

# Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Guerra Civil\*

ALFREDO MONTOYA MELGAR  
*Catedrático de Derecho del Trabajo*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad de Murcia*

## I. La guerra civil y la legislación laboral de las «dos Españas»

Las reformas sociales llevadas a cabo por la II República —como reconoció con desolada lucidez Manuel Azaña— «interesaban poco a los proletarios, enemistaban con la República a la burguesía conservadora e irritaban a los capitalistas»<sup>1</sup>.

Los factores de discordia nacional, intensificados a partir de la caída de la Monarquía y agravados con las violentas alternancias en el poder republicano, crean una situación de extremo radicalismo político, que el propio Azaña describe en apretada síntesis: «Había amenazas de un golpe de Estado, dado (...) por las derechas, y amenazas de insurrección de las masas proletarias. Huelga de campesinos en mayo del 34. Conflicto con Cataluña. Entrega del poder (1934) a los grupos de la derecha que no habían aceptado lealmente la República (...). Réplica: insurrección proletaria en Asturias, e insurrección del Gobierno catalán»<sup>2</sup>. Cuando, operando sobre estos factores previos, se produce

---

\* Conferencia inaugural de las V Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Sevilla, diciembre 1986.

1 AZAÑA, M.: *Causas de la guerra de España*, Barcelona, 1986, pág. 28.

2 AZAÑA, M.: *op. cit.*, pág. 30.



en febrero de 1936 el triunfo electoral del Frente Popular, existe ya en el país un clima de guerra civil, que incluso trasciende de la calle al Parlamento, y que, cada vez más arrinconando las soluciones moderadas, va polarizando simplificada-mente las posibilidades políticas bien en torno a una dictadura fascista, bien en torno a una dictadura socialista<sup>3</sup>.

El alzamiento, al no lograr el éxito fulminante que se proponía, abre lo que había de ser una larga y cruenta guerra, durante la cual la figura retórica de las «dos Españas» va a cobrar trágica realidad político-jurídica, coexistiendo un régimen republicano desbordado por una revolución proletaria y un régimen autoritario militar que, sin unas bases ideológicas determinadas, se acoge a la retórica y la simbología de los fascismos en auge en Europa<sup>4</sup>.

Durante la guerra civil española se produce, en efecto, el declinar (que conduce a su liquidación) del Estado republicano inaugurado en abril de 1931, y, al tiempo, el surgir del que, significativamente, se denomina «Nuevo Estado», nacido del levantamiento del 18 de julio.

El signo contrapuesto de ambos regímenes, en pugna bélica durante casi tres años, se traduce necesariamente en la índole de sus respectivas obras normativas, y, por consiguiente, de sus producciones jurídico-laborales.

Anticipando ahora de un modo muy sintético los resultados de este trabajo, ha de decirse que la legislación laboral republicana del período de la guerra civil se caracteriza por su carácter coyuntural —su obvio condicionamiento a las necesidades de la propia guerra— y por sus contradicciones ideológicas: tal legislación, que comienza ratificando las situaciones revolucionarias de hecho, se ve pronto abocada a la restauración de la legalidad rota. Las tensiones entre ideales revolucionarios e imperativos de orden —tan presentes en las leyes del período bélico— son reflejo natural de las disparidades entre los idearios inspiradores de los partidos y sindicatos que apoyan a la República.

El Estado republicano no va a producir, evidentemente, durante la guerra ninguna norma comparable a las grandes leyes (la de Contrato de Trabajo, la de Asociaciones Profesionales o la de Jurados Mixtos) promulgadas con anterioridad por la República. Por el contrario, la actividad normativa de ésta va a

3 Como escribe JACKSON, G.: *La República española y la guerra civil*, 5.<sup>a</sup> reimpr., Barcelona, 1986, pág. 418, «la opinión pública española en 1935 estaba dominada por dos emociones completamente negativas: el temor al fascismo y el temor al comunismo». Sobre los prolegómenos de la guerra, desde distintas perspectivas, cfr. THOMAS, H.: *La guerra civil española*, I, Barcelona, 1967, págs. 223 y ss.; GARCÍA ESCUDERO, J. M.<sup>a</sup>: *Historia política de las dos Españas*, III, Madrid, 1975, págs. 1301 y ss.; TUNÓN DE LARA, M.: *Historia de España*, vol. IX, Barcelona, 1981, págs. 222 y ss., así como *Orígenes lejanos y próximos*, en «La guerra civil española, 50 años después», Barcelona, 1985, págs. 9 y ss.

4 MADARIAGA DE, S.: *España*, 13.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1989, pág. 414. G. PAYNE, S. G.: *La Derecha en Italia y España (1919-1943)*, en «Política y Sociedad en la España del siglo XX» (ed. S. G. Payne), Madrid, 1978, pág. 198; destaca cómo la «base doctrinal del posterior régimen de Franco se fundamenta más en el grupo de Acción Española que en los falangistas».

emplearse fundamentalmente en la elaboración de disposiciones laborales de guerra (sobre movilizaciones, trabajos de prisioneros, exigencia del trabajo como deber patriótico, supresión de organismos laborales que han quedado en la zona insurrecta, reducción o suspensión de beneficios laborales, etcétera) y en el intento de reorganizar la producción y las relaciones de trabajo. Ello no impide, sin embargo, que el lenguaje normativo mantenga en muchos casos el inicial tono de exaltación de la revolución social (tono inicial del que es paradigma el Decreto de Colectivizaciones, de Cataluña, de 1936)

Si la II República y su legislación viven en la guerra civil su etapa terminal, ocurre lo contrario con el Nuevo Estado y su aparato normativo, que, cabalmente, emergen con la guerra civil, durante la cual se sientan las bases del dilatado régimen de Franco.

La zona «nacional» o insurrecta elabora una legislación de trabajo que tiene en común con la de la zona republicana el rasgo, por otra parte inevitable, de su condicionamiento por las exigencias de la guerra. Vemos aparecer también en la España «nacional» normas sobre movilizaciones de trabajadores, sobre trabajo de prisioneros de guerra, etcétera<sup>5</sup>.

El origen —un levantamiento militar— del Nuevo Estado explica el enfrentamiento entre los principios y la obra normativa de la República (sobre todo, la época del Frente Popular) y el ideario y realizaciones jurídicas del Estado del 18 de julio. Las derogaciones concretas de normas republicanas no impiden que el régimen de Franco siga aplicando, en los años turbulentos de la guerra civil, buena parte de la legislación de la República (en esencia, las normas referentes a la contratación laboral, significadas en la Ley de Contrato de Trabajo de 1931).

La ruptura tajante con el sistema político precedente se manifiesta reiterada y abundantemente en la legislación laboral del Nuevo Estado. Rechazado, tras algún brevísimo titubeo inicial, el ideario demoliberal de la República, la primera legislación franquista se esfuerza en exteriorizar sus bases ideológicas, que no son otras —por muchas matizaciones que se quiera hacer— que la doctrina totalitaria, tributaria en muchas ocasiones del fascismo italiano, en otras del nacional-socialismo alemán.

Eje de la concepción que preside la legislación franquista durante la guerra civil es la doctrina del «Nacionalsindicalismo», doctrina que, ciertamente, se vierte en los textos legales con fundamentales desviaciones.

En fin, ni en la zona franquista ni en la republicana van a ser posibles, salvo

---

<sup>5</sup> El hecho evidente de que partan de «premisas contrapuestas» y tienden a «objetivos diferenciadores», no impide en algunos aspectos «un acusado paralelismo entre ambas legislaciones», fundado en que se desenvuelven en un mismo clima bélico (cfr. DE LA VILLA, L. E.: *El Derecho del Trabajo en España durante la guerra civil*, «Actas del II symposium Historia de la Administración», Madrid, 1971, págs. 606 y ss.).

raras excepciones, normas que mejoren la situación de los trabajadores; al contrario, la guerra va a imponer retrocesos laborales considerables.

En ambas zonas se diseñan también reformas laborales de diversa entidad; el resultado de la guerra —desfavorable a la República— arrumbará definitivamente los proyectos de ésta, al mismo tiempo que permitirá la continuidad y el desarrollo de la política social y laboral de Franco.

## II. Las leyes sociales de la España republicana

### A) Guerra civil y revolución social

La división del país en dos zonas, a consecuencia del levantamiento militar del 18 de julio de 1936, descomponen el aparato del Estado republicano, desbordado además simultáneamente por una revolución proletaria que se apresura a crear de modo espontáneo sus instituciones propias<sup>6</sup>, renovando la tradición revolucionaria española partidaria de la acción directa frente al Estado. Paradójicamente, el proceso revolucionario que el alzamiento militar pretende impedir es acelerado por éste<sup>7</sup>.

El mismo 18 de julio, horas antes de que la C.N.T. y la U.G.T. declaren la huelga general, el Gobierno de Casares Quiroga asegura que «ha sido ahogado un vasto movimiento anti-republicano», y afirma que «la acción del Gobierno será suficiente para restablecer el orden»<sup>8</sup>. Poco después de tan optimistas consideraciones, se veía obligado a dimitir Casares, opuesto a armar al pueblo, y otro tanto hacía su efímero sucesor, Martínez Barrio, fracasado su intento de negociar con Mola, y contrario también a entregar armas al pueblo<sup>9</sup>.

El Dr. Giral acepta, en tan graves circunstancias, formar (19 de julio) un Gobierno estrictamente republicano, del que es Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión Juan Lluhí Vallescá<sup>10</sup>. Giral se aviene a armar al pueblo, con lo que

6 «En torno de los órganos del Estado, inerte, descoyuntado, se multiplicaron las iniciativas de grupos, partidos y sindicatos: de provincias y regiones, de ciudades, incluso de simples particulares» (AZANA, M.: *Causas de la guerra...*, cit., pág. 85). Análogamente, TUNÓN DE LARA, M. y GARCÍA-NIETO, M. C.: *La guerra civil* en «Historia de España», dirigida por M. Tuñón de Lara, vol. IX, Barcelona, 1981, pág. 275: «se derrumbó todo el poder en provincias y municipios y fue sustituido por un poder popular espontáneo, plural, contradictorio, sin unidad ni coherencia política».

7 BROUÉ, P. y TEMIME, E.: *La revolución y la guerra de España*, I, México, 1979, pág. 133; ampliamente, PAYNE, S. G.: *La revolución española*, Barcelona, 1972, especialmente págs. 241 y ss.

8 Cfr. BROUÉ, P. y TEMIME, E.: *La revolución...*, cit., I, págs. 108 y 197.

9 La confusa situación del momento se refleja en los vertiginosos cambios al frente del ejecutivo. La dimisión de Casares Quiroga es aceptada por Decreto del 19 de julio («Gaceta» del mismo 19). Otro Decreto de igual fecha (publicado en la misma «Gaceta») nombra Presidente del Consejo de Ministros a Diego Martínez Barrios, cuya dimisión es aceptada por Decreto también del 19 («Gaceta» del 20). En fin, un Decreto más del mismo día 19 de julio («Gaceta» del 20) nombra Presidente del Consejo a José Giral Pereira.

10 En la «Gaceta» del día 20 aparecen sendos Decretos del 19 en los que se admite la dimisión

«entre su ejército rebelado y las masas populares armadas, el estado republicano había saltado en pedazos»<sup>11</sup>. El naufragio del proyecto reformista republicano<sup>12</sup> queda evidenciado en la suspensión de la actividad de las Cortes (Decreto de 7 de agosto de 1936), en la asunción de los poderes de hecho por un entramado de órganos revolucionarios —comités, tribunales populares, etcétera—, y en el desencadenamiento de una serie de acciones que van a alterar profundamente la configuración de la propiedad industrial, mercantil y agraria.

Como se ha escrito, «los proletarios triunfantes, y a través especialmente de sus sindicatos, inician una redistribución de la riqueza nacional que pone a disposición de la colectividad nacional la propiedad privada»<sup>13</sup>. Tal redistribución se lleva a cabo inicialmente por la vía fáctica de las incautaciones y colectivizaciones, decididas por los órganos emergentes del poder proletario: los «comités» obreros (de fábricas, de pueblos, de vecinos), figura a la que se han encontrado antecedentes en las juntas locales contra Napoleón (1808), en las comunidades carlistas (1839) y en las revueltas cantonales y federalistas (1873)<sup>14</sup>, es decir, en el «modelo clásico de la revolución radical de la España del siglo XIX: la revolución del comité ciudadano»<sup>15</sup>.

## 1. Economía y trabajo bajo la revolución social

El régimen de la propiedad (y de su administración) industrial y agraria experimenta, en la zona republicana, en la segunda mitad de 1936, un cambio revolucionario, de impronta fundamentalmente anarco-sindicalista. Buen número de industrias «cuyos dueños o administradores habían huido o sido declarados enemigos del régimen o, a veces, cerrado simplemente la fábrica»<sup>16</sup>, pasa a manos del poder revolucionario, igual que ocurre con las tierras objeto de ocupación<sup>17</sup>.

Estos cambios de titularidad y gestión —primero, de hecho; en seguida,

---

del Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión Bernardo Giner de los Ríos, y se nombra para este cargo a Juan Lluhí Vallescá, anterior Ministro de Comunicaciones y Transportes, perteneciente a Esquerra Republicana de Catalunya.

11 BROUE, P. y TEMIME, E.: *La revolución...*, cit., I, pág. 132. «El estado se disolvía en fragmentos», escribe análogamente BOLLOTEN, B.: *La revolución española*, Barcelona, 1980, pág. 89.

12 AROSTEGUI, J.: *Los componentes sociales y políticos*, en «La guerra civil española, 50 años después», Barcelona, 1985, pág. 52.

13 RAMA, C. M.: *La crisis española del siglo XX*, México, 1976, pág. 230.

14 JACKSON, G.: *La República española y la guerra civil*, 5.ª reimpr., Barcelona, 1986, pág. 255; BRENNAN, G.: *El laberinto español*, s. I., 1962, pág. 238; VILAR, P.: *La guerra civil española*, Barcelona, 1986, pág. 98.

15 CARR, R.: *España (1908-1975)*, Barcelona 1982, pág. 628.

16 TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX. La guerra civil (1936-1939)*, Barcelona, 1974, pág. 623.

17 CARR, R.: *España...*, cit, pág. 631.

legalizados— se producen a consecuencia de «incautaciones» por colectividades obreras (muy practicadas en Cataluña), o por vía de «intervenciones» consistentes en control obrero o gubernamental (practicadas sobre todo en Madrid y Asturias). En ocasiones, la propiedad de las industrias se atribuye a su personal («colectivizadas»); otras veces, al sindicato («sindicalizadas») o al sector público («nacionalizadas», «municipalizadas») <sup>18</sup>.

A diferencia de lo ocurrido en el resto de la zona republicana, en Cataluña se proyecta y regula de modo general el régimen de las colectivizaciones y el control obrero <sup>19</sup>. Así, el Programa del Consejo de Economía (creado por Decreto de 11 de agosto 1936) prevé la «colectivización de las grandes industrias, de los servicios públicos y de los transportes en común» (Punto 5.º), la «incautación y colectivización de las empresas abandonadas por sus propietarios» (Punto 6.º), el «control obrero de las operaciones bancarias» (Punto 8.º) y el «control sindical obrero de todas las empresas que sigan siendo explotadas en régimen privado» (Punto 9.º) <sup>20</sup>.

El Decreto de Colectivizaciones y Control Obrero, de 24 de octubre de 1936 (firmado por el Consejero Primero y el Consejero de Economía de la Generalidad, respectivamente, José Tarradellas y Juan P. Fábregas) procede a esa regulación general, explicando en su preámbulo, de gran contenido ideológico, los motivos que impulsan a la «colectivización de las industrias y comercios y control de las empresas particulares en Cataluña».

Sin que entre en los propósitos del presente estudio realizar un análisis del contenido del Decreto, llevado ya a cabo, además, por otros autores <sup>21</sup>, sí corresponde a nuestra investigación examinar el lenguaje de la norma y la ideología a la que sirve de elemento conductor.

Ante todo, la E.M. del Decreto justifica las acciones colectivizadoras y de

18 Cfr. BRICALL, J. M.: *La economía española (1936-1939)*, «La guerra civil española, 50 años después», cit., págs. 393 y ss. Disposiciones básicas sobre intervención de industrias fueron el Decreto 24 julio 1936, Decreto 2 agosto 1936, Decreto 23 febrero 1937. Ordenes 2 marzo y 10 agosto 1937, etc.

19 El propósito del Ministro de Industria, el anarquista Juan Peiró, de extender la fórmula catalana al resto de la España republicana no fue compartido por el Gobierno, que en su Decreto de 23 febrero 1937 adoptó una «fórmula menos ambiciosa que la colectivización» (BRICALL, J. M.: *op. cit.*, pág. 398; THOMAS, H.: *La guerra civil española*, II, Barcelona, 1976, pág. 573: «Largo Caballero convenció al nuevo ministro anarquista de Industria, Peiró, para que dejara de presionar para conseguir una mayor colectivización de las industrias, diciéndole que aquello asustaría al capital extranjero»).

20 El texto del citado programa, en BROUE, P. y TEMIME, E.: *La revolución y la guerra de España*, cit., I, pág. 191, nota 21. Cfr., también, JELLINEK, F.: *La guerra civil en España*, Madrid, 1979, págs. 482 y ss.

21 BERNECKER, W. L.: *Colectividades y revolución social*, Barcelona, 1982, especialmente págs. 327 y ss. (con amplia reseña bibliográfica); OJEDA AVILES, A.: *Comentarios al Decret de collectivizacions i Control Obrer de 24-10-1936*, en «Ideologías Jurídicas y Relaciones de Trabajo», Sevilla, 1977, págs. 103 y ss. Vid. también VELARDE FUERTES, J.: *La experiencia en gestión obrera en la España de 1936-1939*, en «Diálogos sobre la empresa», Santiago de Compostela, 1972, págs. 129 y ss.

control obrero en la desorganización producida por el levantamiento militar y en la reacción popular subsiguiente:

«La criminal sublevación militar del 19 de julio ha producido un trastorno extraordinario en la economía del país. El Consejo de la Generalidad tiene que atender a la reconstrucción de los estragos que ha causado a la industria y al comercio de Cataluña la traición de los que intentaron imponer en nuestro país un régimen de fuerza. La reacción popular producida por aquella sublevación ha sido de tal intensidad que ha provocado una profunda transformación económico-social, los fundamentos de la cual se están asentando ahora en Cataluña.»

La exposición de las causas del «trastorno» económico es seguida del planteamiento de la nueva concepción sobre la organización económico-social de la industria:

«Es necesario ahora, pues, organizar la producción, orientarla en el sentido de que *el único beneficiario sea la colectividad*, el trabajador, al cual corresponderá la función del nuevo *orden social*. Se impone la supresión del concepto de la renta que no proceda del trabajo.

El principio de la organización económico-social de la gran industria tiene que ser la *producción colectiva*. La *sustitución de la propiedad individual por la colectiva*; la concibe el Consejo de la Generalidad *colectivizando los bienes de la gran empresa*; es decir, el capital, y dejando que subsista la propiedad privada de los bienes de consumo y de la pequeña industria».

En definitiva, lo que se proponía el Decreto de octubre de 1936 era consolidar las actuaciones revolucionarias anteriores, convencido como está el Consejero de Economía, el anarconsindicalista Fábregas, de que «ninguna tenía valor jurídico»<sup>22</sup>. Con todo, no faltaron los críticos del Decreto, que lo consideraron una fórmula de control del poder público sobre las colectivizaciones<sup>23</sup>, todo ello con independencia de la «frecuente inobservancia» que padeció el Decreto<sup>24</sup>.

Ese propósito de consolidación legal de las realizaciones revolucionarias se hace explícito en la Exposición de Motivos del Decreto de 1936.

«Después de 19 de julio, la burguesía declaradamente fascista desertó de sus puestos. La mayoría han huido al extranjero; una minoría ha desaparecido. Las empresas industriales afectadas no podían quedar sin dirección, y los obreros decidieron intervenirlas, creando Comités Obreros de Control. *El Consejo de la Generalidad tuvo que sancionar y encauzar lo que espontáneamente realizaban los obreros de las empresas.*»

22 Cfr. BERNECKER, W. L.: *Colectividades...*, cit. pág. 327.

23 BERNECKER, W. L.: *op. cit.*, pág. 318.

24 Cfr. PEREZ BARO, A.: *30 meses de colectivismo en Cataluña*, Barcelona 1974, págs. 129 y ss.

De acuerdo con los criterios expuestos, el Decreto de 1936 distinguía (art. 1.º) las empresas colectivizadas —dirigidas por sus propios obreros, a través de un Consejo de Empresa— y las empresas privadas, «en las cuales la dirección va a cargo del propietario o gerente, con la colaboración y fiscalización del Comité Obrero de Control.»

El art. 2.º del Decreto declaraba que serían «obligatoriamente colectivizadas las empresas industriales y comerciales que el día 30 de junio de 1936 ocupaban a más de cien asalariados y, asimismo, aquellas, que, ocupando una cifra inferior de obreros, sus patronos hayan sido declarados facciosos o hayan abandonado la empresa».

La fuerte carga sociopolítica e ideológica de las colectivizaciones (y de las normas relativas a ellas) explica la gran disparidad de juicios al valorarlas<sup>25</sup>.

Consecuencia de la dirección revolucionaria de la economía, también las condiciones de trabajo se regulan en el período inicial de la guerra por vía de hecho, mediante decisiones de los comités populares; el régimen de los salarios y su limitación, su recargo con impuestos de guerra<sup>26</sup>, la supresión de destajos y primas, el régimen de la jornada, la disciplina en la empresa, el sistema de sanciones laborales, el de categorías profesionales, etcétera<sup>27</sup>; son cuestiones reguladas, caso por caso y de espaldas a cualquier normativa general, por el poder obrero.

## 2. El doble efecto de la guerra y la revolución sobre la legislación laboral

Si en el orden económico-social el Gobierno del Dr. Giral, falto de verda-

<sup>25</sup> AZANA, M.: *Causas de la guerra...*, págs. 100 y ss. formula juicios claramente adversos al proceso colectivizador: «en los servicios y empresas de cuya dirección se habían apoderado los sindicatos, la calidad y la cantidad de trabajo descendieron» (pág. 100); «la colectivización de industrias en Cataluña, que se fundaba originariamente en incautaciones de hecho (...) condujo inmediatamente a un callejón sin salida» debido a que «la tesorería de las empresas colectivizadas se agotó rápidamente» (pág. 115).

Aún más severo se muestra DE MADARIAGA, S.: *España*, Madrid, 1979, pág. 415: «Planes para incautarse de tierras, fábricas, propiedades urbanas se discutían y ponían en práctica sin más espera, por decisión dictatorial en cada uno de los mil y un Estados totalitarios en que España se había resquebrajado».

BRENAN, G.: *El laberinto español*, cit., pág. 240, entiende, sin embargo, que «hay gran cantidad de evidencias» que demuestran que la colectivización tuvo éxito «en algunos casos en un grado sorprendente». CUENCA, J. M. y MIRANDA, S.: *Aspectos económicos y financieros de la guerra civil española*, «Cuenta y Razón», septiembre/diciembre, 1985, núm. 21, pp. 210 y ss., aun señalando la «improvisación y espontaneidad» con que se iniciaron las colectivizaciones, concluyen que «es de justicia afirmar, a la hora de hacer un balance de su actuación, que fue notablemente positiva» (pág. 212).

JACKSON, G.: *La República...*, cit., pág. 254, cree que «los resultados prácticos de la colectivización variaron grandemente para hacer un juicio general que abarque a todos ellos».

CARR, R.: *España...*, cit., pág. 630, opina que «no es posible llegar a ninguna conclusión», dada la falta de estadísticas fiables.

<sup>26</sup> JACKSON, G.: *La República...*, cit., págs. 250 y ss.

<sup>27</sup> BROUÉ, P. y TEMIME, E.: *La revolución...*, cit., I, págs. 173 y ss.

dero poder, se limita a refrendar jurídicamente las decisiones del proletariado revolucionario, mostrando «afán de frenar el proceso revolucionario, mediante el dudoso recurso de su legalización para que no vaya más lejos»<sup>28</sup>, en el plano jurídico laboral, las disposiciones que el Gobierno promulga en este período tienen su fundamento en la doble necesidad de atender de modo inmediato exigencias de la guerra y requerimientos del movimiento revolucionario.

Norma de guerra (de represalia típica de una situación bélica) es el Decreto de 21 de julio 1936, por el que el Gobierno dispone «la cesantía de todos los empleados (del Estado u organismos o empresas administradores de monopolios o servicios públicos) que hubieran tenido participación en el movimiento subversivo o fueran notoriamente enemigos del Régimen».

Norma de guerra es también el Decreto de 1 agosto 1936 que, considerando «la subversión militar ya dominada con el concurso de las masas populares», dispone que «los obreros de las construcción se integrarán al trabajo» y que «a cuantos obreros se encuentren movilizados al servicio de la República les serán respetados los puestos».

Consecuencia directa de la guerra es también el Decreto de 15 de agosto 1936, que dispone la disolución de todos los Jurados Mixtos situados en demarcaciones territoriales «ocupadas en la actualidad por los elementos rebeldes y sustraídos por la fuerza de las armas a la Autoridad legítima del Estado». (La denuncia de la sublevación militar contra el orden jurídico-político republicano va a ser motivo recurrente en las Exposiciones de Motivos de las normas de la zona estudiada en este momento.)

Disposición de guerra del Gobierno Giral es asimismo el Decreto de 25 de julio 1936, que, sin ser una norma específicamente jurídico-laboral, tiene evidente trascendencia sobre las relaciones de trabajo; dicha norma expone que «con objeto de llegar a la normalización de todas las actividades industriales en el más breve plazo, el Gobierno estima absolutamente indispensable la intervención directa del Estado en todas las industrias y muy especialmente en las que afectan a servicios públicos», creando en Madrid un «comité de Intervención provisional en las industrias», que «ejercerá el control de todas las industrias y asumirá la dirección inmediata de aquéllas que considere necesarias».

La misma impronta bélica, a la que se une el trato privilegiado a los trabajadores revolucionarios, se encuentra en el Decreto de 11 de agosto 1936, que suspende la aplicación del inciso primero del art. 49 del Reglamento de 6 agosto de 1932 (sobre Colocación Obrera)<sup>29</sup> y dispone que «la presentación de obreros

28 AROSTEGUI, J.: *Los componentes sociales...*, cit., pág. 51. Análogamente, TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*, cit., pág. 626 y CARR, R.: *España cit.*, págs. 629 y ss.

29 El precepto suspendido disponía: «La presentación de obreros a los patronos que lo soliciten se hará por riguroso turno de inscripción, dentro de cada especialidad o categoría».

a los patronos que lo soliciten (...) se hará tan sólo entre los inscritos en los Registros y Oficinas de Colocación que pertenezcan a las organizaciones sindicales que cooperan en la defensa de la República».

Clara significación bélica posee también otro Decreto, de igual fecha (11 agosto 1936) que expone que «se ha observado que en determinadas obras no aparece persona alguna responsable de ellas», lo que da pie a «la presunción de que se trata de personas huidas para eludir responsabilidades». Teniendo en cuenta además que dicha situación «contribuye al paro obrero», el citado Decreto dispone que —salvo casos, que él mismo regula, de fuerza mayor— el Estado, a través del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, «se incautará de las obras», cuando no se hubieran reanudado en el plazo de cuarenta y ocho horas.

Apenas si se encuentra, en los dos meses escasos del Gobierno Giral, alguna norma laboral que pueda considerarse ajena a la guerra y al proceso revolucionario; un ejemplo (situado ciertamente en la dirección opuesta a las necesidades de la guerra) podría ser el Decreto de 26 de julio 1936, que insólitamente, se orienta hacia la mejora de las condiciones de trabajo<sup>30</sup>, al constituir la Comisión Organizadora de la Conferencia Nacional para el estudio de la reducción de la jornada de trabajo.

#### B) *Intentos de reconstrucción del Estado republicano: los dos Gobiernos de Largo Caballero*

El «caos revolucionario en la zona republicana y la consiguiente falta de éxitos militares», que facilitaban el alineamiento de Inglaterra y Francia desfavorable a la República<sup>31</sup> imponen un cambio de rumbo movido por el propósito de reorganizar el maltrecho aparato del Estado.

De este modo, la dura y sistemática crítica de Largo Caballero contra Giral concluye con la sustitución de éste por aquél; significativamente, el popular dirigente obrero reúne los cargos de Presidente del Consejo de Ministros y de Ministro de la Guerra<sup>32</sup>.

Si el gabinete Giral sufrió el estigma de poseer una composición estrictamente republicana, sin participación de los sindicatos socialistas y anarquistas y de los partidos obreros<sup>33</sup>, Largo Caballero va a abrir sus Gobiernos a la

30 Insólitamente, porque la tónica de la legislación de ambas zonas es el «empeoramiento de las condiciones de trabajo» (DE LA VILLA, L. E.: *El Derecho del Trabajo...*, cit., pág. 612)

31 MALEFAKIS, E. E.: *La zona republicana durante la guerra civil española* en «Política y sociedad en la España del siglo XX» (ed. de S. G. Payne), Madrid, 1978, págs. 175-176.

32 Un Decreto de 4 septiembre 1936 acepta la dimisión de Giral y otro de igual fecha nombra a Largo Caballero. También es de 4 septiembre el Decreto que nombra Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión a José Tomás y Piera (Esquerra Republicana de Catalunya.).

33 CABANELLAS, G.: *La guerra de los mil días*, I, Buenos Aires, 2.<sup>a</sup> ed., 1975, págs. 597 y ss.; BOLLOTEN, B.: *La revolución española*, Barcelona, 1980, pág. 186.

colaboración de comunistas (ya en el primer gabinete) y anarquistas (en el segundo).

A la cabeza de un Gobierno frentepopulista, Largo Caballero abandona por el momento la meta de la dictadura del proletariado<sup>34</sup> y antepone el objetivo de ganar la guerra al de hacer la revolución. La misión que se asigna el «Lenin español»<sup>35</sup> ante el Estado es la de reconstruirlo y salvaguardar la legalidad republicana (así, en agosto se crean los Tribunales Populares, en 1 de octubre se reanudan las sesiones de las Cortes, si bien la función de éstas va a ser la de confirmar las decisiones del ejecutivo) y, desde luego, someter a la autoridad de la República el poder paralelo de los comités revolucionarios<sup>36</sup>.

#### 1. El peso de la guerra y la revolución sobre las leyes laborales del primer Gobierno Largo Caballero

El primer Gobierno de Largo Caballero —de trascendencia histórica indudable: «fue el primer Gobierno presidido por un dirigente obrero, y la primera vez que en una democracia occidental participaban en la gestión gubernamental los comunistas»<sup>37</sup>— se sitúa ante una difícil misión, no exenta de contradicciones: reconducir el poder revolucionario a la autoridad del Estado sin dejar de prestar apoyo a la revolución social<sup>38</sup>, a cuyo ideal seguía siendo fiel Largo Caballero<sup>39</sup>. Lo cierto es que la tarea de éste «fue una repetición de la táctica de Mendizábal de absorber la revolución para contenerla»; operación que forzosamente había de implicar contradicciones en un «dirigente de la clase obrera, que había predicado la revolución que ahora había de frenar»<sup>40</sup>.

El cúmulo de dificultades y tensiones con que se enfrenta el primer gabinete de Largo Caballero —controlar la revolución sin oponerse a sus realizaciones, dar prioridad al empeño bélico, reorganizar el poder de un Estado en liquidación— va a reflejarse necesariamente en la legislación laboral del período.

Naturalmente, esa legislación (como toda la producida durante la guerra civil) sigue marcada ante todo por las exigencias de la propia guerra. Así sucede, por dar algunos ejemplos ilustrativos, con la Orden de 8 septiembre de 1936, que suspende el funcionamiento de tres Escuelas Sociales (las de Zara-

34 RAMA, C. M.: *La crisis española...*, cit., pág. 244; BRENAN, G.: *El laberinto...*, cit., pág. 242; BROUE, P. y TEMIME, E.: *La Revolución...*, cit., I, pág. 231.

35 Sobre este apelativo, promovido por los comunistas, JACKSON, G.: *La República...*, cit., pág. 245, viendo en su aplicación «evidente exageración». También CABANELLAS, G.: *op. cit.*, págs. 597.

36 AROSTEGUI, J.: *Los componentes sociales...*, cit., pág. 68.

37 TUÑÓN DE LARA, M. y NIETO, M. C.: *La guerra civil*, cit., pág. 293.

38 AROSTEGUI J.: *Los componentes sociales...*, cit., pág. 68.

39 RAMA J. C.: *La crisis española...*, cit., pág. 245.

40 CARR, R.: *España*, cit., pág. 635.

goza, Sevilla y Granada) por hallarse «en demarcaciones territoriales ocupadas por los elementos rebeldes y sustraídas por la fuerza de las armas a la anterior legitimidad del Estado». Con igual fundamento, el Decreto de 29 de septiembre de 1936 suspende las subvenciones de la Junta Nacional contra el Paro «en provincias cuya capital no esté sometida a las Autoridades legítimas de la República».

Otro Decreto —7 de octubre 1936— imputa remanentes de crédito con destino a la lucha contra el paro preferentemente a la «obra o trabajo castrense requerida por la lucha contra la actual subversión» (así, obras de reconstrucción de edificios dañados por la guerra, continuación de obras incautadas por el Estado, transformación de industrias para finalidades bélicas, etcétera).

La guerra, y también la revolución social que la acompaña en sus primeros momentos, inspiran normas de indudable significación social (aun no siendo estrictamente laborales), como es el caso del Decreto de 7 octubre 1936 (re-frendado por el Ministro de Agricultura, el comunista Uribe), que acuerda la «expropiación sin indemnización y a favor del Estado de las fincas rústicas (...) pertenecientes en 18 de julio de 1936 a las personas (...) que hayan intervenido de manera directa en el movimiento insurreccional contra la República», tras exponer que «buena parte de los sublevados y financiadores de la rebelión la constituyen grandes propietarios latifundistas, militares de graduación y alto clero, dueños de riquezas considerables».

## 2. La legislación laboral del segundo Gobierno Largo Caballero: de la revolución social a la reorganización de las instituciones republicanas

El proceso de restauración de la legalidad republicana —de que había sido importante hito la disolución del Comité Central de las Milicias en Cataluña (Decreto de 1 octubre 1936)— culmina con la aceptación de los anarquistas a entrar en el segundo Gobierno formado bajo la presidencia de Francisco Largo Caballero; un suceso verdaderamente histórico, cuyo carácter contradictorio refleja el comentario, hecho sobre él, de que «la C.N.T. ha tenido que fusilar simbólicamente a Bakunin para entrar en el Poder»<sup>41</sup>.

El segundo Gobierno de Largo Caballero, constituido el 4 de noviembre de 1936, coincidiendo con la «batalla de Madrid», incluye, en efecto, cuatro ministros cenetistas<sup>42</sup>. Recién formado, el Gobierno acuerda —6 de noviembre—

41 RAMA, C. M.: *La crisis española...*, cit., pág. 247; LARGO CABALLERO, F.: *Mis recuerdos*, México, 1976, pág. 176, considera que la entrada de los anarquistas en el Gobierno «era un caso único en el mundo», que significaba la conversión del anarquismo español, que del terrorismo y de la acción directa pasaba a la colaboración, y a compartir las responsabilidades del Poder».

42 Juan García Oliver (Justicia), Federica Montseny (Sanidad), Juan López (Comercio) y Juan Peiró (Industria). Al formarse el segundo Gobierno Largo Caballero, se desdobra el anterior Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión en los de Trabajo y Previsión, de un lado y Sanidad, de

su traslado desde Madrid a Valencia, «para escapar de la ofensiva nacional»<sup>43</sup>; sin embargo, el Presidente de la República prefiere fijar su residencia en Barcelona.

Los seis meses del segundo Gobierno de Largo Caballero van a caracterizarse por la intensificación de los esfuerzos reorganizadores, decisivamente impulsados por el Partido Comunista<sup>44</sup>, con la ayuda e inspiración soviéticas<sup>45</sup>.

Desde noviembre de 1936 hasta mayo de 1937 aparece en las páginas de la «Gaceta» buen número de disposiciones laborales que, en esencia, reflejan (aparte el pertinente clima bélico) los difíciles intentos de reconstrucción de la legalidad y de detención del proceso revolucionario —que todavía pervive, más retórica que efectivamente, en el lenguaje de algunas normas—; intentos que operan sobre una situación de desorganización social, también testimoniada en los textos legales repetidamente.

#### a) Incidencia de la guerra sobre la legislación laboral

Existen en el período en cuestión normas movilizadoras (así, el Decreto de 17 noviembre 1936 dispone que «todos los profesionales sanitarios serán movilizados» y «pasarán a depender del Departamento de Guerra»), normas tan específicas de una situación de guerra civil como el Decreto de 26 de diciembre de 1936, por el que «se crean los Campos de Trabajo para los condenados por los Tribunales Especiales Populares que entienden en los delitos de rebelión, sedición (...) y para los condenados por desafección al régimen por los Jurados de Urgencia», o como del Decreto de 8 mayo 1937, que regula el régimen de internamiento en los Campos de Trabajo, bajo el principio de que «todo internado está obligado a trabajar gratuitamente» (art. 4.º)<sup>46</sup>.

Las perturbaciones que la guerra ocasiona al normal curso del proceso normativo son expuestas por el Decreto de 9 enero 1937 (convalidado con rango de ley por la Ley de 5 febrero 1937), que, refiriéndose al incumplido desarrollo de la Bases XIV de la Ley de 13 julio 1931, sobre enfermedades

---

otro (Decreto de 4 noviembre 1936). Ministro de Trabajo y Previsión es nombrado (Decreto de 4 noviembre) el socialista Anastasio de García Villarrubia.

43 MALEFAKIS, E. E.: *La zona republicana...*, cit., pág. 177.

El Decreto de 7 noviembre 1936 («Gaceta» de Madrid del 8) dispone en su artículo único que «mientras continúe la residencia del Gobierno en Valencia dejará de publicarse la «Gaceta» de Madrid, a la que sustituirá para todos sus efectos la «Gaceta» de la República, que se editará y fechará en Valencia». El 10 de noviembre, en efecto, inicia su publicación la *Gaceta de la República*. *Diario Oficial*, fechada en Valencia.

44 BRENAN, G.: *El laberinto...*, cit., pág. 245.

45 RAMA, C. M.: *La crisis española...*, cit., pág. 260.

46 El Reglamento Interior de los Campos de Trabajo se publicó en la «Gaceta» del 19 de mayo (con rectificación en la del 23).

profesionales, explica que «las circunstancias especiales que ha vivido y vive el país han impedido redactar los nuevos textos, dando una regulación específica a la enfermedad profesional» y que «siendo necesaria la modificación de todas estas normas para ponerlas en consonancia con las nuevas modalidades de nuestra producción y el criterio también nuevo que ha de animar toda la legislación social» (clara alusión a la prosecución de las realizaciones revolucionarias) se impone la suspensión *sine die* de la promulgación de nuevos textos legales.

Razones bélicas y también de aceptación de la participación obrera en la acción del Gobierno están presentes en el Decreto de 22 enero 1937: «siendo propósito del Gobierno trazar un plan de cultura popular (...) con la colaboración de los sindicatos de trabajadores», y «resultando entorpecida e ineficaz, en las actuales circunstancias, la función que estaba encomendada a las Escuelas», se dispone que «quedan suprimidas las Escuelas Sociales de Granada, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza» (recuérdese que la Orden de 8 septiembre 1936 ya había suspendido el funcionamiento de las de Zaragoza, Sevilla y Granada).

Norma condicionada por las circunstancias bélicas es, igualmente, el Decreto de 30 enero 1937, relativo a los haberes de empleados públicos y privados que sean «alumnos en la Escuela Popular de Guerra».

Son también las peculiares circunstancias que la guerra propicia las que dan lugar a la aparición de normas que pretenden controlar, con propósito de afianzar la moral de la población implicada en el suceso bélico, ciertas conductas ciudadanas. Tal ocurre con la expresiva Orden (del Ministerio de la Gobernación) de 21 febrero 1937, que advierte que «no es posible consentir que mientras los que forman el Ejército Popular de la República española exponen sus vidas en la vanguardia, haya en retaguardia hombres que por su edad y condiciones pueden y deben trabajar y se dediquen únicamente a expansionarse». Partiendo del principio de que «hoy el trabajo es un deber social», la citada Orden dispone que todo ciudadano de 18 a 45 años ha de proveerse de un «certificado de trabajo» que acredite su condición laboriosa. «Si al ser requerido un ciudadano —narra pormenorizadamente la Orden— para presentar sus certificado de trabajo y no poderlo presentar, estuviera en un lugar de diversión, como cabarets, frontones, cafés, bares, teatros o cine, será detenido y puesto a disposición de la autoridad gubernativa». De la obligación de proveerse del referido certificado quedaban eximidos, entre otros, los «combatientes antifascistas» y las «fuerzas uniformadas».

Consecuencia también de los trastornos producidos por la guerra es la situación aludida en el Decreto de 23 febrero 1937: «el actual movimiento subversivo contra la República democrática» repercute en el hecho de que los Pósitos de Pescadores beneficiarios de préstamos del Instituto Social de la

Marina se encuentren «imposibilitados de hacerlos efectivos, por hallarse (...) enclavados en zonas dominadas por los rebeldes», o bien «situados en territorio leal, porque el quebranto económico derivado por el alzamiento militar ha comprometido seriamente las modestas economías afectadas...». Para paliar esas situaciones, el Decreto de referencia arbitra moratorias en la percepción de los préstamos.

También la Orden de 13 abril 1937 atiende a «las circunstancias que existen en la actualidad» para disponer la ampliación de los beneficios concedidos por la Sección de Acción Social de la Marina.

Muestra igualmente de las dificultades que la guerra opone al funcionamiento de los órganos de aplicación del Derecho es el Decreto de 27 abril 1937 (rectificado: «Gaceta» del 5 de mayo), que, tras aludir a que las «anormales circunstancias por que atraviesa nuestro país impiden en muchos casos que los Tribunales Industriales funcionen de modo regular», fija el procedimiento para que los interesados puedan denunciar ante la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo la falta de pago de las indemnizaciones debidas por Mutualidades o Compañías aseguradoras.

#### b) Ecos de la revolución en las normas laborales

Como ya indicamos anteriormente, la legislación del segundo Gobierno de Largo Caballero presenta, junto al obvio influjo de la guerra; una acusada carga ideológica, de exaltación patriótica de la revolución social del movimiento obrero y sus organizaciones sindicales (quizá como contrapartida retórica a los frenos que en ese período pone el Gobierno al proceso revolucionario).

Así, una Orden Circular de 4 enero 1937 considera la reacción frente al levantamiento militar del 18 de julio como un guerra de independencia<sup>47</sup> emprendida por el pueblo: «la forma como se produjo la criminal sublevación militar —expone dicha Orden— y las graves situaciones a que ha dado origen, hizo que el pueblo español, amante a su independencia y celoso defensor de sus libertades se lanzase espontáneamente, con sus partidos políticos y sus organizaciones sindicales, a sofocar la rebelión que ensangrienta nuestra tierra».

El Decreto de la Presidencia del Gobierno de 4 enero 1937 indica en su E. M. que «el movimiento ascendente de la clase trabajadora, que culmina en el actual proceso revolucionario, ha puesto de manifiesto la necesidad de crear órganos e instituciones adecuadas para corregir eficazmente las desigualdades

<sup>47</sup> Curiosamente, en la zona nacional también se vive la guerra civil como «una guerra de liberación, de verdadera independencia» (expresiones que utiliza el propio Franco en 1938: cfr. REBOLLO TORIO, M. A.: *El lenguaje de la derecha en la 2.ª República*, Valencia, 1975, pág. 99).

sociales y amparar o asistir, con el esfuerzo colectivo, a los que (...) necesitan la ayuda imprescindible». «La protección y amparo de los desvalidos —añade el Decreto, relativo al Consejo Nacional de Tutela de Menores— que hasta ahora venía realizándose en nombre de la beneficencia y la filantropía, por regla general en mano de la iniciativa privada, la nueva concepción del derecho que se va estructurando la transforma en un deber social de asistencia solidaria».

Una enfática exaltación del proletariado se encuentra en la E. M. del Decreto de 7 marzo 1937, que incluye en el régimen de protección a la vejez a los asalariados de 16 a 65 años con haberes no superiores a 6.000 pesetas: «a la ascensión política del pueblo, que de elemento subordinado ha pasado a ser factor decisivo en la defensa de la República, por lo cual está dando generosa y heroicamente su sangre, debe corresponder una ascensión social».

El Decreto de 27 abril 1937 transparenta en su exposición que si bien persiste el propósito de una revolución, ésta se considera aplazada por la guerra, y sustituida de momento mediante el recurso a reformas parciales: «Sin perjuicio de esperar a que la nueva organización social disponga también una superestructura jurídica<sup>48</sup> pueden y deben establecerse reformas de la ordenación actual del procedimiento que garanticen una mayor rapidez y efectividad de los derechos de los trabajadores». A tal efecto, el Decreto añade párrafos a los arts. 458, 462, 465, 481 y 497 del Código de Trabajo<sup>49</sup>, consecuente con la idea de que «los derechos concedidos a los obreros por la legislación laboral han de ser garantizados en la práctica mediante un procedimiento rápido y eficaz para hacerlos efectivos».

A esa misma finalidad respondía un Decreto anterior, de 22 enero 1937, destinado a agilizar los plazos judiciales (incluidos los de los procesos «sociales»), por entender que los «términos judiciales por su extensión están en desacuerdo con las circunstancias del momento».

### c) Reacción del poder público frente a la quiebra de la legalidad

El lenguaje de apoyo a la revolución, presente, como ha podido verse, en diversas normas del segundo Gobierno de Largo Caballero, no es incompatible con la defensa de la legalidad vigente y la repetida denuncia de situaciones de

48 Es sabido que el término «superestructura» pertenece al vocabulario del marxismo. Recuérdese cómo Marx afirma que «toda forma de producción (estructura) genera sus propias instituciones jurídicas» (superestructura) (*Introducción general a la crítica de la Economía política*, 1857) y que sobre la «estructura económica de la sociedad (...) se yergue un edificio jurídico y político» (*Prefacio a la Crítica de la Economía Política*, 1859) (MARX, K.: *Oeuvres, Economie*, I, edición por M. Rubel, París, 1965, págs. 240 y 271 a 273).

49 Dichos artículos se referían a distintos aspectos del procedimiento ante los Tribunales Industriales, así como a los recursos consta sentencias de éstos y a la ejecución de sentencia.

desorganización y desobediencia a la ley que acompañaron al proceso revolucionario.

Ciertas normas ofrecen elocuentes testimonios sobre el incumplimiento de la legislación prohibitiva de la sindicación de determinados grupos profesionales: la Orden de 4 febrero 1937 recuerda que no «existe en nuestras leyes precepto que haya derogado la prohibición de sindicarse o asociarse a las fuerzas armadas»; la Orden Circular del ministro de Hacienda, Juan Negrín, de 9 febrero 1937, insiste en la prohibición de sindicación de los pertenecientes al Instituto de Carabineros, recordando que siguen «vigentes las disposiciones que prohíben a cuantos componen los Cuerpos armados pertenecer a organizaciones políticas o sindicales, así como la mera asistencia a actos relacionados con tales asociaciones»<sup>50</sup>.

En otro orden de cosas, no menos revelador de la desorganización reinante y de la voluntad del Gobierno de ponerle fin, el Decreto de 16 febrero 1937 explica que «viene observándose una evidente resistencia por parte de algunas Empresas a abonar las cuotas de los Seguros Sociales», que «se inicia o secunda por los órganos de gestión y control establecidos por los obreros a raíz del movimiento sedicioso, sin advertir los graves perjuicios que con ello se ocasiona a la clase trabajadora». Osando oponerse frontalmente al poder obrero, el Gobierno censura los errores de aquél en la administración de las empresas, advirtiendo, con intención aleccionadora, que «al participar la clase trabajadora en la dirección de los asuntos públicos, debe ser la primera interesada en conservar y acrecentar lo que constituye, en última instancia, su propio patrimonio».

Corolario de su firme defensa de la legalidad, el Decreto citado reafirma la «plena validez, cualquiera que sea la transformación que haya experimentado el régimen social de la Empresa», de las pólizas de accidentes de trabajo suscritas con anterioridad al 18 de julio de 1936, y prevé sanciones, patrimoniales y penales, para los infractores.

Parecidamente, la Orden de 11 marzo 1937 trasluce las dificultades y retrasos producidos en la gestión recaudadora de impuestos del Estado, encomendada a los sindicatos por Decreto de 23 de septiembre de 1936, y reiterada por Decreto de 14 enero 1937.

---

50 Menor escrupulosidad se observa, sin embargo, en la autorización de afiliación sindical de determinados funcionarios. Así, el Decreto 14 enero 1937, invocando el art. 41 de la Constitución, interpreta de modo extensivo el derecho a la afiliación sindical, reconociendo a los funcionarios de las carreras judicial y fiscal y a los notarios y registradores (que habían elevado consultas al respecto) «que puedan ingresar en organizaciones sindicales», entendiendo la citada norma que las disposiciones reguladoras de dichas carreras sólo vedaban a sus componentes las actuaciones políticas, sin que tales prohibiciones «se extiendan para nada a las de tipo sindical, cuya significación ajena a la política (...) ha sido puesta de relieve por la realidad de los hechos».

Análoga tendencia extensiva se manifiesta en la Orden de 9 enero 1937, derogatoria de las de 11 enero y 18 febrero 1936.

### C) *El reformismo social del Gobierno de Negrín*

La influencia, de signo reformista y moderado, iniciada por el Partido Comunista, bajo los auspicios de la Unión Soviética, con el acceso de Largo Caballero a la Presidencia del Gobierno republicano se intensifica, hasta hacerse hegemónica, bajo la presidencia del Dr. Juan Negrín. Los sucesos revolucionarios del mes de mayo de 1937 en Barcelona<sup>51</sup> constituyen la causa próxima de la caída de Largo Caballero, enfrentado desde hacía tiempo con los comunistas y poco dúctil a seguir las instrucciones soviéticas<sup>52</sup>.

La orientación que imprime el Partido Comunista al Gabinete del socialista Negrín —que ocupará la Presidencia del Consejo de Ministros desde el 17 de mayo de 1937 hasta el final de la guerra civil<sup>53</sup>— se aparta decididamente del dogma de la dictadura del proletariado, para promover una política reformista de orden, legalidad y disciplina, dirigida a intensificar los esfuerzos por la reconstrucción del Estado<sup>54</sup>. El ideal del sindicalismo revolucionario, protagonista de la acción política, es así descartado, dando paso a la concepción de la República basada no en las fuerzas obreras o sindicales, sino en los partidos políticos<sup>55</sup>.

#### 1. Continuidad de los efectos de la guerra civil sobre la legislación laboral

La prosecución de la guerra sigue provocando medios de incautación (así, el Decreto de 27 mayo 1937 declara que «quedan incautadas por el Estado las emisoras radioeléctricas») y de movilización (como la de los trabajadores de las construcciones de los reemplazos de 1922 a 1926, dispuesta por el Decreto de 22 abril 1938).

Otra típica norma de guerra con incidencia laboral es la Orden de 30 de junio 1937, que encarga a la fábricas de armamento y municiones que cursen una relación del «personal técnico y obrero afectado por anteriores órdenes de incorporación a filas», haciendo constar «la facilidad o imposibilidad de ser

51 Sobre tales sucesos, cfr. TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*, cit., págs. 673 y ss.

52 La negativa de Largo Caballero a encabezar un «Partido Único», según la idea sugerida por consejeros soviéticos, y su efecto determinante para provocar su caída política ha sido relatada por él mismo (*Mis recuerdos*, cit., págs. 210 y ss.) Cfr. también sobre dicho episodio, DE MADARIAGA, S.: *España*, cit., pág. 451; BRENAN, G.: *El laberinto español...*, cit., págs. 242 y ss.; RAMA, C. M.: *La crisis española...*, cit., pág. 267.

53 Titular del Ministerio de Trabajo de dicho Gobierno fue Jaime Aguadé y Miró (Esquerra Republicana de Catalunya), el único Ministro, junto con el de Agricultura (Uribe), que conserva su puesto y competencias tras el amplio cambio de Gobierno del 6 junio 1938, provocado por la salida de Indalecio Prieto del Gabinete. Aguadé cesó, junto con Irujo, a consecuencia de la disconformidad nacionalista con la decisión de Negrín de nacionalizar las industrias militares. Le sustituyó (Decreto de 16 agosto 1938) José Moix Regás, socialista.

54 RAMA, C. M.: *La crisis española...*, cit., págs. 268 y ss.

55 CARR, R.: *España*, cit., pág. 639.

sustuidos por otros técnicos u obreros especialistas que tengan solicitado trabajo en las respectivas fábricas, fundiciones y talleres». La Orden Circular de 16 septiembre 1937 (aclarada por otra de 26 septiembre) establece exenciones del servicio militar «por prestar servicio en fábricas de guerra».

En ocasiones, la guerra incide sobre las relaciones laborales, provocando la suspensión de derechos de los trabajadores; tal es el caso del Decreto de 29 junio 1937 (convalidado y elevado a rango de ley por la Ley de 21 octubre 1937), que suspende durante el año 1937<sup>56</sup> la aplicación del art. 56 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1931<sup>57</sup>, así como las cláusulas de las bases de trabajo y pactos colectivos que venían estableciendo el derecho de los trabajadores a «vacaciones pagadas». La E. M. del citado Decreto justifica la suspensión de ese derecho, reiterando la argumentación de que «la lucha por la independencia nacional en que se encuentra hoy empeñada la República española, como consecuencia de la rebelión militar, exige el sacrificio de cuantos tienen unida su suerte a una causa tan sagrada, y al sacrificio de los que luchan en el frente de batalla ha de corresponder el de los que en la retaguardia han de mantener e intensificar la producción para el sostenimiento de aquéllas y de la economía nacional».

Por su parte, el Decreto de 19 febrero 1938 (convalidado y elevado a ley por la Ley de 5 noviembre 1938) insiste en la calificación de la guerra civil como guerra de independencia, aludiendo en este caso expresamente a la internacionalización del conflicto bélico<sup>58</sup>: «Se encuentra empeñada la República española en una de las más trágicas contiendas que abrumara a pueblo alguno en el curso de la Historia: en una guerra de independencia, en que muchos de los nacionales pelean junto a los extranjeros invasores...».

El Decreto también se propone, al igual que el de 29 junio 1937 (recién aludido) justificar la reducción de los derechos laborales de los que trabajan en la retaguardia, comparando su situación con la mucho más dura y peligrosa de quienes luchan en el frente. Mientras que —se lee en la E. M. del indicado Decreto— «en esta terrible lucha una gran parte de lo mejor de la juventud española ha muerto» y «centenares de miles de hombres luchan en los frentes», no es lícito a nadie «mantener la holgura y la comodidad».

Señalando el ejemplo de los combatientes, busca el legislador un efecto moralizante: obtener la aquiescencia de los trabajadores a las reducciones de sus derechos que la situación bélica impone. «Para sostener a los luchadores del frente —alecciona el preámbulo del Decreto de referencia— los españoles

<sup>56</sup> Una Orden de 9 julio 1938 prorrogó la suspensión durante 1938.

<sup>57</sup> El art. 56 de la L.C.T., de 21 noviembre 1931, reconocía el «derecho de vacaciones retribuidas» de siete días al menos por cada año de trabajo.

<sup>58</sup> Sobre tal internacionalización, VIÑAS, A.: *Los condicionantes internacionales*, en «La guerra civil española, 50 años después», cit., págs. 125 y ss. THOMAS, H.: *La guerra civil...*, cit., I, págs. 364 y ss., 420 y ss.; 474 y ss.; II, 513 y ss.; 614 y ss., y 790 y ss.

antifascistas no deben medir el trabajo que, cada uno en su puesto, aporta en la contienda al triunfo de la independencia y de la libertad del pueblo español». En consecuencia, la parte dispositiva de la norma determina que «en atención a fines de guerra y con carácter transitorio, en las industrias en que la jornada actualmente establecida sea inferior a 48 horas a la semana, se prolongará hasta ese límite como mínimo» (artículo 1.º), retribuyéndose en general como horas ordinarias; al tiempo el Decreto establece (art.4.º) reglas sobre el «rendimiento normal» exigible a los obreros.

Otro ejemplo de norma que impone a los trabajadores controles y exigencias derivados de la guerra es el Decreto de 23 diciembre 1938, que insiste una vez más en la idea de que «en las circunstancias por que atraviesa España, cuando a nadie le sería lícito sustraerse a la obligación de cooperar con su trabajo al triunfo de la República, resulta absolutamente imprescindible un control riguroso» de las actividades profesionales de todos los ciudadanos «mediante el Registro general de los trabajadores, inscribiendo en él a quienes obtengan el certificado oficial de trabajo». El art. 10 del Decreto dispone por su parte que «el certificado oficial de trabajo será obligatoriamente exigido para el ejercicio de los derechos sociales y de cuantos se derivan de la condición de trabajador».

No menos vinculada a los efectos de la guerra se encuentra la Orden de 12 abril 1938 (aclarada por otra de 11 mayo que decide la creación de un Orfanato para hijos de «pescadores muertos en la actual contienda, o bien en los frentes de lucha, en el ejercicio de su profesión, o como consecuencia de los inhumanos bombardeos de los puertos del litoral». Clara significación bélica poseen también el Decreto de 28 septiembre 1938 (que crea el subsidio de plus de guerra para los empleados y obreros de la Compañía Telefónica) y la Orden de 25 noviembre 1938 (aclarada por otra de 17 febrero 1939), que establece igual subsidio en favor del personal de las industrias eléctricas.

## 2. Defensa de la legalidad y crítica de la experiencia revolucionaria

Un buen número de disposiciones de los gobiernos de Negrín es trasunto del estado de desorganización creado por la guerra y, a veces, por los experimentos revolucionarios; al tiempo, esas normas son muestra de los difíciles esfuerzos del poder público por restaurar la legalidad quebrantada.

Tal ocurre, por ejemplo, con la Orden del Ministerio de Hacienda y Economía de 26 julio 1937, que dispone que «este Ministerio ha acordado que todas las organizaciones políticas y sindicales y organismos oficiales que se hallen instalados en Valencia y en las demás capitales o pueblos de la España leal, abonarán los alquileres correspondientes a los locales (de titularidad estatal) ocupados».

Más relacionada con la materia jurídica laboral, la Orden de 3 agosto 1937 alude a la «imposibilidad de un desenvolvimiento natural de las relaciones de patronos y obreros» para justificar la constitución de un Jurado Mixto circunstancial que elabore las bases de trabajo de «mozos y sus similares de la industria y del comercio en general».

Por su parte, la Orden de 17 julio 1937 (rectificada por Orden de 29 julio) explica que «motivos de apreciación notoria exigen que en las presentes circunstancias se cumplan rigurosamente y con plenitud de garantías las condiciones que el Decreto de 29 de agosto de 1935 establece respecto de los trabajadores extranjeros empleados en obras o empresas de toda clase».

Otra Orden, ésta de 30 julio 1937, denuncia la existencia de «situaciones de hecho, debidas a la guerra misma, que es preciso encauzar y resolver», y procede a aclarar el Decreto de 29 junio 1937<sup>59</sup>, indicando que la «indemnización a percibir por concepto de vacaciones» incluye la parte proporcional de «los aumentos de salario, las gratificaciones y los pluses de guerra u otros emolumentos extraordinarios».

Norma paradigmática de la denuncia del caos social creado por la guerra, y de los intentos gubernamentales por remediarlo, es el Decreto de 7 diciembre 1937<sup>60</sup>. Afirma su E.M. que «una gran parte de la población civil de las regiones españolas ocupadas por los facciosos, antes que subyugarse a traidores y extranjeros, ha preferido el exilio, refugiándose en la zona leal, mientras, simultáneamente, las operaciones militares han obligado a la evacuación de pueblos enteros...». «Ello ha producido —prosigue la E.M.— un gran desbarajuste en cuanto a la distribución de la mano de obra que galvanice la producción y mejore nuestra economía». Para lograr tal fin, el Decreto encomienda al Ministerio de Trabajo y Asistencia Social «la movilización civil de los españoles de 18 a 50 años de edad que se encuentren sin ocupación», dando al efecto prolijas normas administrativas.

El Decreto de 24 diciembre 1937 destaca también cómo «las Oficinas y los Registros de colocación de Obreros (...) sufrieron por efecto del movimiento subversivo una paralización casi completa», y dispone, teniendo en cuenta que «a pesar de la movilización militar y civil se registra algún paro de importancia en determinadas comarcas», ciertas modificaciones de la legislación sobre paro.

Una crítica de las experiencias colectivizadoras y un propósito de racionalización productiva se encuentra en la Orden de 23 febrero 1938: «tras el colapso

59 Dicho Decreto, como se recordará, suspendía durante 1937 la aplicación del art. 56 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1931.

60 «Gaceta» del 9. A partir de 31 octubre 1937, la «Gaceta de la República» dejó de ser publicada en Valencia, pasando a serlo en Barcelona donde fijó el Gobierno su residencia (Decreto de 28 octubre 1937).

producido en la vida industrial española por la rebelión militar, múltiples formas de gestión, bajo las cuales ha ido aquélla reanimándose, y circunstancias locales en tales momentos preponderantes han causado una gran perturbación en las relaciones de trabajo y los demás factores de la producción, y entre los precios de los productos de unas y otras industrias, con la consiguiente desnivelación de los salarios reales».

Con el fin de «conocer con la mayor concreción y detalle posibles la profundidad y extensión de esta irregularidad con miras a una ordenación del factor trabajo», dispone la Orden citada la creación de un Servicio de Informaciones Sociales y Económicas, básicamente dirigido a determinar «la influencia de la guerra en las industrias establecidas en la zona leal».

Intenciones reorganizadoras son asimismo las del Decreto de 17 marzo 1938, que dispone la nueva ordenación del Consejo de Trabajo, tras la conclusión del mandato legal de los vocales, patronos y obreros (entre otros). Abundando en la descripción del caos generado por la guerra, la E.M. del mencionado Decreto afirma que «las actuales circunstancias impiden promover la designación de esas representaciones de carácter nacional»; «la convulsión que agita a nuestro país ha originado y sigue originando diversas transformaciones en la organización industrial (...) que trazan desde luego una realidad económico-social muy distinta de aquella a que reponía la organización y estructura del Consejo de Trabajo».

Una denuncia de prácticas cooperativas incorrectas, amparadas en la desorganización reinante, y llevadas a cabo por empleados de fábricas, por sindicatos y partidos políticos, aparece en la Orden de 5 marzo 1938: «la mayoría de las Cooperativas de consumidores que se han creado recientemente no se organizan en forma adecuada, y en muchos casos sus iniciadores no están animados del noble deseo de cooperar (...) a resolver las dificultades del abastecimiento ni tienen siquiera la menor orientación (...) que sigue el movimiento cooperativo moderno». En conclusión, la referida Orden censura el carácter cerrado y particularista de esas cooperativas y exige su apertura a todos los consumidores.

La práctica viciosa de no ajustar la elaboración de las normas profesionales a las exigencias legales da lugar a la pertinente reacción correctora de la Orden de 12 mayo 1938, que dispone que «no tendrán fuerza de obligar las Bases de trabajo y acuerdos generales adoptados por Jurados Mixtos ni los pactos colectivos celebrados entre asociaciones profesionales, respecto de los cuales no se hayan llenado los trámites y los requisitos que exigen los artículos 27, 29 y 30 de la Ley de Jurados Mixtos y artículo 12 de la Ley sobre Contratos de Trabajo»<sup>61</sup>.

61 El art. 12 de la L.C.T. fijaba el régimen de los pactos colectivos.

### 3. Intentos de reorganización administrativa y proyectos de reforma legal

Los Gobiernos de Negrín acometieron numerosas tareas reorganizadoras, proyectadas sobre aspectos concretos de la Administración laboral.

Así, los servicios de asistencia social del anterior Ministerio de Sanidad y Asistencia Social pasan al nuevo Ministerio de Trabajo y Asistencia Social (Decreto de 5 julio 1937); los Jurados Mixtos de Obras de Puertos pasan del Ministerio de Obras Públicas al de Trabajo y Asistencia Social (Decreto de 15 julio 1937, derogatorio del de 21 marzo 1935); se crea la Junta Central de Cooperación en el Ministerio de Trabajo y Asistencia Social (Orden de 20 julio 1937); se prevé el régimen futuro del Montepío Marítimo Nacional (Orden de 8 agosto 1938); se dispone la reorganización de las Delegaciones de Asistencia Social, que «adolecen de defectos de estructura y organización» (Decreto de 16 noviembre 1938), reorganización llevada a cabo con presteza por el Ministro José Moix Regás al aprobar el Reglamento de esas Delegaciones (Orden de 30 noviembre 1938), etcétera.

En el orden procedimental, un Decreto de 7 septiembre 1938 (convalidado y elevado a ley por la de 5 noviembre 1938) regula los recursos contra acuerdos de carácter general y bases de trabajo.

También proyectaron los Gobiernos de Negrín reformas normativas de más amplio alcance; reformas que el curso y desenlace de la guerra no permitieron materializar. En tal sentido la Orden de 12 mayo de 1938 encomienda a la Comisión Permanente del Consejo de Trabajo la elaboración de proyectos normativos sobre la base de la «reforma que las nuevas realidades reclaman en nuestra legislación social, especialmente de las leyes de Asociaciones profesionales y de Jurados Mixtos y la estructura del Consejo de Trabajo». Otra Orden, de 18 julio 1938, dispone que se constituya una Comisión Interministerial para formular un proyecto de «Servicio Nacional de Asistencia y Colocación de Inválidos de Guerra y de Trabajo». Una serie de Ordenes encarga a la Comisión Especial de Normas de Trabajo del Consejo Nacional de Trabajo que elabore las Bases de trabajo aplicables a la industria siderometalúrgica «en todo el territorio leal de la República» (Orden de 1 octubre 1938), a la industria química (Orden de 2 noviembre 1938), a la industria de la edificación (Orden de 16 diciembre 1938). En parecida línea, la Orden de 3 noviembre 1938 dispone «que se celebre una Conferencia para el estudio, discusión y adopción de las Bases por que hayan de regularse los servicios de personal de Banca», para el territorio de la República, con excepción de Cataluña.

### 4. Reconocimiento de derechos laborales

La precariedad de las condiciones de trabajo impuesta por las exigencias de

la guerra no impide del todo que en el período examinado se promulguen algunas disposiciones que reconocen derechos laborales.

En este sentido, una serie de leyes de fecha 17 marzo 1938 («Gaceta» del 25) procede a ratificar los Convenios de la O.I.T., números 21 y 35 a 47.

El Decreto de 28 octubre 1937 (modificado por otro de 9 enero 1938) establece la obligación de los dueños de asegurar a los domésticos frente a los riesgos de incapacidad permanente y muerte por accidente de trabajo (art. 2.º), mediante concierto forzoso del seguro con la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo (art. 3.º).

Refiriéndose a la exclusión, anteriormente vigente, de los servidores domésticos de la protección en materia de accidentes de trabajo, razona el Decreto que «en estos momentos en que la República cuida de dar a su actuación un sentido social más avanzado, es obligado establecer una norma que repare aquella injusticia y desamparo»<sup>62</sup>. La Orden de 28 enero 1938 fija las primas de accidentes de trabajo de los citados servidores domésticos.

La Orden de 1 febrero 1938 establece una Inspección de Emigración en la frontera hispano-francesa con objeto de otorgar la «protección social que merecen los trabajadores españoles que salen de nuestro país y, sobre todo, los que a él retornan».

Sendos Decretos, todos de 29 abril 1938 (convalidados y elevados a ley por la Ley de 5 noviembre 1938) se ocupan de dictar normas sobre el régimen de la silicosis, la prohibición de selección del riesgo de accidente de trabajo por las entidades aseguradoras y el salario base de indemnizaciones debidas por accidente de trabajo<sup>63</sup>.

En fin, una Orden de 20 mayo 1938 crea el Régimen de «Asistencia familiar a los huérfanos», al margen del sistema de internamiento asilar. «Mientras se considere a la familia como la célula principal de la sociedad —afirma su E. M., parece que queriendo significar que tal carácter de la familia se encuentra llamado a desaparecer— es justo proporcionar al huérfano este amparo», instaurando un «régimen de colocación familiar de los huérfanos, bajo la vigilancia del Estado».

62 El art. 137 del Código del Trabajo excluía, en efecto, al servicio doméstico de la protección en materia de accidentes de trabajo. Por cierto, el concepto de servidor doméstico que acuña el Decreto de 28 octubre 1937 reproduce el del art. 147, con alguna leve alteración (en lugar de «amo de casa», habla de «dueño de casa»; añade una precisión limitativa: servicio doméstico es el que «no se presta de modo aislado o eventual, sino con carácter continuado y permanente»).

63 En materia de accidentes de trabajo, el Decreto 3 junio 1938 modifica el art. 3.º del Reglamento de Accidentes de 31 enero 1933; otro Decreto de igual fecha deja sin efecto al Decreto de 30 abril 1934.

### III. La legislación social del «Nuevo Estado» y sus bases ideológicas

#### A) Indefinición ideológica del alzamiento militar del 18 de julio

La insurrección militar del 18 de julio de 1936 se inicia con un bagaje de ideas políticas poco definido: Mola pensaba en el establecimiento de una «dictadura republicana», mientras que Sanjurjo prefería un Gobierno militar «apolítico» que, entre sus primeras medidas, debería derogar toda la legislación social republicana<sup>64</sup>.

Por su parte, en su llamamiento radiofónico del mismo 18 de julio, Franco, tras referirse a la situación de España («anarquía», «huelgas revolucionarias», «la Constitución, por todos suspendida y vulnerada») ofrece su triple postulado salvador, curiosamente formado por «la trilogía fraternidad, libertad e igualdad»<sup>65</sup>. Al mismo tiempo, tal llamamiento, emitido desde Canarias, intenta tranquilizar al elemento obrero al afirmar que «la pureza de nuestras intenciones nos impide el yugular aquellas conquistas que representan un avance en el mejoramiento político-social», por lo cual «del forzoso naufragio que sufrirán algunos ensayos legislativos sabremos salvar cuanto sea compatible con la paz interior de España y su anhelada grandeza».

Esta vaguedad de intenciones, acogidas nada menos que a los principios de la Revolución Francesa, se hace aún mayor en el bando del 19 de julio, en el que el general Mola tras invocar el restablecimiento del «orden» y del «principio de autoridad», en la línea clásica de los pronunciamientos militares, esboza un sucinto programa de política social que sorprende por lo arcaico de su ideología y su lenguaje, que parecen sacados de la fraseología filantrópica del siglo XIX: «Por lo que afecta al elemento obrero —se lee en dicho Bando— queda garantizada la libertad de trabajo, no admitiéndose coacciones de una parte ni de otra. Las aspiraciones de patronos y obreros serán estudiadas y resueltas con la mayor justicia posible en un plan de cooperación, confiando en que la sensatez de los últimos y la caridad de los primeros (...) sabrán conducir las luchas sociales a un terreno de comprensión...»<sup>66</sup>.

Signo elocuente, en fin, de la indefinición política de primera hora entre los insurrectos es la declaración del 28 de julio del general Cabanellas, prometiendo la defensa de la República y de las conquistas del proletariado<sup>67</sup>, y la del

64 Cfr. JACKSON, G.: *La República...*, cit., pág. 213.

65 El texto del citado llamamiento, en TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*, cit., págs. 533 y 534. También, JACKSON, G.: *La República...*, cit., pág. 215. LINZ, J. J.: *Una teoría del régimen autoritario. El caso de España*, en «Política y Sociedad en la España del siglo XX», cit., pág. 218, advierte en dicho llamamiento «la ausencia de una ideología clara», la «falta de novedad en temas y símbolos».

66 Citado por TUÑÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*, cit., pág. 546.

67 Cfr. CABANELLAS, G.: *La Guerra de los mil días*, cit., I, pág. 635.

10 de agosto, en la que Franco afirma, de un lado, que «España es republicana y seguirá siéndolo», y de otro que «España será gobernada a base de un sistema corporativo semejante al que ha sido instaurado en Portugal, Italia y Alemania»<sup>68</sup>. Hay aquí ya sin osar todavía romper con la institución republicana, un inicial acogimiento de los movimientos fascistas, que desde hacía años venían teniendo su presencia española a través de las formaciones lideradas por Ramiro Ledesma y Onésimo Redondo y José Antonio Primo de Rivera; y que, merced al protagonismo inicial de Falange, van a marcar ideológicamente los comienzos del Nuevo Estado<sup>69</sup>.

### B) *Legislación laboral y exigencias de guerra*

El alzamiento del 18 de julio, que sustrae parte importante de la nación a la legalidad republicana, es rápidamente seguido de un proceso institucional, que se inicia con la constitución (Decreto de 24 julio 1936) de una Junta (militar) de Defensa Nacional que «asume todos los poderes del Estado y representa legítimamente al País ante las Potencias extranjeras», según el artículo único del citado Decreto. La presidencia de la Junta corresponde al general Cabanellas.

Pocos días más tarde, el Bando de 28 julio 1936 declara el estado de guerra en todo el territorio nacional, tipificando determinadas conductas contrarias al que llama «movimiento redentor de nuestra patria». El Bando considera rebeldes, y sujetos a procedimiento militar sumarísimo, entre otros, a «los que coarten la libertad de contratación o de trabajo o abandonen éste, ya se trate de empleados, patronos y obreros», así como a «los que celebren cualquier reunión, conferencia o manifestación pública, sin previo permiso de la Autoridad».

Un paso decisivo en la estructuración política de la zona nacional es el nombramiento de Franco como «Jefe del Gobierno del Estado Español» y «Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire» (Decreto de 29 septiembre 1936). La Ley de 1 octubre 1936 alude sin más al «Jefe del Estado»,

68 Apud TUNÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*, cit., pág. 577. Idea central del designio político de Franco sería la de restaurar «el orden de la Patria» (Discurso de 19 abril 1938), en *Pensamiento político de Franco*, Madrid 1964, pág. 115.

69 Ver, por todos, REDONDO, O.: *Obras completas*, I, Madrid, 1954, pág. 449: «el fascismo se asienta en un propósito nacional de construcción y sirve una idea espiritual y ética...»; PRIMO DE RIVERA, J. A.: *Al volver. ¿Moda extranjera el fascismo?*, en *Obras Completas (1922-1936)*, I, Madrid, 1976, págs. 180 y ss. Sobre la «elaboración de la variante española del fascismo», vid. RAMA, C. M.: *La crisis española del siglo XX*, cit. págs. 172 y ss. Sobre el tema, monográficamente, PASTOR, M.: *Los orígenes del fascismo en España*, Madrid, s. f.; PAYBE, S. G.: *Falange. Historia del fascismo español*, París, 1965; CHUECA, R.: *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco*, Madrid, 1983.

Un análisis de las similitudes y diferencias entre fascismo y falangismo, en el propio PAYNE, S. G.: *La derecha en Italia y España*, cit., págs. 194 y ss.; también, SOUTHWORTH, H. R.: *La falange. Un análisis de la herencia fascista española*, en PRESTON, P.: *La evolución y decadencia del Régimen de Franco*, México, 1977, págs. 29 y ss. con importante referencia bibliográfica.

mientras que un Decreto del día 2 de ese mes y año crea la Junta Técnica del Estado.

La legislación —la laboral incluida, por supuesto— que se inicia en julio del 36 va a venir inevitablemente sellada por las exigencias derivadas de la guerra, que va a prolongarse durante casi tres largos años. Pero, con independencia de la obvia impregnación bélica de toda la legislación de la época, existen no pocas normas específicamente referidas o determinadas por circunstancias de guerra.

Tal ocurre, en materia laboral, con disposiciones sobre movilización de trabajadores, sobre depuraciones políticas de obreros y empleados, sobre control de determinadas empresas o sobre creación de instituciones bélicas como el Servicio de Reincorporación al Trabajo o los Batallones de Trabajadores<sup>70</sup>.

Típica norma laboral de guerra fue, en efecto, la Orden de 25 agosto 1937, relativa a la tramitación de «reclamaciones de haberes de los prisioneros o evadidos del campo rojo, que se encuentran en los Campos de Concentración o formen parte de los Batallones de Trabajadores». Otra Orden, de 23 noviembre 1937, precisa los devengos en favor de prisioneros y evadidos destinados en Batallones de Trabajadores o que se encuentren en depósitos de prisioneros, campos de concentración, fortalezas o prisiones.

En esta misma línea se sitúa el Decreto de 28 mayo 1937, que reconoce el

70 Ejemplos de disposiciones relativas a movilización de obreros son el Decreto de 8 agosto 1936, que ordena «la urgente incorporación a filas» de los pertenecientes a los reemplazos de 1933 y 1934 y a los de 1935 «que se encuentren en sus casas», si bien exceptúa del deber de incorporación a «los que se encuentren prestando servicio en fábricas, talleres o servicios públicos dedicados a la buena marcha de las operaciones», los cuales «serán, desde luego, militarizados», la Orden de 13 agosto 1936 moviliza a la totalidad del personal de los ferrocarriles, y la Orden de 22 septiembre 1937 tiende a evitar que las movilizaciones priven a las fábricas militarizadas o movilizadas de los «obrerros indispensables para su perfecto desenvolvimientos».

Normas relativas a depuración de trabajadores son el Decreto de 13 septiembre 1936, el Decreto-ley de 5 diciembre 1936 (que dispone «la separación definitiva del servicio de toda clase de empleados, que por su conducta anterior o posterior al Movimiento Nacional se consideren contrarias a éste», estableciendo un «ligero expediente» depurador, decidido por resolución administrativa excluida de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa), la Orden de 9 marzo 1937 (que atribuye la «separación del personal considerado como indeseable» a las mismas entidades que procedieron a su nombramiento), la Orden de 17 agosto 1937 (que encomienda a gerentes y consejos de administración la facultad de sancionar, mediante la separación del empleo, a los «dependientes» a quienes se imputen «peligrosas actividades antecedentes o coetáneas al Movimiento Nacional»), la Orden de 5 mayo 1938 (que, derogando la de 17 agosto 1937, atribuye tal facultad sancionadora al Delegado provincial de Trabajo, a propuesta del empresario, siendo la resolución administrativa «firme e inapelable»). La Orden de 10 septiembre 1937 prevé también la imposición de sanciones a consejeros de «empresas y compañías» incurso en desafección política.

En otro orden de cosas, son típicas normas de guerra las destinadas al control político de las empresas; así, el Decreto de 14 agosto 1936 ordena la elaboración de una relación de «establecimientos fabriles o industrias cuyos Consejos de Administración radican en entidades que están en rebeldía armada contra el legítimo Gobierno de la Junta y cuyos capitales pertenecen en su casi totalidad a enemigos encarnizados de España», y prevé la intervención de aquellas «industrias cuyos directores locales aparezcan tibios por la verdadera causa de España con el pretexto de su incomunicación con sus Consejos de dirección».

derecho al trabajo (y, por tanto, a la retribución) a los prisioneros de guerra susceptibles, por no ser reos de delitos comunes, de «ser encauzados en un sistema de trabajos que represente una positiva ventaja».

«El derecho al trabajo que tienen todos los españoles, como principio básico declarado en el punto quince del programa de FET y de las JONS —explica la E. de M. del Decreto— no ha de ser regateado por el Nuevo Estado a los prisioneros y presos rojos, en tanto en cuanto no se oponga en su desarrollo a las previsiones que en orden a vigilancia merecen quienes olvidaron los más elementales deberes de patriotismo.»

El citado Decreto configura el derecho al trabajo de los prisioneros de guerra como un «derecho función», «derecho deber» o «derecho obligación», del que deriva una remuneración, ampliada en el caso de que el prisionero tenga familiares en la zona nacional.

La Orden de 7 octubre 1938 completa al Decreto de 1937, añadiendo a la asistencia material que éste arbitra «el mejoramiento espiritual y político —en palabras de la E. de M. de la Orden citada— de las familias de los presos y de éstos mismos». A tal efecto, se prevé la creación de unas Juntas Locales Pro Presos destinadas a velar por el auxilio económico de las familias de prisioneros, así como «promover en lo posible la educación de los hijos de los reclusos en el respeto a la ley de Dios y el amor a la Patria».

Los prisioneros de referencia podían trabajar tanto al servicio de entes públicos como al de patronos privados, corriendo de cuenta de los empresarios el pago de los seguros sociales correspondientes (art. 7.º de la Orden de 7 octubre 1938).

Norma inequívoca de guerra es también la Orden de 14 octubre 1937, creadora del «Servicio de Reincorporación al Trabajo», establecido, según aclara su E. M., «al objeto de que la vida social y económica de la nación y la de los ciudadanos que abandonaron sus profesiones y oficios para incorporarse al Ejército y Milicias Nacionales (...) no puedan sufrir perjuicio alguno el día de la victoriosa terminación de la guerra». Función de tal Servicio, que quedaba adscrito a la Comisión de Trabajo de la Junta Técnica del Estado, era la de «clasificar a los individuos movilizados o militarizados que al serlo ocupaban un empleo, que les esté reservado, así como a los que carecían de empleo...», procurar «la vuelta a sus antiguas colocaciones del personal hoy en filas», etcétera.

Diversas disposiciones se dedican a incrementar, en razón a las necesidades extraordinarias de la guerra, la jornada máxima en distintas actividades<sup>71</sup>.

Análogamente, la imposibilidad, por causa de la guerra, de dar cumpli-

<sup>71</sup> Tales normas, así como la relativa a vacaciones que se cita en el texto, se inscriben en la línea de «mejoramiento de las condiciones de trabajo» ya aludida.

miento a la legislación sobre vacaciones anuales, da lugar a una Orden de 24 marzo 1938, según la cual la obligación, incumplida durante 1936 y 1937, de conceder vacaciones, se entiende cancelada.

### C) Reacción frente a la legislación republicana

Tanto los móviles político-sociales del alzamiento militar como su cobertura ideológica (la doctrina nacional-sindicalista) colocan en posturas antagónicas al ideario y legislación republicanos y a la teorización y derecho del Nuevo Estado. No en vano, eje de la reflexión política de Ledesma, Redondo y Primo de Rivera es la constante detracción del sistema parlamentario republicano y, por tanto, de los partidos políticos, sean éstos de derecha o de izquierda; reflexión que es lugar común en el pensamiento de los diversos fascismos de la época<sup>72</sup>.

Una temprana norma de la Jefatura del Estado —el Decreto de 1 noviembre 1936— expone que «la naturaleza del Movimiento Nacional no necesita de normas derogatorias para declarar expresamente anuladas todas cuantas se generaron por aquellos órganos que, revestidos de una falsa existencia legal, mantuvieron un ficticio funcionamiento puesto al servicio de la anti-patria». Pese a tan rotunda declaración, la propia norma, «para evitar una engañosa o torcida interpretación», dispone que la Comisión de Justicia de la Junta Técnica del Estado procederá a proponer la derogación de las normas anteriores al 18 de julio «contrarias a los altos intereses nacionales». Los primeros exégetas de esta norma entendieron también que las disposiciones anteriores al 18 de julio subsistían en tanto no fueran derogadas expresamente<sup>73</sup>.

72 El Manifiesto Político de la Conquista del Estado (1931) postula así «un Estado de novedad radical», opuesto a la «división lateral de derechas e izquierdas». Un año antes, el Manifiesto-Programa del Partido Nacionalista Español inspirado por el Dr. Albiñana, oponía el «nacionalismo español» a «la vieja y absurda distinción de los partidos en izquierdas y derechas». José Antonio Primo de Rivera se muestra contrario tanto a la derecha («que en el fondo aspira a destruirlo todo, hasta lo bueno»); tanto al sistema democrático («el más ruinoso sistema de derroche de energías») como al socialista (que dio en «la interpretación materialista de la vida y de la Historia... en un sentido de represalia... en una proclamación del dogma de la lucha de clases»). Cfr. PRIMO DE RIVERA, J. A.: «Textos revolucionarios», Barcelona, 1984, págs. 35, 38 y 40.

Refiriéndose al caso de la Alemania nacionalsocialista, K. D. BRACHER: *La dictadura alemana*, I, Madrid, 1973, pág. 336, destaca como «el lugar del marxismo y del liberalismo es ocupado consiguientemente por el idealismo nacional». CARSTEIN, F. L.: *La ascensión del fascismo*, Barcelona, 1971, pág. 80, señala, refiriéndose al ejemplo italiano, su «intensa repugnancia por el sistema parlamentario... promovido meramente por intereses partidistas». Sobre la «nueva síntesis» con qué el corporativismo fascista quiso trascender el liberalismo y el socialismo, cfr. TAN-NEMBAUM, E. R.: *La experiencia fascista. Sociedad y cultura en Italia (1922-1945)*, Madrid, 1975, págs. 120 y ss.

73 SERRANO, I.: *El Fuero del Trabajo*, Valladolid, 1939, pág. 55: «No hay más remedio que considerar subsistente la legislación anterior, no derogada directamente por el Fuero o por disposiciones complementarias que se fueran dictando». Sobre las conclusiones elaboradas por la Comisión de Juristas constituida por Orden de 21 diciembre 1938 para probar la ilegitimidad del Gobierno republicano que actuaba al producirse el alzamiento, vid. RAMA, C. M.: *La crisis española del siglo XX*, cit., 213 y 214.

Ciertamente, la más importante norma laboral de la zona nacional —el Fuero del Trabajo— no contiene disposición derogatoria alguna; pese a ello, es clara la incompatibilidad entre algunas de sus Declaraciones y el derecho anterior, significadamente en materia de producción normativa, libertad sindical y conflictos colectivos.

Por citar algún ejemplo concreto, valga en primer lugar el relativo al Decreto-ley de 20 diciembre 1936, que declara inaplicable la Orden de 27 noviembre 1936, y confirma las disposiciones dictadas por el General Jefe de la 2.<sup>a</sup> División autorizando un préstamo al Ayuntamiento de Sevilla «con el fin de que (...) atienda al remedio del paro obrero dentro de sus posibilidades crediticias y sin gravamen para el Tesoro público».

Una Orden de 24 marzo 1938 deroga otras de 5 y 12 de marzo, más sus disposiciones complementarias, fijando la jornada de 44 horas semanales en la industria siderometalúrgica y de material eléctrico y científico. La derogación se justifica en que las referidas disposiciones reductoras de la jornada «sólo respondían a una orientación política destructora de la Economía Nacional, aparte de modificar preceptos legales vigentes por una simple disposición ministerial»; además, explica la Orden de 1938, «en ningún momento la reducción de jornada llegó a solucionar situaciones de paro, ni aumentar el rendimiento de la mano de obra».

Otra Orden, ésta de 7 abril 1938, declara sin efecto las Bases de Trabajo a Bordo en el ramo de Transportes Marítimos, de 7 mayo 1936, alegando que tales Bases «nacieron fruto de una huelga revolucionaria y con el marcado carácter de destruir los fundamentales principios de autoridad, necesarios en la vida del mar».

El Decreto de 21 abril 1938, deroga al de 29 febrero 1936 (y disposiciones complementarias sobre readmisión e indemnización de obreros, empleados y agentes víctimas de represalia política. El Decreto de 1938 justifica la derogación del de 1936 (que a su vez fue una reacción frente a la legislación del llamado Bienio Negro) en que «fue instrumento exclusivo de una política de odio y destrucción, que el Movimiento Nacional ha superado con auténticos afanes de hermandad». La derogación, sin embargo, no fue obstáculo para que los concretos trabajadores readmitidos o indemnizados al amparo de las normas derogadas conservaran sus derechos adquiridos (art. 2.<sup>o</sup>).

Un grupo de normas en las que se advierte de manera muy viva la contraposición de ideologías entre República (y específicamente Frente Popular) y Nuevo Estado es el relativo a las festividades laborales.

La inspiración religiosa que proclama el régimen del 18 de julio, tributaria tanto de la tradición católica como de la impronta falangista y jonsista<sup>74</sup>, se

<sup>74</sup> Ya en el Discurso funcional de Falange Española (Teatro de la Comedia de Madrid, 29 de octubre de 1933) José Antonio Primo de Rivera estima al hombre «portador de valores eternos» y

traduce en la restauración de festividades religiosas. Así, los Decretos de 6 diciembre 1936, 22 marzo 1937 y 22 mayo 1937, y la Orden de 18 marzo 1938 restablecen, respectivamente, las fiestas de la Inmaculada Concepción, «interpretando el espíritu tradicional del pueblo español»; del Jueves y Viernes Santos; del Corpus Christi, fiesta, dice la norma de mayo de 1937, «vinculada a páginas gloriosas de nuestra historia y con marcada influencia en la literatura española del siglo de oro»; de San José, «fiesta —explica la Orden de 1938— del Pueblo trabajador sobre el que siempre ha ejercido el Santo Artesano su especial patronazgo, fiesta de los oficios y las labores». La E. M. de esta última Orden, rica en expresividad ideológica, afirma que «el Estado Español acoge (...) el sentido católico de la historia y la vida de España para incorporarlo a su política», y que «ello ha de traducirse en manifestaciones externas, en adopción y reconocimiento de realidades o símbolos...».

Por otra parte, se produce la supresión de las grandes fiestas republicanas (el 11 de febrero, el 14 de abril, el 1 de mayo), que el Decreto de 12 abril 1937 considera que «carecen de contenido propio, se revisten de un marcado carácter marxista o se fijaron para mediatizar páginas de nuestra historia que lentamente se trataba de borrar en la auténtica conciencia de nuestro pueblo». Tal supresión se acompaña de la creación de nuevas festividades nacionales: el día 2 de mayo (Decreto de 12 abril 1937), el 18 de julio (Decreto 15 julio 1937), el 1 de octubre, «Fiesta Nacional del Caudillo» (Orden 28 septiembre 1937), el 19 de abril, «aniversario de la unificación y la integración de las fuerzas políticas en el Partido Nacional de FET y de la JONS» (Decreto 16 abril 1938).

#### D) *Concepción del «Nuevo Estado» sobre el trabajo y su ordenación jurídica*

##### 1. Ideología y lenguaje en el Fuero del Trabajo

El texto legal fundamental en el que se plasma de modo más completo el ideario del Nuevo Estado sobre el trabajo y su régimen jurídico es, evidentemente, el Fuero del Trabajo, aprobado en Burgos por el Jefe del Estado, por Decreto de 9 de marzo 1938, previa formulación por el Consejo Nacional de FET y de la JONS, sobre una ponencia del Gobierno.

Sin que sea esta la ocasión de volver sobre los temas, suficientemente

---

muestra la voluntad de que «el espíritu religioso, clave de los mejores arcos de nuestra Historia, sea respetado y amparado como merece» (cfr. «Textos revolucionarios», cit., pág. 43).

El Fuero del Trabajo (Decreto de 9 marzo 1938) inicia su Preámbulo «renovando la tradición católica»; concibe el deber de trabajar como «deber impuesto al hombre por Dios» (I.3); declara que «las leyes obligarán a que sean respetadas las festividades religiosas que las tradiciones imponen» (II.3). Sobre el carácter católico del Nuevo Estado, cfr. *Pensamiento político de Franco*, cit., págs. 139 y ss.

tratados en relevantes estudios de distintas épocas, relativos al contenido del Fuero, a su rango normativo o a las complejas incidencias de su elaboración<sup>75</sup>, sí es este el momento de destacar los principios ideológicos del Fuero y el característico lenguaje en que se vierten.

El período bélico en que el Fuero del Trabajo se promulga explica que sus declaraciones posean un tono retórico, programático y adoctrinador que excede al de la Carta del Trabajo italiana de 1926, la Ley alemana del Trabajo Nacional de 1934, y el Estatuto portugués del Trabajo Nacional de 1933; ello sin perjuicio de que algunas de las concretas formulaciones del Fuero tengan su homólogo en las citadas leyes.

El Preámbulo del Fuero contiene el compendio de la política social y económica del Estado del 18 de julio, parcialmente inspirado en el ideario falangista y jonsista. En dicho Preámbulo se encuentra la proclamación de la «tradicción católica» del Imperio español, que el Nuevo Estado renueva; se encuentra asimismo la profesión de fe nacional-sindicalista (el Estado en cuanto Nacional «es instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria», fórmula ésta con antecedentes casi literales en los discursos de José Antonio Primo de Rivera<sup>76</sup>; y en cuanto Sindicalista, el Estado «representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista», afirmación de una tercera vía característica de la ideología fascista, presente ya en el Manifiesto-Programa del Partido Nacionalista Español del Dr. Albiñana (1930), en el Manifiesto Político de «La Conquista del Estado» (1931), en toda la obra de José Antonio Primo de Rivera, como, por los demás, en todo el pensamiento fascista europeo de los años 20 y 30<sup>77</sup>. El Preámbulo del Fuero deja constancia de que el Estado emprende la «Revolución que España tiene pendiente» —José Antonio Primo de Rivera había dicho que «el pueblo español necesita su Revolución»<sup>78</sup>—; declara la subordinación de la economía a la política y de «la ri-

<sup>75</sup> SERRANO, I.: *El Fuero del Trabajo*, cit.; también, el número 2 (monográfico) de la *Revista de Trabajo*, 1963.

<sup>76</sup> «El Estado (ha de ser) el instrumento eficaz, autoritario, al servicio de una unidad indiscutible (...) que se llama Patria» (Discurso fundacional de Falange; en PRIMO DE RIVERA, J. A.: «Textos revolucionarios», cit., pág. 42). «Venimos a luchar porque un Estado totalitario alcance con sus bienes lo mismo a los poderosos que a los humildes» (*ibidem*, pág. 44). Sobre el concepto de totalitarismo, cfr. BRACHER, K. D.: *Controversias de historia contemporánea sobre el fascismo, totalitarismo y democracia*, Barcelona, 1983, págs. 35 y ss. en cuanto a la «aparición política» de la palabra «totalitario» (un texto mussoliniano de 1925), vid. FAYE, J. P.: *Los lenguajes totalitarios*, Madrid, 1974, págs. 55 y ss.

<sup>77</sup> La oposición bifronte del fascismo frente al liberalismo y el marxismo es patente en MUSOLINI, B.: *La doctrina del fascismo*, 2.ª ed., Bogotá, 1972: el fascismo niega el materialismo histórico y la lucha de clases (pág. 55), así como «rechaza, en la democracia, la absurda mentira convencional del igualitarismo político» (pág. 58) y considera que «el liberalismo es la antesala histórica y lógica de la anarquía» (pág. 60). No menos clara es esta posición en PRIMO DE RIVERA, J. A.: «el movimiento (...) no es de partido (...), no es de derechas ni de izquierdas»; «el Estado liberal vino a depararnos la esclavitud económica»; «el socialismo (...) nos trajo (...) la desagregación, el odio, la separación...» (*Discurso fundacional*, cit.). Cfr. también lo dicho en nota 14.

<sup>78</sup> *Discurso en el cine Madrid* (Madrid, 19 mayo de 1935), en *Textos revolucionarios*, cit., pág. 103.

queza al servicio del pueblo español» y hace suya la «concepción de España como unidad de destino», incorporando así la idea joseantoniana de la Patria como «unidad de destino en lo universal»<sup>79</sup>, inspirada a su vez de modo próximo en las ideas orteguianas del «dogma nacional», del «proyecto sugestivo de vida en común» propuestos ya en 1921 en la «España invertebrada»<sup>80</sup>.

Muy significativa de la corriente armmonicista de tanto arraigo en nuestra legislación social desde sus orígenes<sup>81</sup>, y que alcanza a Maeztu y Redondo<sup>82</sup>, si bien es repudiada por Primo de Rivera<sup>83</sup>, es la invocación del Preámbulo del Fuero a la «hermandad» de todos los elementos de la producción.

El Fuero se califica a sí mismo en otro lugar (la Declaración XV) como «carta de derechos y deberes» que se promulga cuandó «España está empeñada en una heroica tarea militar, en la que salva los valores del espíritu y la cultura del mundo a costa de perder buena parte de sus riquezas materiales».

La inspiración espiritualista y religiosa —Primo de Rivera había proclamado al hombre «portador de valores eternos»<sup>84</sup>— lleva al Fuero (Declaración I) a sostener que «el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía» incompatible con la «dignidad personal» de quien lo presta. El Fuero pone más énfasis en el deber de trabajar que en el derecho al trabajo. «El derecho de trabajar —se lee en la Declaración I.3— es consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria». La misma Declaración añade en su punto 5 que el trabajo, «como deber social, será exigido inexcusablemente..., estimándolo tributo obligado al patrimonio nacional».

79 Idea muy reiterada en los escritos de Primo de Rivera: la patria es «unidad total», «unidad indiscutible, permanente, irrevocable» (*Discurso fundacional*, cit.); «total integridad de destino» (*Discurso de proclamación de FET y de las JONS*, Valladolid, 4 de marzo de 1934); «unidad de destino histórico diferenciado en lo universal» (*Ensayo sobre el Nacionalismo*, Rev. JONS, núm. 16, abril de 1934); en fin, «Unidad de destino en lo universal» (*Soberanía y Destino*, «Arriba», 4 abril 1935) («Textos revolucionarios», cit.).

80 ORTEGA Y GASSET, J.: *España invertebrada*, 11.ª ed., 1959, págs. 32 y 33: «la potencia verdaderamente substantiva que impulsa y nutre el proceso (de nacionalización) es siempre un dogma nacional, un proyecto sugestivo de vida en común». Las resonancias germánicas llegan a su culminación cuando afirma (op. cit., pág. 38) que «el mismo genio que inventa un programa sugestivo de vida en común, sabe siempre fijar una hueste ejemplar, que es de ese programa símbolo eficaz y sin par propaganda». La idea proyectiva de la nación (o del Estado nacional) es, por otra parte, uno de los ejes de *La rebelión de las masas*: «Estado y proyecto de vida, programa de quehacer o conducta humana, son términos inseparables», el Estado es «un proyecto de empresa común» (op. cit., cap. 7.º). Más claramente, la nación es «la unidad de nuestro destino» (*Rectificación de la República*, 6 diciembre 1931).

81 Sobre esta cuestión, MONTOYA MELGAR, A.: *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*, Madrid, 1975, págs. 58 y ss.

82 Cfr. MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes en el sindicato vertical*, Madrid, 1971, págs. 23 y 47.

83 Cfr. MAYOR MARTÍNEZ, L.: op. cit., pág. 96. Una extensa diatriba contra el «principio de la armonía del capital y del trabajo». en SUOTO VILAS, M.: *Teoría de los Sindicatos Nacionales*, Madrid, 1941, págs. 53 y ss.

84 Vid. nota 16.

La propia Declaración I contiene una reiterada glorificación del trabajo, muy en consonancia con el núcleo del pensamiento falangista; «si algo merece llamarse de veras un Estado de trabajadores —había escrito José Antonio Primo de Rivera en 1933<sup>85</sup>— es el Estado fascista». En efecto, «el Estado —según la Declaración I.4 del Fuero del Trabajo— valora y exalta al trabajo (...) y lo protegerá con la fuerza de la ley...». «El trabajo —dice el punto 6 de la Declaración I— constituye uno de los más nobles atributos de jerarquía y de honor», referencia de clara influencia germánica (la Ley nacionalsocialista de 1934 dedica su Parte IV a las faltas de los miembros de la comunidad de empresa contra el «honor social»).

Las Declaraciones II y III del Fuero constituyen un catálogo de materias a las que en el futuro había de referirse la acción del Estado: limitación de la jornada laboral, descanso dominical, respeto de las festividades religiosas y civiles, vacaciones retribuidas, etcétera. Dentro de la Declaración II se incluye la promesa de que el Estado «liberará a la mujer casada del taller y de la fábrica».

La Declaración III proclama que «la retribución del trabajo será, como mínimo, suficiente para proporcionar al trabajador y su familia una vida moral y digna», y anuncia la creación del subsidio familiar. La misma Declaración anticipa la estatalización de las «bases para la regulación del trabajo», hasta entonces elaboradas por organismos paritarios<sup>86</sup>, y sitúa como parte de su contenido fundamental, de nuevo con claras resonancias germánicas<sup>87</sup>, el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal». El principio de estabilidad en el empleo se eleva al máximo rango al prometerse (Declaración III.6) que «el Estado velará por la seguridad y continuidad en el trabajo».

También la concepción alemana, y específicamente la nacionalsocialista, de la empresa aflora en el Fuero del Trabajo, cuya Declaración VIII prevé la

85 «ABC», 22 de marzo de 1933 (en «Textos revolucionarios», cit., pág. 35).

86 El intervencionismo estatal en las relaciones laborales es del todo consecuente con la teorización fascista; para LEDESMA RAMOS «el nuevo Estado no puede abandonar su economía a los simples pactos y contrataciones que las fuerzas económicas libren entre sí» (*Manifiesto político de la Conquista del Estado*). Suprimidas las «bases de trabajo» acordadas paritariamente, se delinea la figura de la Reglamentación estatal, de la que es temprano precursor el Reglamento nacional para el trabajo de la industria siderometalúrgica, de 11 de noviembre de 1938.

87 Se reaviva así la idea de que «el moderno contrato de servicios ha surgido en histórica continuidad de gérmenes jurídicos alemanes» (VON GIERKE, O.: *Las raíces del contrato de servicios*, trad. de G. Barreiro, Madrid, 1982, pág. 13), recuperándose elementos propios del viejo «contrato de servicio fiel» entre el señor y su séquito o huésped (*ibidem*, págs. 15 y ss.) Cfr. también ALONSO OLEA, M.: *De la servidumbre al contrato de trabajo*, Madrid, 1979, págs. 106 y 107. Sobre la relación laboral en su configuración nacionalsocialista, RICHARDI R.: *Entwicklungstendenzen der Treue- und Fürsorgepflicht in Deutschland*, en la obra colectiva, dirigida por TOMANDL, T.: *Treue- und Fürsorgepflicht im Arbeitsrecht*, Viena, 1975, págs. 51 y ss. Para nuestro propio país, SEMPERE NAVARRO, A. V.: *Nacionalsindicalismo y relación de trabajo*, Madrid, 1982, especialmente págs. 193 y ss.

ordenación de sus elementos «en una jerarquía que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común» bajo la dirección del «jefe de la Empresa» (traducción literal del *Betriebsführer* nacional-socialista) «responsable de ella ante el Estado». De tales formulaciones pudo colegirse coherentemente por Joaquín Garrigues, en una de sus conferencias de 1939 en Italia sobre el Fuero del Trabajo, que «la empresa ha dejado de ser una organización de interés privado» y que «si el empresario es responsable de la dirección que imprima a su empresa, es precisamente porque se le considera como depositario de una función pública»<sup>88</sup>.

La Declaración X del Fuero asegura que «la previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio» y que «se incrementarán los seguros sociales (...), tendiéndose a la implantación de un seguro total».

La producción nacional se concibe (Declaración XI del Fuero) como «unidad económica al servicio de la Patria», todos cuyos factores «quedan subordinados al supremo interés de la Nación», lo que sirve de justificación para reputar «delitos de lesa Patria» a los «actos individuales y colectivos» que atenten contra la producción, y para prever la sanción de la «disminución dolosa en el rendimiento del trabajo».

La titularidad sindical de los medios de producción, eje de la concepción falangista, brilla, sin embargo, en el Fuero por su ausencia; si en éste se reconoce «la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida de la Nación» (Declaración XI.6) y «la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales» (Declaración XII.1), el anticapitalismo joseantoniano no aflora en sus Declaraciones<sup>89</sup>.

El diseño básico del Fuero del Trabajo sobre la nueva concepción sindical se encuentra en la Declaración XIII, a la que, por razones de sistema, se alude más adelante.

En fin, incluye el Fuero Declaraciones relativas al artesanado (IV), figura reivindicada por la teorización falangista y conservadora<sup>90</sup>.

88 GARRIGUES, J.: *Tres conferencias en Italia sobre el Fuero del Trabajo*, Madrid, 1939, págs. 40 y 41.

89 Ciertamente, el reconocimiento de la propiedad privada estaba ya presente en los puntos de FET y de las JONS (punto 13: «El Estado reconocerá la propiedad privada como medio lícito para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales», pero añadiendo que «la protegerá contra los abusos del gran capital financiero...»). Esta contraposición entre propiedad privada y capitalismo es clara e insistente en PRIMO DE RIVERA, J. A.: «La propiedad privada es lo contrario del capitalismo» (*Sobre la revolución social española*, Discurso del Cine Madrid, 19 de mayo de 1935; en «Textos revolucionarios», pág. 104).

90 «El Capitalismo, mediante la competencia terrible y desigual del capital grande contra la propiedad pequeña, ha ido anulando el artesanado...» (PRIMO DE RIVERA, J. A.: *Sobre la revolución social española*, cit.).

## 2. «Servicio» y «honor en el trabajo»

La noción de «servicio», claramente anclada en las ideas fascistas de acción y heroísmo, tan presentes en Mussolini<sup>91</sup> como en José Antonio Primo de Rivera<sup>92</sup>, es acogida en el Fuero del Trabajo (Declaración I.7: «servicio es el trabajo que se presta con heroísmo, desinterés o abnegación») y anticipada en el importante Decreto de 7 octubre 1937, que crea el Servicio Social de la Mujer, como institución paralela al servicio militar del varón. Este Decreto se proclama inspirado por el deseo de que «toda nuestra energía y potencia nacionales se pongan en tensión para un rápido resurgimiento del Estado Español», y manifiesta expresamente su vinculación al programa contenido en los 26 puntos de la Falange, deduciendo de la función de «derecho y deber» del trabajo la «exigencia permanente de la patria a recabar, de cuantos forman parte de ella, actos de servicio para el mantenimiento firme de la existencia nacional y la realización de su vocación de Imperios».

### a) El Servicio Social

Explicando la concreta misión del Servicio Social, la E. de M. del Decreto de 1937 indica que «ha de servir para aplicar las aptitudes femeninas en alivio de los dolores producidos en la presente lucha y de las angustias sociales de la post-guerra».

El «deber nacional» del Servicio Social se impone a toda mujer de 17 a 35 años, en orden al «funcionamiento y progresivo desarrollo de las instituciones sociales establecidas por la Delegación Nacional de Auxilio Social de FET y de las JONS o articulados en ella» (art. 1.º). El reglamento del Servicio Social (Decreto de 28 noviembre 1937) expresa que este Servicio «como exponente de virtudes y sacrificios, no consiste en el pasivo cumplimiento de actos técnicos, administrativos o mecánicos», sino que «requiere imprimir a éstos el sello de una hermandad efectiva entre los españoles que sufren y los que les socorren en su dolor».

La idea germánica del trabajo como fuente del honor no podía faltar en la configuración ideológica —y jurídica— de este trabajo exaltando el Servicio Social. El art. 2.º del Reglamento estatuye que las mujeres que cumplan tal Servicio «se considerarán empleadas en el servicio inmediato de España», y

91 «El fascismo (...) es acción y pensamiento»; «concibe la vida como una lucha»; «la vida, tal como la concibe es fascista, es reflexiva, austera, religiosa»; «la educación para el combate, la aceptación de los riesgos a él anejos, es un estilo de vida»; «el fascismo cree y creyó siempre en la santidad y el heroísmo» (MUSSOLINI, B.: *La doctrina del fascismo*, cit., págs. 23 y ss. y 52 y ss.).

92 «Aceptada esta definición del ser —portador de una misión, unidad cumplidora de un destino— florece la noble, grande y robusta concepción del «servicio» (PRIMO DE RIVERA, J. A.: *Estado, individuo y libertad*, en «Textos revolucionarios», cit., pág. 95).

que por ello «les alcanzará todo el honor debido a los que cumplen, exactos y generosos, un quehacer nacional». En consecuencia, el Servicio Social se inviste de unos símbolos (tan característicos de los movimientos fascistas), que, en su caso, son el certificado y la insignia acreditativos, y que, más allá de su mera función administrativa, el Reglamento eleva a «título de arraigo en la nueva España, fundada sobre la sangre vertida por sus mejores hijos y mantenida por la unánime colaboración de todos en las tareas de justicia y hermandad».

#### b) La responsabilidad en el trabajo

Invocando también declaraciones del Fuero del Trabajo («la disminución dolosa del rendimiento habrá de ser objeto de sanción adecuada»), el importante Decreto de 5 enero 1939 tipifica las «faltas en el trabajo» y las correspondientes sanciones e indemnizaciones de aquéllas derivadas.

La E.M. del Decreto recalca que «todo trabajador (...) está obligado a poner en su labor el máximo de competencia y actividad, conforme a sus condiciones físicas y capacidad profesional, desarrollándola con la subordinación que debe al Jefe de la Empresa, responsable ante el Estado de la dirección de la misma y de su ordenación al bien común».

Como faltas en el trabajo considera el Decreto de 1939 «los actos de los trabajadores (obsérvese que el Decreto no habla de «productores», el término que haría fortuna en el léxico político del régimen de Franco) contra los derechos o los intereses de la Empresa y la falta de rendimiento debido en el trabajo». Pero también es falta en el trabajo «el abuso de autoridad por parte de los empresarios, jefes o encargados (repárase también en la subsistencia de la figura del «empresario», junto a la de «jefe», en la línea tradicional repudiada por el ideario falangista) respecto a los trabajadores a sus órdenes». Cuestiones terminológicas incluidas, tal previsión del Decreto parece inspirada en el párrafo 36 de la Ley alemana sobre Ordenación del Trabajo nacional (1934); tal Ley, en efecto, considera que cometen falta contra el honor social los empresarios («Unternehmer»), Jefes de Empresa («Führer des Betriebes») o personal con funciones de mando («sonstige Aussichtspersonen») cuando abusen de su autoridad en la empresa.

Las sanciones previstas en el Decreto de 1939 son de muy diverso alcance: privación de cargos sindicales, multas, suspensión o pérdida de la categoría en el trabajo y de la antigüedad, despido. A ellas puede sumarse la indemnización de daños y perjuicios ocasionados a la empresa. Mientras que la imposición de sanciones se atribuye a los Delegados de Trabajo —inequívoca prueba del carácter público de la sanción—, la fijación de indemnizaciones es competencia de los Magistrados de Trabajo.

c) Dignidad del trabajo; la mujer ante el trabajo

En normas menores se encuentran, no obstante, interesantes declaraciones reveladoras tanto de la incipiente política social del Nuevo Estado como de una acción propagandística de éste sobre su preocupación por la «justicia social», una de las expresiones clave del lenguaje del Movimiento Nacional. Así, la Orden de 24 abril 1937 alude a la «labor intensa» de algunas provincias recién liberadas, «construyendo casas y barriadas para obreros y demoliendo edificaciones antihigiénicas», todo un símbolo plástico del nuevo Estado constructor. El Decreto de 8 de junio 1938 considera contrarias a la dignidad del trabajador proclamada en el Fuero «las costumbres que establecidas bajo un régimen materialista colocan al hombre (...) en condiciones algunas veces de inferioridad (...) a los mismos instrumentos de las industrias». «Así sucede —afirma la E. M. de esa norma— en la forma frecuente en que efectúan sus comidas los trabajadores, sentados en las aceras de las calles o alrededores de fábricas o talleres, expuestos a las inclemencias del tiempo y sin que los presida el decoro y sentido de orden que todos los actos de la vida han de tener». Para conjurar estos males, el Decreto ordena a las empresas, siempre que no concedan dos horas para el almuerzo o que lo solicite la mitad del personal, habilitar locales-comedores debidamente acondicionados.

En la Orden de 27 diciembre 1938 se recuerda que «la tendencia del nuevo Estado es que la mujer dedique su atención al hogar y se separe de los puestos de trabajo»; tendencia efectivamente marcada, como ya dijimos, en la Declaración II.1 del Fuero del Trabajo. La Orden en cuestión, viene, sin embargo, a advertir que, pese a tal directriz política, «es el caso que por consecuencia de la misma guerra son numerosas la [mujeres] que, quedando como cabeza de familia, tendrán que trabajar para sostener a sus hijos». Con el fin de conocer el número de estas mujeres, la Orden dispone la realización de determinados informes y encuestas.

E) *La organización nacionalsindicalista del Estado*

1. Sindicato único frente a pluralidad y libertad sindicales

La médula ideológica del Nuevo Estado es la sustitución del pluralismo político y sindical por la unidad<sup>93</sup>. Así, el Decreto de 13 septiembre 1936 ofrece

93 Sustitución cuyo fundamento es «el afán de superar la idea de clase (DAVILA YAGÜE, M.: *El Sindicato Vertical*, Salamanca, s. f., págs. 43 y ss., y 67 y ss.) La idea de unidad lleva consigo la de sindicación obligatoria (sobre ésta, SOUTO VILLAS, M.: *Teoría de los Sindicatos Nacionales*, cit., pág. 115).

en su E. M. un duro alegato contra los partidos políticos, de los que dice que «lejos de cooperar a la prosperidad de la Patria, satisfacían ambiciones personales con detrimento del bien común», así como contra los sindicatos a los que alude con circunloquio, llamándoles «entidades que (...) envenenaron al pueblo con el ofrecimiento de supuestas reivindicaciones sociales, espejuelo para que las masas obreras siguieran a sus dirigentes, quienes las aprovecharon para medrar a su costa, lanzarlas a la perpetración de toda clase de desmanes y cristalizar al fin en la formación del funesto llamado Frente Popular». El citado e importante Decreto de 1936 declara fuera de la ley a todos los partidos y formaciones políticas y sociales integrantes del Frente Popular —entre ellas, la central sindical U.G.T.— y dispone la incautación de todos sus bienes por el Estado.

Meses más tarde, el Decreto-Ley de 10 enero 1937 instituye la Comisión Central administradora de bienes incautados por el Estado, y una Orden de igual fecha relaciona las entidades sujetas a incautación, entre ellas la C.N.T., U.G.T. y Solidaridad de Obreros Vascos.

Próxima la terminación de la Guerra, la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 febrero 1939 declara incursas en tales responsabilidades, entre otras organizaciones, a las citadas sindicales, decretando «la pérdida absoluta de sus derechos de toda clase y la pérdida de todos sus bienes» que «pasarán íntegramente a ser propiedad del Estado» (art. 3). La Ley de 1939, que confirma las incautaciones llevadas a cabo anteriormente, declara sometidos a responsabilidad política, entre otros, a quienes hubieran desempeñado cargos directivos en las organizaciones referidas, exceptuándose, sin embargo, de responsabilidad a «los simples afiliados a organismos sindicales» (art. 4.c).

## 2. Sometimiento del sindicato al Estado

La ofensiva del Nuevo Estado contra los sindicatos existentes al advenimiento de la Guerra Civil se complementa con el «establecimiento del sindicato estatal» al que alude, anunciándolo, el Decreto de 24 septiembre 1936. El diseño de un sindicalismo integrado en el Estado es congruente con la afirmación de que «todo poder corresponde al Estado» (punto 1.º del Manifiesto de «La Conquista del Estado»). El carácter del sindicato como instrumento de la economía nacional está presente en este Manifiesto (punto 12) y, más en extenso, en el Punto 9 de la Falange: «Concebimos a España en lo económico como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales por ramas de producción, al servicio de la integridad de la economía nacional».

Aunque en el citado Punto de la Falange aparece una referencia al corporativismo, referencia también presente en el Programa político del Movimiento

Jonsista (donde se habla de las «corporaciones hispanas de trabajo»), la concepción joseantoniana del sindicato no se inclinaba abiertamente hacia el modelo corporativista, respecto del que mantuvo actitudes de reticencia<sup>94</sup>.

Tampoco la idea sindical de la Junta de Defensa Nacional constituida en Burgos se inspira en el sistema italiano del «sindicato en la corporación». Todavía en una fase inicial en la que las inconcreciones son patentes, el Decreto de la Junta de 25 septiembre 1936 reafirma las acusaciones contra el sindicalismo republicano, frente al que contraponen el sindicalismo de nuevo cuño.

El citado Decreto incorpora una de las líneas que la orientación sindical jonsista y falangista comparte con el anarco-sindicalismo: el dogma del apoliticismo de los sindicatos, tan insistentemente propugnado por Sorel, cuya simultánea influencia sobre anarquistas y fascistas es sabida<sup>95</sup>.

No es desde luego el apoliticismo revolucionario el que incorpora la Junta de Burgos a su Decreto, sino el apoliticismo consiguiente a la completa supe-ditación del sindicato al Estado.

El Decreto defiende así el «apartamiento absoluto de todo partidismo»; la abstención absoluta de toda actividad política y de la sindical que signifique inclinación o parcialidad a favor de determinadas ideologías»; al tiempo anuncia la supresión de «todo brote de actividades o de parcialidades políticas o sindicales de partido, aún descontando —afirma con inesperada salvedad— los más elevados móviles en las referidas actuaciones».

A la negación del sindicalismo propio de los sistemas demoliberales sucede una difusa propuesta sindical, cuya orientación central, sin embargo, es clara: «Día llegará —pronostica la E. M. del Decreto— en que el Gobierno que rija los destinos de España sabrá desarrollar la única política y la única sindicación posible en toda la nación bien organizada: la política y la sindicación que controlen los directores de la cosa pública».

Entre tanto, el Decreto, con curioso aire de provisionalidad, debido sin duda a la creencia de que el final de la guerra está próximo, declara «prohibidas mientras duren las actuales circunstancias todas las actuaciones políticas y las sindicales obreras y patronales de carácter político». De la condena quedan

<sup>94</sup> sobre la ambigüedad de José Antonio Primo de Rivera en este punto cfr. VELARDE FUERTES, J.: *El nacional-sindicalismo, cuarenta años después*, Madrid, 1972, págs. 99 y ss. Franco, sin embargo, afirmaba en 1937 que «la voluntad del pueblo español se manifestará oportunamente a través de los organismos técnicos y corporaciones de antaño» (en FRANCO, F.: *Pensamiento sindical*, Centro de Estudios Sindicales, Madrid, 1959, pág. 1.256).

GARCÍA ESCUDERO, J. M.: *Historia política de las dos España*, III, Madrid 1975, págs. 1.236 y ss. Una síntesis sobre el corporativismo italiano, en TANNENBAUM, E. R.: *La experiencia fascista*, cit., págs. 119 y ss.; desde el punto de vista jurídico, ZANOBINI, G.: *Corso di Diritto Corporativo*, Milán, 1936 y CESARINI SFORZA, W.: *Corso di Diritto Corporativo*, Padua, 1935.

<sup>95</sup> Sobre esta cuestión PARIS, R.: *Los orígenes del fascismo*, Barcelona, 1976, págs. 39 y ss.; MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes...*, cit. págs. 49 y ss.

expresamente excluidas las «agregaciones profesionales» que se someten a la autoridad de la Junta de Defensa Nacional. Meses más tarde, la Orden de 23 junio 1937 considera que tampoco alcanza la prohibición a las asociaciones, cooperativas y sindicatos agrícolas, por ser de «suma conveniencia la sindicación agrícola, que en modo alguno tiene el carácter político que requiere la referida prohibición» (los sindicatos agrícolas contaban, como se sabe, con una tradición de inspiración católica, que no resultaba disonante a los postulados del Nuevo Estado). Pese a ello, el diseño de sindicalismo único va perfilándose, por ejemplo, en el Reglamento provisional para la aplicación del Decreto-Ley de Ordenación Triguera, de 23 agosto 1937, cuyo art. 169 encomienda al Servicio Nacional del Trigo «preparar la organización sindical de todos los productores trigueros, a fin de que cuando sean promulgadas las normas generales de sindicación agrícola el Servicio pueda proceder rápidamente a la creación del Sindicato Nacional Triguero».

### 3. Intento de integración del sindicato en el Movimiento

Un paso significativo en la configuración del nuevo sistema sindical y político se da con la promulgación, tras el Decreto de Unificación, de 19 abril 1937, que constituye un partido único, a semejanza de Italia y Alemania, de los Estatutos de FET y de las JONS (Decreto de 4 agosto 1937). El artículo 1.º de esta importante norma que marca el paso de la etapa puramente militar a la del Estado Nacional-sindicalista<sup>96</sup> contiene una significativa caracterización ideológica del Nuevo Estado: «FET y de las JONS —se lee en dicho precepto— es el Movimiento Militante inspirador y base del Estado Español, que, en comunión de voluntades y creencias, asume la tarea de devolver a España el sentido profundo de una indestructible unidad de destino y la fe resuelta en su misión católica e imperial, como protagonista de la Historia, de establecer un régimen de economía superadora de los intereses de individuos, de grupo y clase, para la multiplicación de los bienes al servicio del poderío del Estado, de la Justicia social y de la libertad cristiana de la persona».

A ese ideario, de tan neto sabor falangista y, más ampliamente, fascista —recuérdese la exaltación del Estado-Partido de Sergio Panunzio<sup>97</sup> y, sobre todo, la conexión nacional-socialista Estado-Movimiento (Staat-Bewegung), teorizada por Carl Schmitt<sup>98</sup> — se suma un proceso institucional bien revelador

96 Esta periodificación, en RAMA, C. M.: *La crisis española del siglo XX cit.*, pág. 194.

97 PANUNZIO, S.: *Teoría generale dello Stato Fascista*, 2.ª ed., Padua, 1939 (cit., por RAMA, M. C.: op. cit., pág. 319).

98 SCHMITT, C.: *Staat, Bewegung, Volk*, 1933 (cit., por BRACHER, K. D.: *La Dictadura alemana*, I, cit., pág. 311).

de la concentración de poderes definidora de los regímenes totalitarios: a la cabeza del Movimiento sitúa el Decreto de 1937 al «Caudillo o Jefe Nacional», títulos que recuerdan los de «Duce» o «Führer». El art. 47 de los Estatutos de FET y de las JONS dispone que «como autor de la Era Histórica donde España adquiere las posibilidades de realizar su destino, y con él los anhelos del Movimiento, el Jefe asume en su entera plenitud la más absoluta autoridad», respondiendo sólo «ante Dios y ante la Historia», correspondiéndole designar a su sucesor (art. 48) e interpretar y reformar los propios Estatutos» (art. 50). Con razón ha podido escribir Gabriel Jackson que «en abril de 1937 la causa nacional estaba completamente personificada por el General Francisco Franco Bahamonde»<sup>99</sup>, que, como dice Madariaga, para dominar la Falange no se propuso reprimirla, sino sencillamente ponerse a la cabeza del movimiento<sup>100</sup>.

En consonancia con la idea transpersonalista, enunciada en el art. 1.º de los citados Estatutos, de que «FET y de las JONS es la disciplina por la que el pueblo, unido y en orden, asciende al Estado y el Estado infunde al pueblo las virtudes de Servicio, Hermandad y Jerarquía», el art. 29 dispone que «FET y de las JONS creará y mantendrá las Organizaciones Sindicales aptas para encuadrar el trabajo y la producción y reparto de bienes». Claramente se advierte que el sindicalismo propugnado no se basa en la libre constitución de sindicatos y en la libre afiliación a ellos, sino en la «sindicación obligatoria» (Primer Programa del Movimiento Jonsista) en un «gigantesco sindicato de productores» (Punto 9 de la Falange). El modelo de este diseño recuerda más que al corporativismo italiano al *Deutsche Arbeitsfront*<sup>101</sup>.

Los Estatutos de FET y de las JONS —de los que Legaz Lacambra escribió que no constituían una simple norma de régimen interior del Partido, sino «una verdadera ley política fundamental del Estado»<sup>102</sup>— tienen la virtualidad de integrar a los sindicatos en el aparato del Partido único; así se explica que el citado artículo 29 añada que los Mandos de las Organizaciones Sindicales (el estilo enfático de la época hace abundante uso de las mayúsculas) «procederán de las filas del Movimiento»; aún más, el art. 30 de los Estatutos agrega que «la Jefatura Nacional de Sindicatos será conferida a un solo militante y su orden interior tendrán una graduación vertical y jerárquica a la manera de un Ejército creador, justo y ordenado».

99 JACKSON, J.: *La república...*, cit., pág. 315.

100 MADARIAGA, D. S.: *España*, cit., pág. 445.

101 Sobre el «Frente Alemán del Trabajo», cfr. BRACHER, K. D.: *La Dictadura alemana*, I, cit., pág. 290. En cuanto a su similitud con el sindicalismo vertical, DÁVILA YAGÜE, M.: *El Sindicato Vertical*, cit., pág. 65. Vid, también, VILA, J. M.: *Del Gremio al Nacional Sindicalismo*, Barcelona, 1940, págs. 277 a 279.

102 LEGAZ LACAMBRA, L.: *La personalidad jurídica del sindicato vertical*, en «Cuatro estudios sobre sindicalismo vertical», de LEGAZ y ARAGÓN, B. Zaragoza 1938, pág. 88.

La idea de integrar a los sindicatos como pieza del Movimiento quiebra, sin embargo, aunque no de modo definitivo, con la promulgación del Fuero del Trabajo, posterior en algo más de medio año a los Estatutos de Falange. Inequívocamente, el Fuero (Declaración XIII.1) habla de la «organización nacionalsindicalista del Estado»; el «Sindicato vertical» se halla «ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado» (XIII.4) «el Sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado» (XIII.5); ese mismo carácter instrumental del sindicato respecto del Estado aparece en la Declaración II.5 y en la XI.5 del Fuero del Trabajo.

La concepción de los sindicatos como órganos naturales y anteriores al Estado<sup>103</sup> queda así desvirtuada en el Fuero, por más que éste siga reconociendo que «las Jerarquías del Sindicato recaerán necesariamente en militantes de Falange Española Tradicionalista y de las JONS» (Declaración XIII.4).

#### 4. El Sindicato en el Fuero del Trabajo

El diseño del Fuero sobre los sindicatos se funda (XIII.1) en los «principios de Unidad, Totalidad y Jerarquía». El encuadramiento en Sindicatos verticales se produce no por oficios sino por «ramas de la producción» (XIII.2 y 3), previéndose análoga fórmula para las profesiones liberales y técnicas. El sindicato vertical es una «coraporción de derecho público» (XIII.3), a la que se atribuye una serie de funciones, entre las que, significativamente, no se incluye ninguna de carácter representativo ni de defensa de los sindicatos. El sindicato realiza, eso sí, la política económica del Estado, interviene en la reglamentación y vigilancia de las condiciones de trabajo, mantiene y fiscaliza organismos sociales y educativos, establece oficinas de colocación, etcétera (XIII.5 a 8).

Si la diferencia de naturaleza entre el sindicato vertical y el sindicato propio de los sistemas democráticos es patente —«En España no hay libertad sindical» escribe rotundamente Legaz Lacambra en 1939<sup>104</sup>—, la esencia de la teorización falangista sobre el sindicalismo —la titularidad sindical de los medios de producción, idea que recuerda tanto a Proudhon como al corporativismo integral de Ugo Spirito<sup>105</sup>— no ha sido acogida por el Fuero, en cuya redacción definitiva no prospera la tendencia de los llamados falangistas «de

103 Sobre el carácter de «entidad natural» que José Antonio Primo de Rivera asigna al sindicato, cfr. GARCÍA ABELLÁN, J.: *Caracterización del derecho sindical español*, «Jornal», núm. 77 (1958), págs. 11 y ss. con un análisis comparativo entre el concepto sindical de Ledesma y Primo de Rivera: «sintéticamente podríamos decir que en tanto Ramiro Ledesma llega a la idea sindical por la idea del Estado, José Antonio, diversamente, llega a la idea del Estado por la idea sindical» (pág. 13).

104 LEGAZ LACAMBRA, L.: *op. cit.*, pág. 93.

105 Cfr. TANNENBAUM, E. R.: *La experiencia fascista...*, *cit.*, págs 123 y bibliografía allí citada.

izquierda»<sup>106</sup>. La «urgente desarticulación del capitalismo», propugnada por José Antonio Primo de Rivera<sup>107</sup>, y la consiguiente atribución de la plusvalía al sindicato nacional<sup>108</sup> quedan definitivamente relegadas al acervo de la «Revolución pendiente». «El nuevo sistema sindical se sobrepone a una estructura económica capitalista» —ha escrito Fernández-Carvajal— y ello determina que el nacionalsindicalismo quede «vaciado de su contenido revolucionario»<sup>109</sup>.

La utilización puramente retórica y propagandística del mensaje nacionalsindicalista en su núcleo esencial —la concepción del sindicato— anticipa la desvirtuación más amplia que había de sufrir el ideario falangista durante el régimen de Franco. La historia confirmó la premonición de José Antonio Primo de Rivera, expresada pocos días antes del alzamiento militar: «es ofensivo para la Falange el que se le proponga formar parte como comparsa en un movimiento que no va a conducir a la implantación del Estado nacionalsindicalista (...), sino a reinstaurar una mediocridad burguesa conservadora (...) orlada para mayor escarnio con el acompañamiento coreográfico de nuestras camisas azules»<sup>110</sup>.

Poco después de promulgado el Fuero del Trabajo, se dicta un Decreto (de 21 abril 1938), en el que se confirma la dependencia estatal de los sindicatos. «Urge imponer unidad y orden —afirma la E. M. de esa norma— en la actuación de las asociaciones y organizaciones sindicales de carácter económico» (se refiere básicamente a las Centrales Nacionalsindicalistas Obreras y de Empresas<sup>111</sup>); «conviene fijar —añade esa E. M.— una orientación definida a las (organizaciones) del Movimiento (...), así como evitar que se creen otras nuevas que no respondan en su concepción a nuestra doctrina». La proclama de fidelidad doctrinal no parece muy digna de crédito, teniendo en cuenta que la esencia del sindicato vertical se había evaporado ya en el Fuero del Trabajo. El

106 PAYNE, S. G.: *Falange. historia del fascismo español*, París, 1965, págs. 152 y 153; MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes...*, cit., págs. 110 y ss. APARICIO, M. A.: *El sindicalismo vertical y la formación del Estado franquista*, Barcelona, 1980, pág. 18.

107 «... de la agonía del capitalismo no se sale sino por la invasión de los bárbaros o por una urgente desarticulación del propio capitalismo. ¿Qué vamos a elegir, sino esta última salida?» (PRIMO DE RIVERA J. A.: *Juventudes a la intemperie*, en «Textos revolucionarios», cit., pág. 155). «Desmontaremos el aparato económico de la propiedad capitalista que absorbe todos los beneficios, para sustituirlo por la propiedad sindical» (*Sobre la Revolución social española*, en «Textos revolucionarios», cit., pág. 107).

108 Cfr. MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes...*, cit., págs. 91 y ss., y 119 y 120.

109 FERNÁNDEZ CARVAJAL, R.: *La Constitución española*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1969, pág. 155.

110 Instrucciones «a todas las Jefaturas territoriales y provinciales» (24 de junio de 1936), dictadas con carácter urgente ante «la pluralidad de maquinaciones en favor de más o menos confusos movimientos subversivos que están desarrollándose en diversas provincias de España», y en las que se muestran serias reticencias a los «proyectos políticos de los militares» (cfr. en «Textos revolucionarios», cit., págs. 211 y ss.)

111 Sobre las JONS, vid. MAYOR MARTÍNEZ, L.: *Ideologías dominantes...*, cit., págs. 32 y ss.; con ellas coexisten «hasta bien entrada la guerra civil» la Confederación Española de Sindicatos Obreros (católica) y la Obra Nacional Corporativa tradicionalista); sobre estas entidades. APARICIO, M. A.: *El sindicalismo vertical...*, cit., págs. 8 y ss.

Decreto de 21 abril 1938 se propone expresamente «terminar con el confusio- nismo reinante» en materia sindical. A tal efecto, y desarrollando la Declara- ción XIII del Fuero, ordena que las Organizaciones Sindicales del Movimiento se integren por provincias en Centrales Nacionalsindicalistas, «que dependerán directamente del Ministerio de Organización y Acción Sindical».

La Orden de 22 abril 1938 precisa los términos del control de los sindicatos por la Administración del Estado, permitiendo —eso sí, «hasta nueva orden»— que los Jefes sindicales provinciales de FET y de las JONS se constituyan en Jefes de las C.N.S.

También «con carácter transitorio, hasta tanto se establezca la nueva orga- nización sindical», como dice en su E. M., el Decreto de 12 mayo 1938, que aprueba la estructura del Ministerio de Organización y Acción Sindical, crea (art. 3.º) el «Servicio Nacional de Sindicatos», con funciones normativas, con- troladoras, de información y propaganda, etcétera.

#### F) *Medidas de previsión social y contra el paro forzoso*

La legislación de previsión social de este período, como hemos tenido oca- sión de escribir hace años <sup>112</sup>, se caracteriza por «su inevitable impregnación bélica, su explicable precipitación y su preferencia por los problemas del mo- mento, con desatención a los necesitados de planteamientos más reposados y a largo plazo».

La Orden de 8 enero 1937 se dicta «en auxilio de los hogares de quienes todo lo sacrificaron a la defensa de la Patria», instituyendo con carácter provi- sional un «subsidio para las familias de los combatientes voluntarios», a cuyo efecto prevé la constitución de un llamado «fondo de pensiones» formado por un recargo del 10 por 100 sobre determinados productos y servicios (tabaco, entradas de espectáculos públicos, consumiciones en cafés, bares, hoteles, etcétera).

La importante Ley de 18 de julio 1938 crea, a imagen del sistema de asigna- ciones familiares establecido en Italia en 1934 <sup>113</sup>, el «Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares» en favor de trabajadores por cuenta ajena con hijos a cargo. La E. M. de esta Ley tiene un fuerte contenido ideológico: «Es consigna rigurosa de nuestra Revolución —comienza diciendo— elevar y fortalecer la familia en su tradición cristiana, sociedad natural perfecta y cimiento de la Nación».

La Patria exige al trabajador —prosigue la E.M. de la Ley de 1938— que

112 MONTÓYA MELGAR, A.: *La Seguridad Social española; notas para una aproximación histórica*, «Rev. de Trabajo», 1976, núms. 54-55, pág. 21.

113 TANNEMBAUM, E. R.: *La experiencia fascista...*, cit., pág. 140.

«su prole sea numerosa», pero al tiempo ha de conseguirse que «no se rompa el equilibrio económico de su hogar y llegue la miseria, obligando a la madre a buscar en su fábrica o taller un salario con el que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar sus hijos, arma y base de la Nación en su doble aspecto: espiritual y material».

La Ley acoge claramente la ideología autoritaria sobre la familia. Se exalta así no sólo la dependencia económica de la mujer y los hijos frente al cabeza de familia, sino también «la idealización de la maternidad, su culto exaltado, que configura las antípodas del tratamiento grosero que se inflige a las madres de las clases trabajadoras», y, en consecuencia se apoya la «ideología de la felicidad de la familia numerosa», que simultáneamente potencia la figura de la mujer generadora y sirve «los imperativos de un imperialismo belicoso»<sup>114</sup>.

La Ley del Subsidio Familiar, reglamentada por un minucioso Decreto de 20 octubre de 1938, distingue técnicamente «subsidio» y «salario», no discutiendo por la vía del llamado salario familiar. Una Orden de 7 febrero 1939, tras exponer que «el Glorioso Ejército Nacional va restituyendo rápidamente a la suprema unidad de la Patria la porción de ella que aún sufre la tiranía marxista», dispone el momento en que ha de entrar en vigor el Régimen de Subsidio en cada provincia liberada.

Típica norma de guerra en materia de accidentes de trabajo es la Orden de 8 febrero 1939, relativa a los siniestros ocurridos en las zonas recién liberadas. «A medida que las armas de nuestro glorioso Ejército —dice la E. M.— van liberando la zona roja, se presentan a la consideración de este Ministerio accidentes de trabajo ocurridos durante la dominación marxista al servicio de Empresas ilegítimamente arrebatadas a sus Directores o propietarios e incautadas por los dirigentes o comités rojos».

«El Nuevo Estado —continúa la E. M.— que podría desentenderse de tales casos inhibiéndose de intervenir en ellos, ampara el infortunio de esos obreros accidentados, demostrando una vez más que en la España auténtica la justicia social alcanza por igual a todos los españoles.»

No faltan en el período 1936-1939, y dentro de la zona política que examinamos, disposiciones referentes al paro forzoso. Así, la Orden de 29 diciembre 1936, que fija medidas benéfico-asistenciales que alcanzan a los obreros en paro sin medios de vida, recupera, insólitamente, el lenguaje pietista y filantrópico del siglo XIX, cuando declara que «un solo pensamiento inspira esta disposición, brindar el brazo poderoso del Estado y ofrecer el control oficial

<sup>114</sup> Los textos entrecuadrados corresponden a la caracterización del modelo autoritario de la familia contenida en *La psicología de masas del fascismo*, de REICH, W. (México, 1973), págs. 145 y ss.

con la máxima amplitud, para que en él se cobijen las iniciativas de entidades, instituciones o particulares llenos de sentimientos y cariño para el desvalido (...), logrando con ello que la beneficencia pública pueda llegar a ser el abrazo íntimo y fraternal de poder y cariño que una a todos los buenos españoles».

El Decreto-Ley de 2 enero 1937 dispone por su parte que «los Gobernadores Civiles de las provincias cuidarán que en el territorio de su jurisdicción no exista un solo español en paro o que no reciba en alguna forma socorro proporcional a sus necesidades familiares» (art. 1.º), a cuyo fin ordena la reanudación de las obras públicas y la reactivación de las industrias. La E. M. del Decreto-Ley explica cómo tales medidas nacen de los principios de «justicia social», y «solidaridad nacional» característicos del «Movimiento salvador de España»; principios que no permiten que «pudiese por falta de jornal o socorro verse desatendida la población obrera o de condición modesta en sus más elementales necesidades».

El Decreto de 1 mayo 1937 (desarrollado por Instrucciones de 8 mayo 1937) dispone en su art. 1.º que «los obreros y empleados españoles que se encuentren en paro forzoso quedarán exentos de satisfacer los alquileres de sus viviendas» y asimismo «dejarán de satisfacer y les quedarán condonados sus débitos por suministro de agua y luz eléctrica», siempre que no se superasen ciertos importes. El Gobierno justifica esta medida alegando que «el espíritu de la nueva España (...) es incompatible con el desamparo de las clases humildes que, privadas de trabajo, no pueden atender a las necesidades más perentorias de la vida». El Decreto destaca que «el contenido social del problema de la vivienda ha sido arma empleada por los enemigos de la Patria para constituir (...) un estado de anarquía», frente al cual el Gobierno aporta su solución legal fundada en la «armonía de intereses» de propietarios e inquilinos.

En fin, la Orden de 30 junio 1938, derogatoria de la republicana de 5 marzo 1936, expone la rotunda convicción de que «el paro involuntario ha desaparecido» (seguramente más por el efecto de la guerra que por las medidas reactivadoras de la producción) <sup>115</sup>.

### G) *La nueva ordenación de la Administración y la Jurisdicción de Trabajo*

La primera Administración del Nuevo Estado viene condicionada por la situación de guerra, que explica su provisionalidad.

Inmediatamente después del nombramiento del general Franco como Jefe del Gobierno del Estado Español y Generalísimo de las Fuerzas Nacionales

<sup>115</sup> JACKSON, G.: *La República...*, cit., pág. 263: La España insurgente «sufría de una continua escasez de mano de obra, agravada por la huida de miles de obreros y campesinos hacia las líneas republicanas o hacia montañas inaccesibles».

(Decreto de 29 septiembre 1936), la Ley de 1 octubre 1936 procede a trazar la estructura del nuevo Estado, creando una Junta Técnica del Estado integrada de siete Secciones, una de ellas la «Comisión de Trabajo» a la que atribuye (art. 1.E) «todo lo relacionado con las orientaciones que tiendan al bienestar obrero y la colaboración de éste con los demás elementos de la producción», competencia reiterada en el Reglamento Orgánico y de Procedimiento de la Junta Técnica del Estado, de 19 noviembre 1936<sup>116</sup>.

Desmentida por los hechos la creencia inicial acerca del rápido término de la guerra<sup>117</sup>, la estructura provisional del Estado basada en la Junta Técnica da paso, a través de la Ley de la Administración Central del Estado de 30 enero 1938, a la constitución del Gobierno del Estado. La E. M. de la Ley reconoce que la Junta Técnica se hallaba «muy especialmente al servicio de las atenciones de guerra, que absorbían la parte principal de nuestra vida pública», y no pasaba de tener una «organización embrionaria» con «carácter de provisionalidad». «En la actualidad —continúa la E.M.— la insuficiencia de aquella organización es notoria, tanto si se la considera en su constitución cuanto si se atiende a su funcionamiento». En consecuencia, se reorganizan los servicios centrales del Estado, todavía «sin prejuzgar una definitiva forma del Estado», pero sí reconociendo que «la experiencia de largos años (...) no autoriza a prescindir por completo de un sistema de división de trabajo que, teniendo fuerte raigambre en el país, es susceptible de ulteriores perfeccionamientos», y dando por supuesto que «en todo caso, la organización que se lleve a cabo quedará sujeta a la constante influencia del Movimiento Nacional».

La Ley de 1938 crea once Ministerios, uno de ellos el de Organización y Acción Sindical, del que dependen cinco Servicios: Sindicatos, Jurisdicción y Armonía del Trabajo, Previsión Social, Emigración y Estadística. Dicho Ministerio se estructura por Decreto de 13 mayo 1938, desarrollado por Orden de 9 julio 1938<sup>118</sup>.

Más radical es el cambio operado en materia de jurisdicción laboral. El Decreto de 13 mayo 1938 suprime los Jurados Mixtos y los Tribunales Industriales, por entender que «la actual jurisdicción de trabajo funciona de modo anormal, y está atribuida, en gran parte, a organismos de composición paritaria, cuya competencia no se circunscribe a la materia contenciosa, sino que se extiende a otras de las que no debiera entenderse». «Las deficiencias de que adolece el sistema y el ser contrario a los principios que informan el Movimiento —añade la E. M.— exige su inmediata reforma, en espera de una

116 Presidente de dicha Comisión fue Alejandro Gallo Artacho (desde 5 octubre 1936 hasta 31 enero 1938).

117 Cfr. BROUÉ, P. Y TEMIME, E.: *La Revolución y la Guerra de España*, II, cit., pág. 123.

118 El primer titular del Ministerio fue el falangista Pedro González Bueno (31 enero 1938-9 agosto 1939).

ordenación definitiva, sólo posible cuando se establezca la Organización Sindical».

La supresión de los anteriores órganos jurisdiccionales se acompaña, dándose así cumplimiento a la Declaración VII del Fuero del Trabajo <sup>119</sup>, de la creación de las Magistraturas de Trabajo, que comienzan a proveerse, transitoriamente y sin consolidar situaciones, por libre designación del Ministerio de Organización y Acción Sindical.

---

119 Vid. MONTROYA MELGAR, A.: *La jurisdicción laboral y el Fuero del Trabajo*. Rev. de Trabajo, núm. 2, 1963.