

MONTOYA MELGAR, Alfredo: *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*. Ed. CIVITAS. Madrid, 1992. 441 pp.

La dedicación del Profesor Alfredo MONTOYA MELGAR al estudio de la historia del Derecho del Trabajo iniciada en 1975 con la publicación de *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España* (Civitas, Madrid) y continuada con las monografías dedicadas a la crisis de 1917-1923 (Estudios Sociales, Murcia, 1977), la Dictadura de Primo de Rivera (Universidad de Murcia, 1980), la II República (Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, 1980) y la Guerra Civil (V Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987) culmina con la publicación del libro que comentamos en el que junto a los estudios señalados, debidamente reelaborados, aparecen los relativos a la era de Franco y la transición democrática.

Situados así ante el libro debemos plantearnos cuál es su lugar dentro del amplio campo de los estudios histórico-jurídicos, pues, como se ha escrito, «todo libro, y más si es de ciencia histórica, extrae tan sólo una o unas pocas hebras del rico tapiz de la realidad [...] además la inicial decisión de optar por determinada hebra, y no por otra u otras anudadas con ellas en el tapiz, es la principal nota que cualifica a muchos libros» (Rodrigo FERNÁNDEZ-CARVAJAL). ¿Cuál es la hebra de la que tira el Profesor MONTOYA y que sirve de hilo conductor a cien años de historia jurídica? El propio autor nos lo dice: «este libro pretende situar la legislación laboral

de España en ese cambiante escenario histórico, subrayando especialmente aquellos aspectos que mejor ayudan a entender la ideología presente en el lenguaje de las leyes, y con ello las leyes mismas». Se propone MONTROYA MELGAR «el estudio de las ideologías presentes en el lenguaje de las leyes laborales» porque «las palabras de la ley [...] expresan [...] opciones ideológicas [...] conjunto de ideas y creencias». Sería aquí repetible lo escrito por el autor en otra ocasión: este libro intenta «diseñar una historia de leyes, pero también e indisolublemente, una historia de ideas y de ideología que el lenguaje de las leyes transparenta a cada momento. De este modo, el jurista procura, en alguna medida, escapar del círculo de hierro de los puros conceptos, de las meras fórmulas, y recibir el aire de las realidades sociales» («La Seguridad Social española: notas para una aproximación histórica», *Revista de Trabajo*, nºs 54-55, 1976, p. 10).

Siendo éstas las hebras que extrae el Profesor MONTROYA de la realidad y de la historia jurídico-laboral es evidente que el libro que comentamos no responde a una metodología formalista, sino a una concepción del Derecho como ciencia comprensiva de esa realidad jurídica cuya historia se elabora. Y es que parece cierto que «el Derecho no puede comprenderse plenamente si no se tienen en cuenta sus orígenes, sus fines y los valores que lo inspiran» (Manuel GARCÍA-PELAYO). Ya lo había dicho NIETZSCHE cuando nos advirtió que «tan sólo puede definirse aquello que no tiene historia», de modo que siendo el Derecho, y en concreto el Derecho del Trabajo, producto de una determinada época histórica «un estudio de los institutos jurídicos atendido exclusivamente a su configuración y presencia *actuales* tiene grandes posibilidades de ser un estudio insuficiente y, lo que es peor, desorientador» (MONTROYA «La Seguridad Social...», cit., p. 9). Se impone, pues, el recurso a la historia, tal y como ya había preconizado el «maestro del Derecho y humanista eminente» a quien se dedica el libro comentado al afirmar que «probablemente no existe institución jurídica enteramente inteligible sin una exposición histórica de su origen y desarrollo» (*Introducción al Derecho del Trabajo*, 4ª ed., revisada, Madrid, 1981, pp. 93-94).

La elaboración de un libro de Historia y Derecho como el comentado no está exenta de riesgos, pero todos ellos han sido convenientemente eludidos por su autor. En efecto, como toda obra que pretende construir un puente entre el Derecho y la Historia de las Ideas mostrando cómo éstas obran en

aquél, también la empresa emprendida por el Profesor MONTROYA corría el peligro, ya de dejar el puente inacabado, ya de que una vez construido fuese inservible por ser la orilla jurídica desproporcionadamente alta respecto a la histórica o, por el contrario, porque el lado histórico se elevara tanto que dejara al jurídico al fondo de un abrupto camino con el que el lector chocara sin permitirle su contemplación adecuada. Dicho de otro modo, sobre una obra de este género planea el riesgo de construir una Historia Social Contemporánea, una Historia del Movimiento Obrero o de la Doctrina Política, de un lado, y una mera Historia de las fuentes normativas, de otro. Sin embargo, nada de esto ocurre en el caso de *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España*. El lector puede comprobar a medida que avanza en la lectura cómo las normas laborales van apareciendo en proporcionada procesión acompañadas de su cortejo histórico-ideológico. No hay molestas disociaciones, sino que en la exposición aquéllas en están embebidas éste y éste en aquéllas. De este modo elabora el autor el tapiz que su libro constituye sin dejar hebras sueltas ni enganchones.

Visto cómo el autor ha hilvanado las hebras con las que construye su libro, veamos ahora cuáles han sido éstas. Dicho en otras palabras, cuáles son los grandes principios e ideas que han, primero, originado el nacimiento de esta rama del Derecho y, segundo, presidido su evolución a lo largo de cien años.

* * *

El primer capítulo, bajo el título «El despertar de la legislación laboral», se dedica al estudio del período 1873-1917. Se abre este capítulo con un primer epígrafe, muy denso, dedicado a enmarcar el surgimiento de las leyes laborales en las postrimerías del siglo XIX. Nos encontramos ya ubicados dentro de la sociedad industrial en la que aparece con toda su crudeza el problema de la cuestión social a cuya solución concurren respuestas excluyentes entre sí. Desde los inmovilistas a los revolucionarios pasando por los reformistas, siendo estos últimos los que inician la vía de las reformas sociales mediante el intervencionismo estatal «bajo los mismos supuestos ideológicos que en los principales países europeos».

El hilo conductor ideológico de esta época parece evidente: «convicción de que la sociedad y el estado burgués han de proteger al trabajador, en

cuanto ser desvalido y necesitado de tutela, y la convicción paralela de que la sociedad y el Estado burgués han de protegerse frente a la amenaza de los trabajadores unidos en asociaciones», se trata, en definitiva, de una «actitud ambivalente, en la que coexisten la beneficencia y las medidas penales». Dentro de estas coordenadas se produce de un lado lo que el autor llama «aproximación humanitaria del Derecho al problema obrero» en la que ante la miseria de la condición obrera «el propio legislador liberal, contrariando sus más íntimas convicciones, se vio obligado a intervenir normativamente para remediarla». Intervención que en este primer momento se limita a ofrecer «puros medios individuales, basados en la humanidad y en la caridad cristiana, y dirigidos en buena parte a la “regeneración del obrero”», actitud ésta nada revolucionaria pues «lo evidente es que en todo caso la actitud filantrópica refuerza la inmovilidad del orden social y la convicción del carácter natural de las desigualdades entre las clases, levantando fronteras rigurosas entre benefactores y socorridos». Dentro de esta aproximación humanitaria al problema obrero se enmarcan normas jurídicas que se expresan en el «lenguaje de la caridad y la filantropía» a partir de la conocida ley de 24 de julio de 1873.

Junto a la anterior aproximación humanitaria se va a producir también una reacción defensiva frente a la cuestión social. Las clases dirigentes, frente al temor generado por las amenazas de la revolución obrera y la alteración de los pilares fundamentales del orden burgués deciden iniciar el «lento camino de las reformas» (AZCÁRATE) una vez que, como señala el autor, «la presión del movimiento obrero alcanza cuotas alarmantes para que el legislador burgués se decida a intervenir en las relaciones laborales», intervención estatal no meramente reformadora, sino también «poniendo fuera de la ley y reprimiendo con violencia las manifestaciones de protesta del movimiento obrero». Intentando, como última solución, la reconducción hacia «actitudes de cooperación amistosa entre capital y trabajo», la «búsqueda de la armonía social», que discurren entre la aceptación entusiasta de los burgueses y el rechazo de los obreros, pero que, en cualquier caso, «había de tener una larga vida en nuestras instituciones jurídicas laborales».

* * *

El segundo capítulo lleva por título «Las leyes de trabajo en la crisis de

1917-1923». La singularidad de este período se destaca desde el principio: «Durante el septenio 1917-1923 se sientan [...] las bases de lo que ha de ser [...] el Derecho español de Trabajo». Se trata de la primera fase de un nuevo período en el que se inicia la edificación del «Derecho del Trabajo estricto». ¿Por qué sucede así? Asistimos a un momento en que, con el telón de fondo de la crisis económica reflejado en las propias disposiciones legales de esta época, «el peso del movimiento obrero [...] es [...] lo suficientemente fuerte y sus reivindicaciones lo suficientemente pragmáticas como para obligar al poder político a afrontar planteamientos más realistas y racionales que las tradicionales medidas de protección esporádicas, alternadas con las acciones penales y gubernativas antiasociativas». Estos nuevos planteamientos «son fundamentalmente una reacción con la que se intenta contener el «incendio social» y que el nacimiento del Derecho del Trabajo se ve urgido, no como una pura inspiración de la justicia, sino como una contramedida que busca en el bienestar obrero la garantía de la paz social». Tal es la respuesta a la pregunta que el propio autor formula «¿Hubiera nacido el Derecho del Trabajo sin la pretensión amenazadora del movimiento obrero, como fruto espontáneo de los sentimientos de humanidad y de justicia de los políticos conservadores? ¿O más bien la resistencia de los empresarios a toda reforma contraria a sus intereses hubiera paralizado la acción de los gobernantes más renovadores? Pero, al tiempo, ¿hubiera nacido el Derecho del Trabajo con el solo impulso de la protesta obrera, sin el apoyo y encauzamiento aportados por los políticos reformistas?».

Se produce de este modo el incremento del intervencionismo estatal en la regulación de las relaciones de trabajo que, a diferencia de la etapa anterior, «aparece despojado ya del antiguo recubrimiento de humanidad y filantropía, con su verdadero semblante: la acción estatal [...] no es básicamente otra cosa que un antídoto contra el socialismo [...]. El Estado burgués interviene en la cuestión social para dar a ésta una solución conservadora, evitando una solución socialista». Si el «Derecho del Trabajo se presenta como tutelar del trabajador [...] indirectamente la preocupación del poder público se dirige a otra meta: la prevención del orden burgués y de los intereses del “establecimiento” dominante».

A igual finalidad y valores responden las «nuevas formulaciones ideológicas con las que se quiere absorber la reivindicación obrera dentro del sistema capitalista [...] sin que éste sufra deterioro ni modificaciones sus-

tanciales, y sin que los intereses del capital [...] resulten decisivamente afectados». De modo que «la dominación patronal [...] ha de cambiar su curso de explotación no disimulada, buscando modelos de relación obrera-patronal más aceptables socialmente. Se acude a tal efecto a la vieja doctrina armnicista». De ello resulta que «las normas promulgadas entre 1917 y 1923 consagran tal recurso, preparando el advenimiento de un régimen Corporativo como el que [...] había de implantar el general PRIMO DE RIVERA».

* * *

El capítulo tercero se dedica a «la formación del Derecho del Trabajo en la Dictadura de Primo de Rivera». El epígrafe da idea de la relevancia de esta época pues «si la etapa legislativa comprendida entre 1917 y 1923 prepara [...] el tránsito entre una simple agregación de normas y un sistema legal coherente, es mérito de la Dictadura de Primo de Rivera la adopción de este sistema, especialmente mediante la promulgación del Código de Trabajo, cuyo elemento había de ser más influyente que el de la efímera Organización Corporativa Nacional», en definitiva «el Derecho del Trabajo en sentido propio, como cuerpo normativo coherente que excede de las disposiciones aisladas y asistemáticas, no aparece hasta el sexenio 1923-1930». Un período en que bajo la cobertura dispensada por las ideas corporativas «por primera vez en nuestro país la legislación de trabajo es sometida a un intento sistematizador que cristaliza en dos importantes obras normativas: el Código del Trabajo de 1926 y la Organización Corporativa Nacional creada el mismo año». Ambas «no obedecían a principios que no fuesen conocidas con anterioridad» ya que se contaba con numerosos precedentes tanto de proyectos legislativos como con «una larga tradición española de armnicismo social». Sin embargo, pese a estas notorias novedades, «desde el punto de vista de la política social, la Dictadura no supone deshacerse de la óptica tradicional frente al problema obrero: [...] el dictador se aproximó a la cuestión social considerándola básicamente como un problema de orden público, por un lado, y como una pura cuestión de falta de rendimiento, por otro».

El autor, a continuación, pasa a estudiar las dos grandes obras jurídico laborales de la Dictadura: la Organización Corporativa Nacional, en el

aspecto institucional y organizativo, y el Código de Trabajo, en el aspecto normativo. Primero se ocupa de la creación y establecimiento de la Organización Corporativa Nacional para la cual comienza desentrañando sus presupuestos ideológicos y antecedentes legislativos sobre los que la Dictadura realiza su «deseo de instauración de un orden nuevo» consistente «básicamente [en un] movimiento de reacción frente a los dos grandes y contrapuestas maneras de entender la vida social: el liberalismo y el socialismo» mostrándose en la práctica consagrado a «consolidar las estructuras productivas capitalistas, intentando disolver las posibilidades de conflicto y de transformación revolucionaria de la sociedad en el seno de una ideología comunitaria y armnicista». Estos fundamentos ideológicos y objetivos últimos se instrumentan, despliegan e intentan alcanzar a través de una vasta organización de entes corporativos que supuso la reducción de la significación de los sindicatos, transformados y reducidos a meros instrumentos de educación obrera, de la negociación colectiva, desplazada por las «bases de trabajo» de la huelga, radicalmente opuesta a los principios armnicistas.

Si el aspecto institucional ofrece una continuidad ideológica respecto de épocas anteriores, en el orden normativo el Código de Trabajo mantiene igualmente una cierta continuidad respecto a épocas anteriores ya que se trata «más que una auténtica obra de refundición, de una mera tarea de recopilación o yuxtaposición de normas precedentes, a la que se suman algunas disposiciones de nuevo cuño. Dentro del Código del Trabajo destaca la parte dedicada al contrato de trabajo, la «más original e importante», elaborada «en términos que, en buena parte, habían de pasar a la ley de 1931 y de aquí a la de 1944.

* * *

El capítulo cuarto, titulado «el despliegue institucional del Derecho del Trabajo durante la II República», analiza el período 1931-1936. Es la etapa, frente a la anterior de *formación*, del despliegue institucional del Derecho español del Trabajo. El nuevo régimen político venía «obligado a acometer una política de reformas sociales en defensa de los más necesitados; política de la que debía ser eje la adopción de una nueva legislación de trabajo» que se modulará de forma distinta según el cambiante signo político del régimen.

La primera obra legislativa de la II República, la etapa del llamado Gobierno Provisional, recibe la influencia ideológica de la «combinación del ideario liberal y socialista moderado» que se proyectan en «distinta proporción». El autor caracteriza este primer período en dos notas fundamentales: la revisión de la legislación de la Dictadura y la preocupación por los problemas laborales del medio agrario. Preocupación, ésta última, nada extraña si se tiene en cuenta, nos relata el autor, que «la cuestión agraria es sin duda la más honda preocupación del Gobierno Provisional». El interés por los problemas laborales del sector agrario se concretaría en la creación de los Jurados Mixtos Agrarios, inspirados todavía por el «viejo armonicismo obrero-patronal» de los Comités Paritarios, y en medidas de lucha contra el paro agrícola entre las que se incluye la ley de Términos Municipales de 1931. También se promulgan en este primer período la ley de Jornada Máxima Legal, de cuya «cualidad técnica y eficacia práctica» es testimonio elocuente «su mantenimiento a lo largo de toda la era franquista e incluso después de ella» y la Ley de Bases de Accidentes de Trabajo en la Agricultura.

Tras los meses de Gobierno Provisional, las Cortes Constituyentes elegidas el 28 de junio de 1931 van a promulgar las «grandes leyes laborales» del período estudiado continuando «la misma línea ideológica marcada por el Gobierno Provisional». La Constitución de 1931, «por primera vez en nuestra historia constitucional, se ocupa de modo expreso y circunstanciado del trabajo asalariado». A nivel infraconstitucional se promulgará la ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931 con la que «recibe la institución del contrato de trabajo por vez primera una regulación completa y sistemática, que supera sin duda a las ordenaciones anteriores y también a las posteriores sobre la materia». A nivel ideológico esta ley resulta «intervencionista» y «armonicista», armonicismo de larga tradición y que se iba a prolongar también en la ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931 que si bien «desde el punto de vista técnico [...] es directa heredera del Comité Paritario de la Dictadura, el ámbito jurídico-social en que uno y otro se desenvuelven es notoriamente diferente». En fin, a estas dos grandes leyes acompaña la Ley de Colocación Obrera con la que se «introducen criterios modernos, para la racionalización del mercado de trabajo». Elegido ALCALÁ ZAMORA presidente de la República y AZAÑA presidente del Gobierno, en un marco de creciente descontento patronal y obrero, continúa

la labor legislativa de la República destacando que «la libre asociación de obreros y patronos es objeto de regulación específica, por primera vez en nuestro Derecho, a través de la Ley de 8 de abril de 1932», norma que ideológicamente «se ajusta fielmente al tipo de sindicalismo moderado, responsable, disciplinado y respetuoso de la Ley encarnado en aquel momento por la UGT».

«El triunfo electoral de la CEDA en noviembre de 1933 hace cambiar profundamente el panorama político español» y, en consecuencia necesaria, el jurídico-laboral. Dentro de un marco de radicalización de posiciones políticas, el nuevo período de gobierno presenta «varias constantes en materia de legislación del trabajo: [...] revisión de la obra del bienio reformista anterior [...] preocupación por el paro obrero [...] preocupación por la [...] ascensión de las propuestas revolucionarias». En este sentido, dentro de la línea de rectificación de la legislación azañista, «que se traduce en múltiples rectificaciones y limitaciones normativas», «cita destacada merece la modificación del Jurado Mixto de Trabajo [...] por un deseo de imparcialidad». También «la cadena de huelgas que se suceden desde finales de 1933 [...] tiene un puntual reflejo en la normativa laboral de la época». Por otra parte, se dictan nuevas medidas contra el paro que «durante el bienio conservador continúa aumentando».

Cierra el capítulo el estudio de la obra normativa surgida del triunfo del Frente Popular desarrollada «en un clima social de enfrentamiento cada vez más radical» y en el que se aprecia «con toda nitidez un movimiento de reacción pendular contra la legislación del bienio conservador y sus efectos y de paralela restauración de la obra de la conjunción republicana-socialista».

* * *

El capítulo quinto examina la ideología y lenguaje presentes en «Las Leyes laborales de la guerra civil» bajo el presupuesto de la coexistencia de dos regímenes enfrentados (las «dos Españas») que producen una diversa obra normativa, de signo contrapuesto pero caracterizada, en ambos casos, por su condicionamiento bélico.

El estado republicano, resquebrajado por el levantamiento militar, desbordado por la revolución proletaria e inmerso en una profunda crisis

institucional intenta en un primer momento atajar su descomposición con la adopción de una serie de medidas destinadas tanto a regularizar el régimen de la propiedad mediante la legalización de actuaciones revolucionarias anteriores (control obrero de las empresas, colectivizaciones), como, ya en el terreno jurídico laboral, a atender las exigencias de la guerra y los requerimientos del movimiento obrero.

Durante los Gobiernos de LARGO CABALLERO aquel objetivo inicial se reorienta hacia el sometimiento del poder revolucionario a la autoridad del Estado. En el plano laboral, ello se traduce en una legislación que, marcada todavía por las exigencias de la guerra, intenta la reconstrucción de la legalidad y la detención del proceso revolucionario (normas movilizadoras, creación de campos de trabajo para condenados por los Tribunales Especiales Populares, supresión de Escuelas Sociales, implantación del «certificado de trabajo», censura de errores padecidos en la gestión obrera de las empresas, etc.). Se trata por lo demás de una legislación caracterizada por su «acusada carga ideológica, de exaltación patriótica de la revolución social, del movimiento obrero y sus organizaciones sindicales».

Esta tendencia se intensifica durante el Gobierno de NEGRÍN quien, apartándose «decididamente del dogma de la dictadura del proletariado, promueve una política reformista de orden, legalidad y disciplina». Lógicamente, la continuidad de la guerra sigue condicionando la producción normativa como prueban las distintas normas sobre incautación y movilización, exención del servicio militar «por prestar servicio en fábricas de guerra», suspensión de determinados derechos de los trabajadores, como el de vacaciones, etc. Pero al mismo tiempo se intenta la defensa de la legalidad mediante la promulgación de diversas disposiciones de signo normalizador. Así, se constituye un Jurado Mixto para elaborar las bases de trabajo de «mozos y similares de la industria y del comercio en general», se recuerda la necesidad de cumplir rigurosamente con las normas sobre trabajadores extranjeros, se aclara la composición de la «indemnización a percibir por concepto por vacaciones, se afronta el problema de la distribución de la mano de obra y la lucha contra el paro que «a pesar de la movilización militar y civil se registra», se crea un Servicio de Informaciones Sociales y Económicas, etc. También en este momento se atienden numerosas tareas reorganizadoras de la Administración Laboral y se proyectan varias refor-

mas normativas que el curso y desenlace de la guerra no permitieron materializar.

Por su parte, la legislación social del llamado «Nuevo Estado» se caracteriza en estos primeros momentos por su indefinición ideológica y natural «impregnación bélica». Típicas normas laborales de guerra son las que atienden a movilización de trabajadores, depuraciones políticas de obreros y empleados, control de determinadas empresas o creación de instituciones bélicas como el servicio de Reincorporación al Trabajo. En la misma línea se sitúa la configuración del derecho al trabajo de los prisioneros de guerra como un «derecho deber».

Consecuente con sus bases ideológicas hay también en la producción normativa del «Nuevo Estado» una patente reacción frente a la legislación republicana. El rechazo y negación del sistema parlamentario y de los partidos políticos permite concluir, amén de las concretas derogaciones expresas, que «la naturaleza del Movimiento Nacional no necesita de normas derogatorias para declarar expresamente anuladas todas cuantas se generaron por aquellos órganos...».

Sin duda, la norma laboral más importante de las promulgadas en la zona nacional durante la guerra va a ser el Fuero del Trabajo (1938). Redactado en «un tono retórico, programático y aleccionador», con clara inspiración falangista y jonsista, pero también influido por el nacional-socialismo alemán, el Fuero contiene ya en su Preámbulo el compendio de la política social y económica del «Nuevo Estado»: proclamación de la «tradición católica» del «Imperio español», configuración del Estado como «un instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria», reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, subordinación de la economía a la política, «concepción de España como unidad de destino» o, en fin, la consagración del concepto armonicista de «hermandad» de todos los elementos de la producción. Por su contenido, el Fuero del Trabajo se presenta como una carta de derechos y deberes que, frente a las tesis marxistas, enarbola la bandera del trabajo como servicio y honor y programa la actuación futura del Estado en el terreno de las relaciones laborales (limitación de jornada, descanso dominical, festividades, vacaciones, liberación de la mujer casada «del taller y de la fábrica», retribución mínima, estatalización de las bases para la regulación del trabajo, consagración del principio de estabilidad en el empleo) y en materia de seguros sociales. La

concepción joseantoniana de la titularidad sindical de los medios de producción queda, sin embargo, postergada.

En efecto, «la sustitución del pluralismo política y sindical por la unidad», verdadera «médula ideológica del Nuevo Estado», no determina, contra lo que podía esperarse en un primer momento, la integración del sindicato como pieza del Movimiento. Por el contrario, aquél se subordina al Estado y se configura como corporación de derecho público que aunque realiza la política económica del Estado, interviene en la reglamentación y vigilancia de las condiciones de trabajo o mantiene y fiscaliza organismos oficiales y educativos, «se sobrepone a una estructura económica capitalista».

La legislación de previsión social, caracterizada también en este período por su «inevitable impregnación bélica», tiene como ejes principales la protección de la familia (Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares) y la actuación frente al paro forzoso.

Por otra parte, y condicionada igualmente por la situación bélica, se va reorganizando la estructura administrativa y jurisdiccional del Nuevo Estado.

* * *

Bajo la rúbrica «El Derecho del Trabajo en la era de Franco», el capítulo sexto da cumplida cuenta de la tarea normativa acometida en el terreno laboral durante los cerca de 40 años del Régimen triunfante en la guerra civil. A efectos sistemáticos y acorde con la propia evolución del Régimen, el estudio se subdivide en cuatro grandes apartados.

El primero de ellos, que comprende el período 1939-1942, «se desenvuelve bajo el lema del totalitarismo y la autarquía», con adhesión expresa a la doctrina social de la Iglesia, institucionalización jurídico-pública de la empresa nacional-sindicalista y triunfo de las tesis relacionanistas sobre el contrato de trabajo. Los esfuerzos normativos del «primer franquismo» se orientan, dentro de las coordenadas descritas, hacia la reconstrucción nacional tras el fin de la guerra (desmilitarización y desmovilización de las fábricas nacionales, reincorporación, subsidios y protección laboral de excombatientes, creación de Escuelas de Formación Profesional, etc.), supresión de instituciones republicanas y proclamación de la autosuficiencia de una industria nacional y por extensión de unas relaciones de trabajo profunda-

mente intervenidas (reglamentación del trabajo, configuración de la Magistratura del Trabajo como jurisdicción especial dependiente del Ministerio de Organización y Acción Sindical).

Por otra parte, frente al pluralismo sindical se monta una «Organización Sindical» dependiente de FET y de las JONS, basada en los principios de «Unidad, Totalidad y Jerarquía» y cuyo objetivo principal es la ordenación económico-social de la producción.

Los primeros años de la posguerra asisten también a un gran despliegue normativo y organizativo en materia de previsión social: se implanta el Subsidio de vejez, se consolida la protección a la familia, se regula la responsabilidad de empresarios y entidades aseguradoras por accidentes de trabajo y, en fin, se crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad. También en este período aparece la ONCE como institución destinada al aprendizaje profesional de ciegos.

La segunda etapa anunciada comprende los años 1943 a 1949. En este momento el régimen se institucionaliza como una «democracia orgánica», dictándose algunas de las principales «Leyes Fundamentales» (Ley de Cortes, Fuero de los Españoles, Ley de Referendum Nacional y Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado). En el terreno laboral, la Ley de Contrato de Trabajo —construida sobre la planta de la Ley republicana de 1931— supone el abandono expreso de las llamadas «tesis relacionistas» y de la concepción comunitaria de la empresa.

Enmarcado en un proceso de intensificación de la protección legal del trabajador, se levantan las barreras intervencionistas a los incrementos salariales y se dictan diversas normas tutelares de la estabilidad en el empleo. Por otra parte, se concede mayor protagonismo a los trabajadores o *productores* dentro del sindicato, permitiendo que intervengan en la elección de sus cargos. En la misma línea se intenta la reorganización y desarrollo de los seguros sociales (creación del SOVI, ampliación del ámbito de los seguros de vejez, invalidez y enfermedad, extensión de la previsión social más allá de quienes son legalmente trabajadores dependientes —p. ej. servidores domésticos—, promulgación de diversas normas para hacer frente al paro involuntario).

La tercera etapa coincide con la liberalización económica del régimen producida durante la década de los años 50. En este momento, la conjunción de diversos factores económicos, sociales y de política exterior «da lugar a

una serie de respuestas del poder público que afectan al marco legal de las relaciones de trabajo». Son los años inmediatamente anteriores al Plan de Estabilización y en los que se intenta la modernización del Estado como prueba la promulgación de las Leyes del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo. Con todo, y aunque con un significado puramente programático, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento (1959) vuelve a insistir en el ideario falangista.

En el plano laboral, se dicta, en desarrollo de un Decreto de 1947, el Reglamento de Jurados de Empresa que institucionaliza la participación de los trabajadores en la empresa, se reduce aún más la intervención estatal en la fijación de salarios y se ahonda en la línea protectora de los trabajadores iniciada en la etapa anterior (regulación del incidente de no readmisión, intensificación del principio de estabilidad en el empleo, reconocimiento de la jubilación como un derecho y no un deber, insistencia en la formación profesional, realización de un notable esfuerzo legislativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo y previsión de responsabilidades penales y civiles para ciertas cesiones de mano de obra).

El carácter de la Organización Sindical como depositaria de la ideología falangista es puesto de relieve por varias normas de esta época. Sin embargo, ello se hace compatible con el reconocimiento de una negociación colectiva *sui generis* (Ley sobre Convenios Colectivos sindicales de 1958) y por el «entrismo» de miembros de los partidos políticos y sindicatos clandestinos en el aparato oficial sindical a través de las figuras del Jurado de Empresa y del Enlace sindical.

La década de los años 50 asiste también a la expansión de los Seguros Sociales y prepara el terreno de lo que habría de ser, ya en la década siguiente, el sistema español de Seguridad Social.

El cuarto y último período (1959-1975) se caracteriza por la transformación de las estructuras económicas y la continuidad política del Régimen. Para salvar la economía española se aprueba un Plan de Estabilización (1959) con el que se inicia el «gran cambio» de la economía española contemporánea. El neoliberalismo no se acompañó, sin embargo, de un movimiento similar en lo político. En efecto, con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado se culmina el proceso de institucionalización del Estado Nacional.

La puesta en marcha del Plan de Estabilización tuvo una «primera

incidencia negativa sobre el empleo que el Estado de aprestó a corregir» mediante la adopción de diversas medidas (desarrollo de la ley de colocación, asistencia a trabajadores en desempleo involuntario, formación profesional, protección frente a despidos por el «reajuste orgánico de las empresas», creación de los Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro, creación por Ley de 22 de julio de 1961 del seguro por desempleo, estímulos a la contratación de trabajadores «de edad madura» y disminuidos, persecución de contrataciones y empleo fraudulentos). Considera el autor «pieza fundamental de la política de empleo» de esta etapa «la ordenación de los flujos migratorios hacia otros países de Europa» que alcanza su momento culminante con la Ley de Emigración de 1971.

La modernización de las relaciones laborales en este momento se asienta sobre la consolidación definitiva de la figura del contrato de trabajo como eje institucional del Derecho del Trabajo, y discurre a través de la racionalización salarial (Decretos de 1960 y 1973 sobre Ordenación del Salario, implantación del salario mínimo interprofesional), la eliminación de discriminaciones de la mujer trabajadora, «basadas —según confiesa la Ley de 22 de julio de 1961— en situaciones sociológicas pertenecientes al pasado», y participación de los trabajadores en los órganos administrativos de las sociedades y en las empresas.

En el terreno de las relaciones colectivas son evidentes los esfuerzos oficiales por actualizar el régimen de los sindicatos y, en especial, dotar de un régimen de garantías a los trabajadores con cargo electivo sindical. En 1971 se promulga la Ley Sindical que —además de servir para adecuar las normas anteriores a las exigencias de la Ley Orgánica del Estado de 1967— intentó la liberalización del sistema sindical aunque sin llegar a producir una transformación sustancial del mismo, razón que motivaría el rechazo tanto de los ortodoxos del franquismo, como de quienes propugnaban una verdadera libertad sindical. Las reformas del período también alcanzan a la peculiar negociación colectiva desarrollada en el seno de la Organización Sindical. Así, la Ley de Convenios Colectivos de 1973, sin llegar a eliminar el sistema de las Reglamentaciones de Trabajo, sí amplía la capacidad y autonomía de los sujetos negociadores «en el seno de la Organización Sindical».

El reconocimiento expreso de los conflictos colectivos se produce ya en 1962 al dictarse un Decreto «sobre procedimientos de formalización, conci-

liación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo» y continúa tres años más tarde cuando la modificación del art. 222 del Código Penal deja fuera de la interdicción penal a la generalidad de las huelgas. No obstante, habría que esperar hasta 1975 para que el Decreto-Ley de 22 de mayo de 1975 abriese «de modo expreso la posibilidad de que la huelga pueda ser laboralmente lícita».

En el ámbito de la Seguridad Social, la preocupación dominante en el período aludido es la reducción de costos y aumento de la eficacia asistencial y gestora. Por otra parte, «los repetidos intentos de planificación de la seguridad social emprendidos en décadas anteriores culminan en esta etapa (...) con una 'profunda reestructuración' de la Seguridad Social». El 28 de diciembre de 1963 se aprueba la Ley de Bases de Seguridad Social y en 1966 su Texto articulado I. Pocos años más tarde, la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social, aun rectificando en algunos extremos la concepción del texto de 1966, insiste en el carácter dinámico de la Seguridad Social y en la necesidad de su perfeccionamiento. La reforma de la Seguridad Social culmina con la promulgación de la Ley General de la Seguridad Social (1974).

La modernización de la Administración del Estado llevada a cabo en el período examinado alcanza también a la Administración laboral y sus procedimientos. En 1960 se aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo; poco después se regula el procedimiento de imposición de sanciones por infracciones de leyes sociales y liquidación de cuotas de la Seguridad Social y la Ley Reguladora de la Inspección de Trabajo. La obra reformista culmina con importantes reformas orgánicas y procesales de la Jurisdicción Social.

* * *

El séptimo y último capítulo se ocupa de «las leyes laborales de la transición democrática» y abarca el período comprendido entre la muerte de Franco (1975) y la promulgación de la Constitución Española (1978).

Sobre un escenario político y social extremadamente confuso y en medio de una grave crisis económica, los Gobiernos de la Monarquía se adentran por un camino irreversible de reformas institucionales que en el terreno laboral encontrarían inmediato reflejo en la Ley de Relaciones