

## **APLICACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO A LOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN**

JUAN RIVERO LAMAS

*SUMARIO: — I. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL A SU SERVICIO. — II. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA DE LA LEY 3/1993 Y LAS DIFERENCIAS EN EL TRATAMIENTO NORMATIVO DEL PERSONAL EMPLEADO EN LAS CÁMARAS. — III. SUPUESTOS DE APLICACIÓN PLENA DEL RÉGIMEN LABORAL. — IV. CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS EMPLEADOS DE PLANTILLA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 3/1993. — V. GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LOS EMPLEADOS EN EL DECRETO DE 1936 Y PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPIDOS POR CAUSAS RELATIVAS A SU PERSONA O A SU CONDUCTA. — VI. LA EXCEDENCIA FORZOSA, LOS PLANES DE REORGANIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LOS ANTIGUOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO. — VII. SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA DIVERSIFICACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL DE LOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN LA LEY 3/1993: CONSIDERACIONES FINALES.*

### **I. — ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL A SU SERVICIO**

1. Una trayectoria histórico legislativa sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación ha de comenzar registrando su origen francés, durante el Antiguo Régimen. Sin embargo, tras haber sido suprimidas "con la masacre de corporaciones y asociaciones que acompañó a la revolución Francesa, se rehabilitaron inmediatamente con Napoleón, que las dotó de unas funciones (incluyendo la consultiva a la Administración) y una estructura que son las que consagraron definitivamente el modelo y aseguraron su expansión por toda la Europa continental, donde han llegado a ser una parte más de primera signifi-

---

\* El presente trabajo es la contribución del autor al Libro Homenaje dedicado al Profesor Juan Antonio SAGARDOY BENGOCHEA, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid, por sus compañeros, amigos y colaboradores.

cación en el panorama institucional del sistema público económico”<sup>1</sup>. Inicialmente, aparecieron en España como asociaciones voluntarias, por obra del Real Decreto de 9 de abril de 1906, durante el gobierno de O'Donnell; pero la experiencia debió resultar “notoriamente insuficiente”<sup>2</sup>, por lo que la Ley de 29 de julio de 1911 adoptó definitivamente el modelo francés, configurando a las Cámaras como “organismos oficiales” y como “cuerpos consultivos de la Administración”.

La Ley de 29 de julio de 1929 aprobó las Bases para la organización de estas entidades, añadiendo a su carácter de cuerpos consultivos de la Administración pública (Base 2ª), el de “organismos oficiales dependientes del Ministerio de Fomento” (Base 1ª). También estableció la disposición legal mencionada, que cada Cámara tendría, además de los cargos representativos, un Secretario permanente retribuido, con voz consultiva, sin voto y nombrado libremente por la Corporación (Base 4ª). El Reglamento orgánico contenido en el Real Decreto de 26 de julio de 1929, introdujo, además, otro concepto importado del Derecho francés, por el que se atribuía a las Cámaras la condición de “establecimientos públicos”, sin duda para acentuar su integración administrativa<sup>3</sup>. La norma reglamentaria confirmaba la competencia de cada una de las Cámaras para poder aprobar un reglamento de régimen interior, parte de cuyo contenido era la organización del trabajo y las plantillas del personal. Con posterioridad, el Decreto de 13 de junio de 1936, dictado bajo la presidencia de Manuel Azaña, relativo a los “derechos y garantías de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación”, concedió a todo el personal de las Cámaras “una situación análoga a la de los secretarios” (Preámbulo), extendiendo a todos los niveles profesionales la inamovilidad que el artículo 57 del Reglamento de 26 de julio de 1929, reconocía a aquéllos (art. 1º).

1. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación ante el Derecho”, *RAP*, nº 139 (1996), pág. 153.

2. MARTÍN RETORTILLO, S.: “Funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación”, *REDA*, nº 90 (1996), pág. 185.

3. Esta variante de importación francesa –la calificación como “establecimiento público”– es preciso decir que ya entonces se había relativizado por el propio *Conseil d'Etat* francés, en la decisión sobre la “Association Syndicale du Canal de Cignac”, de 9 de diciembre de 1899, que reconocía a esta asociación privada el carácter de establecimiento público, pero negaba que formara parte de la Administración, pese a que sus fines se inscribiesen “en la obra de la Administración” y de habersele concedido privilegios especiales, como la prohibición de que los tribunales ordinarios despacharan mandamientos de ejecución sobre sus bienes. Aún más, con el importante *arrêt Monpeurt*, de 31 de julio de 1942, se abriría “aún más el abanico de posibilidades de intervención de sujetos privados en la realización de funciones y servicios públicos”, rompiéndose “la antigua creencia de que el Derecho Administrativo se montaba sobre tres elementos (sujetos-medios-fines) de carácter necesariamente públicos, ‘dogma’ cuya bancarrota actual es tan aparente y generalizada...” (LÓPEZ MENUDO, F. y otros: *Estudios jurídicos sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*, Junta de Andalucía, Madrid, s/f, p. 16).

2. Como se ha podido decir<sup>4</sup>, las Cámaras “salieron con bien del envite que, en su voracidad para absorberlas, planteara en su momento la Organización Sindical”, quedando testimonio de ello en la Disposición Adicional 4ª de la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, y también en el Decreto 129/1974, de 2 de mayo, que aprobó el Reglamento General de aquéllas. Esta norma reglamentaria atribuye al Pleno de la Cámara elaborar y proponer al Ministerio el reglamento de régimen interior (art. 29, e), así como “la adopción de todo tipo de acuerdos” sobre el secretario y el personal retribuido de las Cámaras. No obstante, en materia de personal se acentuaba la dependencia administrativa de estas entidades, ya que correspondía al Ministerio de Comercio aprobar, por Orden Ministerial, un reglamento de los secretarios y del resto del personal de las Cámaras, que debía recoger, en lo posible, “sin merma de los derechos adquiridos, las normas reguladoras de esta materia actualmente vigentes” (Disposición Adicional 1ª, párrafo 2º).

3. La Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, también recoge, una definición de éstas “como corporaciones de derecho público”, partiendo de su participación en la naturaleza de las Administraciones públicas (Exposición de Motivos). A tal efecto, se invoca la doctrina del Tribunal Constitucional recaída en la Sentencia 96/1983, relativa al proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que se convertiría luego en la Ley 12/1983. La Ley de 1993 también les atribuye el carácter de “órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen”. De otra parte, se destaca que, además de las competencias de carácter público atribuidas por la Ley y de las que les pueden delegar las Administraciones públicas, las Cámaras “tienen como finalidad la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación y la prestación de servicios a las empresas...” (art. 1º, nº 2)<sup>5</sup>.

4. MARTÍN RETORTILLO, S.: “Funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio...”, cit., pág. 187.

5. Aparecen, así, en la configuración legal presente tres niveles competenciales desde una perspectiva jurídico-pública: las funciones públicas que la Ley les atribuye expresamente (art. 2º, nº 1); las que, también como funciones propias se derivan de la representación de los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación, y –finalmente– las que les pueden encomendar las Administraciones Públicas, preferentemente las Comunidades Autónomas (art. 2º, nº 2), que tan sólo se enumeran a título enunciativo, ya que corresponde a estas últimas determinarlas “en la forma y con la extensión que se determina”. La administrativización de las Cámaras se pone también de relieve a lo largo del articulado de la Ley en lo que afecta a la integración de su régimen: éste se ha de ajustar a lo previsto en la Ley 3/1993, y a las normas de desarrollo que se dicten por la Administración Central o por las Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia; pero también les será aplicable, “con carácter supletorio”, la legislación correspondiente a las Administraciones Públicas que se refiera a “la estructura y funcionamiento” de éstas, si bien se excluyen, sin embargo, “la contratación y el régimen patrimonial”, que “se regularán en todo caso por el derecho privado” (art. 1º, nº 3).

Con carácter general, la Ley 3/1993 establece respecto del personal de las Cámaras que "quedará sujeto al Derecho Laboral" (art. 7.2), debiéndose incluir en el reglamento de régimen interior que ha de proponer el Pleno Corporativo y aprobar la Administración tutelante, constituida actualmente por las Comunidades Autónomas correspondientes, entre otros extremos, "el régimen de personal al servicio de la Cámara". Esta previsión sobre el personal de estas entidades es preciso completarla con la norma contenida en la Disposición Transitoria 8ª, cuya reproducción literal parece incuestionable a los efectos que se persiguen en este trabajo:

"Al personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre al servicio de una Cámara, o del Consejo Superior, al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936, y figure incluido en la plantilla establecida por el artículo 2º del mismo, le será aplicable dicho régimen de personal. Al resto de los empleados de las Cámaras y del Consejo Superior, así como al que se contrate a partir de la entrada en vigor de esta Ley, le será de aplicación la Legislación Laboral".

4. Las clasificaciones doctrinales que se han vertido sobre las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, esto es, en definitiva, la cuestión relativa a su naturaleza jurídica, nos remite a esa compleja realidad que es la Administración Corporativa. Su tratamiento jurídico por la doctrina administrativa reciente ha seguido muy de cerca los cambios legislativos y la jurisprudencia constitucional al respecto<sup>6</sup>. En conclusión, los planteamientos doctrinales en torno a estas entidades corporativas ponen de manifiesto que hay apoyatura suficiente para afirmar la naturaleza de personas jurídico-públicas de las Cámaras de Comercio. Lo cuestionable es que se integren en la Administración del Estado, ya que no forman parte del sistema institucional de éste. Sería posible hablar de descentralización corporativa si no fuera porque la STC 89/1989 excluye que las Corporaciones de Derecho público se puedan considerar entes públicos descentralizados. Pese a ello, la tesis mayoritaria en el presente se decanta por su encuadramiento, más o menos intenso, en el sistema de las Administraciones públicas de los entes corporativos, siempre que éstos ejerzan funciones públicas.

Por lo que respecta a las últimas señalizaciones contenidas en la jurisprudencia constitucional, y en concreto las de la STC 107/1996, de 12 de junio (Pleno), hay que poner de manifiesto que las Cámaras de Comercio han reci-

6. Fundamentalmente, FANLO LORAS, A.: *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales*, Civitas-Prensas Universitarias de Zaragoza, Madrid, 1992; *idem.*: "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", en MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. (Dir.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas. Unión Profesional, Madrid, 1996; LÓPEZ MENUDO y otros: *Estudios jurídicos sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía*, cit.

bido un refuerzo en su consideración como entidades integradas en la Administración corporativa. El TC proporciona una definición de ésta desde el punto de vista constitucional: la integran, "en términos generales... diversas agrupaciones sociales, creadas por voluntad de la Ley en función de diversos intereses sociales, fundamentalmente profesionales, dotadas frecuentemente de personalidad jurídico-pública y acompañadas también, frecuentemente, del deber de afiliarse a las mismas". Según el TC, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación encuentran "un apoyo en el artículo 52 CE con el que no contaban otras Cámaras", encomendando este precepto a la Ley un particular protagonismo en la configuración completa de estas organizaciones profesionales. En definitiva, la personificación jurídico-pública predomina, según el TC, en la conformación de esta Administración Corporativa, con mermas de su base asociativa, hasta el punto de que "sólo en términos muy latos puede hablarse de que existe una asociación en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la adopción de fines determinados, también libremente, por los miembros que la integran". Todo ello lleva a concluir al TC, en la Sentencia 107/1996, que "estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incurrirse (pese a contar con una base asociativa en el sentido señalado), sin profundas modificaciones, en el ámbito de los artículos 22 y 28 CE.

5. Cuanto se ha expuesto con anterioridad sobre la personalidad jurídico-pública de las Cámaras de Comercio guarda íntima conexión con la inaplicación del Derecho del Trabajo a sus empleados por la jurisprudencia. En efecto, durante un largo período de tiempo, y pese a los cambios de la legislación laboral que imperaban la consideración de trabajadores para los empleados de las Cámaras, la jurisprudencia insistía en asimilar a estos a los funcionarios públicos, reparando a tal fin en la personalidad atribuida a las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público en los Reglamentos de 1929 y 1974; asimismo, se invocaba expresamente el Decreto de 13 de junio de 1936 en lo que respecta al mandato en él contenido sobre la asimilación con los Secretarios de estas entidades. Esta fue la línea seguida por el TCT, de forma ininterrumpida, entre 1968 y 1978<sup>7</sup>.

Sin embargo, la exigencia por la legislación laboral de contar con una suficiente cobertura legal para excluir la calificación como contrato de trabajo de la prestación personal de servicio al Estado, Corporaciones Locales y Entidades Públicas Autónomas —exigencia contenida por primera vez en la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales (art. 2º, a) y después en el ETT de 1980, art. 1º, 3.a— va a determinar una progresiva toma de conciencia

7. SS. TCT 26 marzo 1968, 25 septiembre 1970 y 18 diciembre 1975 (esta última Ar. 5083 que cita las dos anteriores). También la de 18 diciembre 1978 (Ar. 7222).

por la doctrina científica y por la jurisprudencia sobre la inclusión en el ámbito laboral de los empleados de las Cámaras de Comercio<sup>8</sup>. A la altura de 1988, Ramírez Martínez y Sala Franco<sup>9</sup> concluían que la relación de las Cámaras con su personal era laboral y estaba sometida al Derecho del Trabajo, aún cuando se tratara de relaciones que, con anterioridad, pudieron ser calificadas de extralaborales<sup>10</sup>.

La ruptura de la línea jurisprudencial interpretativa del vínculo de las Cámaras con sus empleados se va a producir, primero, con la STS (Soc.) de 10 diciembre 1991<sup>11</sup> y, definitivamente, con la posterior de la misma Sala dictada, en unificación de doctrina, de 13 de junio de 1992<sup>12</sup>, decisiones que incluyen un conjunto de argumentos que pueden considerarse complementarios<sup>13</sup>. Sin

8. Ello no obstante, todavía una Sentencia del TS (Soc) de 25 de mayo de 1984 (Ar. 3.087) excluye de la Jurisdicción Social el conocimiento de la reclamación de un ordenanza-cobrador de la Cámara de Comercio de Madrid, por el carácter de Corporación de Derecho Público de las Cámaras, "a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de su Reglamento General autorizado por Decreto de 2 de mayo de 1974, después modificado por el Real Decreto de 23 de marzo de 1978...", correspondiendo, según estas disposiciones, a la Jurisdicción Contencioso-administrativa el conocer de la impugnación de resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno de las Cámaras.

9. Vid., "Naturaleza jurídica de la relación de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", en *AL*, 1989, t. 1, IV, págs. 35-45.

10. Asimismo, los autores mencionados afirmaban respecto del Decreto de 13 de junio de 1936, que calificaban de "norma general de contenido específicamente laboral", que no se podía entender derogado, "salvo lo que fuera contrario a la normativa laboral común, pese a lo dispuesto en su momento por la Ley de Reglamentaciones de 1942 (Art. 21: «quedan derogados todos los preceptos que se impongan a lo expuesto en la presente Ley»), porque no puede entenderse que el monopolio normativo atribuido por esa Ley al Ministerio de Trabajo tuviera carácter retroactivo". *Op. cit.*, pág. 45.

11. Ar. 9045.

12. Ar. 5610.

13. La Sentencia de 10 de diciembre de 1991 parte de la doctrina reiterada por la Sala (Soc), recogida, entre otras, en la Sentencia de 8 de junio 1990 (Ar. 5042), según la cual "lo fundamental para determinar la adscripción al área de la contratación administrativa, con exclusión de la laboral, no es la naturaleza del servicio prestado, sino la existencia de una normativa con rango de Ley que la autoriza y su sometimiento a la misma...". A continuación, la Sentencia precitada sale al paso de la calificación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, como Corporaciones de Derecho Público: "Es cierto que tanto en dicha Ley de Bases (de 29.6.1911), como en el R.D. Ley 26.7.1929..., como en el vigente ..., se define a las Cámaras ..., como Corporaciones de Derecho Público, pero también lo es que, de ahí, no puede concluirse, sin más, que sus empleados sean funcionarios públicos; no hay duda, como reconoce la doctrina científica más autorizada, que se trata de una prestación de servicios retribuida y regulada por normas administrativas, a antes públicos de naturaleza corporativa, como son las Cámaras, pero éstas no son por su esencia y en su totalidad verdaderas Administraciones Públicas...". Este argumento se reitera en la STS (Soc) de 13 de julio de 1992, dictada en unificación de doctrina.

embargo, las precitadas decisiones de la Jurisdicción Social se limitan a dejar inaplicadas disposiciones reglamentarias sobre las Cámaras y, entre ellas, expresamente el Decreto de 13 junio 1936; como no podía ser, por lo demás, de otra manera, ya que la inaplicación es la "máxima sanción que sobre la norma reglamentaria y legal pueden imponer los órganos judiciales no pertenecientes al orden contencioso-administrativo", a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la LOPJ<sup>14</sup>.

Un planteamiento paralelo, aunque con características propias, contienen dos sentencias del TS, de las Salas de lo Contencioso-Administrativo, de 8 noviembre 1971<sup>15</sup> y 19 febrero 1993<sup>16</sup>.

En la STS de 13 de julio de 1992, se refuerza la argumentación con una matización más: "ni en la citada Ley de Bases (de 1911) ni en el Real Decreto Ley de 26.7.1929 figura mención alguna a los empleados de las Cámaras para atribuir naturaleza administrativa a la correspondiente relación. Es cierto que el Decreto de 13.6.1936... marca tendencia, en lo que se refiere a su inamovilidad, de acercamiento al régimen funcional... (...). Sin embargo, la normativa expuesta no atribuye la condición de funcionarios públicos a los empleados retribuidos de las Cámaras ni tampoco determina que su relación se rija por normas administrativas o estatutarias. El rango jerárquico de las indicadas normas también impediría mandato en tal sentido; es expresivo al respecto lo que dispone el art. 1.3.a) del Estatuto de los Trabajadores. Su contenido se limita, como ya se ha expuesto, a apuntar una vía jurisdiccional que no procede, teniendo en cuenta lo establecido por el art. 9.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por los arts. 1 y 2 del TALPL".

14. DIEZ PICAZO, L.M.: "Anulación de las normas (Derecho Constitucional)", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. I, Civitas, Madrid 1995, pág. 482.

15. Ar. 4739. En esta Sentencia se trata de la reclamación de la hija de un ex-secretario de la Cámara de Comercio e Industria de Valladolid, que había fallecido siendo tal en 1932, reclamando muchos años después aquella la pensión de Clases Pasivas que su padre hubiera podido causar. El TS no admite la prescripción, aplicando en tal sentido al Estatuto de Clases Pasivas de 26 de octubre de 1976 y la Ley de 24 de diciembre de 1964. Por lo demás, la Sentencia está toda ella dedicada a argumentar que los Secretarios de las Cámaras no son funcionarios públicos del Estado ni les es de aplicación el Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 1926. Sin embargo, en el Considerando 3º, *in fine*, se hace una afirmación *obiter dictum*: "por lo que es fácil advertir que esa consideración de funcionarios públicos viene circunscrita... exclusivamente con la actuación de los empleados de las Cámaras en la formación de dichas estadísticas, y que dota a los mismos (piénsese en los efectos probatorios de sus actos) de toda la fuerza documental que deriva de que las actuaciones hayan sido practicadas por funcionarios públicos y que es, sin duda, lo que las últimas frases del artículo 29, al decir 'de funcionarios públicos con toda su autoridad y prerrogativas', perseguía al considerarles como funcionarios públicos exclusivamente para la formación de dichas estadísticas, y por ello no es posible considerarles a otros efectos que no sean los expuestos como Funcionarios Públicos del Estado...". Es obvio, por lo demás, que si la mencionada STS (4º), de 8 de noviembre de 1971, hubiera negado, de entrada, el carácter de funcionario público de los Secretarios y demás funcionarios de las Cámaras no hubiera podido entrar a conocer sobre el fondo, cosa que sí hizo. De ahí el tenor literal del Considerando 4º: "Que en ninguna de las normas dictadas por el Estado sobre regulación de las Cámaras de Comercio, como lo son el Reglamento de 26 de julio de 1929; Ley de 9 de julio de 1932; Decreto de 13 de junio de 1936, aparece dispuesta la aplicación a los Secretarios y demás empleados de dichas Cámaras del Estatuto de Clases Pasivas de 1926...".

La cuestión subyacente en la jurisprudencia últimamente citada reside en la interpretación y alcance que procede reconocer a la exclusión contenida en la letra a), nº 3, del artículo 1º del ETT, actualmente contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Este precepto requiere de una cuidadosa exégesis porque su redacción plantea dificultades que no es fácil de resolver partiendo de una interpretación puramente literal, y que en lo relativo al personal de las Cámaras ya se ha llevado a término de forma brillante en nuestra doctrina<sup>17</sup>.

6. Tras lo expuesto no se puede señalar que haya significado un cambio legislativo trascendental la entrada en vigor de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, cuyo artículo 7º se limita a reconocer expresamente que todo el personal al servicio de las Cámaras, así como los ligados al Consejo Superior, quedan sujetos al Derecho Laboral. Sin embargo, la Disposición Transitoria Octava distingue entre, de una parte, el régimen aplicable al personal que formara parte de la plantilla de las Cámaras o del Consejo Superior en la fecha de entrada en vigor de la Ley y hubiera sido contratado al amparo del Decreto de 13 junio 1936 y, de otra, el resto de los empleados de aquéllas, esto es, que no pertenecieran a la plantilla o que se contrate a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/1993.

Con este último cambio legislativo, aparecía un nuevo problema: el de calificar la naturaleza y el régimen del personal de plantilla de las Cámaras que venía prestando sus servicios al amparo del Decreto de 13 junio 1936, como muy pronto se puso de manifiesto en las discrepancias que se producían en las decisiones de Salas diferentes de un mismo Tribunal Superior de Justicia<sup>18</sup>.

16. Ar. 6836. Esta STS (3ª) de 19 de febrero de 1993, niega de plano la condición de funcionarios públicos, anula la Sentencia de la Sala de de la CA del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 8 de febrero de 1990, y declara como prevalente la doctrina sentada en la Sentencia de la antigua Audiencia Territorial de Sevilla de 6.3.1989. Todo ello, con base en que: "...falta la nota esencial de adscripción por una relación de servicios profesionales (empleo) a la Administración Pública o el haber ingresado a su servicio como tales. Son solamente empleados contratados por las Cámaras y vinculados a las mismas por una relación laboral...". La anulación de esta sentencia no incide, sin embargo, en el Decreto de 13 de julio de 1936, sino en las Resoluciones de la Dirección General de Comercio y Artesanía de la Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía de 12 de agosto de 1988, impugnadas en el recurso contencioso-administrativo donde se dictó la sentencia revisada.

17. RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.-SALA FRANCO, T.: "Naturaleza jurídica de la relación de los empleados de las Cámaras de Comercio...", cit., págs. 37-44.

18. Vid., al respecto, la STSJ (Soc.) de Cataluña, de 24 mayo 1995 (Ar. 1995), que aunque referida a situaciones anteriores a la vigencia de la Ley 3/1993, trae a colación esta última para manifestar que: "las Cámaras no son Administración Pública, sino Corporaciones de Derecho Público con personalidad jurídica y plena capacidad conforme al artículo 1.1 de la Ley 3/1993, de

7. En nuestra doctrina científica, el tratamiento del haz de problemas que plantea la aplicación de la Disposición transitoria 8ª de la Ley 3/1993 ha sido objeto de un cuidado y responsable estudio de SEMPERE NAVARRO y LUJÁN ALCARAZ<sup>19</sup>. El punto de partida de los autores se sitúa en considerar que la mencionada Disposición Transitoria respondía a un propósito del legislador de introducir una exclusión constitutiva en el ordenamiento laboral para el personal de las Cámaras que prestaba sus servicios en éstas en el momento de la entrada en vigor de la Ley 3/1993. Esta era, según los autores, "una opción de política legislativa formalmente intachable, cuya traducción normativa recogía las enmiendas presentadas por distintos grupos parlamentarios en los que había una coincidencia sustancial". No obstante, "los términos en que aparece redactada la exclusión son sumamente confusos y en sí mismos inaplicables"; aún más, según los citados autores, la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 3/1993 está "redactada sobre presupuestos erróneos". Todo ello les lleva a afirmar que, pese a que "una interpretación teleológica podría salvar tales obstáculos, parece preferible postular la inocuidad de la citada norma de Derecho Transitorio y afirmar la global y clara sujeción al Derecho del Trabajo de los empleados al servicio de las Cámaras, al margen de cuál sea su fecha de ingreso en tal actividad"<sup>20</sup>.

El punto de partida que se propone en este trabajo reconoce también la opción que tenía a su disposición el legislador; pero, a partir de la misma, se considera inexcusable realizar una labor hermenéutica para brindarle capacidad aplicativa a la Disposición Transitoria 8ª. Ciertamente, el legislador podía, a través de un precepto legal, bien excluir del ámbito laboral —aunque fuera con carácter transitorio— a un colectivo de empleados delimitado

22 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; por ello, si no son Administración Pública sus empleados no son funcionarios públicos, conforme se deduce también de los artículos 1.3 y 7.2 de la citada Ley en los que se establece la sujeción al derecho laboral de todo el personal a su servicio...". En contraste, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo TSJ de Cataluña, de 23 junio del mismo año (Sentencia nº 395), resolviendo un recurso interpuesto por los componentes del denominado Consejo de Funcionarios de la Cámara, el Tribunal expresa lo siguiente (Fj. nº 4): "De este precepto transcrito (Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993) se desprende que el legislador de 1993 reconoce la existencia de personal laboral al servicio de las Cámaras o del Consejo Superior, y a la vez la existencia de otra clase de personal que tiene un régimen especial, el previsto en el Decreto de 1936, siempre que figure incluido como tal. Ello lleva al Tribunal a la conclusión de que este último personal goza de un régimen jurídico 'cuasi-funcionario', pero sin llegar a ser funcionario, pues de ser así hubiera sido equiparado por el legislador a este último".

19. Vid., "Una exclusión constitutiva y confusa: el personal de las Cámaras de Comercio preexistente a la Ley 3/1993", *Temas Laborales (Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social)*, nº 28 (1993), págs. 3-28.

20. *Op. cit.*, pág. 28, especialmente.

normativamente, o bien configurar un régimen laboral particular para ese mismo sector de empleados que respetara una situación normativa y contractual anterior; esto es, el régimen laboral, que también afirma como de general aplicación el texto de la Ley para la generalidad del personal, junto a la atribución a la Jurisdicción Laboral del conocimiento de las cuestiones contenciosas que este personal llegue a plantear con ocasión de sus relaciones de trabajo y de protección de la Seguridad Social (art. 24.2 de la Ley 3/1993). Optar por esta segunda posibilidad —esto es, por conservar un régimen contractual y normativo anterior—, supone admitir que la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 3/1993 no es posible interpretarla, pese a su deficiente técnica jurídica y a que induce al error su lectura literal, como una disposición que suponga una quiebra del régimen laboral aplicable al personal de las Cámaras. En sentido diferente, constituye la pieza de un *continuum* que trata de modular el tránsito desde un régimen que garantizaba mayores derechos en punto a la estabilidad en el empleo —régimen que se mantiene subsistente para los empleados que estaban incorporados a las plantillas de las Cámaras o del Consejo Superior en la fecha de entrada en vigor de la Ley— a otro régimen laboral general aplicable a los de nuevo ingreso y a quienes no estaban integrados en las plantillas.

Este punto de partida exige del intérprete dos tareas preliminares: de una parte, diferenciar las etapas de una regulación para coherencia con ellas el Derecho que debe aplicarse, tomando razón a tal fin de la finalidad que persigue la disposición de derecho transitorio; de otra, la búsqueda de un sentido y operatividad a una regulación legal que, en principio, debe tener un cauce aplicativo para que no se convierta en letra muerta, en una declaración privada de fuerza de obligar, lo que sólo podría predicarse con base en una manifiesta inconstitucionalidad —que difícilmente se puede apreciar en el caso estudiado— o por su absoluta falta de lógica para articular un mandato normativo.

Excluida la inoperancia reguladora del punto 1º de la Disposición transitoria 8ª, procede a continuación afirmar que su proyección normativa no tiene como objeto apartar de la aplicación del Derecho del Trabajo a un grupo de empleados de las Cámaras de Comercio, ni conformar un régimen en el que se mezclen normas laborales y administrativas, entre otras razones porque el Decreto de 13 junio 1936 ha subsistido como disposición reglamentaria laboral no derogada ni declarada nula por sentencia jurisdiccional, pese a la inclusión de todos los empleados de las Cámaras en el ámbito jurídico laboral desde la Ley de Relaciones Laborales de 1976, ante la inexistencia de una disposición legal que prestara cobertura para la exclusión de tal ámbito.

Si las consideraciones anteriores nos conducen a afirmar la virtualidad reguladora de una disposición de rango legal provista de las características que reviste la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, es obligación del intérprete desarrollar un esfuerzo constructivo que le permita explicitar y de-

finir lo que puede aportar como regulación diferenciada tal disposición al régimen laboral aplicable a los empleados de las Cámaras, a los cuales se refiere el párrafo 1º de la Disposición Transitoria 8ª. En definitiva, y pese a los defectos de técnica jurídica y a la obsolescencia de la mayoría de los preceptos del Decreto de 13 junio 1936, hay que afirmar que esta disposición, de rango reglamentario originariamente, constituye tras la promulgación de la Ley 3/1993 un complemento de ésta, y que continúa produciendo efectos jurídicos con carácter transitorio junto con el bloque regulador previsto para su puesta en práctica (los Reglamentos de régimen interior de las Cámaras), para el personal que constituye el centro de imputación subjetivo del párrafo 1º de la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 3/1993. Sin duda, esta reconstrucción del régimen jurídico aplicable a este sector del personal de las Cámaras de Comercio obliga al intérprete a situarse en una perspectiva hermenéutica teleológica y sistemática, yendo más allá de la literalidad de los preceptos, pero sin perder de vista los derechos de referencia que se garantizaban en la Disposición reglamentaria mencionada y los instrumentos jurídicos previstos para su aplicación.

## II. — LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA DE LA LEY 3/1993 Y LAS DIFERENCIAS EN EL TRATAMIENTO NORMATIVO DEL PERSONAL EMPLEADO EN LAS CÁMARAS

1. El origen de la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Bases 3/1993 arranca de la aceptación de las enmiendas y de la propuesta de una nueva redacción de la Ponencia al texto del Proyecto de Ley que, tras ser aprobado por la Comisión del Congreso, no fue modificado en el Senado. Sin embargo, en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes, figuraba una redacción de la Disposición mencionada que tenía por finalidad eliminar cualquier duda sobre la aplicación de la legislación laboral, sin reserva alguna, al personal de las Cámaras que viniera prestando servicios al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936 y figurase incluido en las plantillas<sup>21</sup>.

Por consiguiente, el texto de partida con el que se inicia la trayectoria legislativa en las Cortes de la Ley básica de las Cámaras contiene un doble aspecto, como se ha puesto de manifiesto<sup>22</sup>: se constataba la existencia de em-

21. En concreto, tal redacción era la siguiente: "Al personal que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentre al servicio de una Cámara al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936, y figure incluido en la plantilla establecida en el artículo 2º del mismo, le será aplicable la legislación laboral".

22. SEMPERE NAVARRO, A.V. -LUJÁN ALCARAZ, J: Op. cit., págs. 8-9.

pleados en régimen administrativo y se declaraba su sujeción al Derecho del Trabajo. Se trataba así, pura y simplemente, de la mera aplicación del 'principio de orden normativo'. La nueva Ley establecía una regulación general que derogaba las disposiciones anteriores y sometía a su imperio también las relaciones que habían nacido bajo la vigencia de una normativa anterior, siendo de aplicación a todos los empleados el Derecho del Trabajo, sin mención ni reserva alguna a la conservación de derechos adquiridos por haber sido contratados los empleados al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936.

A este precepto se presentaron enmiendas por todos los grupos parlamentarios excepto por el Grupo del partido del Gobierno —esto es, por el Grupo del PSOE—, en gran medida coincidentes<sup>23</sup>, que determinaron que la Ponencia propusiera un nuevo texto de tal Disposición Transitoria Octava a la Comisión, que fue aprobado y que es el recogido en el texto de la Ley de Bases 3/1993. No es de extrañar que, para recoger el común sentir de los grupos parlamentarios enmendantes, la ponencia optara por proponer a la Comisión el texto que recogió la Ley definitivamente. La solución adoptada suponía que el respeto de un régimen propio para los empleados de referencia sólo era posible en el momento de entrada en vigor de la nueva Ley mediante el establecimiento por ésta, *ex novo*, de una exclusión parcial de la legislación laboral común, y remitiendo la configuración del régimen laboral para esta parte excluida, al que resultara de aplicar en su integridad una disposición reglamentaria parcialmente derogada, pero que recobraba plena vigencia, como régimen especial aplicable, en todo aquello que no fuera incompatible con la calificación como trabajadores. Se conformaba así un bloque normativo regulador integrado por componentes de la legislación laboral común más los elementos diferenciales aportados por el Decreto de 1936 y los Reglamentos de

23. En las enmiendas presentadas hay un propósito sustancial común, pero no una solución técnica uniforme para plasmarla en la Ley: así, un grupo parlamentario (CDS) proponía que se sustituyera la frase "le será aplicable la legislación laboral" por, "se le respetará su situación actual, con el carácter a extinguir" (Enmienda 25); otro grupo (PNV) propuso también eliminar la referencia a la legislación laboral para que a tal personal le fuera aplicable "el régimen jurídico vigente", si bien con la posibilidad de "optar a la conversión de su puesto de trabajo, sujetándose en este caso a la legislación laboral" (Cit., Enmienda 61); en dos enmiendas del Grupo Mixto (nº 21 y 116) también se propone que los Secretarios y el personal que a la entrada en vigor se encuentren prestando servicios en las Cámaras continúen "rigiéndose por la normativa a que estén sujetos en su respectiva Cámara", pero argumentando (erróneamente) que, en otro caso, se vulneraría el principio de irretroactividad o no se respetarían los derechos adquiridos al amparo de la situación que se modificaba; más precisa y radical era la enmienda propuesta por el Grupo Popular, que pretendía añadir al texto del proyecto una excepción en cuanto a la aplicación del régimen laboral, según la cual el personal al que se refiere la Disposición Transitoria Octava no podría "ser despedido por las causas admisibles en la legislación laboral, salvo cuando se trate de despido disciplinario". *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, 20 noviembre 1992. Serie A, Núm. 103-5.

personal y los Reglamentos de régimen interior de las Cámaras; todos ellos piezas esenciales para integrar y definir el contenido del régimen laboral propio del grupo de empleados "antiguos" de las plantillas de las Cámaras y del Consejo Superior.

2. Una inicial lectura y análisis del contenido de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993 permite extraer, a partir de su tenor literal y del resto de los criterios hermenéuticos a que se refiere el artículo 3.1 del Código Civil, estas dos consecuencias: primera, que se diferencian dos grupos de empleados de las Cámaras; segunda, que se establece una separación entre el régimen jurídico aplicable a la prestación de servicios de uno y otro; regímenes que, en un caso, es el resultado de la aplicación del Decreto de 13 de junio de 1936, de sus reenvíos y de la sustitución imperativa de algunos de sus preceptos por normas laborales y administrativas posteriores, y, en el otro, el régimen laboral en su integridad, esto es, lo que integra la "legislación laboral común", no sólo en cuanto es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149 CE según el Tribunal Constitucional<sup>24</sup>, sino también las disposiciones que puedan dictar las Comunidades Autónomas para su ejecución (art. 149.7ª).

La primera tarea a abordar es, por consiguiente, la de delimitar el ámbito subjetivo de cada uno de los grupos de empleados a que se hace referencia en la mencionada Disposición Transitoria, tarea que facilita el quehacer de identificar previamente al grupo exceptuado de la aplicación de la legislación laboral común, la cual será en su integridad aplicable al que se haya contratado a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/1993 y a aquellos empleados a los cuales no se aplique el primer punto de la Disposición Transitoria Octava.

Pues bien, la delimitación del colectivo respecto del cual se excluye la aplicación completa de la legislación laboral, se lleva a cabo por el establecimiento de tres condiciones que han de concurrir conjuntamente:

- a) Estar prestando servicios a una Cámara o al Consejo Superior en la fecha de entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993.
- b) Que tal prestación de servicios se lleve a cabo "al amparo" del Decreto de 13 de junio de 1936. Con ello se excluye a quienes, antes de la entrada en vigor de la Ley 3/1993 prestaban sus servicios a las Cámaras o al Consejo Superior con base en un contrato civil o mercantil. Respecto de los trabajadores temporales que ocuparan plazas vacantes

24. DURÁN LÓPEZ, F.: *Jurisprudencia Constitucional y Derecho del Trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, págs. 297-304. Vid. SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 35/1982, de 14 de junio; 39/1982, de 30 de junio; 57/1982, de 27 de junio; 7/1985, de 25 de enero.

de la plantilla, el artículo 5º del Decreto de 13 de junio de 1936 prevé que aquéllos se cubran “en la forma que determinen” los Reglamentos de régimen interior de las Cámaras por personal al cual se reconocen, mientras presten su actividad, “los mismos derechos que correspondiesen a quienes desempeñaban el cargo en propiedad”. Parece, por consiguiente, que el Reglamento de régimen interior es un elemento regulador del régimen laboral de los trabajadores temporales de significado especial en punto a la integración del colectivo delimitado en la plantilla de las Cámaras y del Consejo Superior, junto con la condición de que ocupen plaza de plantilla. Normalmente, estas situaciones de empleo temporal se cubren con empleados interinos (art. 15.1.c) ETT y art. 4º R.D. 2546/1994, de 29 de diciembre), respecto de los que el Decreto de 1936 prevé expresamente, de conformidad con la modalidad contractual, que “cesarán al integrarse en sus cargos los funcionarios propietarios respectivos”, utilizando una terminología administrativa añeja. En cualquier caso, es el Decreto mencionado el que les garantiza “mientras duren sus funciones”... “los mismos derechos que correspondiesen a los que desempeñaban el cargo en propiedad”. De aquí que también estén incluidos en el régimen especial que pretende configurar la Disposición Transitoria Octava los trabajadores temporales que reúnan las condiciones precitadas, y no sólo los empleados fijos<sup>25</sup>.

- c) Que el mencionado personal figurase incluido en la plantilla a que se refiere el artículo 2º del Decreto de referencia: esto es, la plantilla anual que reglamentariamente sometían a la aprobación del Ministerio de Industria las Cámaras y el Consejo Superior, con especificación de las categorías y las remuneraciones de sus empleados.

Es significativo hacer constar que la Disposición Transitoria Octava prescinde de otros requisitos en los que podía haber reparado para la delimitación de este grupo de empleados: la existencia del Reglamento de personal (art. 8 del Decreto 13.6.1936); las referencias al Secretario y al personal permanente en los Reglamentos de régimen interior (Disposiciones finales tercera y cuarta del Real Decreto 1291/1974, de 2 de mayo); o la previa existencia de una regulación mínima y obligatoria de condiciones de trabajo en el régimen jurídico aplicable al personal al cual se refiere tal Disposición.

3. De las tres condiciones mencionadas, plantea una cierta complejidad el reenvío legal al Decreto de 13 de junio de 1936, que se formulaba en térmi-

25. En contra de esta interpretación, SEMPERE NAVARRO, A.V.-LUJÁN ALCARAZ, J. *Op. cit.*, pág. 26.

nos muy amplios, ya que no se exige haber sido contratado con sujeción a esta norma sino, con bastante menos rigor, venir prestando servicios “al amparo” de ella. Esta disposición no pudo ser objeto de una derogación tácita por la Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores, porque no excluye un régimen laboral para los empleados de las Cámaras, ni tampoco existe posibilidad de incluirla en las disposiciones derogatorias generales por su especificidad. Y exponente de ello es que las decisiones judiciales de que se ha hecho mención no aludan a tal derogación en ningún caso. También hay que poner de manifiesto que la inaplicación de tal norma reglamentaria por las Sentencias del Tribunal Supremo (Soc) —de 10 de noviembre de 1991 (Ar. 9045) y 13 de julio de 1992 (Ar. 5610)— era la única sanción que correspondía adoptar a los órganos judiciales no pertenecientes a la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 6 LOPJ). Por último, no es vano reparar en que la única Sentencia de lo Contencioso-administrativo del TS dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993, que declaró que los empleados de las Cámaras no eran funcionarios públicos sino personal vinculado a ellas por una relación laboral, la Sentencia de 19 de febrero de 1993, no procedió a anular el Decreto de 1936 ni precepto alguno del mismo. Por consiguiente, esta norma reglamentaria era válida y eficaz a la entrada en vigor de la Ley 3/1993, porque en ningún momento anterior se procedió a su derogación por norma estatal de superior o igual rango ni a su anulación por una Sentencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que tuviera efecto *erga omnes* (art. 84 LJCA).

Se plantea, sin embargo, un problema adicional: la disposición derogatoria de la Ley de Bases 3/1993 incluye al Decreto de 1936 entre las disposiciones que deroga. La pregunta que, de inmediato, procede hacer es cómo puede ser aplicable al mencionado grupo de empleados de las Cámaras una norma reglamentaria que deroga la misma disposición legal, y a la cual se refiere y remite la Disposición Transitoria Octava para delimitar el ámbito de personas excepcionadas de la aplicación de la legislación laboral común y para, también, determinar el régimen aplicable a su prestación de servicios. La respuesta está en el significado y alcance que tiene la derogación como institución jurídica reguladora de los supuestos de colisión normativa. En efecto, según el Código Civil (art. 2.2), “las leyes sólo se derogan por otras posteriores”. Pero esta derogación sólo “tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la Ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”. Pues bien, la derogación del Decreto de 1936 por la Ley de Bases 3/1993 no significa que aquella disposición reglamentaria pierda toda eficacia o aplicabilidad para regular los casos subsumibles en el supuesto de hecho contemplado en la Disposición Transitoria Octava, porque la derogación imperada por la Ley opera *ex nunc*, esto es, a partir del momento de entrada en vigor de la Ley 3/1993; o, lo que es igual, el mencionado Decreto es incapaz de afectar al contenido y régimen de la prestación

de servicio de los empleados que a partir de ese momento sean contratados por las Cámaras. Sin embargo, las situaciones surgidas bajo la vigencia de la norma derogada continúan, en principio, rigiéndose por ésta. A este fenómeno se le llama "ultraactividad" y pone de manifiesto el error que entraña una visión antropomórfica de las normas que pretenda equiparar la sucesión de normas con su muerte para el Derecho<sup>26</sup>.

En el supuesto contemplado, es lo cierto que por efecto de la misma Disposición Adicional Octava como precepto legal nuevo, tiene lugar una rehabilitación del Decreto de 13 de junio de 1936 en aquella parte de su contenido que permite modular un régimen laboral propio de condiciones de trabajo para el personal de las Cámaras que no queda al margen del Derecho del Trabajo. En concreto, el análisis jurídico anterior pone de manifiesto que la Disposición Adicional mencionada de la Ley 3/1993 contiene sólo una limitación aplicativa del Derecho del Trabajo, proyectándose en el ordenamiento jurídico, introduciendo una verdadera innovación respecto de la situación jurídica anteriormente vigente. Y tal innovación significa que, si a partir de la Ley 8/1980 (ETT) se pudo producir, por obra del artículo 1.3.a), una derogación parcial del Decreto de 1936 —del cual tan sólo quedaron restos maltruchos (de entre los cuales, lo más significativo era la obligación por las Cámaras de instruir previo expediente a los empleados en los supuestos de despidos individuales y por causas objetivas)—, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993 se recupera la parte del contenido de aquella norma reglamentaria susceptible de cobrar vigencia como regulación especial, y, entre otros derechos de incuestionable alcance, el de la estabilidad real en el empleo.

### III. — SUPUESTOS DE APLICACIÓN PLENA DEL RÉGIMEN LABORAL

1. El precepto aplicable en el período transitorio a los empleados de las Cámaras sometidos al Derecho del Trabajo, de una forma total y sin excep-

26. Las normas derogadas, se ha podido decir, no mueren ni desaparecen, sino que dejan de pertenecer activamente al Ordenamiento jurídico. "De este modo, es más correcto concebir la derogación como el término final de referencia de la eficacia de las normas: a partir del mismo su eficacia se va extinguiendo suavemente, a medida que las situaciones nacidas al amparo de las normas derogadas van perdiendo eficacia jurídica. El símil debe ser más bien astronómico: podría decirse que las normas derogadas son como aquellas estrellas cuya luz llega mucho después de que se hayan apagado". DIEZ PICAZO, L.M.: "Derogación (Derecho Constitucional)", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. II. Civitas, Madrid, 1995, pág. 2413.

ciones, es el punto segundo de la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Bases 3/1993, cuya lectura se presta a equívocos porque, si se afirma que a los empleados que no reúnan las condiciones que se detallan en el párrafo 1º ("resto de los empleados") y al personal que se contrate por las Cámaras y por el Consejo Superior a partir de la entrada en vigor de la Ley, "les será de aplicación la legislación laboral", parece que se estuviera negando la aplicación de ésta de forma total y absoluta al grupo de empleados que se delimita en el punto primero.

Este mandato contiene, en primer término, una delimitación, en parte por exclusión, del conjunto de empleados a los cuales se somete en su integridad a la legislación laboral común. Por supuesto, ésta es de aplicación a los de nuevo ingreso a partir de la entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993; pero también al personal que con anterioridad a la entrada en vigor de tal disposición legal hubiera sido contratado con carácter temporal (salvo los interinos), el cual se rige por la legislación laboral común desde su ingreso.

2. La aplicación del Derecho del Trabajo a los empleados sometidos al régimen laboral común, que se regula en la Sección Tercera del Capítulo I del Título I, y en los capítulos Segundo y Tercero de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es plena, como también lo es la aplicación del Título II ("De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores de la empresa"), el Título III ("De la negociación colectiva y de los convenios colectivos") y el Título IV ("Infracciones Laborales"), además, por supuesto, de las disposiciones transitorias, disposición derogatoria y finales.

Desde el punto de vista sustantivo, el nuevo régimen jurídico del personal que introduce la Ley de Bases 3/1993 parte de un objetivo uniformador, que tiene su proyección tanto sobre los empleados que son titulares de una relación de trabajo común como especial (cargos de alta dirección), por imperativo de la cláusula general contenida en el párrafo 2º del nº 2 del artículo 7º de aquélla, según el cual: "Todo el personal al servicio de las Cámaras quedará sujeto al Derecho Laboral". También tal calificación se reitera respecto de los empleados del Consejo General de las Cámaras: "... todos ellos ligados al mismo (Consejo) por una relación de carácter laboral".

Desde el punto de vista jurisdiccional, el conocimiento de las controversias de las Cámaras en el ámbito laboral "se dilucidarán ante los Juzgados y Tribunales competentes", que no son otros que los del Orden Social de la Jurisdicción (Art. 24.2). Tal precepto adjetivo en materia de personal aplicable a las Cámaras, también será aplicable al personal del Consejo Superior de Cámaras, por el carácter "subsidiario" que tiene la normativa establecida sobre aquéllas para su aplicación a éste (art. 21.1).

3. Respecto del Secretario General de las Cámaras, el Director General del Consejo Superior de Cámaras y su Secretario General, la nueva Ley

3/1993 contiene una innovación fundamental: de configurarlos como funcionarios, o asimilados en su régimen, se ha pasado —para las nuevas contrataciones de estos puestos, a partir de la entrada en vigor de la Ley— a su consideración como empleados laborales, que prestan sus servicios mediante un contrato especial de “alta dirección”. En efecto, la expresión utilizada por la Ley tiene una connotación técnico-jurídica muy precisa: la mención a los “titulares de...cargos de alta dirección”, que se contiene en el párrafo final del punto primero del n° 2 del artículo 7 de la Ley 3/1993, refiere y remite de forma directa al “personal de alta dirección no incluido en el artículo 1.3.c) del Estatuto de los Trabajadores”, cuya prestación de servicios da lugar a una relación laboral de carácter especial, regulada por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto. Son, por ello, empleados sometidos a un régimen laboral especial, según la definición que de aquéllos nos proporciona el artículo 1.2 de la disposición citada<sup>27</sup>. Sin embargo, la Ley 3/1993 no puede convertir a los Secretarios y demás cargos de “alta dirección” en titulares de un contrato de trabajo especial, regido por las normas mencionadas, si las funciones desempeñadas no se corresponden con las que, según la legislación laboral, son propias y exclusivas de los empleados de “alta dirección”. En consecuencia, será preciso reparar en cada caso si estas funciones concurren en quienes desempeñan los cargos de Secretario y otros asimilados a su régimen, a que se refiere el artículo 7, n° 2, párrafo 2° *in fine*.

En la figura del Secretario de la Cámara subsisten, sin embargo, ciertas obligaciones jurídico-públicas, como lo es la de “velar por la legalidad de los acuerdos de los órganos de gobierno”, que revelan el carácter de corporaciones públicas de las Cámaras. De otra parte, el propósito de la Ley de conservar una formalización y objetividad en su “nombramiento” y “cese” —convocatoria pública de la vacante y nombramiento y cese por el Pleno de la Corporación, por acuerdo motivado adoptado por la mitad más uno de sus miembros—, técnicas de ingreso propias del régimen funcionarial, contrastan con el carácter de confianza del personal de alta dirección y con las mayores facilidades —salvo acuerdos ‘blindados’— que el Decreto 1382/1985 prevé para su cese mediante desistimiento del empleador (art. 11 del Real Decreto 1382/1995). En definitiva, la indefinición de las funciones directivas y la mixtura de técnicas para su ingreso y nombramiento, además del control de legalidad de los acuerdos, parece que se han querido utilizar para atribuirles el carácter de cargos de “alta dirección”, en el marco del Derecho del Trabajo con

27. “Se considera personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad, sólo limitada por los criterios e instrucciones directos emanados de las personas o de los órganos superiores de gobierno y administración de la Entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad”.

merma de una estabilidad en el puesto que les garantizaba el régimen normativo anterior.

Por lo demás, interesa poner de relieve que los titulares de estos contratos de “alta dirección” no son sólo los Secretarios Generales de las Cámaras y el Director Gerente y Secretario General del Consejo Superior de Cámaras, porque la Ley deja abierta la posibilidad de que existan otros cargos de “alta dirección”, cuyo nombramiento, y entiendo, también el cese, son de competencia del Pleno de las Cámaras. De esta forma, es difícil rechazar la sospecha de que la Ley 3/1993 ha pretendido establecer la posibilidad de orillar la aplicación de la legislación laboral común para un grupo de empleados directivos, que aunque no siempre lleguen a ser cargos de “alta dirección” por sus funciones, se pretende que estipulen un contrato especial porque tal calificación se lo da la Ley o el Pleno de las Cámaras, mecanismo elusivo de la aplicación de la legislación laboral común que, probado el fraude de ley por no desempeñar funciones de alta dirección, está condenado al fracaso, esto es, a no producir los efectos pretendidos.

#### IV.— CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS EMPLEADOS DE PLANTILLA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 3/1993

1. El significado de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, precepto legal con el que parcialmente se excluye de la legislación laboral común a un grupo de empleados de las Cámaras y del Consejo Superior, impone al intérprete la tarea —nada fácil— de calificar y reconstruir el régimen jurídico regulador de la prestación de servicios de estos empleados. En esta labor se ha de partir, tras una exégesis del precepto en cuestión, de la afirmación de las siguientes señalizaciones jurídicas:

a) El régimen de personal al cual hace referencia el punto primero de la Disposición Transitoria Octava es, según la *voluntas legis* y, sobre todo, por aplicación de la lógica jurídica, un régimen laboral singular y de características especiales, porque a tal personal no le es aplicable en su integridad la legislación laboral común. Ciertamente, si el legislador hubiera querido calificar, en toda su amplitud y sin peculiaridades, de no laboral a “dicho régimen de personal” lo habría dicho, y no se habría expresado sólo distinguiendo tal régimen respecto de la aplicación de la legislación laboral sin más especificaciones, que rige las relaciones del personal que se ha incorporado a las Cámaras y al Consejo Superior a partir de su entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993, entre otros supuestos. Aún más, el significado de la expresión “dicho régimen de personal”, en una interpretación sistemática e histórica, sólo puede ser de naturaleza laboral. Por lo que se parte de la calificación como trabajadores de

empleados a los cuales les es de aplicación un régimen especial; y, en consecuencia, no quedan al margen de la aplicación del Derecho del Trabajo.

Pero también, el ejercicio de la hermenéutica jurídica ha de reparar, al menos, en estos tres datos:

a') Se trata de una disposición transitoria, y como tal, debe "procurar que el tránsito de la antigua a la nueva Ley se note lo menos posible"<sup>28</sup>, buscando para ello, como decía la originaria Exposición de Motivos del Código Civil, 'temperamentos de lentitud y prudencia', los que difícilmente pueden garantizar ni el principio de irretroactividad en su interpretación constitucional<sup>29</sup>, ni la aplicación subsidiaria de las normas sobre derecho transitorio del Código Civil por sí solas.

b') Los empleados de las Cámaras —incluido el Secretario— ya eran trabajadores sometidos al Derecho Laboral antes de la Ley 3/1993, y sin dudas razonables desde la entrada en vigor del ETT de 1980, como vino a reconocerlo la jurisprudencia laboral y contencioso-administrativa.

c') El propósito del legislador no fue excluir a estos empleados permanentes que fueron contratados al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936 del ámbito laboral, sino garantizarles la conservación de unos derechos que les atribuía el régimen que se les venía aplicando, que no era en su integridad ajeno a la legislación laboral, ya que por ésta se regían múltiples materias relativas a sus relaciones individuales y colectivas. Por consiguiente, "dicho régimen de personal" para los empleados de referencia es también un régimen laboral, si bien con especialidades que la Disposición Transitoria Octava ha querido conservar y garantizar.

b) Por todo ello, la peculiaridad del régimen regulador del personal de las Cámaras y del Consejo Superior no tiene el tratamiento y la calificación de las exclusiones constitutivas a que se refiere la letra a) del n° 3 del artículo 1° del ETT: en concreto, aún cuando puedan constituir las Cámaras verdaderas entidades públicas autónomas, es lo cierto que el propósito de la Ley no ha sido que se regularan las relaciones de este personal antiguo por normas administrativas o estatutarias.

c) No obstante, hay que descartar que la vía idónea para postular una aplicación supletoria del Derecho del Trabajo al régimen del personal de los empleados a que se refiere el punto 1° de la Disposición Transitoria Octava sea

28. DE CASTRO, F.: *Derecho Civil de España*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 665.

29. SSTC, 23/1981, de 20 de julio; 42/1986, de 10 de abril; 277/1988, de 29 de noviembre.

la de identificar tal régimen con una relación especial de trabajo creada *ex lege*, esto es, por el mismo precepto de derecho transitorio. Esta salida interpretativa ya se planteó respecto de las relaciones estatutarias del personal sanitario de las instituciones de la Seguridad Social por algunas Sentencias del TS<sup>30</sup>, que posteriormente no tuvieron continuidad por el rechazo de otras importantes decisiones dictadas en unificación de doctrina<sup>31</sup>. En el supuesto que nos ocupa, la calificación como relación laboral especial de la del personal permanente de las Cámaras anterior a 1993 no es admisible por razones técnico-jurídicas ligadas al mismo establecimiento de tales relaciones laborales de carácter especial: no se pueden articular coherentemente los conceptos de régimen transitorio y el de relaciones laborales de carácter especial, porque estas últimas tienen vocación de permanencia, mientras que el régimen transitorio trata sólo de atemperar el cambio legislativo, evitando que con la aplicación inmediata y exclusiva de la legislación laboral común se produzca un retroceso y una pérdida de garantías que aseguraba la aplicación del régimen anterior, entendiendo por tal no sólo un régimen administrativo o estatutario, —que durante un tiempo largo le fue aplicable, pero cuya imposible subsistencia ya había declarado la jurisprudencia—, sino el resultante de la aplicación del Decreto de 13 de junio de 1936 y de los Reglamentos y acuerdos de las Cámaras y del Consejo Superior, que habían creado una regulación laboral particularizada para cada una de estas entidades. Por consiguiente, la Ley de Bases 3/1993 en ningún momento ha tratado de añadir a la relación del artículo 2.1 del ETT una relación laboral especial más, sino regular una situación de Derecho transitorio modulando la aplicación de la Legislación Laboral a través de la vigencia y efectividad de los regímenes reguladores de condiciones de trabajo existentes en cada una de las Cámaras.

d) Por todo lo expuesto, la integración del régimen de personal aplicable a los empleados antiguos de las Cámaras y del Consejo Superior sólo cabe contemplarlo como un régimen laboral especial *sui generis*; esto es, laboral en la medida en que ya lo era y, además, enmarcado en una regulación legal que afirma, tras el agotamiento de las situaciones de derecho transitorio, la plena aplicación de la legislación laboral común al personal de las Cámaras, momento en el cual todo el personal al servicio de éstas y del Consejo Superior estará sujeto al Derecho del Trabajo común (art. 7, n° 2 *in fine* y art. 19, n° 5 Ley 3/1993), sin quiebra alguna entonces de la uniformidad. Pero tiene también un carácter especial porque, sobre el marco del Decreto de 13 de junio de

30. SSTS (Soc.), 17 noviembre 1986 (Ar. 6463) y 3 febrero 1987 (Ar. 766).

31. SSTS (Soc.), 17 octubre 1991 (Ar. 7221); 2 diciembre 1992 (Ar. 1021) y 17 mayo 1994 (Ar. 4210).

1936, que sólo es capaz de garantizar derechos muy puntuales, lo más valioso del mismo son los reenvíos al Derecho de la Función Pública y a los Reglamentos de personal que se venían aplicando en cada una de las Cámaras, referencias que hay que contemplar también con la regulación laboral que venían incluyendo, y que, en el futuro, también deben recoger (art. 7.3 de la Ley 3/1993) los Reglamentos de Régimen interior de estas entidades.

Pues bien, como tal "régimen especial" la regulación que conserva el punto primero de la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Bases 3/1993 tiene aspectos coincidentes con la técnica jurídica utilizada por el ETT para asegurar la validez y la prevalencia aplicativa de las relaciones laborales de carácter especial que se listan en su artículo 2: en lo no previsto en la regulación de las relaciones especiales se aplicará la legislación laboral común, salvo los preceptos que se excluyan por alguna de aquellas, o excepto cuando se exija una norma de reenvío expreso en la propia regulación especial, como sucede respecto del personal de alta dirección. Por lo que a la regulación especial de los empleados de las Cámaras se refiere, la legislación laboral común funciona como tal en lo no regulado en el régimen laboral especial, debiéndose entender que esta última regulación comprende tanto lo normado reglamentariamente por el Decreto de 13 de junio de 1936, como los reenvíos a otros sectores del ordenamiento y a los Reglamentos de las Cámaras (de Personal y de Régimen Interior). Pero tal régimen especial reviste el carácter también de *lex specialis*, de *ius proprium*, que prevalece sobre el *ius commune*, sobre la *lex generalis*, que fuera de aplicación a la generalidad<sup>32</sup>.

2. La reconstrucción del régimen laboral aplicable a los empleados de las Cámaras y del Consejo Superior, que delimita el punto primero de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, debe hacerse partiendo de un análisis de la norma en torno a la cual se conforma legalmente la regulación transitoria: el Decreto de 13 de junio de 1936, una disposición reglamentaria que, técnicamente y desde el punto de vista sustantivo, se encuentra desfasada en muchos aspectos, porque incluye instituciones e instrumentos jurídicos que tienen en la legislación laboral común una regulación que es, en muchos casos, más completa y protectora. En definitiva, como expresa el brocado romano, es preciso *distinguere tempora et concordabis iura* (distinguir los tiempos para cohonestar con ellos el Derecho), persiguiendo siempre el objetivo de descubrir y apoyar el sentido más apto para que la regulación analizada produzca efectos. Y ello porque, siendo la exégesis parte del entendimiento de las leyes, lo que se puede pedir a quien la ejercita no es, como recordaba el ma-

32. RIVERO LAMAS, J.: "El principio de especialidad y la aplicación de las leyes laborales", *RPS*, n.º 87 (1970), págs. 15-54, y bibliografía citada.

estro ALONSO OLEA<sup>33</sup>, que se recree y resalte el absurdo en la regulación para intentar demostrar su inviabilidad e inoperancia, sino que encamine la interpretación "a la más sana parte e provechosa" como recomendaban Las Partidas (1.ª, I, XIII), esto es, a su sentido y aplicación más razonable y acorde con el espíritu y la finalidad de la norma.

Partiendo de estas consideraciones, interesa resaltar los siguientes aspectos sobre la estructura y la composición del régimen de personal que la Disposición Transitoria Octava conserva como regulación aplicable a los antiguos empleados permanentes de las Cámaras de Comercio:

A) La disposición legal de referencia parte de la eficacia temporal (transitoria) del Decreto de 13 de junio de 1936, junto con los instrumentos previstos en él para su aplicación. Su derogación para el futuro implica que sigue produciendo efectos para quienes eran sus destinatarios hasta el momento en que la Ley 3/1993 lo ha derogado, porque tal derogación sólo supone que deja de producir efectos para los empleados de nuevo ingreso. De otra parte, tal Decreto no es encuadrable en el bloque normativo que integra la legislación laboral común. Antes bien, es una norma básica y especial que establece un régimen transitorio y singular que, por obra de la Disposición Transitoria, tiene capacidad para separar al grupo de empleados permanentes que son sus destinatarios del ámbito aplicativo de la legislación laboral común, con el fin de configurar para ellos un régimen laboral especial. En síntesis, y sólo desde esta perspectiva, su papel diferenciador para regular las relaciones laborales del personal de referencia es similar al de los Reales Decretos que regulan las relaciones laborales de carácter especial, dictados al amparo de la autorización contenida en el ETT de 1980.

B) Como continuación de lo ya expresado, hay que hacer otras señalizaciones adicionales sobre *lo que no es* el régimen laboral transitorio que recoge el punto primero de la Disposición Transitoria Octava.

La primera es que el Decreto de 13 de junio de 1936 opera sobre las relaciones de trabajo de los empleados que son sus destinatarios desde fuera, como una norma jurídica abstracta y general, sin que sea posible conformar su eficacia como "condiciones más beneficiosas" de origen normativo que hayan llegado a contractualizarse, esto es, a formar parte del contenido de los contratos de trabajo como meras obligaciones de naturaleza contractual, incardi-

33. Prólogo a la 1.ª edición del *Estatuto de los Trabajadores. (Texto y comentario breve)*, Civitas, Madrid, 1980; actualmente, en ALONSO OLEA, M.-BARREIRO GONZÁLEZ, G.: *El Estatuto de los Trabajadores (Texto, comentarios, jurisprudencia)*, 4.ª edición, Civitas, Madrid, 1995, pág. 9.

nadas en la esfera individual de derechos de cada empleado<sup>34</sup>. Y no operan de esta manera los derechos que ya tenían reconocidos los empleados de las Cámaras en el Decreto de 1936 porque si el legislador hubiera querido atribuirles el carácter de derechos contractuales, lo habría expresado de otra manera; en concreto, ordenando que las condiciones más favorables derivadas de la aplicación de tal norma reglamentaria se conservarían por los empleados a los cuales se les venían aplicando como condiciones más beneficiosas *ad personam*; cosa que no ha hecho, porque, en su lugar, ha conformado, a partir de tal disposición, un "régimen de trabajo" sobre un entramado normativo que se mantiene, con carácter transitorio, como núcleo de una regulación propia y especial.

De otra parte, interesa señalar también que el Decreto de 13 de junio de 1936 no se sitúa en una relación de colisión opositiva —de vigencia— con el bloque normativo que integra la legislación laboral común, sino de mera concurrencia aplicativa, que se decide por la regla que resuelve los supuestos de concurso de normas para su aplicación, cuando un bloque de éstas tienen el carácter de normativa general y otro, de especial: la norma especial desplaza en su aplicación a la general, permaneciendo ambas en vigor, y sin que proceda, por tanto, aplicar el principio de jerarquía normativa<sup>35</sup>. De no ser así, sería muy sencillo reducir a la nada todo el contenido del Decreto de 1936 y los reenvíos a otras regulaciones, normativas o no, buscando en cada materia los preceptos legales de la legislación laboral común que regulan las mismas materias de manera diferente, operación a partir de la cual no tendríamos dos regímenes de personal distinto, sino tan sólo la legislación laboral común.

Por último, hay que señalar el significado y valor que reviste la Disposición Transitoria Octava como regulación propia y diferenciada sobre la situación de derecho transitorio que crean las prescripciones de los artículos 24.2, *in fine* y 19.5 de la Ley 3/1993, que sujetan a todo el personal al servicio de las Cámaras y del Consejo Superior al Derecho Laboral, respecto de la aplicación subsidiaria de las reglas previstas para los supuestos de sucesión de leyes en el Código Civil (art. 4.2 y Disposición Transitoria). Pues bien, justamente porque existe una regulación legal propia de esta particular situación de derecho transitorio, no son aplicables todas las reglas del Derecho Civil; concretamente, tal aplicación hay que excluirla en todas aquellas materias en las

34. Vid., por todos, FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: "Condición más beneficiosa: absorción y compensación", *RL*, 1, 1992, págs. 157-209. Recientemente, sobre una versión de estas condiciones debatida por la jurisprudencia y la doctrina, SALA FRANCO, T.-BLASCO PELLICER, A.: "Las condiciones más beneficiosas de disfrute colectivo", *AL*, 1998, n° 19, págs. 413-420.

35. VILLAR PALASÍ, J.L.: *Derecho Administrativo*, T.I. (Introducción y teoría de las normas), Universidad de Madrid, Madrid, 1968, págs. 471-485.

cuales es posible encontrar una regulación precisa y puntual en el régimen de personal que tal Disposición Transitoria de la Ley 3/1993 declara subsistente y aplicable al personal permanente de las Cámaras que venía prestando en ellas sus servicios.

C) Un examen puntual requieren los reglamentos de las Cámaras: el Reglamento de personal al que se refiere el artículo 8° del Decreto de 13 de junio de 1936, y el Reglamento de régimen interior, cuya redacción era obligada según normas anteriores y que también la Ley vigente obliga a tener a cada Cámara, en el cual se incluyen, además de aspectos relativos al funcionamiento de sus órganos, "el régimen del personal". Este último Reglamento, en la actualidad, lo propone el Pleno corporativo y lo aprueba la Administración tutelante (art. 7.3). A la calificación de la naturaleza de estas regulaciones instrumentales para la organización y funcionamiento de las Cámaras no es posible atribuirles carácter normativo, aunque en ambos casos (Reglamento de personal y Reglamento de régimen interior) se sometan a la aprobación de una Administración pública. Más se ajusta a la realidad su consideración como decisiones unilaterales dotadas de una cierta estabilidad. En efecto, en la medida en que tales reglamentos incluyen un programa de actuaciones para la organización del personal, se deben considerar decisiones unilaterales de la empleadora con efectos colectivos (art. 41.2 ETT). Estos reglamentos conservan su vigencia tras la entrada en vigor de la Ley de Bases 3/1993, en la medida en que mejoren la legislación laboral general y los convenios colectivos aplicables o cuando establezcan una regulación *praeter legem*, esto es, un conjunto de condiciones de trabajo que no colisionan con normas estatales ni colectivas porque, sobre las materias a las que se refiere su regulación, no existen previsiones en la mencionada legislación laboral común.

D) A los empleados de las Cámaras sometidos al régimen laboral especial a que se refiere el punto 1° de la Disposición Transitoria Octava, les es aplicable también la legislación laboral común en todas aquellas materias que no se regulan en su régimen particular de condiciones de trabajo y empleo. Esto significa que, por ser trabajadores dependientes, incluidos en el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, tanto los aspectos relativos a los contratos individuales de trabajo como los derechos colectivos (libertad sindical, negociación colectiva, representación en la empresa, conflictos colectivos y huelga) se regirán por la legislación laboral aplicable a la generalidad de los trabajadores. La aplicación como especial de su régimen privativo puede determinar, no obstante, que sus condiciones de trabajo se puedan establecer en un convenio colectivo particular, distinto del de los trabajadores al que se aplica la legislación laboral común en su integridad. Tal convenio colectivo sería de carácter estatutario, y se podrá establecer recurriendo al mecanismo de representación previsto en el párrafo 2 del número 1° del artículo 87 del ETT desde 1994, que prevé los supuestos de formación del banco social en los con-

venios colectivos que no afecten a la totalidad de los trabajadores de una empresa, correspondiendo a los trabajadores incluidos en su ámbito adoptar un acuerdo expreso en asamblea para designar "las representaciones sindicales con implantación en tal ámbito", que ostentarán su representación para negociar colectivamente.

3. El marco de la especialidad del régimen de trabajo de los empleados de las Cámaras, a los cuales la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993 garantiza la conservación transitoria de su régimen laboral, se contiene, en sus aspectos más relevantes, en el Decreto de derechos y garantías de 13 de junio de 1936. Es preciso rastrear en esta Disposición para identificar los núcleos de regulación propia que conservan una virtualidad reguladora en el momento presente. De entrada, hay que señalar que el Decreto mencionado obedecía a una finalidad primera y fundamental: extender a todos los empleados de las Cámaras "una situación análoga a la de los Secretarios", situación que se concreta en el propósito de garantizar un régimen de inamovilidad a todos los empleados, lo que se pone de manifiesto en un conjunto de disposiciones tendentes a regular los supuestos de extinción y suspensión de la relación que vincula a los empleados; además, se incluyen otros preceptos sobre jubilación y sobre aspectos instrumentales para garantizar la aplicación del régimen singular establecido. El examen de estas disposiciones impone al intérprete la tarea de adaptar conceptos y figuras jurídicas, identificados en aquella disposición de forma poco precisa y utilizando, en ocasiones, categorías procedentes del Derecho de funcionarios, aunque tan sólo en un precepto se designe a los empleados de las Cámaras funcionarios, denominación que en el presente hay que excluir por las razones ya expuestas.

Para analizar la presencia y la ausencia de materias en el Decreto de 13 de junio de 1936, en punto a configurar un régimen de condiciones de trabajo particular, se pueden agrupar aquéllas en torno a los siguientes apartados: A) Normas relativas a la extinción del contrato; B) los supuestos suspensivos y su régimen; C) reglas sobre imposición de sanciones; D) régimen de la jubilación; E) organización profesional y retribuciones; F) previsiones para la especificación de las condiciones de trabajo; G) régimen contencioso para la solución de los conflictos entre las Cámaras y el personal; H) materias no reguladas ni remitidas en el Decreto.

#### *A) Normas relativas a la extinción del contrato de trabajo*

En relación con las normas relativas a la extinción del contrato, figura a la que el Decreto denomina "destitución", sólo se reconocen como causas la ineptitud del empleado y la falta grave en el desempeño de sus deberes. Esta parquedad en la enumeración de las causas de extinción requiere de una imprescindible interpretación en conjunción con la regulación común prevista en

los artículos 52-53 ETT, por lo que a la ineptitud se refiere; y con la del despido disciplinario en lo que afecta a la concreción y especificación de los incumplimientos graves y culpables del empleado que merezcan la calificación de falta grave en el cumplimiento de sus deberes, regulación, en el presente contenida en los artículos 54-56 ETT. La limitación prevista en el Decreto de Derechos y Garantías de 1936, respecto a las causas de extinción que siguen el tratamiento de los despidos individuales, sigue conservando su valor y trascendencia por las razones que a continuación se expresan:

a) Porque tan sólo se tipifica como "causa de despido objetivo" la ineptitud, que debe interpretarse a tenor de lo previsto en el artículo 52 a) del ETT, esto es, distinguiendo entre la ineptitud conocida o sobrevenida después del ingreso definitivo en la empresa y aquella otra existente con anterioridad al cumplimiento del periodo de prueba. La no inclusión de otras causas de despido objetivo excluye la aplicación de las tres restantes que se listan en el artículo 52 ETT: esto es, la falta de adaptación del empleado a las modificaciones técnicas que se hayan incorporado a su puesto de trabajo; la necesidad acreditada de amortizar puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, y la acumulación de cierto porcentaje de faltas de asistencia al trabajo en un periodo de tiempo, aún cuando fueran justificadas, en relación con el absentismo total de la plantilla. Pues bien, respecto de esas tres causas de extinción del contrato por causas objetivas, mi opinión es que no son aplicables al régimen de personal que prevé la Disposición Transitoria Octava en su punto primero, que ya venían prestando trabajo para las Cámaras y figurasen incluidos en las plantillas. Tal conclusión se apoya en que la Ley de Bases 3/1993 tiene fuerza suficiente para excluir —y lo ha hecho— a los empleados de referencia de la aplicación de la legislación laboral, conservando el régimen de unos derechos que ya disfrutaban bajo la etapa legislativa anterior o, por lo menos, en la originaria; sin que sea de aplicación a este supuesto la regla prevista en la Disposición Transitoria Segunda del Código Civil, según la cual, se regirán por la nueva legislación los efectos que produzca la aplicación de la Ley nueva (que sería en este caso el artículo 52, ETT) sobre los hechos o actos modificativos de relaciones jurídicas nacidas durante la vigencia de la legislación anterior, siempre y cuando tales hechos o actos se hayan producido bajo la vigencia del ETT. La virtualidad excluyente del punto 1º de la Disposición Transitoria Octava impide, en definitiva, limitar la irretroactividad a los efectos de las situaciones ya producidas, porque la finalidad de tal disposición es conservar y mantener este régimen para el futuro respecto de los empleados de referencia. El que se pueda alcanzar esta conclusión me parece del máximo valor para garantizar la inamovilidad de este grupo de empleados de las Cámaras y del Consejo General, ya que implica, entre otras consecuencias, que no les será aplicable, en absoluto, lo que se ha venido en llamar el 'pequeño despido colectivo' regulado en el artículo 52 c) en relación con el 51 del nuevo Texto Refundido del ETT.

b) Por lo que se refiere a la causa de extinción consistente en la comisión de una falta grave en el desempeño de sus deberes por el empleado, es preciso reconducirla al elenco de causas de despido disciplinario que se contiene en el artículo 54 del ETT. La aplicación de la legislación laboral en este supuesto se basa tanto en principios de equidad como en la analogía (arts. 3.2 y 4.1 del Código Civil); lo que obliga a especificar el contenido de esta causa vaciando su dimensión disciplinaria en los moldes de un incumplimiento contractual, que ha de ser grave y culpable y conectarse en alguno de los contenidos en el n° 2 del artículo 54 del ETT.

c) De otra parte, tanto al despido por ineptitud (extinción por causa objetiva) como al que se basa en falta grave (despido disciplinario) se le añade una procedimentalización especial, que tiene el valor de condición de validez para el acto de despido: de una parte, la formación de expediente previo con audiencia del interesado; de otra, que el acuerdo de extinción se adopte por mayoría absoluta de votos de la Corporación, lo que en el presente supone que tal acuerdo debe corresponder, en aplicación de la Ley 3/1993, a la mayoría absoluta del Pleno de la Corporación, esto es, a la mitad más uno, *quorum* que también es preciso para la contratación y el cese del Secretario General en la nueva regulación (art. 7.2)<sup>36</sup>; por último, también prevé el artículo 1° que el acuerdo de extinción sea recurrible por los interesados ante el Ministerio de Comercio e Industria, previsión que se debe de sustituir por el recurso ordinario ante la Administración tutelante, que ocupa el lugar que antes correspondía a aquel Departamento ministerial.

d) Por lo que se refiere al despido basado en causas económicas y organizativas de las Cámaras, la aplicación del Decreto de 1936 sobre derechos y garantías contiene una previsión que requiere de una lectura actualizada: "Las Cámaras podrán acordar -prevé el punto final de la letra f) del artículo 4°- la separación temporal de sus empleados de acuerdo con las disposiciones que para la excedencia forzosa establece el Estatuto de Funcionarios del Estado". El artículo 44 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 315/64, de 7 de febrero, enumera los supuestos de excedencia forzosa, regulación que se ha de considerar completada por el artículo 53 del Real Decreto 365/1995, que contiene el Reglamento de situacio-

36. La aplicación de estos requisitos de forma resulta exigible por imperativo de la misma Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, aunque no encajen en las previsiones contenidas en cuanto a la forma de los despidos disciplinarios y por causas objetivas en los artículos 51.1 ETT y 108.1 de la LPL (R.D. Legislativo 2/1995). Sobre la aplicación judicial de estos requisitos, ROMÁN VACA, E.: "El despido disciplinario: aplicación judicial (y convencional) de la Reforma de 1994", en CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J. (Coord.): *Presente y futuro de la regulación del despido*, Junta de Andalucía-E. Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 343-360.

nes administrativas de los funcionarios civiles de la Administración Civil del Estado, y por el artículo 29.6 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, adicionado por la Ley 22/1993 de 20 de diciembre. Sin embargo, aquellas disposiciones se refieren exclusivamente a los funcionarios y no al personal laboral de las Administraciones públicas. Por ello, hay que acudir al artículo 18 de la LMRFP, que tiene carácter básico, según el n° 3 del artículo 1° de la propia Ley, que regula los planes de empleo y la oferta de empleo público. En este último precepto (n° 1), se prevé la elaboración por las Administraciones Públicas de Planes de Empleo tanto para el personal funcionario como laboral, que "contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal". En estos Planes, se contemplan medidas de modificación de estructuras productivas y de puestos de trabajo; reasignación de efectivos de personal; suspensión de incorporaciones de personal externo; prestación de servicios a tiempo parcial; pero también la suspensión de puestos de trabajo, supuesto para el que se prevé la reasignación de efectivos, la situación de expectativa de destino (art. 29, n° 5), y la excedencia forzosa, sólo aplicable a los "funcionarios en expectativa de destino" (art. 29, n° 6). Es importante consignar, sin embargo, que las actuaciones que se pueden llevar a cabo a consecuencia de los planes de empleo respecto del personal laboral de las Administraciones Públicas "se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento laboral" (art. 18.1, párrafo 2°). Sobre el tema se vuelve más adelante para explicitar las consecuencias de esta última previsión normativa.

#### B) Los supuestos suspensivos y su régimen

El Decreto de Derechos y Garantías reconoce el derecho de los empleados a suspender el contrato ("solicitar y obtener la separación temporal de sus cargos") "por causa justificada", considerando como tales: la designación para cargos públicos representativos u oficiales, padecer enfermedad, y el cumplimiento del servicio militar. Pues bien, tan sólo respecto de estas causas -que son pocas en comparación con la lista que incluye el artículo 45 del ETT- se debe entender que los empleados conservan el régimen peculiar, previsto en el Decreto, para la suspensión en aquella parte del mismo que no haya sido superado con posterioridad por la atribución de derechos en la legislación laboral común, en el entendimiento de que, con el derecho transitorio, se trata de evitar una pérdida de los derechos que ya se tenían, pero no obligar a sus destinatarios a mantenerse en una situación de infraprotección. La aplicación del principio de norma más favorable como norma de concurso (art. 3.3 del ETT), para la aplicación de "lo más favorable en su conjunto" que resulte de la comparación de dos normas estatales, implica aquí que prevalezca el ETT en la regulación de los supuestos suspensivos respecto de las restantes causas. En con-

traste, en lo que respecta a los supuestos regulados, los empleados conservan el derecho a incorporarse a sus puestos cuando lo soliciten dentro de los dos meses siguientes (lo que supera las previsiones legales comunes en los supuestos de enfermedad, cumplimiento del servicio militar y excedencia por ocupación de cargo público). Ha perdido efectividad, no obstante, la previsión sobre la no limitación en el tiempo de la situación suspensiva en los supuestos de enfermedad (incapacidad temporal), dado el carácter general e imperativo con que se impone la legislación de Seguridad Social. Esta última se ha de coordinar en su aplicación con las condiciones de subsistencia del contrato de trabajo en estas situaciones, por lo que serán de aplicación las reglas contenidas en el artículo 48.2 del ETT y en su Disposición Transitoria Décima, así como la doctrina que contiene la STC 56/1988, de 24 de marzo. De estas situaciones laborales, la "excedencia forzosa" tan sólo procederá en el supuesto de ocupar el empleado cargo público representativo u oficial (art. 46.1 ETT), sin que tal excedencia se identifique con la que pueden imponer las Cámaras como medida de regulación y ajuste del empleo.

#### C) Reglas sobre imposición de sanciones

Ofrece especiales dificultades la aplicación del régimen sancionador al cual se remite el Decreto de 1936, sobre derechos y garantías para los Secretarios y empleados de las Cámaras (art. 3). Esta remisión es al Estatuto de funcionarios del Estado, referencia que en el presente supondría aplicar el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, contenido en el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, y en cuanto a la tipificación de las sanciones, las listadas en el artículo 2º de la disposición precitada. Sin embargo, el principio de igualdad en la Ley aparece en este supuesto como una exigencia, primera y principal, para que no se establezcan diferencias en cuanto a la tipificación de las infracciones y sanciones, aplicables a los trabajadores afectados por la aplicación del punto primero de la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993 y al resto de los trabajadores de las Cámaras y del Consejo General<sup>37</sup>.

37. Notas características de la configuración del poder disciplinario en la empresa en su curso histórico son "la fuerte estatalización de su regulación y la interacción entre las reglas del poder disciplinario y las propias del despido", como pone de manifiesto FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: *El poder disciplinario en la empresa*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales-E. Civitas, Madrid, 1991, págs. 124-126. No obstante, supuestos similares al que se plantea en el texto no han sido contemplados por la jurisprudencia ni la doctrina científica, ya que han partido de una misma y única regulación de las infracciones y sanciones que se aplica de manera desigual, dando lugar a sanciones desiguales. Un amplio y brillante tratamiento reciente en MARTÍNEZ ROCAMORA, L.G.: *Decisiones empresariales y principio de igualdad*, Editorial Cedecs, Barcelona, 1998, págs. 283 y

#### D) Régimen de la jubilación

En esta materia, las previsiones del Decreto de derechos y garantías han quedado totalmente desfasadas por la aplicación de la normativa de Seguridad Social, a la cual no se alude en la Disposición Transitoria Octava, razón por la cual aquella será de aplicación a tales empleados como régimen común para los trabajadores por cuenta ajena. Respecto de la cobertura por la Seguridad Social, los empleados de las Cámaras, antes de que se los considerase trabajadores por cuenta ajena ya estaban incluidos en ella. Hay que tener presente que la Ley de 26 de diciembre de 1958 estableció (art. 1º) que, "el personal de toda clase" que, sin tener la condición de funcionario público, venía prestando servicios al Estado, las Corporaciones Locales y sus respectivos organismos autónomos, en régimen de dependencia, tenía derecho, en las mismas condiciones que los trabajadores de las empresas privadas, a los beneficios de los Seguros Sociales Obligatorios. Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 386/1959, de 17 de marzo. En la actualidad, es el artículo 97.1 el precepto que ampara su inclusión en la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 11/1994, de 20 de junio).

#### E) Organización del trabajo y retribuciones

El Decreto de derechos y garantías de 1936 establece también que cada Cámara determinará las categorías y las remuneraciones de sus empleados, atendiendo a sus "posibilidades económicas", formando plantillas que serán sometidas a la aprobación del Ministerio de Industria y Comercio, juntamente con los presupuestos de la Corporación. Si sustituimos la aprobación del Ministerio por la de la Administración tutelante -actualmente los órganos ejecutivos de las correspondientes Comunidades Autónomas-, varios preceptos de la Ley 3/1993 confirman la continuidad de tal obligación; en concreto, pesa sobre las Cámaras el deber de someter a la aprobación de la Administración tutelante los presupuestos ordinarios y extraordinarios de gastos e ingresos (art. 23.1), y someter también a tal Administración el Reglamento de régimen interior, uno de cuyos capítulos es "el régimen de personal al servicio de la Cámara" (art. 7.3). Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de que se apliquen los convenios colectivos supraempresariales o propios de cada Cámara que especifiquen el régimen de personal y sus retribuciones, así como el procedimiento para la cobertura de las vacantes, ingresos..., etc.

ss. El hecho de que la personificación jurídico-pública predomine en la configuración corporativa de las Cámaras de Comercio impone con mayor intensidad el imperativo de igualdad, tanto en su dimensión de igualdad ante la ley como en la aplicación de la ley. Vid., al respecto, RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: "Principio de igualdad, autonomía contractual y poderes empresariales", *RL*, 1991, II, págs. 28-33, comentando la STC 161/1991, de 18 de julio.

*F) Previsiones para la especificación de condiciones de trabajo*

Sin perjuicio de la inmediata vigencia del Decreto de 13 de junio de 1936, éste ordenaba que en el plazo de tres meses las Cámaras someterían a la aprobación del Ministerio de Industria y Comercio sus Reglamentos de personal ("en que consten los derechos y deberes del personal"). Se trata de una regulación de contenido equivalente a los Reglamentos de Empresa (o de régimen interior), que regulaban la Ley de Reglamentaciones, de 16 de octubre de 1942, y el Decreto de 12 de enero de 1961, disposiciones que fueron derogadas por la Ley 8/1980, ETT, Disposición Final Tercera, no regulando el ETT tales instrumentos reguladores. Por consiguiente, los Reglamentos de personal de las Cámaras de Comercio subsistieron sobre el monopolio reglamentista del Ministerio de Trabajo afirmado en la precitada Ley de Reglamentaciones de 1942, porque se mantenía el convencimiento de que los empleados de aquéllas no eran trabajadores sujetos al Derecho del Trabajo, pudiendo llegar a revestir hasta 1980, con la entrada en vigor del ETT, el carácter de normas reglamentarias a través de las cuales se llevaba a cabo un primer nivel de especificación de las condiciones de trabajo aplicables a los empleados de cada Cámara y del Consejo Superior. A partir del momento en que estos empleados adquieren la condición de trabajadores —ya en la etapa postconstitucional, por la falta de cobertura legal para construir una exclusión constitutiva del Derecho del Trabajo (art. 1.3.a) ETT)—, los Reglamentos de personal de las Cámaras de Comercio se convierten en una expresión del poder de organización laboral de estas empleadoras públicas, decisiones unilaterales provistas de efectos colectivos, generadoras, en su caso, de condiciones más beneficiosas de origen contractual, que se incorporan a la relación individual de trabajo de cada empleado<sup>38</sup>, pudiendo ser modificadas a través del cauce procedimental previsto en el artículo 41 del ETT, en la nueva redacción incorporada por la Ley 11/1994, de 19 de mayo<sup>39</sup>.

Pero además de estos Reglamentos de personal, había cuestiones relativas a éste que, según el Reglamento de las Cámaras de Comercio de 1974, se debían regular también en el llamado Reglamento de régimen interior, cuya elaboración y propuesta correspondían al Pleno de la Cámara y la aprobación al Ministerio de Comercio, a través del Consejo Superior (arts. 29 e) y Disposición Final cuarta). Por cierto, como ya se ha expresado en la nueva regulación básica contenida en la Ley 3/1993, este Reglamento subsiste —no así el

38. SALA FRANCO, T.-RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: "Naturaleza jurídica..." *cit.*, pág. 44.

39. RIVERO LAMAS, J.: "Modificación sustancial de condiciones de trabajo. Algunos problemas del artículo 41 ETT", en VV.AA.: *Reforma de la Legislación Laboral (Estudios dedicados al Prof. Manuel Alonso García)*, AEDTSS-M. Pons, Madrid, 1995, págs. 265-267.

Reglamento de personal—constituyendo una parte de su contenido el régimen del personal, expresándose ahora que aquél será propuesto por el Pleno y aprobado por la Administración tutelante. También respecto de estos otros reglamentos, me inclino a sostener que no son normas reglamentarias sino actos administrativos para la organización interna de las Cámaras, porque —de no ser así— se estaría atribuyendo un poder reglamentario en materia laboral a las Comunidades Autónomas, lo que resulta imposible por mandato del artículo 149.1.7ª de la CE, según la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho del término "Legislación Laboral", y a la cual ya se ha hecho mención. Por consiguiente, las previsiones que en tales Reglamentos de régimen interior se puedan contener para regular las condiciones de trabajo de todo el personal de las Cámaras —no sólo del sometido al régimen transitorio del punto primero de la Disposición Transitoria Octava— también constituirán expresiones unilaterales del poder de organización de aquéllas, que pueden generar condiciones de trabajo y, en su caso, condiciones más beneficiosas, también modificables por el cauce del procedimiento previsto para introducir modificaciones sustanciales de carácter colectivo (no contenidas en convenios colectivos estatutarios) del artículo 41.4 del ETT.

*G) Régimen contencioso para la solución de los conflictos entre las Cámaras y su personal*

El conocimiento de los conflictos que surjan entre las Cámaras y sus empleados serán del conocimiento del Orden Social de la Jurisdicción, incluidos aquellos afectados por el punto primero de la Disposición Transitoria Octava. El artículo 24 de la Ley de Bases 3/1993 sólo reserva y declara la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para los recursos que puedan plantearse contra los actos de las Cámaras dictados en el ejercicio de sus competencias jurídico-públicas y de régimen electoral; pero no hace salvedad alguna para el conocimiento de "las actuaciones de aquéllas en otros ámbitos y, singularmente, las de carácter laboral", que corresponderán a "los Juzgados y Tribunales competentes", que en materia laboral no son otros que los del orden social de la Jurisdicción. A este respecto, la Disposición Transitoria Octava no establece nada especial que se aparte de la regulación común ya establecida en el artículo 24.1 de la Ley 3/1993, limitándose la regulación de derecho transitorio exclusivamente al régimen sustantivo de condiciones de trabajo. Nada parece que se oponga a que, respecto a los empleados sometidos a tal régimen transitorio, se mantenga el régimen de recursos internos regulados en el Decreto de 13 de junio de 1936, ya que en tales supuestos cabe entender que las decisiones requieren una procedimentalización que, de no agotarse, supondría que las actuaciones camerales no se pudieran considerar perfeccionadas. Más cuestionable es, como ya se ha expresado, la conservación del recurso de alzada (ahora 'recurso ordinario') ante la Administración

tutelante, cuya configuración originaria respondía a alejar el conocimiento jurisdiccional contencioso-administrativo.

*H) Materias no reguladas ni remitidas en el Decreto de derechos y garantías*

La protección jurídica que brinda el Decreto de 13 de junio de 1936 es incompleta, en la medida en que hay materias que no están ni reguladas ni remitidas expresamente a otras regulaciones normativas; aún más, tampoco se establece que tales materias, de imprescindible presencia en el régimen de las relaciones de trabajo, deban constituir parte del contenido mínimo a regular por los Reglamentos de personal que menciona el artículo 8, ni por los Reglamentos de Régimen interior de las Cámaras.

Pues bien, como ya se ha adelantado, en todas las materias no reguladas por el Decreto de 13 de junio de 1936, así como en aquéllas que no estuvieran reguladas en un orden normativo de referencia, ni recogidas en los Reglamentos de personal o en los Reglamentos de Régimen interior como "regulación contractual unitaria", será de aplicación la legislación laboral común que, en cada momento futuro, como derecho supletorio de primer grado, esté en vigor. Esto reviste la mayor trascendencia para conocer el régimen aplicable sobre materias de relieve en absoluto mencionadas, tales como la jornada de trabajo y la distribución de ésta, la movilidad interna, la modificación de condiciones de trabajo y las reglas sobre prescripción y caducidad.

**V.— GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LOS EMPLEADOS EN EL DECRETO DE 1936 Y PROTECCIÓN CONTRA LOS DESPIDOS POR CAUSAS RELATIVAS A SU PERSONA O A SU CONDUCTA**

1. La inamovilidad de los funcionarios y empleados públicos es un principio que se ha venido afirmando con carácter principal para afianzar una Administración profesionalizada y neutra desde el punto de vista político. Por inamovilidad se entiende el derecho del funcionario a mantener la condición funcional frente a la libre revocación, de manera que no pueda ser cesado más que en los casos fijados en la Ley, tras un expediente administrativo que le imponga la separación del servicio o, en su caso, después de una condena penal. Por inamovilidad en la función pública se ha entendido también, durante mucho tiempo, el derecho a desempeñar un puesto determinado, una vez que se había ingresado en el cuerpo y adquirido la condición funcional. Esta segunda versión de la inamovilidad protege al funcionario de su traslado a otro destino, dentro o fuera de la misma localidad, y, con carácter general, de que se le prive del puesto que ocupa para pasar a desempeñar otro diferente.

Sin embargo, la inamovilidad como 'derecho al cargo' es en la actualidad, en el régimen vigente en España sobre la función pública, "un derecho muy debilitado, pues de una protección máxima en la legislación anterior, en la que el derecho al puesto de trabajo estaba rígidamente unido a un sistema de ascensos jerárquicos, se ha pasado a una situación de suma precariedad con la supresión de las jerarquías funcionariales"<sup>40</sup>.

Los empleados de las Cámaras de Comercio consiguieron a partir de 1936, en el Decreto de derechos y garantías, el reconocimiento de la inamovilidad en su trabajo, que el artículo 57 del Reglamento de 26.7.1929 había atribuido a los Secretarios de estas corporaciones. El reconocimiento de este derecho tuvo lugar a través de una norma reglamentaria que no especificaba en demasía las proyecciones de tal principio. Por ello, cabe afirmar que lo que se deriva de la letra del Decreto es, en un sentido genérico, la inamovilidad tanto en la institución como en el puesto de trabajo, y aunque respecto de ésta última no se contengan especificaciones en la regulación general contenida en dicha norma, sí las pueden incluir los Reglamentos de personal y, en otros casos, también los Reglamentos de régimen interior.

Los preceptos en los cuales se contienen referencias al derecho a la inamovilidad son, de forma clara, los artículos 1º y 4º de la disposición citada, en términos un tanto lacónicos. En efecto, el artículo 1º hace extensiva a todos los empleados de las Cámaras la inamovilidad, expresando a continuación: "en consecuencia no podrá ser destituido ningún empleado de las Cámaras sin previa formación de expediente, con audiencia del interesado, a causa de ineptitud o falta grave en el desempeño de sus deberes". La referencia que se contiene en el artículo 4º, *in fine*, hay que referirla a la incidencia sobre las Cámaras de situaciones económicas y organizativas que obligan a ajustes en su estructura de funcionamiento, ya sea para hacer frente a situaciones económicas adversas o para racionalizar el trabajo y conseguir una mejor utilización de los recursos humanos. Desde esta perspectiva, el reconocimiento a las Cámaras de un derecho para "acordar la separación temporal de sus empleados, de acuerdo con las disposiciones que para la excedencia forzosa establece el Estatuto de Funcionarios del Estado", se debe considerar como un precepto con el cual se pretende hacer frente a las situaciones de funcionamiento ya mencionadas, en conexión con el reconocimiento del derecho a la inamovilidad.

En síntesis, el núcleo más valioso de la regulación contenida en el Decreto de derechos y garantías de 1936 está constituido por los derechos a la inamovilidad de los empleados de las Cámaras, ya que en otros aspectos la legislación laboral común ha superado el régimen de derechos reconocidos en

40. PARADA, R.: *Derecho Administrativo*, II, 9ª edic., Madrid, 1995, pág. 463.

aquel momento pretérito. El derecho a la inamovilidad se traduce, por consiguiente, para los empleados que fueron contratados al amparo de aquella norma reglamentaria y que figurara incluido en la plantilla establecida en su artículo 2º, en el centro de imputación objetivo de unos derechos adquiridos que la regulación transitoria de 1993 reconoce sólo a una parte del personal de las Cámaras. En efecto, este derecho a la inamovilidad significa que se excluyen algunas causas de despido y se establece un régimen más favorable para determinados supuestos suspensivos. No cabe, sin embargo, el mantenimiento de un régimen sancionador próximo al de los funcionarios del Estado, aunque sí la obligación de instruir previo expediente para acordar el cese justificado, porque la aplicación de un diferente régimen de infracciones y sanciones a los empleados pugna, como ya se ha expresado, con el principio de igualdad ante la Ley y en aplicación de ésta, que se impone con especial rigor en la actuación de las instituciones públicas.

Ahora bien, esta diferencia de régimen que aportan las normas mencionadas implica un trato más favorable que el resultante de aplicar pura y simplemente la legislación laboral común a los empleados excluidos del ámbito de aplicación de la Disposición Transitoria Octava. El mantenimiento de un estatuto privilegiado para los antiguos empleados obliga a plantearse, con carácter más general, si es constitucionalmente legítima la desigualdad en la Ley que el régimen transitorio conserva, aunque sea con dicho carácter transitorio<sup>41</sup>. La respuesta a esta cuestión nos la proporciona la jurisprudencia constitucional: es cuestión de mera legalidad el mantenimiento de los derechos adquiridos en las fases de sucesión de normas jurídicas, por lo que nada obsta a que se mantenga un régimen de trabajo más favorable que el previsto en la le-

41. Los problemas relativos a las conexiones entre el principio de igualdad, los derechos adquiridos y las normas de derecho transitorio se han examinado, con lucidez y detenimiento, por SEMPERE NAVARRO, A.V. y LUJÁN ALCARAZ, J.: Op. cit., págs. 6-13, y bibliografía citada. Una precisión que me parece importante hacer es, sin embargo, en relación con la aplicación de infracciones y sanciones para los empleados de las Cámaras a consecuencia de la aplicación del Decreto de 1936. Como ya se ha reiterado en el texto, el carácter de corporación pública de las Cámaras y también la falta de razonabilidad intrínseca de la diferencia, impiden considerar como una cuestión de mera legalidad ordinaria el mantenimiento de los derechos adquiridos en la configuración del régimen transitorio sancionador, imponiéndose de forma total el principio de igualdad en la Ley. Lo que en forma alguna significa que un nuevo régimen sancionador con disposiciones menos favorables o restrictivas de derechos individuales (fundamentales) —aplicable a los trabajadores de nuevo ingreso y a los no incluidos en el ámbito subjetivo del punto primero de la Disposición Transitoria Octava, esto es el régimen laboral común— se pueda aplicar con carácter retroactivo a estos trabajadores, por impedirlo el artículo 9.3 CE, constituyendo unos límites infranqueables según la STC 27/1981, de 20 de julio. Para un análisis de estas cuestiones desde una perspectiva general, RODRÍGUEZ PIÑERO, M.-FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: *Igualdad y discriminación*, Edit. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 38 y ss.

gislación laboral común para un grupo de empleados. La condición que añade el Tribunal Constitucional para que esta cuestión de legalidad ordinaria no lesione el principio de igualdad en la Ley es que sea razonable la diferencia: en expresión del Tribunal Constitucional, "la igualdad es sólo violada si la desigualdad no está provista de una justificación objetiva y razonable"<sup>42</sup>. Parece que no cabe abrigar dudas, a la vista de las enmiendas que se plantearon en la fase parlamentaria de elaboración de la Ley 3/1993, sobre las atendibles y justificadas razones para no privar de ciertos derechos a un grupo de empleados que los tenían reconocidos en el momento en que debía entrar en vigor la Ley. A la postre, lo que el régimen transitorio ha querido recuperar y reconocer es el mantenimiento de unas garantías de estabilidad en el empleo, que disfrutaban estos trabajadores contratados al amparo del Decreto de 1936, aunque en los primeros años de la década de los noventa, la jurisprudencia pusiera en tela de juicio su efectividad ante la ausencia de un régimen legal transitorio, capaz de evitar la brusca aplicación de la legislación laboral común.

2. La protección de los empleados cubiertos por el régimen laboral transitorio de las Cámaras, en lo que respecta a los despidos justificados en razones relativas a la persona (ineptitud) y a la conducta en el trabajo (faltas graves en el desempeño de sus deberes contractuales), tiene una doble proyección, procedimental y sustantiva. Por lo que a la primera respecta, previa a la comunicación escrita del despido, es necesaria la apertura de un expediente, con audiencia del interesado, a fin de verificar la existencia de la causa alegada<sup>43</sup>. La propuesta del instructor requiere el acuerdo del Pleno de la corporación, adoptado por la mayoría absoluta de votos, para que se convierta en una decisión de despido. La legislación laboral común entra en aplicación seguidamente en esta vertiente procedimental, siendo de aplicación la forma del despido objetivo prevista en el artículo 53 ETT (comunicación escrita al trabajador en la que se exprese el cese por ineptitud; puesta a disposición de aquél de la indemnización de veinte días por año de servicio, y concesión de un plazo de preaviso de treinta días). Si se tratara de un despido disciplinario (por falta grave y culpable del empleado), se le deberá notificar también por escrito al trabajador, consignando los hechos que lo motivaron y la fecha a partir de la cual tendrá efectos. Cuando el empleado fuera representante legal

42. SSTC. 22/1981, de 2 de julio; 27/1981, de 20 julio, y 100/1989, de 5 de junio.

43. Este expediente constituye una garantía conservada más favorable que no pugna con el principio de igualdad en la Ley por tratarse de una cuestión de mantenimiento de derechos adquiridos que corresponde decidir a la legalidad ordinaria en los supuestos de sucesión de normas (STC, 100/1989, de 5 de junio). Vid., SEMPERE NAVARRO, A.V.-LUJÁN ALCARAZ, T.: Op. cit., pág. 7; también, en relación con el Convenio OIT nº 158 (ratificado por España el 18 febrero 1985), en este mismo trabajo, pág. 110, especialmente la jurisprudencia y bibliografía citada en la n. 18.

de los trabajadores (delegado de personal o miembro del comité de empresa) o delegado sindical, se debe dar audiencia en el expediente previo, además de al interesado, a los restantes miembros de la representación (unitaria o sindical) a la que pertenezca, si los hubiere. También en este expediente, cuando el trabajador estuviera afiliado a un sindicato y el empresario tuviera constancia de ello, se debe dar audiencia a los delegados sindicales de la sección sindical del sindicato al que pertenezca el empleado que se pretende despedir.

Mayores consecuencias conlleva, no obstante, la vertiente sustantiva del régimen transitorio sobre extinción del contrato por causas objetivas y disciplinarias aplicable a los empleados de las Cámaras.

Como ya se expresaba, la extinción del contrato por causas objetivas se convierte en una modalidad de despido con una causa única: la ineptitud del trabajador cuya definición se ha de llevar a cabo conforme a la legislación laboral: la conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación en la empresa (art. 52 a) ETT). Sin embargo, las restantes causas enumeradas en el ETT no están previstas en el Decreto de 1936. La exclusión de estas otras causas extintivas de esta modalidad de despido no se puede alegar que sea contraria al orden público social por tratarse de una materia que constituya para todas las relaciones laborales una parte del bloque del derecho necesario absoluto. Y ello porque no afecta al 'orden público' laboral —máxime tratándose de una relación sometida por la Ley a un régimen especial con carácter transitorio— el que unos empleados que habían estado excluidos de la aplicación del Derecho del Trabajo conserven el régimen causal de extinción bajo el cual fueron contratados, aunque tales causas no tengan en todos los casos elementos sancionatorios en su configuración.

En contraste, por lo que respecta a los despidos por falta grave en el desempeño de los deberes de los empleados, esta causa genérica del Decreto de 1936 es preciso especificarla con la enumeración de los incumplimientos contractuales de carácter grave y culpable que, según el artículo 54 ETT, prestan una justificación al despido, esto es, la calificación de procedente, y que la Ley tipifica en una enunciación taxativa, aunque algunas de las causas sean abiertas en su formulación.

3. Tanto si se trata del despido objetivo como del disciplinario, procederá, tras impugnarlo judicialmente el empleado en el plazo de caducidad de veinte días, su calificación como procedente, improcedente o nulo. Lo que añade la garantía de la inamovilidad en el supuesto contemplado, cuando es calificado el despido de improcedente, es la atribución, en todo caso, al empleado del derecho a optar entre la readmisión con el abono de los salarios de tramitación, o el derecho a ser indemnizado en la forma prevista en los artículos 56 del ETT y 279 de la LPL (Real Decreto Legislativo 2/1975, de 7 de abril). Esto supone que —además de los supuestos en los que el empleado despedido sea delegado

de personal, miembro del comité de empresa o delegado sindical— se extiende el reconocimiento del derecho legal a optar por la readmisión a todos los empleados de las Cámaras protegidos por el régimen transitorio, como en los supuestos de nulidad del despido, lo que determina que las sentencias de despido improcedente que sean definitivas, ya tengan su causa en la ineptitud o en razones disciplinarias, darán lugar a que se puedan ejecutar en sus propios términos (artículos 280-282 de la LPL). En efecto, si la Cámara se resistiera al cumplimiento de la readmisión del trabajador, se aplicarán las previsiones legales para la reconstrucción del contrato de trabajo a través de las medidas de ejecución forzosa previstas en el artículo 282 de la LPL.

Esta ejecución de la sentencia garantiza una estabilidad real al empleado, si bien con las limitaciones que el Derecho puede hacerlo contando con los instrumentos procesales de ejecución forzosa: garantizando al trabajador que continuará percibiendo un salario con la misma periodicidad y de la misma cuantía que las declaradas en la sentencia, más los incrementos que le corresponda percibir en el futuro, por así establecerlo los convenios colectivos o normas estatales, hasta la fecha en que se produzca la readmisión en debida forma; además el trabajador continuará en alta y cotizando a la Seguridad Social; y si fuera miembro de la representación legal de los trabajadores o delegado sindical, podrá continuar desarrollando, en el seno de la Cámara, las funciones y actividades de su cargo<sup>44</sup>.

#### VI.— LA EXCEDENCIA FORZOSA, LOS PLANES DE REORGANIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA GARANTÍA DE LA ESTABILIDAD DE LOS ANTIGUOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO

1. La previsión contenida en el último punto del artículo 4º del Decreto de 13 de junio de 1936, sobre la excedencia forzosa para "acordar la separación temporal" de los empleados de las Cámaras, no se puede entender, en forma alguna, que se conecte ni sea equivalente en el presente a la excedencia forzosa regulada en el artículo 46.1 del ETT, por varias razones: en primer lugar, por el reenvío recepticio del Decreto de referencia a "las disposiciones que para la excedencia forzosa establece el Estatuto de Funcionarios del Estado"; en segundo término, porque la excedencia forzosa laboral es una situación que el empresario está obligado a reconocer al trabajador cuando éste la solicite

44. BAYLOS GRAU, A.-CRUZ VILLALÓN, J.-FERNÁNDEZ, M.F.: *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*, 2ª edición, Editorial Trotta, 1995, págs. 590-596. ORTIZ LALLANA, M.C.: *La ejecución de sentencias de despido*, ACARL, Madrid, 1995, págs. 228-284.

por haber sido designado o elegido "para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajador" —situación contemplada en los apartados a), b), c) y d) del artículo 4º del Decreto de derechos y garantías, para que los empleados de las Cámaras soliciten y obtengan la separación temporal de sus cargos por causa justificada—; mientras que la regulada en el último punto del artículo 4º de la norma especial es una excedencia, en principio, impuesta por la Cámara, por unas razones que no explicita este precepto, pero sí la legislación de funcionarios.

En efecto, el reenvío al Estatuto de los Funcionarios del Estado se debe entender que lo es en el presente, en primer término, al artículo 44 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero), y en concreto a su letra a) que recoge la única causa de tal excedencia hoy vigente: la excedencia que viene determinada por la "reforma de plantilla o supresión de la plaza de que sea titular el funcionario, cuando signifiquen el cese obligado en el servicio activo". La situación de excedencia forzosa se regula también en el nº 6 del artículo 29 de la Ley 30/1984 (LRFP), adicionado por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, reguladora del régimen de esta excedencia y de los derechos económicos a ella inherentes: percepción de las retribuciones básicas y, en su caso, de las prestaciones familiares por hijo a cargo. La regulación de la excedencia forzosa tiene su desarrollo reglamentario para la Administración General del Estado en el artículo 13 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, sobre situaciones administrativas de los funcionarios, que amplía a un supuesto más la declaración de esta excedencia —suspensión firme sin reserva de puesto, cuando el funcionario solicite el reingreso y no se le conceda en seis meses a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria—, al tiempo que reitera las incompatibilidades que conlleva tal situación: prohibición de desempeñar puesto de trabajo en el sector público, ya sean funcionariales o contractuales, y ya sean estos últimos de naturaleza laboral o administrativa; la obtención de un puesto de trabajo en aquel sector determinará el pase a la excedencia voluntaria que regula el apartado 3 a) del artículo 298 de la Ley 30/1984 (LRFP) y el artículo 15.1 del Real Decreto 365/1995, pudiendo "permanecer en tal situación en tanto se mantenga la relación de servicios que dio lugar a la misma".

2. La causa principal determinante de la excedencia forzosa reside, sin embargo, en la puesta en práctica de medidas de organización administrativa para la racionalización de plantillas, que se instrumentan a través de los Planes de Empleo que pueden elaborar las Administraciones Públicas, en general para "la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afectan, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal", como expresa el nº 1 del artículo 18 de la LRFP de 1984, en la redacción incorporada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

Sucede, sin embargo, que aunque el artículo 18 tenga carácter básico (en sus nºs 1 al 5) para todas las Administraciones Públicas (art. 1.3 LRFP), respecto al personal laboral se prevé que las actuaciones previstas en los Planes de Empleo "se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral" (párrafo 2º del nº 1 del artículo 18 de la LRFP). Con ello, se quiere poner de manifiesto que, aún en el supuesto de que las Cámaras estuvieran afectadas por la aplicación de los Planes de Empleo que se regulan para las Administraciones Públicas —planteamiento que resulta inaceptable desde ciertas posturas doctrinales—, a la postre, el personal laboral —por imperativo del artículo 7.2 de la Ley de Bases 3/1993 lo son todos sus empleados, aunque no a todos les sea de aplicación el mismo régimen— se regiría por el Derecho del Trabajo.

La cuestión a resolver consiste, por consiguiente, en un problema no de colisión opositiva —de derogación— sino de mera aplicación, esto es, como resolver en la práctica la aplicación de la legislación laboral común sobre suspensiones y despidos por causas económicas, y el respeto a la norma especial más favorable consistente en la excedencia forzosa, que es la forma suspensiva más enérgica, a disposición de la dirección de las Cámaras respecto de los empleados que se rigen por el régimen de trabajo especial al que se refiere el punto primero de la Disposición Transitoria Octava.

Pues bien, la racionalización de plantillas en las Cámaras, atendiendo a la sujeción al Derecho del Trabajo de todo su personal, (art. 7.2 de la Ley 3/1993), se ha de instrumentar a través de los procedimientos administrativos para la regulación de empleo, que se regulan en el Real Decreto 43/1996, de 19 de enero, que contiene el Reglamento para la aplicación de los artículos 47 y 51 de la Ley, pudiendo afectar los expedientes que se instruyan al efecto tanto al personal nuevo como antiguo, si bien respecto de este último, tanto en la fase de negociaciones en el período de consulta como en la de autorización y resolución del expediente, tan sólo podrá plantearse por la Cámara la suspensión de los contratos de trabajo y la excedencia forzosa, ya sea al concluir la suspensión o como medida exclusiva y directa respecto de ciertos empleados cuyos puestos desaparecen y se amortizan; salvo acuerdo previo con tales empleados, para extinguir el contrato sin pasar a la situación de excedencia voluntaria incentivada, en el marco del expediente, con el percibo de las indemnizaciones legales o de las superiores que puedan acordarse.

La figura de la "excedencia voluntaria incentivada" (art. 29.7 y 34 de la LRFP; art. 18 Real Decreto 365/1995) no supone —frente a la excedencia forzosa— obligación de participar en los concursos que se convoquen para cubrir puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño reúnan los afectados, ni de aceptar el reingreso obligatorio al servicio activo, aunque también es una situación incompatible con el desempeño de cualquier puesto de trabajo en el sector público; en cambio, tiene una duración limitada —cinco años— y el pase

a tal situación da derecho a percibir una indemnización legal de cuantía similar a la prevista en extinciones en los expedientes de regulación de empleo por la legislación laboral. Por lo demás, concluidos los cinco años, se extingue la relación funcionarial. Esta situación administrativa considero, no obstante, que es inaplicable a los empleados antiguos de las Cámaras, porque no hay reenvío a esta nueva figura, siendo muy dudoso que, pese a su regulación con carácter básico por la LRFP, pueda prestar cobertura suficiente para su aplicación la cláusula de supletoriedad de la legislación, referente a la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas a las Cámaras, "en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades, contenida en el artículo 1.3 de la Ley de Bases 3/1993.

La garantía de la inamovilidad de los empleados antiguos de las Cámaras ante las reestructuraciones de plantilla se puede sintetizar diciendo que consiste en que la Ley priva a la Dirección de las Cámaras del derecho a extinguir los contratos de trabajo con este personal, respecto del cual sólo puede pedir la reducción de jornada y la suspensión de los contratos, basadas, una y otra, en la causa j) del nº 1 del artículo 45 y artículo 47 del ETT, salvo que aquélla no pueda acreditar, por la documentación que aporte para justificar la acusación alegada, que se trata de una situación coyuntural de la corporación [art. 20 b) del Real Decreto 43/1996], supuesto en el cual podrá pedir autorización para comunicar al empleado o empleados afectados que pasarán a la situación de excedencia forzosa por reestructuración de la plantilla, en aplicación de las medidas de racionalización.

Por consiguiente, el despido de tales empleados invocando la causa c) del artículo 52 ETT, o mediante su inclusión en un expediente de regulación de empleo cuya aprobación se consiguiera alcanzar por la autoridad laboral, sería impugnado como despido nulo ante la Jurisdicción Social. En cambio, para los empleados de nuevo ingreso que contempla la Disposición Adicional Octava, serán de aplicación tanto medidas de suspensión (en su doble versión de suspensión total o reducción de jornada) como de extinción contractual en los expedientes de regulación de empleo.

3. La solución que se propone trata de concordar la aplicación de la legislación laboral común, aplicable también a los antiguos empleados en todo lo no regulado en su régimen particular, con las limitaciones resultantes del reenvío a la legislación de funcionarios públicos del Estado por el artículo 4º del Decreto de derechos y garantías, que es preciso coherer con figuras laborales, para aplicar así a los empleados de las Cámaras la excedencia forzosa. Interesa señalar, en esta línea, que se produce una convergencia en lo relativo a la fase de consulta-negociación con los representantes de los trabajadores entre las previsiones contenidas en el Derecho del Trabajo y en la legislación funcionarial, si bien el primero presta una mayor protección a los empleados de las Cámaras, porque, exista o no acuerdo en el período de consultas, se pre-

cisa de la intervención autorizante de la Administración del Trabajo y Seguridad Social.

Por lo demás, que se excluya respecto de un grupo de empleados la extinción de los contratos no se puede considerar inconstitucional por lesionar los artículos 14 y 38 de la CE por cuanto ya se ha expresado, ni tampoco contrario al Derecho derivado de la Unión Europea. En concreto, por lo que a este último se refiere, la aplicación de la Directiva 75/129 CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a los despidos colectivos (modificada por la Directiva 92/56/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992), excluye de su aplicación a los trabajadores de las Administraciones Públicas o de las instituciones de Derecho público (o las entidades equivalentes en los Estados miembros en que no se conozca esta noción)". Ahora bien, no es aventurado conceptuar a las Cámaras como unas instituciones más de Derecho Público a partir de su calificación constitucional y legal. En todo caso, España tiene un régimen protector más favorable para estos trabajadores —tanto en el sector laboral como funcionarial— que el previsto en la Directiva de 1975.<sup>45</sup>

#### VII.— SOBRE EL SIGNIFICADO DE LA DIVERSIFICACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL DE LOS EMPLEADOS DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO EN LA LEY 3/1993: CONSIDERACIONES FINALES

1. La exposición precedente deja de manifiesto que la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993 constituye un precepto con el que se trata de

45. MONERO PÉREZ, J.L.: *Los despidos colectivos en el ordenamiento interno y comunitario*, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pág. 56. CRUZ VILLALÓN, J.: "La aplicación de la Directiva sobre despidos colectivos", *Temas Laborales*, nº 44 (1971), pág. 36, sosteniendo que la exclusión comunitaria no afecta en España a los contratos laborales celebrados por la Administración "e incluso podría aventurarse que quizás tampoco a algunos funcionarios públicos que no tienen encomendado el ejercicio de poderes públicos o la tutela de intereses generales", porque el sistema español toma en consideración el sometimiento a la Legislación Laboral para aplicar el régimen de despidos colectivos. En otro sentido, RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: "Extinción del contrato de trabajo por causas económicas y tecnológicas: normas comunitarias y régimen especial", *AL*, 19787, II, pág. 1813, según el cual, "nuestra normativa resulta más favorable al no efectuar semejante exclusión y mantener idénticas exigencias tanto respecto del sector público como privado". En cualquier caso, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Reforma de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, reguló, con el carácter de norma básica, los Planes de Empleo de las Administraciones Públicas, modificando los artículos 17, 18 y 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, introduciendo la movilidad interadministrativa, la reasignación de efectivos, la excedencia incentivada y la jubilación parcial ("cesación progresiva de actividades con reducción de jornada y retribuciones"). Vid., MARTÍNEZ DE PISÓN Aparicio, Y.: *El ocaso de la función pública española: la reforma del régimen funcionarial de la Ley 22/1995*, de 29 de diciembre, Editorial Civitas, Madrid, 1995.

ajustar un cambio legislativo sobre el régimen aplicable a la prestación profesional de servicios de los empleados de las Cámaras de Comercio, partiendo a tal fin de una situación ya reconocida por la doctrina jurisprudencial inmediatamente anterior, pero prestando atención también a la normativa especial que se aplicaba originariamente a los empleados de estas corporaciones públicas. Por ello, en realidad, el precepto mencionado supone bastante más que una norma de Derecho transitorio: la intención del legislador ha sido rehabilitar una regulación sobre el régimen de trabajo de los empleados de estas entidades que había sido desplazada, de forma brusca y en bloque, por la afirmación jurisprudencial de la laboralidad de la relación contractual de todos los empleados de las Cámaras al inicio de la década de los noventa.

Esta rehabilitación (reviviscencia) de la normativa especial que regulaba la situación contractual de los empleados de estas corporaciones públicas —y, en particular, del Decreto de 13 junio 1936— obliga a quienes tienen el deber de interpretar y aplicar las normas a realizar un considerable esfuerzo de reconstrucción del régimen normativo aplicable a un numeroso grupo de empleados de estas entidades, a los cuales se les aplicó en otro tiempo una regulación cuasi-funcionarial, situándolos al margen del régimen laboral. No obstante, tanto el estado anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/1993, como la establecida por ésta con carácter general para el futuro, se sitúan en el ámbito de aplicación del Derecho sustantivo y procesal del Trabajo. La dificultad reside, por consiguiente, en la búsqueda de un ensamblaje en el Derecho del Trabajo del régimen especial o propio que se reconoce al grupo de empleados delimitado en el primer punto de la Disposición Transitoria Octava, y que afecta en el presente a la mayor parte de los empleados que vienen prestando sus servicios en las Cámaras de Comercio.

2. El objetivo que se ha perseguido en este estudio es, como ya se ha hecho constar, excluyente de un punto de partida que pretenda calificar como exclusión constitutiva el régimen particular aplicable a los empleados de plantilla de las Cámaras, que fueron contratados al amparo del Decreto de 1936 y que venían prestando servicio a las mismas en el momento de entrada en vigor de la Ley 3/1993, opción que conduce ciertamente a una imposibilidad de configurar tal régimen de trabajo desde la vertiente jurídico-administrativa. En otra dirección, el punto de partida para abordar el esfuerzo hermenéutico y constructivo que impone la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, considero, que supone partir de las siguientes premisas: a) de la afirmación de la laboralidad del régimen contractual establecido entre las Cámaras y el grupo de empleados de referencia; b) de atribuirle una aplicación actualizada al Decreto de 1936 como norma laboral especial, junto con los Reglamentos de Régimen interior y de Personal de las Cámaras, que se venían aplicando a tales empleados; c) de traducir en condicionamientos jurídicos y límites a la aplicación de la legislación laboral común las peculiaridades del régimen laboral

aplicable a los empleados a que hace referencia el punto primero de la Disposición Transitoria Octava, régimen cuya vigencia garantiza la Ley con carácter transitorio; d) de la conversión o traducción de los reenvíos a la legislación administrativa, contenidos en el Decreto de 1936, en especialidades del régimen laboral diseñado en el Decreto de 1936, lo que obliga a la transposición de aquéllos para configurar figuras e institutos laborales especiales que regirán como regulación especial de carácter laboral, privando del carácter de reenvíos recepticios a las remisiones a la legislación funcionarial; e) finalmente, partir de la coexistencia de que la configuración en el ámbito de una misma empleadora de diferentes regímenes laborales por mandato legal no supone una lesión del principio de igualdad en la Ley, ya que la opción por el mantenimiento de los derechos adquiridos constituye una cuestión de legalidad ordinaria en un proceso de sucesión de normas jurídicas.

La opción por configurar un régimen transitorio de carácter laboral, y no por un régimen administrativo de prestación de servicios, es, además, una conclusión que se deriva a partir de una interpretación sistemática, histórica y teleológica del punto primero de la Disposición Transitoria Octava. En efecto, desde una perspectiva sistemática, el texto de la Ley 3/1993 afirma y reitera, como ya se ha expuesto, la plena laboralización de la relación contractual de los empleados de las Cámaras y el sometimiento de las controversias al orden jurisdiccional social. De otra parte, el proceso de laboralización de la Disposición Transitoria Octava pone de manifiesto cómo el proyecto del Gobierno partía de un contenido de alcance meramente declarativo del carácter laboral de la prestación de servicios de los empleados contratados al amparo del Decreto de 1936, sin establecer diferencias de régimen respecto de los restantes; por consiguiente, el reconocimiento de tal especialidad en la redacción definitiva de la mencionada Disposición es difícil pensar que pueda significar una exclusión del ámbito aplicativo del Derecho del Trabajo. Por último, el punto primero de la Disposición Transitoria Octava es preciso interpretarlo, en todo caso, partiendo de un criterio teleológico, esto es, atendiendo al fin que estaba presente en el conjunto de las enmiendas presentadas en la fase parlamentaria, que no era otro que garantizar al grupo más numeroso de empleados de las Cámaras el mantenimiento de unos derechos adquiridos al amparo del Decreto de 1936 y de los Reglamentos de Régimen interior y de Personal de las Cámaras. La conjunción de estos criterios hermenéuticos permite orillar, por consiguiente, la opción de la exclusión constitutiva, calificando en su lugar la redacción del punto primero de la Disposición Transitoria Octava de verdadera cláusula legal de Derecho transitorio, que no supone ruptura respecto del régimen laboral al cual se someten las relaciones de todo el personal de las Cámaras.

Por lo expuesto, la solución legislativa incorporada a la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993 revela el propósito de atemperar el cambio

normativo residenciado en la Ley, procurando una coherencia entre el pasado y el futuro en el marco, en todo caso, de aplicación del Derecho del Trabajo. Este propósito resultaba difícil de expresar de una manera precisa en la redacción del precepto, debiendo suplir el intérprete las omisiones que registra la letra del precepto para proceder a una escrupulosa aplicación del mismo que no traicione su verdadero sentido y finalidad; dificultad que, en cualquier caso, no justifica la escasa calidad técnica del precepto y que su lectura pueda conducir a interpretaciones equívocas.

3. El significado del régimen transitorio garantizado en el punto primero de la Disposición Transitoria Octava es preciso situarlo en una etapa de evolución del Derecho del Trabajo en la que se pone en tela de juicio una garantía fuerte y general del principio de estabilidad en el empleo, por la introducción de medidas de flexibilidad que afectan a la composición del volumen de efectivos, a su movilidad y al régimen de contenido de las relaciones laborales. Tanto en el sector privado como en el público, las políticas de flexibilidad laboral tratan de facilitar a las empleadoras la posibilidad de dar respuestas rápidas a los cambios en la demanda, las innovaciones tecnológicas y las nuevas formas de organización del trabajo. La necesidad de hacer compatible la introducción de una mayor dosis de flexibilidad laboral con la garantía de los derechos de los trabajadores, y de manera especial en lo relativo a su estabilidad en el empleo, justifica que la solución legislativa analizada aporte una carga de sentido de realidad y de seguridad para el grupo de empleados de las Cámaras que son sus beneficiarios. A la postre, se trata de reconocer a éstos un régimen laboral que incluya también ciertos derechos que están más garantizados en el ámbito funcional que en el sector laboral, de forma que la "huida" del Derecho Administrativo<sup>46</sup> —impuesta por unas razones a las que de inmediato se hace referencia— no supongan respecto de estos empleados la privación por vía legal de unos derechos adquiridos, aunque la existencia de estos derechos se hubiera puesto en tela de juicio en cuanto a su posibilidad de ejercicio —y no a su existencia— por la jurisprudencia social en fechas próximas a la Ley 3/1993.

46. Vid. RIVERO LAMAS, J.: "El proceso de laboralización de la función pública: aspectos críticos y límites", en esta REVISTA, n° 6-7 (1995), págs. 79-132.— LAGUNA DE PAZ, J.C.: "La renuncia de la Administración Pública al Derecho Administrativo", *RAP*, n° 136 (1995), págs. 201 y ss.— PIÑAR MAÑAS, J.L.: "Privatización de empresas públicas y Derecho comunitario", *RAP*, n° 133 (1994), págs. 17 y ss.— AA.VV.: "Administración instrumental", *Libro homenaje a M.F. Clavero Arévalo*, Cívitas, Madrid, 1994.— SORIANO GARCÍA, J.E.: *Desregulación, privatización y Derecho Administrativo*, Bolonia, Publicaciones del R.C. de España, 1993.— BORRAJO INIESTA, Y.: "El intento de huir del Derecho Administrativo", *REDA*, n° 78 (1993), págs. 233 y ss.— MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S.: "Las empresas públicas: reflexiones del momento presente", *RAP*, n° 126 (1991), págs. 63 y ss.

4. El atormentado proceso de identificación de la personalidad jurídico-pública de las Cámaras de Comercio, en las cuales siempre ha tenido un peso singular su base asociativa, nos induce a afirmar que sus empleados nunca llegaron a ser verdaderos funcionarios, y que la aplicación de un régimen administrativo a aquéllos se justificaba, más por el lento desarrollo del Derecho del Trabajo y por la difusa caracterización jurídico-administrativa de las Cámaras, que por la existencia de una disposición reglamentaria —el Decreto de 13 junio 1936— que se viniera aplicando como cláusula especial excluyente con valor constitutivo del ámbito jurídico laboral. Por esta razón, la situación legal presente supone una mera normalización por la legislación propia de las Cámaras de lo que ya constituía un imperativo sobre la inclusión en el ámbito laboral, tras la Ley de Relaciones Laborales de 1976, al faltar el presupuesto legal exigible para que se pudieran considerar excluidos de su ámbito de aplicación los empleados de estas Cámaras. Sin embargo, dicha normalización legislativa, que supone el tratamiento de su régimen contractual como empleados laborales, no tiene por qué justificar una privación de derechos reconocidos al amparo de una normativa anterior. Y justamente esta involución que se operaría de forma automática e incondicionada, si se afirmara sólo su inclusión en el ámbito jurídico-laboral, es lo que trata de rectificar la Disposición Transitoria Octava de la Ley 3/1993, al afirmar la conservación de un régimen regulador de condiciones de trabajo a los empleados de plantilla contratados al amparo del Decreto de 1936, hasta el momento de entrada en vigor de aquella Disposición.

5. En cualquier caso, la convivencia —limitada temporalmente— de dos regímenes laborales para los empleados de las Cámaras, a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/1993, no considero que se pueda contemplar como fuente de agravios comparativos por reconocerse derechos desiguales a empleados que realizan un mismo trabajo. Y ello porque no se puede prescindir en este supuesto de una razonabilidad intrínseca de la diferencia, que no descansa exclusivamente en el distinto momento de la contratación, sino en el régimen jurídico vigente y aplicable a las situaciones anteriores y posteriores a la Ley, lo que permite que, con carácter transitorio, legalmente sea posible afirmar el mantenimiento de unos derechos adquiridos para los empleados incorporados a las Cámaras de Comercio con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/1993. Sin embargo, más allá de esta justificación constitucional y legal del derecho a la diferencia, no se puede ignorar la fuerza expansiva que tiene la igualdad como principio difusor de derechos y garantías. Y así, la subsistencia del régimen más favorable regulado por la norma del derecho transitorio, cuya aplicación es posible a través del régimen laboral vigente con carácter general, puede llevar a una búsqueda tendencial de la igualdad de tratamiento o, al menos, de la equivalencia, para reducir las distancias entre los regímenes jurídicos de prestación de trabajo aplicable a los antiguos y a los nuevos em-

pleados. Si se ha podido decir reiteradamente que el Derecho es el arte de los límites, también hay que convenir en que éstos se relativizan con frecuencia en el sector laboral, bajo el efecto catalizador del principio de igualdad. Lo que en el fondo también responde a un imperativo de justicia material.

## LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO\*

FRANCISCO ESCRIBANO

*SUMARIO: — I. LA JUSTIFICACIÓN DE UN PLANTEAMIENTO. — II. CONSIDERACIONES GENERALES: DEL SÚBDITO DEUDOR DE IMPUESTOS AL CIUDADANO CONTRIBUYENTE. — III. LA LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE (LDGC): UN PRIMER INTENTO DE ALOJAR AL CIUDADANO CONTRIBUYENTE EN EL SENO DEL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO: 1. El papel y la función de la LDGC en el seno del ordenamiento tributario: reiteración de roles, confusión de intérpretes. A) La LDGC y la LGT. B) La LDGC y la LPAC. — IV. LA APLICACIÓN DE LA LDGC EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: CUESTIONES ESPECÍFICAS: 1. Consideraciones generales. 2. El nuevo plazo de prescripción y su fecha de entrada en vigor. 3. El ejercicio de los derechos de información y asistencia. A) Derecho a ser informado del valor de los bienes inmuebles. B) Adopción de acuerdos previos de valoración. 4. Las reclamaciones económico administrativas: de la doble a la única instancia. Una opción del ciudadano. — V. RECAPITULACIÓN. — VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.*

### I.— LA JUSTIFICACIÓN DE UN PLANTEAMIENTO

La reciente publicación de la Ley 1/1998, denominada de forma harto jactanciosa, de Derechos y Garantías del Contribuyente, establece en su art. 1.1: “La presente Ley regula los derechos y garantías básicas de los contribuyentes en sus relaciones con las Administraciones tributarias, y será aplicable a todas ellas”. Por su parte su DA.Unica establece que las referencias relativas a la aplicación de la LGT, contenidas en la Ley de Cesión de Tributos y en la LRHL, se entenderán realizadas también a esta Ley, lo que supone considerarla asimismo norma básica de aplicación a las relaciones tributarias en el sentido hace ya tiempo expuesto en la STC 14/1986. Estas afirmaciones podrían permitir a un lector ingenuo, y por ello optimista, concluir, en la doble

(\*) Notas para la Conferencia de Clausura del VIII Curso de Postgrado de Derecho Aragonés impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza en el mes de junio de 1998.