

**UNA EXCLUSIÓN CONSTITUTIVA Y CONFUSA:
EL PERSONAL DE LAS CAMARAS DE COMERCIO
PREEEXISTENTE A LA LEY 3/1993**

Por ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO*
y JOSÉ LUJÁN ALCARAZ **

SUMARIO: I. Introducción. II. Justificación material de la exclusión efectuada por la Ley 3/1993: el principio de igualdad ante la Ley: *1. Principio de igualdad, derechos adquiridos y normas transitorias. 2. Estatuto laboral versus régimen administrativo del Decreto de 13 de junio 1936.* III. Régimen jurídico de los empleados ya incorporados al entrar en vigor la Ley 3/1993. IV. Régimen jurídico de los empleados de las Cámaras antes de entrar en vigor la Ley 3/1993. V. Análisis de la exclusión llevada a cabo por la Ley 3/1993. VI. Conclusión.

I. INTRODUCCION

1. Con declaración expresa de amparo en el art. 149.1, 18^a CE, la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (1) trata de adecuar el régimen jurídico de estas Corporaciones de Derecho Público a la situación política, social y económica actual (2). A tal fin, y entre importantes

* Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Director de la Escuela Universitaria de Graduados Sociales de Murcia.

** Profesor Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Doctor en Derecho.

(1) BOE de 23 de marzo de 1993.

El precepto constitucional, invocado tanto en la exposición de motivos de la ley como en su disposición final primera, atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». La cobertura a la actuación del Estado en esta materia se encuentra asimismo en el artículo 149.1, 10^a, que declara materia de competencia estatal exclusiva el régimen aduanero y arancelario y el *comercio exterior*, y en el artículo 149.1, 6^a, respecto de las normas procesales. No obstante, la propia ley declara ciertas materias excluidas de esta competencia estatal exclusiva (vid. disp. final primera).

(2) Así lo declara expresamente su exposición de motivos. En particular, trata la nueva ley de contemplar «la existencia de un Estado de las Autonomías, el desarrollo y complejidad actuales de la industria, el comercio y la navegación y la interpretación de España en la Comunidad Económica Europea».

La ley 3/1993 deroga, en consecuencia, Ley de Bases para la reorganización de las Cámaras de 29 de junio de 1911, el R. D. Ley de 26 de julio de 1929, el Decreto de 13 de junio de 1936 sobre derechos y garantías de los empleados de las Cámaras y el

dades en el orden administrativo, fiscal y mercantil de la actividad camerá, aún incide la norma en cuestiones de índole laboral, de forma específica, para dejar las dudas que tradicionalmente han rodeado la calificación jurídica del trabajo que se establece entre las Cámaras y sus empleados (3). Esas incertidumbres a las que acaba de aludirse no son otras que las relativas a la naturaleza jurídica del propio nexo en cuestión, pues tanto se ha preconizado su inserción en el marco administrativo (estatutario) cuanto, en fechas más recientes, en el laboral; últimamente la cuestión pareció clarificarse en sentido favorable a la tesis conforme a la cual el ordenamiento jurídico -adecuadamente redactado- había incluido a este colectivo entre los sujetos a la aplicación de las normas laborales (4).

2. La actitud de la Ley 3/1993 ante el problema de referencia, que es de signo eminentemente laboralizador, se manifiesta en diversos preceptos, de los que interesa citar hasta cuatro de ellos:

(1º) El art. 7.2, *in fine*, contiene la más general de las previsiones en cuestión, decantada por la laboralización del régimen de trabajo de los empleados y de las Cámaras, al declarar expresamente que «*todo el personal al servicio de las Cámaras quedará sujeto al Derecho laboral*».

(2º) Cuando se estructura internamente el Consejo Superior de Cámaras, elegido por representantes de la totalidad de estas Corporaciones, se reitera esa relación laboral, al tiempo que se repara en determinados órganos unipersonales sin su vinculación. Por ello, el artículo 19.5 dispone que «el Consejo tendrá un Director Gerente, un Secretario general y el personal necesario para su buen funcionamiento, ligados todos ellos al mismo por una relación de carácter laboral» (5).

(3º) Al diseñar el sistema de recursos contra las actuaciones de las Cámaras, se repara en la posibilidad de que los mismos vengan interpuestos por sus

título 73 de la LPGE para 1933. En cambio, el Reglamento General de Cámaras establecido por Decreto 1291/1974, de 2 de mayo (modificado por Decretos 753/1978, de 27 de marzo, y 816/1990, de 22 de junio), se mantiene provisionalmente en vigor, sólo en lo relativo al recurso camerá permanente, en cuanto no se oponga a la ley y ésta tanto no se dicten las normas reglamentarias sustitutorias (disposición derogatoria única).

Sobre las mismas y sus causas, Vid. SEMPERE NAVARRO, A.V., y LUJÁN ALCARAZ, J., «La laboralidad de la relación entre Cámaras de Comercio y sus empleados», *Doctrina Judicial*, núm. 2, 1993, pp. 1 y ss.; SALA FRANCO, T., y AMÍREZ MARTÍNEZ, J. M., «Naturaleza jurídica de la relación de los empleados con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», *Actualidad Laboral*, núm. 4, 1989, p. 35 y ss.

Ents. TS.SOC de 10 de diciembre de 1991 (9045) y 13 de julio de 1992 (5610). Lo dice la Ley, pero se sobrentiende, en especial a la vista de las reglas que para su nombramiento y ceso contiene el propio artículo 19.5, que la relación laboral en estos casos de personal que ejerce tareas de alta dirección será de las «especiales» previstas por el artículo 2.1.a E. T. y R. D. 1382/1985, de 1 de agosto.

propios empleados y se efectúa un recordatorio sobre la atribución al orden jurisdiccional social del conocimiento de los litigios que estas relaciones susciten. En concreto, el artículo 24.2 dispone que «las actuaciones de las Cámaras en otros ámbitos, singularmente las de carácter laboral, se dilucidarán ante los Juzgados y Tribunales competentes».

4º) No se agotan con tales previsiones, todas ellas de signo diáfanalemente laboralizador y conformes con las últimas tendencias jurisprudenciales, las previsiones de la Ley que han de examinarse, sino que aún falta por traer a colación la más llamativa. Se trata de la Disposición transitoria octava de la Ley 3/1993, conforme a la cual «*Al personal que a la entrada en vigor de la presente Ley (6) 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 art. 2º del mismo, le será aplicable dicho régimen de personal. Al resto de los empleados de las Cámaras y del Consejo Superior, así como a los que se contrate a partir de la entrada en vigor de esta Ley, les será de aplicación la legislación laboral*».

3. En resumen, puede afirmarse que tras la vigencia de la Ley 3/1993 las relaciones en estudio han recibido su espaldarazo jurídico-formal desde la óptica del ordenamiento laboral. Sin embargo, un examen más detenido, tomando sobre todo en cuenta el contenido de las disposiciones intertemporales, pone de relieve que la laboralización es sólo parcial y *ad futurum*. En otras palabras, que no afecta a buena parte de los actuales empleados de las Cámaras (7), sino que sus destinatarios principales son los que comienzan a prestar sus servicios tras su entrada en vigor.

Con independencia de la sorpresa que esta laboralización fragmentaria de los empleados de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación pueda causar, ha de admitirse que se trata de una opción de política legislativa formalmente intachable (8). Ahora bien, cosa distinta de lo anterior es que la regulación expuesta pueda y deba ser objeto de un cuidadoso análisis desde el punto de vista del Derecho material. Primero, para valorar la corrección jurídica y posible justificación de tal medida, que legitima un tratamiento desigual para unos mismos empleados; segundo, a fin de determinar el estatuto jurídico resultante de esta nueva disposición; en fin, por último, para descifrar claramente quiénes son estos empleados excluidos del campo laboral.

(6) La norma omite la designación expresa de su entrada en vigor. En consecuencia, ésta se producirá, de acuerdo con el artículo 2.1 C.c., a los veinte días de su publicación en el *BOE*, esto es, el día 12 de abril de 1993.

(7) Precisamente, aquéllos respecto de los cuales el TS había declarado la naturaleza jurídica-laboral de sus relaciones.

(8) En cuanto expresión de la soberanía legiferante en esta materia, atribuida por la Constitución Española en exclusiva a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 149.1.18º CE), nada podría oponerse a la decisión de reserva del régimen laboral para una parte del personal y mantener otro distinto (de carácter administrativo-estatutario) para quienes ya estaban trabajando al servicio de estos empleadores.

JUSTIFICACION MATERIAL DE LA EXCLUSION EFECTUADA POR LA LEY 3/1993: EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

Consecuencia principal de la opción legal suscrita por la disposición octava de la Ley 3/1993 es la coexistencia de un *doble régimen jurídico bajo* (administrativo y laboral) regulador de la prestación de servicios de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: el personal de la preexistente seguiría, *ad personam*, sometido a las viejas previsiones estatutarias y el resto a las comunes del ordenamiento laboral.

Ahora bien, puesto que los empleados sujetos a uno u otro régimen prestan cada clase de servicios y lo hacen por cuenta y bajo dependencia de un mismo organismo y en unos mismos centros de trabajo, parece necesario que exista una *justificación objetiva y razonable* para este tratamiento desigual. En otro caso, la *neutralidad* del legislador expresada en la Ley 3/1993 podría comportar una vulneración del principio de igualdad ante la Ley reconocido en el art. 14 CE (9).

Dicha justificación sólo puede resultar de la concurrencia de un doble *puesto*; a saber: 1) que pueda considerarse respetuosa del principio constitucional de igualdad la reserva legal de situaciones o derechos reconocidos en las anteriores objeto de derogación, y 2) que, en caso afirmativo, el régimen personal del Decreto de 1936 pueda estimarse más favorable para los empleados a los que se reserva que el laboral previsto para el resto.

Principio de igualdad, derechos adquiridos y normas transitorias

Conviene recordar en este momento la doctrina constitucional conforme a la cual en los casos de cambios normativos no puede esgrimirse (por ser éste para nuestra Ley Fundamental) un derecho al mantenimiento de situaciones, situaciones o estatutos generados o consolidados bajo la vigencia de normas que se derogan. En otras palabras -que lo son, precisamente, de una sentativa sentencia constitucional sobre la materia- fuera de las normas autorizadoras y de las restrictivas de derechos individuales, «nada impide constitucionalmente que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad más oportuno» (10). Como gráficamente ha advertido el propio Tribunal Constitucional, lo que se consagra en nuestro ordenamiento jurídico, al máximo es el rechazo de la «huidiza doctrina de los derechos adquiridos».

Sobre la doctrina de los límites impuestos por el principio constitucional de igualdad a la labor legislativa y la necesidad de que los tratamientos desiguales posean una *justificación razonable y objetiva*, vid., por todas, STC 22/1981, de 2 de julio (BOE de 20 de julio). Un completo análisis doctrinal de la cuestión en RODRIGUEZ-PÍÑERO, M. y FERNANDEZ LOPEZ, M. F., *Igualdad y discriminación*, Madrid, 1986, pp. 38 y ss. y 51 y ss.
STC 27/1981, de 20 de julio (BOE de 13 agosto).

Acorde con este postulado básico, el Intérprete de la Constitución ha declarado igualmente que el principio de respeto a los derechos adquiridos, entendidos desde la perspectiva de las expectativas de derecho, «obliga a la Administración y a los Tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la Administración (pero), no concierne al legislador ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de depuración del ordenamiento» (11).

6. A la vista de lo recién dicho, lo que interesa destacar en este momento es que ningún condicionamiento de orden constitucional impedía al legislador (o, más en concreto, a la Ley 3/1993) relegar expresamente las eventuales normas anteriores relativas al régimen del personal de las Cámaras y configurar *ex novo* un nuevo y uniforme régimen laboral. Y es que, «el diferente tratamiento temporal de situaciones iguales derivado de la modificación normativa 'no puede reputarse equivalente a una neta consideración distinta de situaciones iguales, sin más motivación o circunstancias determinantes que la diferencia de fecha en el momento de producirse estas situaciones'» (12).

Sin embargo, la Ley 3/1993 ha querido optar por el mantenimiento del viejo estatuto para los empleados que vinieran rigiéndose por él, es decir, ha querido respetar la situación creada bajo la vigencia de las normas que deroga, lo que plantea un doble problema de posible trato desigual en la Ley:

- Si las normas *conservadas* resultan más favorables que las nuevas habría que argumentar acerca de si el mantenimiento de ese estatuto *privilegiado* para algunos empleados resulta de algún modo discriminatorio para los restantes.

- Por el contrario, si lo que se ha producido es la petrificación de un régimen menos favorable que el instaurado como común en la propia Ley, lo que debe de probarse es que los destinatarios de la Disposición Transitoria Octava no han sido víctimas de un arbitrario trato desigual.

7. Respecto de lo primero, esto es, la discrecionalidad de la Ley para mantener transitoriamente y *ad personam* un régimen de trabajo más favorable que el previsto como común, debe nuevamente traerse a colación la doctrina constitucional conforme a la cual el tema de los derechos adquiridos es cuestión de legalidad ordinaria en el proceso de sucesión de las normas jurídicas (13). El único límite con que el legislador ordinario tropieza al adoptar esta decisión soberana es, precisamente, la razonabilidad intrínseca de la medida. En definitiva, que el legislador puede disponer el mantenimiento *ad personam* de condiciones de trabajo más favorables para concretos grupos de trabajadores.

En cambio, tal decisión sería más difícil de justificar en el caso de que el régimen de trabajo preservado fuese menos favorable que el nuevo instaurado *ad futurum*. En tal caso habrían de indagarse muy seriamente las razones que

(11) El texto se toma nuevamente de la citada STC 27/1981, de 20 de julio.

(12) RODRIGUEZ-PÍÑERO, M. y FERNANDEZ LOPEZ, M. F., *Igualdad y discriminación*, cit., p. 45, apoyándose en el tenor de la STC 70/1983, de 26 de julio (BOE de 18 de agosto).

(13) Por todas, véase lo dicho en la STC 100/1989, de 5 de junio (BOE de 4 de julio).

faciliten el mantenimiento de unas condiciones de trabajo inferiores a las que la Ley señala como normales y adecuadas a la disciplina de esta clase de trabajo.

En cualquier caso, se hace necesario, por tanto, examinar si las condiciones de trabajo conservadas para los empleados de Cámaras excluidos de la contratación laboral son más favorables que las resultantes de la legislación laboral. A lo dedicado, aunque con cierta sumariedad, la atención en los párrafos que siguen.

Estatuto laboral versus régimen administrativo del Decreto de 13 junio de 1936

8. Con independencia de cuál sea el resultado en que nuestro análisis pionero desembocue, parece claro que la disposición transitoria octava de la Ley de 1993 se funda en la creencia de que la situación de empleo dimanante de las normas administrativas es más beneficiosa para los trabajadores que la establecida en la legislación laboral. De este modo, lo que el precepto de referencia ha intentado, como corresponde a una previsión que guía el tránsito de uno a otro régimen, sería el mantenimiento de unos beneficios que los nuevos empleados o bien a disfrutar; en suma, la nueva regulación no afectaba a quienes se beneficiaban por la vieja y más beneficiosa.

De este modo, la preexistencia de un régimen jurídico más favorable (y fundamental, en lo fundamental, del Decreto de 1936) permitiría justificar la medida no sólo por la bonanza de los derechos y condiciones previamente mencionados, sino por aplicación del principio de seguridad jurídica.

9. Que en la *mens legislatoris* anida este propósito garantista es conclusión, lo demás, fácilmente comprobable si se revisa el trámite parlamentario a través del que se gestó la propia norma. A tal efecto bastará con sintetizar algún de interés de las sucesivas fases y conectarlo con el resultante final:

- El proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes contenía una disposición transitoria octava que, congruente con la laboralización declarada en el art. 72(14), ordenaba que «Al personal que a la entrada en vigor de la presente se encuentre al servicio de una Cámara al amparo del Decreto 13 de junio de 1936, y figure incluido en la plantilla establecida en el art. 2º del mismo, le será aplicable la legislación laboral».

Es decir, el texto inicial con el que comienza su singladura la definitiva Ley 93/93 contiene un doble aspecto de interés: constatar la existencia de empleados en régimen administrativo y preconizar su sujeción al Derecho del Trabajo.

- La única previsión se mantiene en el informe de la ponencia, que advierte,

Coincidente en este punto el texto del proyecto con el de la Ley. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, IV Legislatura, 25 de septiembre de 1992, núm. 103-1.

sin embargo, de la existencia de varias enmiendas, presentadas por diversos Grupos Parlamentarios y con propuestas coincidentes, por lo que deberían ser objeto de estudio y consideración en el trámite de aprobación por la Comisión (15). Precisamente, uno de los aspectos en que se daba esa coincidencia entre las enmiendas presentadas por la práctica totalidad de los Grupos Parlamentarios era el relativo al contenido de la disposición transitoria octava (16).

Lo que se postulaba en tales propuestas respecto del régimen transitorio de los empleados de las Cámaras contratados al amparo del Decreto de 1936 e incluidos en plantilla se centraba en dos afirmaciones, estrechamente conectadas entre sí:

1º) Que su laboralización pura y simple implica una alteración de su *status jurídico* con perjuicio de derechos adquiridos;

2º) Que ello supone una vulneración del principio de irretroactividad de las normas consagrado en el art. 9.3 CE.

- No interesa en este momento razonar sobre el error de técnica jurídica latente en el segundo de los motivos que inspiran la variación de criterio respecto del originario, sino tan sólo resaltar que la coincidencia de opiniones ya apuntada explica que el texto de la Ley aprobado por la Comisión, que actúa con competencia legislativa plena, y remitido al Senado, contenga ya la versión definitiva de la disposición transitoria octava (17).

10. A efectos de la exposición -y de sus ulteriores aportaciones- es preciso someter a examen la valoración en que se inspiró el legislador español a la hora de incorporar una disposición transitoria sobre régimen aplicable a los empleados de las Cámaras. No sólo para censurar o confirmar la apreciación parlamentaria sobre la mayor bondad del estatuto quasi funcional contenido en el Decreto de 1936, sino también para contrastar las diferencias que la Ley -parece- ha querido que subsistan.

11. Si se contraponen las regulaciones de ambas opciones procurando mantener cierta sistemática, puede comenzar identificándose un primer bloque de materias en las cuales, efectivamente, los derechos reconocidos por el Decreto de 1936 exceden y superan a los de las normas laborales de carácter general, esto es, a lo que viene catalogándose como Derecho común del Trabajo.

(15) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, cit., 21 de noviembre de 1992, núm. 103-6, p. 77.

(16) Se trata de las enmiendas núms. 25 (Grupo Parlamentario del CDS); 61 (Grupo Parlamentario Vasco-PNV); 84 (Grupo Mixto-EA y EE); 116 (Grupo Mixto-UV); 167 (Grupo Parlamentario Catalán-CIU) y 215 (Grupo Popular).

También se presentó la enmienda 94 a la disposición transitoria octava por el Grupo Mixto-PA-, pero la modificación perseguida con ella era de alcance diverso a las anteriores. En efecto, el Partido Andalucista únicamente pretende que la normativa anterior a la ley se mantenga vigente para el caso de los Secretarios contratados antes de su entrada en vigor. En cambio, «para el resto de empleados de las Cámaras, el Tribunal Supremo ha declarado tajantemente el carácter laboral de su relación de trabajo».

Las enmiendas pueden consultarse en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, cit. 20 de noviembre de 1992, núm. 103-5.

(17) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, cit., 25 de noviembre de 1992, núm. 103-8.

- Destacadamente se aprecia esta superación en el derecho del empleado a no ser despedido o «destituido» sin la previa tramitación de un expediente en el que le dé audiencia (18). Además, el acuerdo de destitución debe adoptarse por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación, lo que se traduce en un claro forzamiento del principio de estabilidad en el empleo en estas relaciones de trabajo (artículo 1º del Decreto de 1936).

- Como situación más ventajosa que la laboral puede considerarse, en la misma línea, la exigencia de expediente previo a la suspensión de empleo y sueldo por motivos disciplinarios (19).

- En materia de suspensión del contrato cabe destacar, además, dos ventajas ante a la legislación laboral pero limitadas, en principio, sólo a las causas de suspensión previstas en el art. 4º(20). La primera, bien que de relativa importancia, unificación en dos meses del plazo para solicitar la reincorporación tras la finalización de la causa de suspensión (21). La segunda, mucho más relevante, la

3) Como se sabe, la legislación laboral española sólo exige la tramitación de expediente previo al despido disciplinario en el caso de los representantes de los trabajadores (artículo 68, a E. T.). Y ello, aunque el Convenio OIT núm. 158 (ratificado por España el 18 de febrero de 1985; BOE de 29 de junio siguiente) ordena que, previo al despido, se ofrezca al trabajador la posibilidad de defenderse de los cargos imputados. El TCT entendió, sin embargo, que, dadas las garantías de que el acto del despido estaba revestido en nuestro país, la finalidad perseguida por el citado Convenio, a saber, otorgar al trabajador la «oportunidad de defenderse», es «función que en nuestro Derecho cumple satisfactoriamente la carta de despido» (sentencia TCT 25 de marzo de 1987, Ar. 6528). En el mismo sentido, TCT de 17 de marzo de 1987, Ar. 5924 y 30 de octubre de 1986, Ar. 10565. En la doctrina, Vid. ALONSO OLEA, M., «Sobre la forma del despido en relación con el convenio (de la OIT, núm. 158, Ginebra, 1982) sobre la terminación de la relación de trabajo», *Documentación Laboral*, núm. 20, 1986, pp. 43 y ss., GALIANA MORENO, J. M., «El convenio núm. 158 de la OIT y su incidencia en los despidos individuales», *Revista Jurídica de la Región de Murcia*, núm. 4, 1986, pp. 103 y ss.).

Evidentemente, la necesidad de seguir un previo expediente disciplinario puede venir impuesta en una norma sectorial.

4) Conforme al segundo párrafo del artículo 3º, los expedientes que motiven suspensión de empleo y sueldo se tramitarán y resolverán por la Comisión Administrativa de la Cámara, siendo posible recurso ante el Pleno de la Corporación.

5) El derecho «a obtener la separación temporal de sus cargos por causa justificada» se concede por haber sido designado para cargos públicos de carácter político; o para otros cargos públicos que impliquen incompatibilidad con las funciones desempeñadas en la Cámara; o haber sido nombrado para alguna misión oficial; o desempeñar cargo en «organismo oficial de carácter económico o social, o de utilidad pública reconocida»; padecer enfermedad o cumplir el servicio militar.

6) Compárese tal lapso temporal con el previsto por el Derecho del Trabajo, por ejemplo, en el caso de suspensión del contrato de trabajo por realización del servicio militar o prestación social sustitutoria, ejercicio de cargo público representativo o funciones sindicales de ámbito provincial o superior, el plazo de reincorporación es de treinta días desde la finalización de cada situación (artículo 48.3 E. T.).

asimilación de todas las suspensiones de la relación de trabajo previstas en el Decreto a la excedencia forzosa funcionarial. Ello implica, pues, el derecho del empleado a la efectiva reincorporación y, de no ser posible, a mantener el derecho al salario y al cómputo del tiempo así transcurrido a efectos de antigüedad (22).

- También puede considerarse más conveniente la previsión que hace el Decreto sobre preferencia de los trabajadores que hayan prestado servicios interinamente en las Cámaras a efectos de una eventual ocupación de plaza en propiedad (23). No obstante, como la Ley 3/1993 limita la eficacia del Decreto a los empleados de plantilla, el resultado final es que dicha ventaja se convierte en inaplicable.

Aunque se trata de una cuestión muy de detalle, vale la pena retener este dato, toda vez que más adelante se llegará a un tema mucho más crucial en el que reaparecerá el mismo problema. Por un defecto de técnica legislativa, la previsión del Decreto carece del necesario presupuesto de aplicabilidad: no cabe aplicar la preferencia para el ingreso porque la Ley 3/1993 sólo prevé que subsista la normativa precedente respecto del personal que «figure incluido en la plantilla», es decir, para quienes ya han accedido a tal modalidad de vínculo.

12. Pero del mismo modo, y en sentido contrario, la comparación de referencia arroja una serie de aspectos en los cuales el contenido del Decreto de 1936 se revela como claramente inferior en derechos, siendo preferible entonces lo dispuesto por el ordenamiento laboral.

- Así, la tipificación de las causas de «destitución» introduce notables dosis de inseguridad por su carácter abierto. En efecto, la conducta que según el Decreto merece la máxima sanción de destitución del empleado es la «falta grave en el desempeño de sus deberes».

(22) Como se sabe, en el ámbito laboral el artículo 48.1 ET dispone que «al cesar las causas legales de suspensión, el trabajador tendrá derecho a la reincorporación al puesto de trabajo reservado (excepto en los supuestos de suspensión por mutuo acuerdo o por causas consignadas en el contrato en que se estará a lo pactado)». En consecuencia, rige el principio de «automaticidad jurídica de la reincorporación» [VIDA SORIA, J., «Suspensión del contrato de trabajo», en *Comentarios a las Leyes Laborales*, (dir. BORRAJO DACRUZ), tomo IX, vol. 1º, Madrid, 1983, p. 135]. La oposición empresarial a la reincorporación, sea por la causa que fuere, se reputa despido improcedente o, en su caso, nulo (ALONSO OLEA, M., y CASAS BAAMONDE, M. E., *Derecho del Trabajo*, 12ª ed., Madrid, 1991, pp. 405 y 407. En la jurisprudencia, entre otras, sents. TCT de 18 de abril de 1989, Ar. 2870; 5 de febrero de 1987, Ar. 2445).

El único supuesto en que la solución del ordenamiento laboral puede coincidir con la prevista para los empleados de Cámaras por el Decreto de 1936 es la del despido declarado nulo por razón de discriminación al que sigue la pertinaz negativa empresarial a la reincorporación (Cfr. arts. 108 y 279 y ss. LPL).

(23) Conforme al artículo 5º del Decreto, estos funcionarios interinos gozan de «preferencia para ocupar en propiedad los cargos que hubiesen desempeñado, cuando en los mismos se produzcan vacante definitiva».

No pretendemos decir que de ese modo la apreciación de la existencia de la y de su gravedad quedan sujetas por entero a la libre discrecionalidad de las Cármaras, ni que las causas de despido recogidas en el Estatuto de los Trabajadores responden estrictamente a las exigencias del principio de tipicidad (24), pero sí la parquedad y genericidad de la norma reglamentaria sobreponen las posibilidades de imponer el cese como medida disciplinaria que recoge el ET.

- Especialmente desfavorable para los trabajadores es la nuda tipificación de «ineptitud» del empleado como causa de «despidos». Se trata de un supuesto normalmente, merecería en la legislación laboral el título de extinción por causas objetivas (25) del que se derivarían beneficios conocidos para el trabajador, especialmente en orden a las indemnizaciones, plazo de preaviso y restricciones si es de carácter originario.

- Corolario de la configuración cuasifuncionarial que de los empleados al servicio de las Cármaras realizaba el Decreto era tanto la previsión de recursos en administrativa (por ejemplo, de alcada ante el Ministro) cuanto la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los litigios citados. Sin embargo, la jurisdicción social es la competente para conocer del tipo de litigios cuando se producen entre la Cámara y sus trabajadores dentro del régimen laboral.

Innecesario es argumentar, en esta sede, acerca de las ventajas (simplicidad, rapidez, etc.) que la jurisdicción de lo Social presenta si se la traspone con la Contenciosa.

- En materia de suspensión de la relación, el listado de causas justas del

Es cierto que, pese a enumerar seis causas distintas de despido disciplinario, el artículo 54.2 ET adolece de análoga generalidad; pero no lo es menos que la función de concreción de dichas causas de despido está encomendada a la negociación colectiva y que por aplicación del principio *nullum crimen sine previa lege*, no pueden sancionarse sino las conductas contrarias a los deberes del trabajador específicamente tipificadas como tales en los Convenios colectivos y, en su caso, en las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo.

Lógicamente, los Reglamentos de Régimen Interior de las Cármaras, cuya aprobación deben someter éstas a la aprobación de la Administración competente (antiguo Ministerio de Industria y Comercio ex artículo 8 del Decreto), contendrán un listado de faltas y sanciones similar al contenido en las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo y Convenios Colectivos; sin embargo, en el sistema actual de relaciones laborales la concreción de las faltas es fruto del acuerdo entre las partes sociales, bien directamente al regularse en Convenio Colectivo, bien indirectamente, al remitirse el Convenio a la Reglamentación Nacional de Trabajo precedente (Vid. CASTRO ARGÜELLES, M. A., *La potestad disciplinaria del empresario*, Tesis doctoral (inédita), Pamplona, 1992, pp. 104 y ss. y 189 y ss., FERNANDEZ LOPEZ, M. F., *El poder disciplinario en la empresa*, Madrid, 1991, pp. 313 y ss.). En cambio, en el caso de los empleados de las Cármaras de Comercio, Industria y Navegación, aquella concreción es unilateral del empresario.

Cfr. art. 52 a) ET.

Decreto (artículo 4º, ya examinado) es notablemente reducido en comparación con el previsto en la legislación laboral (arts. 45 y ss. ET); a ello hay que sumar lo arcaico de algunas previsiones (26).

Sin duda alguna, en este punto también el régimen de derechos (y de obligaciones) derivado del contrato de trabajo supera con creces al mucho más escueto del Decreto.

13. Un tercer bloque de materias del Decreto de 13 de junio de 1936 debe entenderse implícitamente derogado; se trata de las previsiones relativas a la jubilación de los empleados. Sobre ser éstas, en sí mismas, claramente desfavorables respecto de las aplicables a los trabajadores sujetos al ordenamiento laboral (27), éstos se hallan incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y, por ende, deben aplicarse sus normas, incluida la protección por desempleo (28).

14. Por último, pero muy importante, hay una serie de materias sobre las que el Decreto de 1936 guarda silencio (régimen de jornada y descansos, permisos, causas de suspensión distintas de las en él recogidas, diversos supuestos extintivos, salarios y sus garantías, negociación colectiva, representación del personal, movilidad funcional, modificaciones sustanciales, etc.). Materias en las que, además, la integración del vacío ha de producirse tomando en consideración exigencias de orden constitucional y donde, al parecer, la práctica muestra que se tiende a una aplicación prudencial o ponderada de las construcciones propias del Derecho del Trabajo, lo que no deja de ser una paradoja, ya que la comparación entre bloques normativos se ha realizado precisamente por el deseo legislativo de mantener en sus propios términos el régimen de personal descrito por el Decreto de 1936, que -como se ha visto- remite alguna concreta cuestión a la legislación funcionarial y no a la del personal en régimen laboral.

III. REGIMEN JURIDICO DE LOS EMPLEADOS YA INCORPORADOS AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY 3/1993

15. Como ya ha quedado expuesto, la Ley 3/1993 presupone que las

(26) Se habla, por ejemplo, de «padecimiento de enfermedad», sin distinguir entre los distintos supuestos que pueden presentarse. Por razones obvias, también se habla, simplemente, de cumplimiento del servicio militar, sin alusión al cumplimiento de prestación sustitutoria.

(27) Nótese, por ejemplo, que se requiere una antigüedad de treinta años como requisito específico de la jubilación, o que la pensión que corresponde al trabajador jubilado se determina libremente por las Cármaras, haciéndose la salvedad de que para los empleados con antigüedad de al menos treinta años, dicha cuantía no podrá ser inferior al 40% del sueldo que vinieran percibiendo, excluida la parte proporcional de gratificaciones.

(28) La inclusión en dicho Régimen sería indiscutible si estuvieren vinculados a la Cámara mediante un verdadero contrato de trabajo. Ahora bien, incluso en el caso de

ciones existentes entre las Cámaras y sus empleados son, sustantivamente, culos en régimen de dependencia y ajenidad en los que se encuentran presentes todas que caracterizan al contrato de trabajo. Por ello, es lógico que, deseando dotarlas al régimen propio de tal tipo de negocios jurídicos, se realice la remisión s. 7.2 y 19.5) al Estatuto de los Trabajadores y normas complementarias (29). o, por otra parte, la propia Ley se desdice inmediatamente de esta solución y sitúa sus efectos al personal que en el futuro contraten las Cámaras y a una parte actual. Para el resto se reserva, con carácter a extinguir, un estatuto jurídico pio (30).

Las reflexiones que siguen se dedican, precisamente, a repasar los términos que, mediante tal *conservación transitoria* pero indefinida en el tiempo, queda inuido el estatuto profesional de estos trabajadores excluidos del campo del 'echo del Trabajo. El régimen jurídico de tales empleados de las Cámaras es, acuerdo con la disposición transitoria octava de la Ley 3/1993, el previsto en Decreto de Derechos y Garantías de 13 de junio de 1936 (31).

16. El Decreto en cuestión, dictado con la finalidad de extender a todos los pleados de las Cámaras «una situación análoga a la de los Secretarios» (32),

que se estime que la relación es extralaboral (en la jurisprudencia, hasta las sentencias TS.SOC de 10 de diciembre de 1991, Ar. 9045 y 13 de julio de 1992, Ar. 5610), a falta de previsión expresa, cabe incluirlos en el supuesto previsto en el artículo 61.2, g) de la Ley General de Seguridad Social.

Sujeción que, debe matizarse, alcanza tanto a los aspectos sustantivos como procesales (artículo 24.1 y 2 Ley 3/1993). La matización es oportuna porque uno de los argumentos tradicionalmente manejados frente a las pretensiones de laboralizar esta clase de relaciones ha sido, justamente, la competencia que en materia de personal se atribuía, al amparo de los artículos 29.K y 34 del Reglamento General de Cámaras, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Vid., como ejemplo, la sentencia TS.SOC de 29 de mayo de 1984 (3087) que declara la incompetencia del orden social en favor del contencioso-administrativo.

) Sin perjuicio de cuanto luego se dirá sobre la virtualidad de esta previsión, puede convenirse que se trata, en el fondo, de un nuevo supuesto a añadir a los hasta ahora integrados en el artículo 1.3, a) ET.

) Norma, por cierto, derogada expresamente por la propia ley 3/1993 (Disposición derogatoria única). Aunque al expulsar al viejo Decreto del ordenamiento jurídico no se realiza salvedad material o temporal alguna, por una obvia coherencia sistemática, habrá que entender esa derogación compatible con el deseo de que subsista la aplicación de las normas sobre personal en los términos descritos.

) Su exposición de motivos se hace eco, en efecto, de la existencia de «otros empleados» junto al Secretario y de que sólo éste disfruta de derechos reconocidos en el artículo 57 del Reglamento de 26 de julio de 1926, por lo que considera un acto de justicia otorgar a estos empleados el mismo régimen que a los Secretarios. Evidentemente, se refiere dicha Exposición de Motivos al Real Decreto de 26 de julio de 1929, publicado en la *Gaceta de Madrid* del 3 de agosto siguiente. Su artículo 57 disponía simplemente que «Las Cámaras tendrán (...) un secretario permanente retribuido, con voz consultiva, pero sin voto, que formará parte de la Mesa y será

secentra en diseñar, a través de sus ocho artículos, un acabado régimen de inamovilidad del empleado (33), en el que destaca la regulación proteccionista de las situaciones de extinción y suspensión de la relación entre el empleado y las Cámaras; otros aspectos, algunos ya reseñados, son abordados con menor prolíjidad.

A efectos de dar una más acabada imagen del resultado a que conduce la discutible operación legislativa que se estudia, el cuadro de derechos y obligaciones resultantes para este personal puede sistematizarse de la siguiente forma:

A) Reglas sobre extinción (art. 1º)

- 1º) Se reconocen como únicas causas de «destitución»:
 - a) Ineptitud del empleado.
 - b) Falta grave en el desempeño de sus deberes.
- 2º) La correcta destitución del empleado exige la previa formación de expediente, con audiencia del interesado.
- 3º) El acuerdo de destitución debe adoptarse por mayoría absoluta de votos de la Corporación.
- 4º) Dicho acuerdo es recurrible en alzada ante el Ministro (de Industria y Comercio) en el plazo de ocho días desde su adopción.

nombrado por la Corporación con sujeción a las disposiciones legales correspondientes, también por mayoría absoluta de votos, y destituible sólo por igual mayoría, a causa de incapacidad física, ineptitud o falta grave en el desempeño del cargo, en sesión convocada expresamente para ello y previo expediente, que forzosamente habrá de formar la Mesa, y en el cual será oído el interesado. Del acuerdo de la Cámara se podrá apelar ante el Ministro de Economía Nacional, el cual resolverá después de oídos el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y la Dirección General de Comercio'. [...] 'En caso de ser disuelta una Cámara por incumplimiento de sus servicios, si dicha falta resultare imputable al Secretario, éste quedará inhabilitado para continuar ejerciendo el cargo.'

Por su parte, el artículo 67 ordenaba la formulación en cada Cámara de un Reglamento de Régimen Interior (que debería aprobar el Ministro de Economía Nacional) y les confería el poder de organizar «sus Secciones y sus trabajos, oficinas y plantillas de personal», así como «nombrar dicho personal».

Por Decreto de 2 de mayo de 1974 se aprobó un nuevo Reglamento General que expresamente dispuso la derogación del de 1929. La novedad que en esta materia incorpora el referido Reglamento es la advertencia, tras ocuparse del Secretario en términos similares a los del Reglamento de 1929 sobre la existencia de «personal empleado que sea necesario para el buen funcionamiento de los servicios que (las Cámaras) presten o administren» (artículo 15).

(33) Expresamente dispone el artículo 1º que «Se hace extensiva a todos los empleados de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, tanto técnicos como auxiliares y subalternos, la inmovilidad que el artículo 57 del Reglamento de 26 de julio de 1926 reconoce a los Secretarios». Para la sentencia TS.SOC de 13 de julio de 1992 (5610). El Decreto de 13 de junio de 1936 «marca tendencia en lo que se refiere a (la) inamovilidad (de los empleados de las Cámaras)».

**B) Reglas sobre sanciones que no comportan extinción de la relación
(3)**

- 1º) Las sanciones distintas de la destitución que puedan imponerse a los empleados por incumplimiento de sus deberes serán las previstas, con las debidas peticiones, en la legislación de funcionarios del Estado (34).
- 2º) Para acordar la suspensión de empleo y sueldo deberá seguirse un expediente que será resuelto por la Comisión Administrativa de la Cámara y tendrá en el plazo de 15 días ante el Pleno de la Corporación. Contra su resolución podrá interponerse recurso de alzada ante el Ministro de Industria y Comercio en el plazo de 15 días.

C) Reglas sobre suspensión de la relación (art. 4)

- 1º) Se reconoce el derecho del empleado a suspender la relación con la Cámara por causas justificadas.
- 2º) A tales efectos, se consideran causas justificadas:
 - a) Designación para cargos públicos representativos u oficiales (35).
 - b) Padecimiento de enfermedad (36).
 - c) Cumplimiento del servicio militar (37).
- 3º) La suspensión de la relación, que obviamente afecta tanto a las prestaciones del empleado como a las de la Cámara, es ilimitada en el tiempo.
- 4º) La reincorporación se produce previa solicitud cursada dentro de los dos meses siguientes al cese de la causa que la motivó.
- 5º) Si ésta no fuera posible, las Cámaras pueden acordar la situación de

) El Decreto se remite expresamente al «Estatuto de Funcionarios del Estado». Como tal debió entenderse la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, cuyo Capítulo VIII (artículos 87 y ss.) se ocupan del régimen disciplinario. En la actualidad, y tras ordenar el artículo 31 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, el régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado se contiene en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado aprobado por RD. 33/1986, de 10 de enero.

) Artículo 4, a) y b). Matiza el Decreto que deben tratarse de cargos públicos de carácter político o no políticos pero con destino en localidad distinta a en la que se halla la Cámara o que impliquen incompatibilidad con las funciones propias del empleado. También entra en esta categoría el caso de nombramiento para «alguna misión oficial de un Ministerio u otro organismo de la Administración» (artículo 4, c). Igualmente, es el caso del desempeño de «algún cargo en organismo oficial de carácter económico o social, o de utilidad pública reconocida cuya atención exija el desplazamiento del funcionario a otro lugar diferente del domicilio de la Cámara».

) Artículo 4, e.

) Artículo 4, f.

«excedencia forzosa» de sus empleados de conformidad con las normas aplicables a los funcionarios públicos (38).

6º) Las Cámaras podrán cubrir las vacantes que se produzcan en los casos de suspensión mediante personal interino (39).

7º) Este personal tendrá mientras dure su prestación de servicios los mismos derechos que los empleados de plantilla y, tras su cese por reincorporación de los titulares, gozarán de un derecho de preferencia para ocupar en propiedad los puestos desempeñados cuando queden definitivamente vacantes (40).

D) Reglas relativas a la jubilación

1º) El derecho a jubilación se reconoce a los sesenta y cinco años. Para ejercitarlo, el empleado debe tener una antigüedad de, al menos, treinta años (41).

2º) También se reconoce, sin concurrencia de aquellos dos requisitos (42), en los casos en que el empleado se encuentre físicamente imposibilitado para el desempeño de su trabajo (43).

3º) La cuantía de los derechos pasivos a que corresponden tras la jubilación se determina libremente por cada Cámara de acuerdo con el sueldo real percibido por el empleado en el momento de la jubilación, la antigüedad, el grado de incapacidad que, en su caso, padezca, las necesidades que deba subvenir y «otras circunstancias análogas» (44).

4º) En el caso de empleados con treinta o más años de antigüedad, la cuantía

(38) Conforme al artículo 44 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, se considera «excedencia forzosa» aquélla en que se encuentra el funcionario obligado a cesar en el servicio activo por a) reforma de plantilla, b) supresión de la plaza de la que sea titular, y c) imposibilidad de obtener el reintegro tras cese forzoso en la situación de supernumerario (sobre este concepto, artículo 46, 1 LFCE). La peculiaridad de esta figura administrativa es que el funcionario excedente forzoso tiene derecho a percibir el sueldo personal, el complemento familiar, al abono del tiempo en la situación a efectos de derechos pasivos y de trienios.

Conviene advertir que el artículo 29.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, desarrollado por RD. 730/1986, de 11 de abril, que aprobó el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios de la Administración del Estado, suprimió la figura del supernumerario, creando la situación de «excedencia forzosa» (cap. V, arts. 14 a 16) con los mismos efectos ya descritos y procedente tanto en el caso conocido de reducción de puestos de trabajo, como en los de finalización de la situación de suspensión de funciones (artículos 21 y ss. del Reglamento) y excedencia por cuidado de hijos (artículos 17 y ss. del Reglamento).

(39) Artículo 5.1 Decreto de 13 de junio de 1936.

(40) Artículo 5.2 Decreto 13 de junio de 1936.

(41) Artículo 6.1.

(42) Vid. sent. TS.C-A de 23 de diciembre de 1971 (5360).

(43) Artículo 6.1.

(44) Artículo 6.2.

pensiones podrá ser inferior al 40% del sueldo que vinieran percibiendo de la jubilación, sin inclusión de gratificaciones extraordinarias (45).

) Reglas instrumentales previstas en el Decreto para dotar de efectividad rechos y garantías en él reconocidos

⁴⁾ Cada Cámara, tomando como único criterio «sus posibilidades económicas» determinará las categorías y retribuciones de sus empleados y formará las que deberán ser aprobadas por el Ministerio de Industria y Comercio

⁵⁾ Para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de previsión, las Cámaras establecerán conciertos con entidades de previsión en el caso de no tener mutualidades propias. Las Cámaras que tengan contratadas con Compañías aseguradoras, continuarán cubriendo sus atenciones de acuerdo con éllas en tanto permanezcan en vigor, y si no cubriesen los derechos reconocidos, deberán ser modificadas al efecto (47).

⁶⁾ Las Cámaras deberán formular un Reglamento de Régimen Interior adaptado a lo dispuesto en el Decreto de mérito y que será aprobado por el Ministerio de Industria y Comercio (48).

Por otra parte, el Estatuto jurídico de los empleados de las Cámaras excluidos del régimen laboral por la Ley 3/1989 debe entenderse completado por los distintos estatutos de Régimen Interior de cada Cámara previstos en el art. 8 del Decreto de 1936 y aprobados por el Ministerio de Industria y Comercio al amparo del Reglamento General (49). En efecto, estos reglamentos, cuya eficacia se puso en cuestión tras el reconocimiento judicial de la naturaleza laboral de la relación entre los empleados de las Cámaras (50), podrían considerarse *revalidados* con eficacia normativa al personal excluido por la Ley 3/1993 de la acción laboral.

⁷⁾ El conocimiento de las cuestiones que se susciten entre estos concretos trabajadores y las Cámaras, corresponderá al orden social de la jurisdicción y no al administrativo, aunque sea éste al que remiten las normas que regulan su relación. Tal conclusión se obtiene de la comparación entre el art. 24.1 de la disposición transitoria octava de la Ley 3/1993.

El art. 24 de la propia Ley, tras declarar la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de los recursos que puedan interponerse contra las resoluciones camerales dictadas en ejercicio de sus competencias

Artículo 6.3.

Artículo 2.

Artículo 7.

Artículo 8.

Finalmente, la disposición final 1^a del RD. 753/1938 volvió a recordar la obligación de confeccionar estos Reglamentos de personal.

Vid. *infra*, nota 65.

público-administrativas y de régimen electoral (párr. 1º), encomienda a «los Juzgados y Tribunales competentes» el conocimiento de «las actuaciones de las Cámaras en otros ámbitos y, singularmente, las de carácter laboral» (párr. 2º).

Por su parte, la disposición transitoria tercera únicamente preserva el «régimen de personal» contenido en el Decreto de 1936, sin mención alguna a un posible régimen procesal transitorio (51).

Cuestión distinta es que respecto de estos concretos empleados pueda mantenerse el régimen de recursos internos (ante el Pleno de la Cámara o, en su caso, en alzada ante el Ministerio de Industria y Comercio), pero la resolución en ellos recaída sólo podrá ser impugnada ante la jurisdicción social (52).

IV. REGIMEN JURIDICO DE LOS EMPLEADOS DE LAS CAMARAS ANTES DE ENTRAR EN VIGOR LA LEY 3/1993

17. Seguramente llamará la atención que una vez descrito el régimen jurídico resultante de aplicar las previsiones de la Ley 3/1993 a quienes ya venían prestando sus servicios a las Cámaras se aborde similar cuestión por referencia al momento inmediatamente precedente de su vigencia. La lógica jurídica lleva a pensar que si una disposición transitoria conserva un estatuto sólo puede ser por el deseo de mantener lo que ya venía aplicándose; en consecuencia, la respuesta habría de ser sencilla: el régimen recién expuesto como *mantenido* es el que venía aplicándose.

Sin embargo, el estudio cuidadoso de la situación preexistente va a conducir a una diferente respuesta, la cual constituye el presupuesto o atalaya sobre el que edificaremos nuestra tesis final.

18. Como se sabe, el Estatuto de los Trabajadores se aprueba, de acuerdo con el mandato contenido en el art. 35. 2 CE, mediante Ley ordinaria. Significa ello que, al margen otras implicaciones, su derogación singular en un concreto supuesto exige idéntica fuente normativa. Así, y por lo que hace al ámbito subjetivo del contrato de trabajo, toda prestación de servicios en que sean

(51) La atribución a la jurisdicción social del conocimiento de las cuestiones suscitadas entre empresas y trabajadores no vinculados laboralmente en sentido estricto es un fenómeno conocido. Al margen del supuesto de los altos cargos de las empresas, a cuya relación efectivamente laboral se aplica supletoriamente no el Estatuto de los Trabajadores, sino el Código Civil, el supuesto se produce, por ejemplo, en el caso del llamado personal estatutario de la Seguridad Social respecto de cuyos litigios la Ley General de Seguridad Social atribuyó competencia a la «Jurisdicción de Trabajo» (artículo 45.3).

(52) Posiblemente, el agotamiento de esta vía administrativa interna pueda considerarse equivalente a la preceptiva conciliación ante el SMAC u organismo autonómico que tenga atribuida idéntica función, pues se cumple con ella la finalidad esencial al intento conciliatorio que es el acercamiento de las partes y la evitación del proceso.

ciables las notas que su art. 1.1 señala como identificadoras del mismo, será reputarse laboral. Excepcionalmente, sin embargo, cabe la posibilidad de una de estas relaciones quede extramuros del Derecho del Trabajo cuando una de igual o superior rango al Estatuto de los Trabajadores así lo disponga. Ya hay que objetar en dicho expediente, toda vez que la exclusión se produce con escrupuloso respeto al principio de jerarquía normativa. Se habla entonces de «exclusiones constitutivas» (53).

Supuesto absolutamente distinto es el de la marginación del Derecho del Trabajo de una relación de trabajo materialmente laboral ordenada por norma de rango para producir tal efecto. La infracción que en estos casos se iliza del principio de jerarquía normativa configura la exclusión como «ilegal» (1).

3) Los ejemplos de los que se dice son de sobra conocidos. El propio Estatuto de los Trabajadores abre la vía a esta clase de exclusiones cuando, tras definir el contrato de trabajo y declararse competente para su regulación, excluye de la misma a una relación de trabajo en la que concurren todas y cada una de las notas integrantes de la definición: la de los funcionarios públicos y personal al servicio del Estado, Corporaciones locales y entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias [artículo 1.3, a) ET]. Otro supuesto de este tipo de exclusión es el que recoge la Ley 23/1988, de 28 de julio, que modifica la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública. En efecto, la disposición adicional cuarta de esta última norma suprimió la posibilidad de contratos administrativos de colaboración temporal en las Administraciones Públicas. Pues, bien; la citada ley 23/1988 vino a introducir (artículo 3) en la ley 30/1984 una nueva disposición adicional vigésima conforme a la cual, sin perjuicio de lo dispuesto en su disposición adicional cuarta, «los contratos docentes universitarios de Profesores asociados, visitantes y de los ayudantes (...), así como los correspondientes a la figura del Profesor Emérito (...) tendrán con carácter excepcional naturaleza administrativa».

4) Sobre la incorrección de estos expedientes de exclusión, vid. GALIANA MORENO, J. M., «Jerarquía normativa y reducción ilegal del ámbito subjetivo del Derecho del Trabajo (Un estudio de la exclusión del personal auxiliar de los registros de la propiedad, notarías y otras oficinas similares)», *Revista de Política Social*, núm. 104, 1974, págs. 35 y ss. Ejemplos destacados de esta segunda posibilidad son las exclusiones padecidas por empleados de Notarías y Registros de la Propiedad y Mercantiles, empleados de agentes de cambio y bolsa o corresponsales no banqueros al servicio de entidades de crédito o la que durante bastante tiempo afectó a deportistas profesionales. [Para los autores que se ocuparon de la denuncia de estas anómalas situaciones y para la jurisprudencia que finalmente acabó por declarar la ilegalidad de las exclusiones, Vid. LUJÁN ALCARAZ, J., «El reconocimiento jurisprudencial de la relación laboral de los empleados de Registros (A propósito de las sentencias TCT de 13 de septiembre de 1988 y TS. SOC de 19 de marzo de 1990)», *Relaciones Laborales*, núm. 22, 1990, págs. 27 y ss. y SEMPERE NAVARRO, A. V. y LUJÁN ALCARAZ, J., «Laboralidad de la relación entre Cámaras de Comercio y sus empleados», cit.].

19. Esta última calificación es la que conviene a la exclusión padecida durante casi una centuria por la relación de trabajo de los empleados de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Puesto que no cabe duda de la concurrencia en ella de las notas que tradicionalmente han servido para definir el contrato de trabajo y que actualmente recoge el art. 1.1 ET (55), su eficaz exclusión del ámbito laboral exigía bien la existencia de una norma que con rango de Ley así lo hubiese dispuesto, bien la admisión de que, en la medida en que prestan sus servicios para una Corporación de Derecho Público o Administración Corporativa (56), estos empleados fuesen verdaderos funcionarios públicos o personal sujeto a una relación de estatuto administrativo (art. 1.3, a ET).

La evidente falta de norma legal de cobertura sirve para excluir tanto la primera posibilidad, como el supuesto de relación regulada por normas administrativas o estatutarias (57). En efecto, hasta la Ley 3/1993, de 22 de marzo, la única norma con rango de Ley existente en la materia, la de Bases de 29 de junio de 1911, no contenía más referencia a los empleados de las Cámaras que una escueta mención del secretario para decir que «cada Cámara tendrá un secretario permanente retribuido, con voz consultiva, sin voto, nombrado libremente por la Corporación» (Base 4^a, *in fine*) (58). Por el contrario, todas las normas que se han ocupado de los empleados de las Cámaras son de rango reglamentario (59).

- (55) Para corroborar, vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y LUJÁN ALCARAZ, J., «Laboralidad de la relación entre Cámaras de comercio y sus empleados», cit., págs. 4-5; SALA FRANCO, T., y RAMIREZ MARTINEZ, J.M., «Naturaleza jurídica de la relación de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», cit., pág. 37. En la jurisprudencia, sents. TS.SOC de 10 de diciembre de 1991 (9045) y 13 de julio de 1992 (5610).
- (56) El carácter de la Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Administración Corporativa no parece cuestionable y la propia Ley 3/1993, de 22 de agosto, les confiere esta cualidad (art. 1). Sobre la cuestión, Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V. y LUJÁN ALCARAZ, J., «Laboralidad de la relación entre Cámaras de comercio y sus empleados», cit., págs. 10-12.
- (57) Sobre el particular, con detalle, SEMPERE NAVARRO, A. V. y LUJÁN ALCARAZ, J., «Laboralidad de la relación entre Cámaras de comercio y sus empleados», cit., págs. 5 y ss.; SALA FRANCO, T. y RAMIREZ MARTINEZ, J.M., «Naturaleza Jurídica de relación de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», cit., págs. 36 y ss.
- (58) Ultimamente, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado contienen una referencia a efectos del recurso de las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación (por ejemplo, art. 73 LPGE 1993; precepto, por cierto, derogado por la Ley 3/1993), pero, como es obvio, ninguna alusión hay en ellas al régimen de sus empleados.
- (59) En concreto, pueden recordarse aquí las normas reguladoras de las Cámaras de Comercio, y particularmente de las relaciones que mantienen con sus empleados, ha procedido a extraer las mismas del campo aplicativo propio de las normas laborales:
– La Ley de 29 de junio de 1991 aprobó las Bases para la reorganización de estas Cámaras, configuradas como «organismos oficiales dependientes del Ministro de

Precisamente son estas normas reglamentarias, particularmente el Decreto 3 de junio de 1936, las que, al asimilar expresamente al empleado de las

Fomento» (Base 1.^a) y «Cuerpos consultivos de la Administración Pública» (Base 2.^a); además de los cargos representativos, se dispone que «cada Cámara tendrá un Secretario permanente retribuido, con voz consultiva, sin voto, nombrado libremente por la Corporación» (Base 4.^a *in fine*).

- El Real Decreto de 26 de julio aprobó el Reglamento orgánico de estas Cámaras e insiste en que las mismas «gozan de la condición de establecimientos públicos» (art. 1.^a), a la vez que consagra la competencia de cada una de ellas para aprobar su propio Reglamento de Régimen Interior «pudiendo organizar sus secciones y sus trabajos, oficinas y plantillas de personal del modo que estimen más conveniente» así como «nombrar dicho personal» (art. 67).
- El Decreto de 13 junio 1936, sobre derechos y garantías de los empleados de las Cámaras, califica reiteradamente a los mismos como «funcionarios» y prevé que se les aplique, en diversos temas y previas las adaptaciones necesarias, lo dispuesto en el Estatuto de Funcionarios del Estado (esp. art. 4.^a), a la vez que se refiere a un futuro Reglamento, aprobado por las propias Corporaciones, la delimitación «de los derechos y deberes de su personal» (art. 8.^a), término éste asimismo utilizado en varias ocasiones.
- Mediante Decreto 1291/1974 se aprobó el Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, definidas como «Corporaciones de Derecho Público» (art. 1.^a) y «órganos consultivos de la Administración» (art. 3.^a). Se insiste en que «tendrán un Secretario permanente, retribuido, con voz consultiva, pero sin voto» y «el personal empleado que sea necesario para el buen funcionamiento de los servicios que presten» (art. 15). El Pleno de cada Cámara queda facultado para elaborar y proponer al Ministerio el correspondiente Reglamento de régimen Interior (art. 29.E) y para «la adopción de toda clase de acuerdos relativos al Secretario y al personal retribuido de la Cámara» (art. 29.K); por otro lado, los acuerdos del Pleno son impugnables («en alzada») ante el Ministerio y (este acuerdo, que «dará fin a la vía administrativa»), en vía jurisdiccional, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 34). Asimismo se facultaba al Ministerio del ramo para la aprobación de «un Reglamento de los Secretarios y del personal de las Cámaras [...] en el que se recogerán, en lo posible, sin merma de los derechos adquiridos, las normas reguladoras de esta materia actualmente vigentes» (disposición final primera).
- El Decreto 753/1978 modificó diversos artículos del Reglamento General, entre ellos el 15, relativo a la figura del Secretario y al «personal empleado», pero sin incorporar dato alguno que afectara a la calificación del nexo existente. En suma, dejando al margen otras muchas normas que no se refieren al asunto que aquí interesa, la única norma con rango de Ley existente carece de un pronunciamiento claro sobre la exclusión, mientras que en el Decreto de 1936 sí se descarta la aplicación de las normas laborales. Pero para que sea válida tal operación reductora se precisa que la decisión esté contenida en norma con rango de Ley, y justamente tal cobertura es la que se echa en falta en el caso de los empleados de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: la única norma que con rango de Ley se ha ocupado de ellos es la Ley de Bases de 29 de junio de 1911, y en su texto ni siquiera aparece mención alguna para sus empleados. Planteado el problema en estos términos, se concluye fácilmente que, en el caso de estos trabajadores, el intento de configurar su relación como administrativa o estatutaria (conforme al art. 1.3.a ET) carece de la suficiente cobertura legal.

Cámaras a los funcionarios públicos, posibilitan una exclusión tan ilegal como exitosa (60).

20. Además de lo anterior, analizada la verdadera naturaleza de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, se comprueba que, aunque éstas integran la llamada Administración Corporativa y, como tales, participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, en su actuación deben distinguirse dos facetas bien diferenciadas. Una externa, «relacionada con sus fines institucionales y relativa al funcionamiento de su estructura orgánica», que queda sujeta al Derecho Público (61) y otra actividad interna de carácter medial respecto de la cual «ni muchos de sus contratos son de naturaleza pública, ni sus fondos están sometidos al control del Tribunal de Cuentas, ni les es aplicable la Ley General Presupuestaria, ni su personal es funcionario» (62).

En consecuencia, antes de la aparición de la Ley 3/1993 no había razones jurídicas bastantes para mantener alejados del ámbito laboral a los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Y así lo había declarado el TS.SOC en sentencia de 13 de julio de 1992 (63) dictada en recurso para unificación de doctrina, con la que confirma la anterior del mismo Tribunal y sala de 10 de diciembre de 1991 (64).

(60) En efecto, con amparo en el citado Decreto, las sents. TCT de 15 de febrero de 1983 (1264), 26 de octubre de 1982 (5702); 18 de diciembre de 1975 (5083) y las en ellas citadas, habían declarado la inexistencia de vínculo laboral entre las Cámaras y sus empleados dado que la «asimilación de los empleados de las referidas Cámaras a los funcionarios públicos es consecuencia de lo previsto en el art. 29 (del Reglamento Orgánico de las Cámaras resultante de la modificación operada por RD. 1291/1974) y en el Decreto de 13 de julio de 1936».

(61) PARADA VAZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo (Organización y empleo público)*, 2.^a ed. revisada, Madrid, 1987, p. 231.

(62) MARTIN MATEO, T.R., *Manual de Derecho Administrativo*, 13.^a ed., Madrid, 1990, pág. 273. En este sentido, para la Ley 3/1993, de 22 de marzo, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son «Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», pero se distingue claramente de la verdadera Administración Pública al configurarlas como «órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas» (art. 1.1). Asimismo se prevé que la Ley «y las Administraciones Públicas» les puedan encomendar y delegar competencias (art. 1.2) y se prevé como supletoria de la Ley y de las normas de desarrollo dictadas por las Administraciones Públicas en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades. La contratación y el régimen patrimonial se regirán, en todo caso, por el derecho privado» (art. 1.3). En la misma línea se prevé, por ejemplo, la tutela de que serán objeto las Cámaras por parte de la Administración del Estado o autonómica (art. 22) y se distingue la jurisdicción competente para conocer de sus actos según éstos versen sobre el ejercicio de sus competencias público-administrativas o sujetas al derecho privado, entre ellas, especialmente, las de carácter laboral (art. 24).

(63) Ar. 5610.

(64) Ar. 9045.

ANALISIS DE LA EXCLUSION LLEVADA A CÁBO POR LA LEY 3/1993

21. Atrás ha quedado expuesto el resultado de indagar tanto el régimen jurídico querido por el legislador cuanto el existente al momento de aprobarse la 3/1993. Como se ha visto, la conclusión es doble:

- Por un lado, la Ley proclama el carácter laboral del nexo existente entre las Cámaras y sus empleados, pero la Disposición Transitoria Octava sujeta al menor del Decreto de 1936 a quienes en abril de 1993 ya poseyesen tal condición.

- Por otra parte, el ordenamiento jurídico, rectamente interpretado y conforme a la doctrina legal existente, venía preconizando para ese personal preexistente la exclusión del Derecho del Trabajo.

Ante esa clara contradicción (se mantiene un régimen que no es el vigente), e preguntarse sobre la legitimidad y posibilidades de la norma que la provoca.

22. En este sentido, conviene advertir que una cosa es que hasta abril de 1993 existiesen argumentos jurídicos para legitimar la exclusión de este personal del ámbito laboral y otra bien distinta que, dadas las peculiaridades evidentes que tiene la prestación de trabajo en las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la exclusión pudiese defenderse de *lege ferenda*, pues nada habría que objetar en caso de que el legislador optase por declarar la extralaboralidad de estas acciones.

Esto no significaría en modo alguno que los razonamientos sobre naturaleza o rango del vínculo entre Cámaras y sus empleados que había suscrito el Tribunal Supremo en las sentencias de 1991 y 1992 fuesen erróneos o sean revisados. En esas resoluciones lo que el TS hace es una doble constatación: la de que *in se* concurren los presupuestos sustantivos de laboralidad y la de que, a la sazón, se conoce norma alguna de rango suficiente capaz de desplazar la competencia laboral resultante del juego de los arts. 1.1 ET y 1 y 2, a) LPL. Lo que el TS no dice, porque no es su función, es que estas relaciones *deban ser* objeto de relación laboral o, previa cobertura legal, administrativa. Esta decisión es una decisión privativa del poder legislativo que puede optar libremente entre una o otra posibilidad (65).

65) El Tribunal Supremo omite, además, cualquier pronunciamiento sobre la posible ilegalidad de la regulación material que de esta relación de trabajo hacen las normas a tal efecto dictadas: el Reglamento General de Cámaras en cuanto a las referencias que contiene de los empleados de las Cámaras, el Decreto de derechos y garantías de sus empleados de 13 de junio de 1936 y los distintos Reglamentos de Régimen Interior de cada Cámara. No obstante, parece claro que la declaración de laboralidad habría de tener alguna repercusión sobre estas normas administrativas. Así, puesto que la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 1942 tachó de nulos e ineficaces los acuerdos adoptados en la «esfera de Reglamentación del trabajo por cualquier organismo y Autoridades distintas del Ministerio de Trabajo» (art. 20), las mínimas menciones del Reglamento General, destacadamente en materia de competencia

23. Admitida la posibilidad de que la Ley configure tanto la naturaleza de determinados vínculos profesionales cuanto su sujeción a una u otra parada del ordenamiento jurídico, procede, por fin, examinar con detalle los términos en que tal operación se lleva a cabo por las tantas veces citada Disposición Transitoria.

Dos son los requisitos con que la disposición transitoria octava delimita el alcance subjetivo de la exclusión: 1) que el empleado se encuentre al servicio de una Cámara o del Consejo Superior *al amparo del Decreto de 13 de julio de 1936*, y 2) que figure incluido en la plantilla establecida por el art. 2º de dicho Decreto. Por orden inverso al de su mención legal procederemos a su consideración.

24. El segundo de los requisitos aludidos ayuda a perfilar quiénes son los empleados que la Ley 3/1993 deja al margen de la legislación laboral. En efecto, el art. 2º del Decreto de 1936 dispone tan sólo que «cada Cámara determinará, según sus posibilidades económicas, las categorías y remuneraciones de sus empleados, formando plantillas que serán sometidas reglamentariamente a la

jurisdiccional (disp. final 1.º), deberían considerarse afectadas de nulidad. En cambio, la regulación del Decreto de 13 de junio de 1936 puede considerarse subsistente en tanto sea concorde con las normas laborales de rango superior, si se piensa que «no puede entenderse que el monopolio normativo atribuido por esta Ley al Ministerio de Trabajo tuviera carácter retroactivo» (SALA FRANCO, T., y RAMIREZ MARTINEZ, J.M., «Naturaleza jurídica de la relación de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», cit., pág. 45).

En todo caso, los mayores problemas se plantean respecto de los distintos Reglamentos de Régimen Interior aprobados por cada Cámara al amparo del Reglamento General y del Decreto de 1936. Dichos Reglamentos se han venido aprobando al margen de los procedimientos legalmente previstos de producción de esta clase de normas en el ámbito laboral, lo que conduce, posiblemente, a la nulidad de los aprobados cuando aún estaba vigente la Ley de Reglamentaciones (art. 20). E, igualmente, la nulidad de los aprobados tras la entrada en vigor de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los trabajadores que, al derogar el Decreto de 12 de enero de 1961 sobre Reglamentos de Régimen Interior de Empresa (disp. final 3.º ET), vedaba la posibilidad de que se dicten otros nuevos. Conviene matizar que respecto de estos Reglamentos de Régimen Interior no cabe siquiera el mantenimiento de sus efectos como normas a sustituir que se atribuye a los aprobados en el ámbito estrictamente laboral. La razón de este dispar tratamiento es que mientras que estos últimos son normas jurídicas emanadas del poder normativo del Estado por los procedimientos legalmente dispuestos (Vid. SAGARDOY BENGOCHEA, J.A., «Los Reglamentos de Régimen Interior y el Estatuto de los trabajadores, *Documentación laboral*, núm. 6, 1982, págs. 7 y ss.); los Reglamentos de Régimen Interior de las Cámaras carecen de esta base legal. Ahora bien, esta negociación de valor a los Reglamentos de Régimen Interior de las Cámaras se limita precisamente a su eficacia normativa. En cambio, bajo la consideración de «decisión unilateral del empresario» y en aquellos aspectos que superen el régimen laboral general, podrán tener el carácter de «condiciones más beneficiosas de origen contractual incorporadas a la relación individual de trabajo de cada empleado», SALA FRANCO, T., y RAMIREZ MARTINEZ, J.M., «Naturaleza jurídica de la relación de los empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», cit., pág. 44.

probación del Ministerio de Industria y Comercio, juntamente con los presupuestos de la Corporación»; pero en relación con él, el art. 5 prevé que las vacantes temporales que puedan producirse entre el personal incluido en la plantilla sean cubiertas «en la forma que determinen sus Reglamentos de régimen interior (por), personal (que gozará) mientras duren sus funciones, de los mismos derechos que correspondiesen a los que desempeñaban el cargo en propiedad». Estos, expresamente llamados «empleados interinos», «cesarán al reintegrarse en sus cargos los funcionarios propietarios respectivos».

Así, pues, el colectivo delimitado es, sencillamente, el de los *empleados fijos* de las Cámaras, con independencia de la fecha de su ingreso en las mismas. A *sensu contrario*, sólo quedarían al margen de la previsión excluyente de la Ley 3/1993, los empleados interinos al amparo del Decreto de 1936 y, obviamente, los trabajadores que en su caso cada Cámara hubiese podido contratar por otros cauces.

25. En fin, como tantas veces ya se ha dicho, la Disposición Transitoria salva el régimen extralaboral en favor de quienes «se encuentren el servicio de una Cámara o del Consejo Superior, al amparo del Decreto de 13 de junio de 1936».

Pues bien, conforme se ha demostrado con anterioridad, y ya con el aval de la jurisprudencia, lo cierto es que *ningún empleado de la Cámara* estaba prestando servicios al amparo del Decreto de 1936 cuando la Ley 3/1993 entra en vigor. La inexistencia de norma legal que realizara una exclusión válida conducía al resultado de que esos empleados prestaban sus servicios al amparo de la legislación laboral.

De este modo, lo cierto es que, en su literalidad, la fórmula acogida para aislar el colectivo a quien se dirige la excepción resulta del todo desafortunada respecto de los propósitos perseguidos (66). Se trata, entonces, de una fórmula de imposible aplicación.

Desde luego, mediante una interpretación teleológica se podría salvar la literalidad del precepto y atender a lo perseguido. Pero como quiera que también sustancialmente se arranca de un falso presupuesto (mantener el régimen extralaboral, cuando lo cierto es que no podría hablarse de mantenimiento, sino de aplicación innovadora, pues el colectivo en cuestión ya estaba dentro del campo de aplicación de las normas laborales); que ni siquiera el régimen jurídico resultante del Decreto de 1936 resulta más favorable que el derivado del ET y normas complementarias; que la remisión a las normas de tal reglamento deja al descubierto numerosos e importantes temas huérfanos de regulación (67); que la

(66) Mucho más claras hubieran sido las cosas si la norma omitiese esta referencia y hablase tan sólo de personal fijo al servicio de las Cámaras; pero la remisión a una norma que se habrá convertido en inaplicable acaba configurando un círculo vicioso.

(67) Es cierto que parte de esas lagunas están en la actualidad cubiertas por los Reglamentos de Régimen Interior de las distintas Cámaras, pero ello no sólo mejora la situación descrita sino que la hace aún más desfavorable para los empleados en comparación con el régimen laboral. En efecto, frente al derecho a la negociación colectiva, dichos Reglamentos están elaborados unilateralmente por las Cámaras y aprobados por el

acción normativa de los poderes facultados para ello, previsiblemente no reparará en la necesidad de adoptar nuevas previsiones para tal colectivo; en fin, y sin ánimo exhaustivo, que tampoco se aprecian claramente las ventajas derivadas de que en un mismo grupo de empleados se apliquen reglas distintas, con los inevitables problemas de entrecruzamiento y coordinación (68), tampoco aparecen fácilmente las razones que impulsen a realizar esa interpretación correctora. Al fin y al cabo, si la Transitoria en cuestión deja de aplicarse todo el personal de las Cámaras queda sujeto al Derecho del Trabajo: el de nuevo ingreso porque así lo ha querido expresamente la Ley 3/1993 y el preexistente porque así lo quería implícitamente el ordenamiento jurídico, por más que durante mucho tiempo viniera interpretándose de modo diverso.

26. En todo caso, si se deseaba conservar para los antiguos empleados de las Cámaras una especie de inamovilidad *ad personam* (*exigencia de expediente disciplinario, etc.*), quizá hubiera sido -técnicamente- mucho mejor asumir la laboralidad plena de todos los empleados, manteniendo para éstos los derechos y garantías que, por encima de la legislación laboral común, tuviesen reconocidos por normas anteriores, típicamente la necesidad del expediente previo al despido.

Quizá tampoco sea descartable que los Tribunales, intentando llevar a su mejor sentido la desafortunada norma, acaben conciliando cuanto se ha expuesto y entiendan que justamente esto último es lo sucedido: se aplicarían las normas laborales excepto en aquellas cuestiones puntuales en que el Decreto de 1936 resultare preferible. Pero, a la postre, más parece entonces que se esté creando que interpretando la norma, contra lo que constitucionalmente viene reconocido como competencia jurisdiccional (art. 117.3).

Ministerio de Industria y Comercio. Además, fuera de las escasas normas del Decreto, no hay un régimen mínimo uniforme de condiciones de trabajo, mejorables en su caso en cada ámbito territorial, sino una dispersión de regulaciones únicas resultantes de cada uno de los Reglamentos de las distintas Cámaras.

(68) Ello al margen de que tampoco parece que exista una evidente justificación objetiva y razonable para el mantenimiento residual (en favor de un concreto grupo de empleados) de una regulación que, como se ha visto, es anticuada y fragmentaria. En realidad, la única especialidad que el régimen del Decreto de 1936 contiene, y que podría presentarse como justificación de la exclusión, es su declarada tendencia a la inamovilidad del empleado garantizada mediante la exigencia, en casos de despido, de un expediente, en el que debe ser oído el interesado. Fuera de esta previsión, ninguna condición especialmente ventajosa para los empleados se observa en el Decreto. Antes al contrario, dominan en él las lagunas sobre infinidad de aspectos de las relaciones de trabajo regulados en el ámbito laboral (jornada, salarios, supuestos extintivos, permisos y licencias, derechos colectivos, etc.). Por descontado, todo ello sin desconocer que puedan existir factores psicosociales conforme a los cuales los propios afectados se sienten más protegidos o seguros si se les considera funcionarios que si quedan a merced de las normas laborales o, incluso, que profesionalmente perciban como superior la condición funcional y deseen poseerla.

VI. CONCLUSION

En definitiva, y de aquí el título del presente estudio, lo que es que:

- 1) El legislador poseía la facultad de excluir a los empleados de referencia del ámbito laboral, operándose una expulsión constitutiva o *ex lege*.
- 2) Sin embargo, los términos en que aparece redactada tal exclusión son sumamente confusos y en sí mismos inaplicables.
- 3) La disposición transitoria octava de la Ley 3/1993 está redactada sobre presupuestos erróneos.

4) Aunque 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.

LA HUELGA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL: LA TECNICA ESPECIFICA DE ORGANIZACION JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LA HUELGA (y II)

Por JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ*

SUMARIO: I. Inadecuación constitucional de la concepción privatista del derecho de huelga: La huelga como derecho subjetivo fundamental de libertad. II. Estudio de los elementos «configuradores» del derecho de huelga como derecho subjetivo fundamental de libertad: 1. *El derecho de huelga: derecho subjetivo*. 1.1. La huelga como derecho subjetivo. 1.2. La huelga como derecho subjetivo de titularidad individual. La titularidad y el contenido del derecho subjetivo de huelga. 2. *El derecho de huelga: derecho de la personalidad*. 3. *El derecho de huelga: derecho específico de libertad*. 4. *El derecho de huelga: derecho subjetivo público*. 5. *El derecho de huelga: derecho fundamental*. 6. *El derecho de huelga: derecho de eficacia subjetiva «erga omnes» (derecho absoluto en sentido técnico)*. 7. *El derecho de huelga: derecho social*. 8. *La huelga como derecho social fundamental y su función político-jurídica en el sistema constitucional*.

4. El derecho de huelga: derecho subjetivo público

¿Es un *derecho subjetivo público* o un derecho subjetivo privado o civil? Probablemente, como se dijo antes, el derecho de huelga está en el mismo entrecruzamiento del derecho público y privado, y, por qué no decirlo también, de su «crisis», provocada por la interferencia manifiesta entre lo público y lo privado en el Estado de Derecho contemporáneo. El derecho de huelga es un derecho de ciudadanía sociopolítica, esto es, se trata tanto de un derecho del ciudadano frente al poder público, como de un derecho del trabajador ciudadano frente a los particulares, en las relaciones intersubjetivas privadas. Se puede hablar, hecha esta salvedad, de un derecho subjetivo público (verdadera libertad pública, la cual de ordinario adquiere también el sentido de un derecho de participación que va más allá del ámbito de las relaciones interprivadas), siempre que se comprenda (y se parta) de esa eficacia no sólo vertical sino también horizontal del derecho fundamental de huelga.

* Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Granada.
La primera parte de este ensayo se publicó en el anterior nº 27 de esta Revista.