véanse las sentencias citadas en la nota 60.

Pero creemos, que tanto en este caso como en el que, produciéndose el requerimiento y llegada al trabajador ignorante la conciencia de su actuar ilícito, la sanción del despido puede producirse y es inevitable. Entre otras razones pesan la de la jerarquía de normas entre la ley de Contrato de trabajo y el Decreto de 22 de mayo de 1970 (69).

Por último, tal tesis produciría un trato discriminatorio con aquellos conflictos colectivos en que por no ser posible el requerimiento cabría alegar error, con la consecuencia de una posible utilización selectiva por la administración de dicho instrumento. Selectividad que si bien no es extraña en el ámbito laboral español, sí lo es cuando deriva de factores que pueden no ser controlados por el ente a cuya disposición se coloca dicha potestad (70).

2.7. *El requerimiento a la normalidad. Ausencia de efectos jurídicos*

Si hemos analizado todos los posibles efectos jurídicos que podrían derivarse del requerimiento a la normalidad y hemos optado por negarlos, no cabe sino contemplar el supuesto de que se trate de una forma de intervención administrativa en el conflicto colectivo de trabajo carente de efectos jurídicos.

Dijimos que no se trata de una orden, y así lo entiende Martín Valverde al señalar que «... requerimiento equivale a intimación, a notificación de algún hecho acompañada de invitación a un comportamiento; es, por tanto, una manifestación de conocimiento y de deseo y no una declaración de voluntad revestida de *imperium*...» (71). Efectivamente, y como hemos apuntado anteriormente, el requerimiento a la normalidad no es una orden porque así podría deducirse del precepto que lo regula, lo que no sucede; más bien, y al contrario, el artículo 10 del Decreto 1.376/1970, parece contener una idea de comunicación por parte de la autoridad laboral y dirigida a los trabajadores, de un deseo de la propia administración, cuya realización coincide con la obligación de los trabajadores de prestar su trabajo.

(69) Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 6 de julio de 1973, ref. 3.165, y la de 7 de julio del mismo año y Tribunal, ref. 3.166.

(70) A estas razones habría que añadir el dato sociológico, a nuestro juicio de importancia, de que el ambiente laboral español —y con esta frase no nos referimos exclusivamente a los trabajadores—, tan ajeno y censor de las actitudes colectivas, aun las de defensa de los derechos más elementales, sugestionan suficientemente al trabajador como para crearle una conciencia de culpabilidad ante cualquier acto de carácter reivindicativo que emprenda.

(71) A. MARTÍN VALVERDE: *Contrato de trabajo...*, Op. cit., págs. 248 y sigs.

Por otra parte, si fuera una orden, tendría algún efecto jurídico más que el que, en principio, parece derivarse del incumplimiento de la obligación de trabajo que dio lugar al propio requerimiento. Parece fuera de toda lógica una orden cuya desobediencia no acarreará consecuencia jurídica alguna. También nos hemos remitido a los principios de origen penal al tratar de la desatención al requerimiento como factor de agravación de la falta laboral.

Tampoco se trata de una simple notificación a los trabajadores de la posibilidad de ser sancionados por su actitud, ya que nada exige y a nada conduce la formalidad jurídica de la notificación en este caso.

Hemos de concluir que el requerimiento a la normalidad es, simplemente, la manifestación de un deseo de la administración de que se reanude el trabajo, manifestación a la que precede un juicio sobre la anormalidad de dicha situación y de su posible consecuencia de despido, y que no tiene efecto jurídico alguno, ya que la sanción que parece contiene y amenaza (72) no procede de la desatención al propio requerimiento sino de la obligación de prestar el trabajo que, en principio, parece resultar incumplida.

Lo anterior no quiere decir que el requerimiento a la normalidad sea un instrumento totalmente inútil. Muy al contrario, cumple una función muy importante, de carácter preventivo y disuasorio, en función de la paz laboral y de la regularidad productiva como más adelante veremos.

2.8. *El requerimiento a la normalidad en el artículo 11 del Decreto de Conflictos Colectivos 1.376/1970, de 22 de mayo*

Todas las consideraciones que se han hecho con anterioridad tienen presente, a los efectos del análisis, el artículo 10 del Decreto de 22 de mayo de 1970. Sin embargo, y como ya hemos notado varias veces, el requerimiento vuelve a ser nombrado en el artículo 11 del mismo Decreto. Cabe, pues, preguntarse hasta qué punto son aplicables a este segundo requerimiento las conclusiones que con carácter general hemos expuesto, o si por el contrario se trata de una figura jurídica de muy diferente configuración.

Evidentemente, se trata del mismo requerimiento ya que, incluso el propio artículo 11 dice textualmente: «... el requerimiento a la normalidad a que se refiere el artículo anterior...». El presupuesto de emisión es, en ambos casos, el mismo ya que la autoridad laboral lo emitirá cuando se produzca alteración de la normalidad en el trabajo, sólo que en el caso del artículo 11, tal

(72) Advertencia de una posible sanción que corresponde a otra persona muy diferente de la propia administración que advierte.

requerimiento deberá producirse siempre puesto que contempla un supuesto de paro, típica situación de inexistencia de prestación de trabajo, que hemos considerado como contenido de la expresión «alteración de la normalidad en el trabajo» (73).

Hemos dicho también que el requerimiento a la normalidad no es más que una manifestación de deseo por parte de la administración laboral y dirigida a los trabajadores. En el caso del artículo 11 no es otra cosa; se trata, asimismo, de una actuación administrativa dirigida a conseguir una determinada conducta por el exclusivo medio de la expresión de una sugerencia.

Sin embargo, en el terreno de los objetivos, la administración al utilizar el requerimiento en el procedimiento del artículo 11 no puede pretender, en manera alguna, que se utilice por los trabajadores un cauce legal para manifestar un conflicto colectivo ya que es ello realmente lo que se está intentando hacer. La exclusiva finalidad que podría perseguir es la de la reanudación del trabajo, si bien con las mismas fórmulas inermes que anteriormente se han señalado.

En el terreno de los efectos jurídicos sí que cabe establecer alguna diferencia. En el procedimiento del artículo 10, ningún efecto jurídico hemos creído posible señalar a la emisión del requerimiento y a su atención o desatención. En cambio, en el artículo 11, de la propia norma, se deduce la importante consecuencia de posibilitar su atención la licitud, a través de un procedimiento excepcional (74), de una conducta que, siendo una excepción de incumplimiento contractual ejercitada de manera colectiva, depende de una serie de requisitos, entre ellos la atención al requerimiento que les será dirigido, para su legalidad. Lo que no sucede con el requerimiento ex artículo 10, donde no afecta en absoluto a la licitud o ilicitud de las conductas precedentes la atención o desatención al requerimiento.

En el caso del artículo 11, el paro que podría ser considerado conducta merecedora de despido, puede hacerse lícita por la existencia y cumplimiento

(73) Hemos de señalar, sin embargo, una notable diferencia. Pese a constituir en ambos casos el presupuesto de emisión del requerimiento a la normalidad la alteración de la normalidad en el trabajo, en el supuesto del artículo 11, el dato que concreta tal alteración está cualificado por el hecho de que se trata más bien de una excepción de incumplimiento contractual ejercitada de manera colectiva.

(74) Procedimiento excepcional que puede culminar, pese al cumplimiento de todos los requisitos con la consideración del paro como ilícito, ya que la norma permite una amplia capacidad de decisión al afirmar que «en los laudos a que el presente Decreto se refiere, así como en las sentencias de la Jurisdicción de Trabajo, podrá declararse que el paro o paros ocurridos determinan tan sólo la suspensión de los contratos de trabajo durante el tiempo de interrupción de la prestación laboral», artículo 11 del Decreto.

de una serie de requisitos, el último de los cuales es la atención al requerimiento emitido por la autoridad laboral. En caso contrario, tal paro no encuentra la protección del ordenamiento jurídico y el empresario queda libre para sancionar tales conductas, caso de que proceda (75).

Efectivamente, la autoridad laboral no advierte a los trabajadores con la consecuencia del despido porque no es de su competencia, sólo podrá advertir con la consideración del paro como actuación ilícita, con la subsiguiente posibilidad de que el patrono, no la autoridad laboral, efectúe el despido de los trabajadores. En este caso, la autoridad laboral no compele a que los trabajadores cumplan un deber impuesto por el contrato de trabajo sino a que observen un requisito inexcusable sin el cual el paro que llevan a cabo podrá ocasionarles el despido (76).

Por otra parte, tampoco puede apreciarse en el caso del artículo 11 un matiz de orden en el requerimiento, pese a que se utilice la palabra «acatamiento», ya que la administración no necesita ordenar que se atienda el requerimiento sino sólo que si no se hace no podrá considerarse el paro como conducta lícita, pero dejando siempre en libertad a los trabajadores para cesar o no en su actitud abstencionista.

Puede entenderse, por tanto, que el requerimiento, en este caso, es un acto, condición —en el exclusivo caso del artículo 11 del Decreto— en virtud del cual se produce, supuesto que tal condición se cumpla, un determinado efecto jurídico, cual es la posibilidad de que un paro de los trabajadores, de origen muy peculiar en cuanto más bien constituye una excepción de incumplimiento contractual, sea considerado lícito.

(75) Desde el momento en que la desatención al requerimiento emitido en razón del artículo 11 y por las causas y en las circunstancias allí señaladas, posibilita al empresario a proceder a la sanción de los trabajadores, el requerimiento, su emisión y posterior desatención son requisitos previos al despido. Cfr., al respecto, las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 8 de julio de 1972, *Jurisprudencia Social*, núm. 53, 286/72-TCT, págs. 204 y 205; de 2 de junio de 1973 y de 28 de septiembre del mismo año, ref. 2.454 y 3.539, respectivamente.

(76) Tampoco se plantea aquí el problema de la intromisión de la autoridad laboral en la relación de trabajo, ya que si en el caso del artículo 10, el requerimiento no compelia a nada, sólo advertía y constataba, en el artículo 11, no coacciona a que los trabajadores presten una determinada actividad sino a que cumplan un requisito para la licitud del paro.

2.9. *El requerimiento a la normalidad en el "lock-out".*

Efectos jurídicos

Hasta aquí hemos considerado solamente el requerimiento a la normalidad dirigido a los trabajadores y las posibles consecuencias que sobre éstos y las relaciones jurídicas contractuales de las que son parte, pudiera tener la atención o desatención al mismo, olvidando que hemos afirmado la posibilidad de que el requerimiento sea dirigido también al empresario en cuanto éste dé lugar a una alteración de la normalidad en el trabajo a través del cierre patronal en sentido estricto.

Como anteriormente hemos dicho, ni el Tribunal Supremo, ni el Tribunal Central de Trabajo, se han pronunciado sobre el tema, por lo que, forzosamente, las opiniones que aquí se viertan no podrán tener ni el refrendo ni la desautorización de la Jurisprudencia.

No obstante ello, estimamos que, como también antes hemos apuntado, la inexistencia de un cauce normativo por el que el órgano a que se estimase competente declare si el cierre patronal, pretendidamente basado en el artículo 12 del Decreto 1.376/1970, realmente se apoya en las circunstancias allí señaladas y que, efectivamente, éstas «se acreditan» y/o «constan por notoriedad» o, por el contrario, que tales situaciones no se cumplen y que, por tanto, el cierre es ilícito, nos inclina a considerar al requerimiento a la normalidad, precisamente, como el instrumento adecuado de tal declaración.

Por otra parte, y por supuesto, cuando el cierre patronal se haya realizado sin ni siquiera el pretendido fundamento del artículo 12, el requerimiento a la normalidad debe producirse, ya que al ser el cierre ilícito o imposibilitar la prestación de trabajo, produce alteración de la normalidad del mismo.

De cualquier modo, el requerimiento continúa siendo una simple sugerencia de que se restablezca la normalidad alterada, esta vez dirigida tal sugerencia al patrono, con la advertencia implícita de que si no se sigue tal sugerencia, a raíz de la declaración en la primera hipótesis, desde el comienzo del cierre en la segunda, la ilicitud de la conducta empresarial surtirá las consecuencias pertinentes (77).

Tales consecuencias se pueden sintetizar en: a), posibilidad para el tra-

(77) Por ello, en la primera hipótesis, el requerimiento es un requisito previo a la producción de las consecuencias jurídicas que se derivan de un cierre patronal, en sentido estricto, sin que ello quiera decir que el tiempo que medie entre el cierre y el requerimiento no deba ser considerado, a los efectos de pago de salarios, etc., como una interrupción de la ejecución del contrato imputable al empresario, en el supuesto de que no se estimen suficientes las razones alegadas para proceder al cierre.

bajador de resolver el contrato por incumplimiento del empresario, con la indemnización que le corresponda en razón a los artículos 78, e), y 81, 3.º, de la ley de Contrato de trabajo; b), siendo el empresario responsable de la interrupción de la ejecución del contrato que supone el cierre (78), y al ser éste ilícito, incurre en mora y queda obligado al abono de los salarios correspondientes a los días en que no ha podido, por tal causa, prestar el trabajo (artículo 47 de la ley de Contrato de trabajo); c), pesa sobre el empresario la obligación de anudar la ejecución del contrato (79).

3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL REQUERIMIENTO A LA NORMALIDAD

El requerimiento a la normalidad constituye una técnica de tratamiento del conflicto colectivo por parte de la administración que se inscribe en la órbita general de la intervención administrativa en las relaciones de producción.

Tal intervención, evidentemente no neutral, sino en función de determinados intereses (80), se explicita a través de unos específicos medios de actuación determinados en su uso y configuración por los objetivos que se persiguen.

Pues bien, ¿cuáles son, en concreto y por lo que hace al requerimiento a la normalidad, los intereses que la administración detenta y trata de proteger con su intervención? Partiendo de la idea de la evitación del conflicto y, sobre todo, de determinadas manifestaciones del mismo, podemos concretarlos en lo que se ha venido a llamar la paz laboral, que se entiende afectada en todo caso mientras no se utilicen las vías legales de formalización y planteamiento de los conflictos colectivos de trabajo que, a su vez, suponen, salvo excepciones muy cualificadas, la normal prestación laboral.

Paz laboral que se entiende como ausencia de anormalidad en el trabajo, es decir, defectos de prestación; producción nacional siempre tendente al incremento, eliminando las huelgas u otras manifestaciones conflictivas que dañen en alguna manera la «buena marcha de las empresas»; control de los movimientos reivindicativos y de presión colectiva; inexistencia de proble-

(78) J. VIDA SORIA: *La suspensión del contrato de trabajo. Estudios de trabajo y previsión*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, págs. 27 a 36 y 315 a 334.

(79) M. ALONSO OLEA, *Op. cit.*, págs. 438 y 439.

(80) Cfr. B. VENEZIANI, *Op. cit.*, págs. 17 a 27; G. GIUGNI, en el prólogo a la obra de VENEZIANI, pág. 12; RODRÍGUEZ-SAÑUDO, *Op. cit.*, págs. 2 y sigs. y 55 y sigs.

mas laborales —en la mayoría de los casos latentes o inmanifestados— como arma propagandística en los aspectos social y económico. Todas estas nociones y los medios que se emplean para hacerlas efectivas son perfectamente acordes con el principio básico de la evitación del conflicto.

Estos intereses genéricos se concretan en los objetivos específicos que la administración persigue cuando emite un requerimiento a la normalidad, cuales son los declarados en la norma que regula dicha figura jurídica.

Así, el artículo 10 del Decreto 1.376/1970, señala que el requerimiento a la normalidad se emite para el «... restablecimiento de aquélla —la normalidad en el trabajo— y la observancia de lo establecido en este Decreto...», refiriéndose, este segundo inciso, a la utilización de los cauces que dicha norma establece para solventar los conflictos colectivos de trabajo.

De los dos objetivos proclamados, uno, el segundo, ha de ser precisado en cierto modo. Porque, si bien es cierto que con el requerimiento se intenta que los individuos a quienes se dirige observen el Decreto 1.376/1970, la pretensión de observancia no es en absoluto positiva sino negativa, en cuanto se intenta que se obedezca el mandato legal no utilizando cauces de formalización y manifestación del conflicto colectivo estimados ilícitos, *a sensu contrario*, por dicha norma. Se postula un deber de abstención más que una conducta positiva de hacer, deber de abstención que coincide normalmente con una situación de normalidad laboral. Con lo que, en general, el segundo objetivo, a nuestro juicio, queda subsumido en el primero.

Se intenta, en definitiva, la vuelta a la normalidad, dejando a la decisión de los trabajadores, y sin importar mucho si lo hacen o no, la posibilidad de plantear el conflicto por las vías señaladas en la norma. En este caso, por tanto, el requerimiento serviría más que como medio de que los trabajadores utilizaran las vías legales, como fórmula preventiva y correctora de otras consideradas ilícitas.

Por lo que se refiere al artículo 11 del Decreto, este segundo objetivo del mismo se desvanece y no puede más que hacerlo, ya que, mal puede intentar —si lo intentase— que se utilice un cauce lícito en la formalización y manifestación del conflicto cuando ello es, precisamente, lo que se está haciendo.

El denominador común es, pues, la realización del trabajo, la buena marcha de las empresas —entendiendo por ello la ausencia de conflictos colectivos manifestados en manera que perjudiquen la producción—. Es altamente expresivo, al respecto, el ya tantas veces citado preámbulo del Decreto 1.376/1970, en el que se advierte que se arbitran soluciones, evitando «... las consecuencias extremas de la falta de entendimiento, que se traducen siempre en

perjuicios graves para la economía nacional, los propios trabajadores y la buena marcha de las empresas...» (81).

El problema que se presenta es el de cómo conciliar estos objetivos que el requerimiento se propone con la aparente falta de efectividad del propio requerimiento. ¿Habría que afirmar que todo el proceso de intervención en el conflicto es inútil? Ciertamente no. La administración al emitir el requerimiento en base a la subordinación de los intereses individuales y de grupo al interés general, y en base a la prevención del conflicto manifestado de forma ilícita según las normas laborales, realiza un acto de oportunidad política por el cual desde su posición de supremacía, manifiesta, advierte y desea que los trabajadores, o en su caso el empresario, realicen una determinada conducta. La caracterización del requerimiento como arma psicológica tendente a suprimir y evitar los conflictos es clara. E incluso la ausencia de efectos jurídicos se presenta congruente ya que detenta el empresario una gran capacidad de sanción efectiva proporcionada por la ley (82).

Esta función de presión psicológica puede ser clarificada si la comparamos con la que, fácticamente, realiza el requerimiento empresarial que se produce en algunas situaciones conflictivas —paro o desobediencia de los trabajadores a alguna orden de carácter interno en la empresa—. En ambos casos la desatención al requerimiento no provoca la sanción ya que dicha causa, si existe, se produce en el momento en que se dan situaciones de paro o incumplimiento contractual; y en ambos casos, también, el requerimiento sólo a los trabajadores que si no vuelven a una conducta normal serán sancionados con el despido.

(81) En el mismo sentido las sentencias tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Central de Trabajo en las que se recoge lo que nominalmente persigue el requerimiento: cesación de actitudes de paro o cese en el trabajo, que comportan connotaciones de «indisciplina», «rebeldía», «incumplimiento contractual», etc., que hacen referencia a la realización de la normalidad en el trabajo considerada como simple prestación regular del mismo. Cfr., sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 26 de marzo de 1973, ref. 1.422, y las de 9 y 18 de octubre de 1973, refs. 3.732 y 3.923 respectivamente. Por supuesto estas sentencias constituyen solamente un botón de muestra.

(82) Lo contrario podría suponer un atentado a la libertad de trabajo. Cfr. A. MARTÍN VALVERDE; *Contrato de trabajo y otras materias...*, Op. cit., pág. 258.

Acerca de la importancia de la presión psicológica realizada por el Estado a través de la Administración, cfr. GIGNI, Op. cit., págs. 13 y 14 —prólogo a la obra de VENEZIANI— que refiriéndose a la actividad de mediación del poder público, señala que la intervención de dicho poder aunque no es de naturaleza coercitiva, provoca que normalmente sean aceptadas por las partes sus soluciones, preguntándose si tal aceptación es porque las partes han realizado un consentimiento previo interno a lo que propugna el órgano público o «es forzada por la autoridad de dicho órgano».

De manera general se puede entender que, en el ámbito empresarial, el requerimiento de este carácter realiza una función de política laboral en el seno de la empresa, de tal modo que el intento de evitar los conflictos de forma que no se provoque siquiera un clima determinado de malestar por la imposición de sanciones, puede motivar esta aparente cesión de la empresa de su potestad de disciplina para advertir a los trabajadores de algo que es, normalmente, de todos sabido: la posibilidad de despido a causa de una actuación ilícita por su parte.

En la misma línea puede entenderse que el requerimiento a la normalidad por parte de la autoridad laboral es, asimismo, una posibilidad puesta a disposición del delegado Provincial de Trabajo, a un nivel mucho más amplio que el singular de la empresa, de un instrumento de oportunidad utilizable y que puede servir de medio de intimación psicológica, como presión de autoridad sobre los trabajadores en paro para lograr unos intereses que se consideran y están consagrados por las leyes como superiores (83).

La vía radical de eliminación de los elementos perturbadores puede ser evitada aun a costa de dar un *lapsus* de tiempo para que el problema se solvete por sí mismo a instancia y decisión de los propios trabajadores, por supuesto con la supresión de la posibilidad —admitida a nivel de empresa— de que la atención a esos intereses superiores legalice actuaciones previas ilícitas o presuntamente ilícitas, lo que elimina cualquier pensamiento de cesión por parte de la autoridad laboral.

Por otra parte, el requerimiento a la normalidad, aparte la función disuasoria antes indicada, cumple una función sustitutoria y preventiva —y ello es algo que creemos debe ser destacado en cuanto, prácticamente, es un dato importante de lo que llamaríamos el subsuelo sociológico del conflicto—.

En la generalidad de los casos, cuando la alteración de la normalidad se produce, es, en principio, la propia empresa la que requiere a los trabajadores a que se integren a sus puestos de trabajo y a que realicen la prestación laboral correctamente. No obstante, este instrumento que hemos llamado de política laboral en el seno de la empresa —autolimitación de la potestad de despido y sanción por parte de la misma— resulta ineficaz en una gran masa de supuestos.

El recurso a una presión de autoridad —bien que no determinada por la llamada de auxilio de la empresa, sino por el presupuesto de emisión concre-

(83) La diferencia reside en que el empresario es acreedor de la prestación de trabajo y detentador de la potestad de disciplina, cosa que no sucede con la Administración. De aquí la posibilidad de condonación, por parte del empresario, de las faltas cometidas por los trabajadores.

tado en el artículo 10 y persiguiendo intereses diferentes, más globales— es expediente normal.

Ciertamente, la potestad de sanción del empresario queda inmune con indiferencia de si se produce o no el requerimiento y de si éste es o no atendido, caso de que se produzca. Pero fácticamente —y ello puede también deducirse de las argumentaciones de las sentencias que estiman la desatención al requerimiento una actitud de indisciplina (84)—, se produce como una nueva auto-limitación tácita, a la espera del desenlace que pueda tener esta nueva forma de presión.

Que estas afirmaciones no son, en absoluto, meras especulaciones, lo demuestra, a nuestro juicio, el hecho de que el vehículo a través del cual la autoridad laboral llega a conocimiento, en la mayoría de los casos de la alteración de la normalidad en el trabajo sea la propia empresa; el modo y en presencia de quién es comunicado el requerimiento a la normalidad a los trabajadores; y, por último, la habitual actitud pasiva de la empresa durante el tiempo en el que el requerimiento se espera produzca los efectos beneficiosos de lograr la vuelta a la normalidad (85).

Normalmente, y sólo cuando la autoridad laboral es desoída, al desatender los trabajadores el requerimiento, pasa el empleador a la ofensiva, sancionando a los trabajadores por su intervención en la alteración de la normalidad.

Todo lo anterior hace ver, a nuestro juicio, que la función fáctica del requerimiento es más importante que la meramente jurídica y que en este plano pudiera deducirse del artículo 10 del Decreto 1.376/1970. Una actividad con matices de mediación, preventiva y sustitutoria —entendida esta última expresión en sentido amplio— de la capacidad de disciplina y organización de la vuelta al trabajo del empleador, puesta en entredicho por la actitud

(84) Cfr. las sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 8 de marzo, 7 de abril, 26 de mayo, 9 de octubre de 1973, refs. 1.117, 1.654, 2.290 y 3.732, respectivamente.

(85) En la sentencia de 26 de mayo de 1973, ref. 2.398, se pone de manifiesto cómo es la propia Empresa la que comunica a la autoridad laboral la situación de alteración de la normalidad en el trabajo; a la comunicación del requerimiento o pareja con la misma, se producen reuniones de la autoridad laboral con las partes en conflicto —sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 5 de noviembre de 1973, y de 23 de mayo del mismo año, refs. 4.329 y 2.231—, a quienes se comunica el requerimiento a la normalidad que dirigido a los trabajadores se suele hacer en presencia de representantes de la Empresa, o el dirigido al director de la misma —sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 23 de mayo de 1973, ref. 2.231—, o/y lo que es normal, colocado en el tablón de anuncios —sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 22 de abril de 1973, referencia 1.728— (con lo que de control, conocimiento y anuencia por parte de la Empresa supone). Cfr., a este respecto, el Decreto de garantías de los cargos sindicales electivos, 1.878/1971, de 23 de julio, artículo 18,2.

de los trabajadores. Esta, al dañar intereses globales, provoca, por último, la intervención administrativa en defensa de esos intereses.

Por lo que al artículo 11 del Decreto hace referencia, la función del requerimiento es la de neutralizar una actitud de paro que, en este caso, es permitida en un alarde de retórica legalista.

Si, normalmente, les es negada a los trabajadores la fórmula que pudieran considerar más eficaz para obtener sus reivindicaciones, también en aquellos supuestos aparentemente, pero que encuadrarían más bien en el campo de las excepciones a los incumplimientos contractuales, el espacio de tiempo es tan breve —ya que el requerimiento, lógicamente y por los requisitos que el propio artículo señala, se producirá, las más de las veces, de inmediato—, que esa pretendida innovación carece de efectividad y es de notar que por mor del requerimiento a la normalidad. Difícilmente puede decirse que el artículo 11 del Decreto 1.376/1970, de 22 de mayo, permite algo. La excepción de incumplimiento contractual ejercitada de forma colectiva bajo la apariencia de un paro, no será, por el corto espacio de tiempo y el cúmulo de requisitos, sino un simulacro.

4. CONCEPTO DE REQUERIMIENTO A LA NORMALIDAD (86)

A la vista de todo el trabajo que hemos desarrollado, se nos presenta la tarea de dar un contenido al propio título del mismo. Hemos procurado seguir una evolución lógica que nos permitiera acercarnos progresivamente a un con-

(86) Hemos prescindido, en el estudio del requerimiento a la normalidad de dos aspectos que pudieran parecer importantes: el puramente administrativo y el civil. Esta exclusión es a propio intento y por varias razones que consideramos suficientes.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, considerar que si el requerimiento es o no acto administrativo, que lo es por razones que a nuestro juicio saltan a la vista, y buscar, dentro de la tipología de los actos, a cual epígrafe correspondería, nos parece; en primer lugar, un estudio que sobrepasa con mucho los ámbitos, más bien estrictos, en los que hemos encerrado nuestra investigación; en segundo, una tarea que tendrá su valor a efectos pedagógicos, académicos o docentes, pero que nada o muy poco añadiría a las conclusiones que reproducimos y sobre los aspectos que nos interesan. No obstante, remitimos a la bibliografía consultada: GARRIDO FALLA, Op. cit., páginas 408 y sigs.; ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, 3.^a edición, Ed. Tecnos, Madrid, págs. 465 y sigs.; M. MARÍA DÍEZ: *El acto administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1961; STASSINOPOULOS: *Traité des Actes administratifs*, Athenes, 1954; R. ALESSI: *Instituciones de Derecho Administrativo*, tomo II, 3.^a edición, Ed. Bosch, Barcelona, págs. 359 y sigs.; sobre el concepto de *accertamento amministrativo* y *atti di certazione*: ANGELO FALZEA: *Enciclopedia del diritto*, tomo I,

cepto válido de esta figura jurídica. Sólo nos resta exponerlo sin más comentarios y sin que ello tenga mayor importancia que ser una síntesis de lo hasta ahora dicho.

En nuestra opinión, el requerimiento a la normalidad es una fórmula de intervención administrativa en los conflictos colectivos de trabajo que, partiendo de una situación de cese o defecto en la prestación del mismo, se dirige, utilizando la vía de la manifestación de un deseo de la propia administración, a la reanudación de dicha prestación laboral, sin disponer para ello de medios eficaces que no sean la propia autoridad del órgano estatal del que emana.

Por lo que hace referencia al artículo 11 del Decreto de 22 de mayo de 1970, hay que añadir a las consideraciones anteriores que el requerimiento realiza la función de neutralizar los paros colectivos que pueden producirse al amparo de las normas sobre conflictos colectivos de trabajo.

A modo de conclusión podemos señalar que el rasgo característico del requerimiento a la normalidad, lo que lo diferencia de las anteriores formas de intervención de la administración en los conflictos colectivos de trabajo es la postura de la administración, mucho más flexible, más dúctil a la hora de actuar y el configurarse de tal actuación más que como actitud de represión o repreñión, como actividad más cercana a la mediación o composición de los conflictos colectivos de trabajo.

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA

páginas 205 y sigs., y M. S. GIANNINI: «Accertamenti amministrativi e decisione amministrativa», *Il Foro italiano*, 1962, págs. 174 y sigs.

Por cuanto hace referencia al aspecto civil, estimamos que, pese a la identidad de denominación, no cabe establecer paralelismo alguno entre el requerimiento a la normalidad y el que realiza el acreedor para la constitución en mora del obligado a una prestación. Y esto, porque, aun sin considerar las dificultades que supondría para la constitución en mora en el caso de obligaciones de *tracto sucesivo* como las que se derivan del contrato de trabajo, sucede que el requerimiento del ámbito contractual se realiza por el acreedor de la prestación y es dirigido al deudor de la misma en el caso de retraso en su cumplimiento. En el requerimiento a la normalidad, las posiciones de los sujetos activos y pasivos no coinciden, pues la autoridad laboral, que emite el requerimiento, no es acreedora a prestación alguna. Las coincidencias se limitan, repetimos, al nombre, y por ello creemos que se trata de campos absolutamente diferenciados. Cfr. L. DÍEZ PICAZO: *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, Tecnos, Madrid, 1970, cap. XXXIV; CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*, tomo III, págs. 161 y sigs.