

**EL DERECHO DEL TRABAJO DURANTE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA:
ACERCA DE LA NORMATIVA SOBRE COMEDORES DE EMPRESA Y SU
ACTUAL VIGENCIA (DECRETO DE 8 DE JUNIO DE 1938 Y ORDEN DE 30
DE JUNIO DE 1938)**

Dr. Guillermo García González-Castro
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Internacional de La Rioja

Abstract

El presente artículo analiza desde una perspectiva histórico-jurídica la normativa sobre comedores de empresa dictada por el bando sublevado en plena guerra civil española. La trascendencia de la norma radica no solo en su contenido material, sino también en su actual vigencia confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Junto con el análisis jurídico, el trabajo profundiza en el contexto sociocultural y en los discursos que llevaron al régimen autoritario a la regulación de los comedores de empresa, aspectos que se ligan íntimamente con el entramado ideológico en el que se asentará inicialmente el sistema franquista de relaciones laborales.

This article analyzes, from a historical-legal perspective, the regulations on canteens dictated by the rebelled side during the Spanish Civil War. The significance of the regulation lies not only on its material content, but also on its current validity which has been confirmed by the jurisprudence of the Supreme Court. Along with the legal analysis, the study delves into the socio-cultural context and speeches which led the authoritarian regime to regulate the canteens, which is intimately linked to the ideological framework on which the francoist system of labor relations will originally set its foundations.

Title: Labor law during the Spanish Civil War: regulation on canteens and their validity (Decree of June 8th, 1938 and Order of June 30th, 1938)

Palabras clave: comedores de empresa, guerra civil, normativa preconstitucional, derechos sociales

Keywords: canteens, civil war, pre-constitutional regulations, social rights

Sumario

1. Introducción: el derecho del trabajo durante la guerra civil
2. La regulación de los comedores de empresa: Decreto de 8 de junio de 1938 y Orden de 30 de junio de 1938
 - 2.1. La obligación de habilitar un local- comedor
 - 2.2. La obligación de establecimiento de comedores de empresa
3. Alcance y significado de la normativa franquista sobre comedores laborales
4. Vigencia y eficacia actual de la regulación sobre los comedores de empresa
5. La necesaria reformulación: a modo de conclusión

1. Introducción: el Derecho del Trabajo durante la guerra civil

La guerra civil que vivió España entre los años 1936 y 1939 tuvo su traducción normativa en la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos durante el periodo bélico. Entre el levantamiento militar del 18 de julio de 1936 y el fin de la guerra civil el 1 de abril de 1939, conviven en España dos sistemas jurídicos contrapuestos: la legalidad republicana y el incipiente régimen autoritario impuesto por el levantamiento militar. Esta duplicidad normativa también se refleja en el ámbito de las relaciones laborales, cohabitando durante dicho periodo dos sistemas jurídicos de signo ideológico confrontado que evidencian la ruptura de España en dos modelos de organización social diametralmente opuestos.

Durante el periodo en el que se desarrolla la contienda numerosas normas de trascendencia laboral son dictadas desde las instituciones republicanas y también desde el ámbito sublevado, coexistiendo ambas legislaciones con desconocimiento recíproco de las realizaciones no propias¹. Ambas producciones normativas vienen marcadas, por obvias razones derivadas del contexto histórico en el que surgen, por su carácter excepcional, estando fuertemente influenciadas por las exigencias que derivan del conflicto bélico². Otra nota característica común de ambas legislaciones es el empeoramiento de las condiciones de trabajo como consecuencia de la mala situación económica, la falta de medios y la necesidad de atender a situaciones apremiantes³.

Desde las instituciones republicanas emanan en dicho periodo múltiples normas de contenido laboral que tratan de dar respuesta a la realidad existente. Entre otras, cabe destacar el Decreto de 21 de julio de 1936, por el que el Gobierno ordena el cese de los empleados públicos que hubieran participado en el movimiento subversivo, el Decreto de 27 de abril de 1937, que reforma algunos preceptos del Código de Trabajo para mejorar los cauces procesales para la reclamación de los derechos de los obreros ante los Tribunales Industriales, el Decreto de 29 de junio de 1937 (convalidado por Ley de 21 de octubre de 1937), que suspende la aplicación del derecho de vacaciones contenido en el artículo 56 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 y el Decreto de 19 de febrero de 1938 (convalidado por Ley de 5 de noviembre de 1938), que reduce los derechos laborales estableciendo una jornada mínima de 48 horas a la semana⁴.

¹ DE LA VILLA GIL, L.E., *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003, p. 440.

² Cfr. MONTOYA MELGAR, A., "Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Guerra Civil", *Anales de Historia Contemporánea*, nº 7, 1989, p. 168-172.

³ DE LA VILLA GIL, L.E., *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p. 430.

⁴ Un estudio completo de toda la producción legislativa republicana en el periodo en MONTOYA MELGAR, A., "Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Guerra Civil", cit., p. 172-192. También

Por su parte, desde el bando sublevado se proclaman entre el año 1936 y 1939 distintas normas laborales que anuncian las bases ideológicas en las que se fundamentarán las relaciones laborales del régimen autoritario que terminará imponiéndose en España.

Ya el bando del 19 de julio de 1936 del General Mola apuntaba el retorno del nuevo orden jurídico-laboral a la concepción filantrópica en las relaciones laborales previas al nacimiento del Derecho del Trabajo, reclamando expresamente la sensatez de los obreros y la caridad de los patronos. Toda la legislación que se dictará en el periodo estará impregnada por esta retórica filantrópica, que se verá acompañada de discursos y simbologías propias de los fascismos que emergían con fuerza en Europa y que supondrán el retorno al paternalismo industrial que inspiró las primeras normas sociales⁵. Como cualquier sistema totalitario, el régimen franquista plantea políticas sociales de corte paternalista para conseguir su legitimación y lograr mayores consensos, basándose en una relativa preocupación social cuyo único propósito era captar e integrar a las masas en la comunidad nacional⁶.

Entre las múltiples normas laborales surgidas del autodenominado "Nuevo Estado", destaca por su alcance y significado el Fuero del Trabajo aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938⁷. El Fuero del Trabajo, con un alto contenido retórico y programático, se acerca a la regulación de las relaciones laborales desde una óptica espiritualista y religiosa, conformando un marco normativo cimentado en pilares discursivos que se asientan en conceptos como la justicia social, la dignidad del trabajador, el trabajo como fuente de honor o el decoro y orden social, que son interpretados de forma sesgada y torticera para favorecer los ideales autoritarios del nuevo régimen. El trabajo es entendido como derecho y deber de todos los españoles “*impuesto al hombre por Dios, para el cumplimiento de sus fines individuales y la prosperidad y grandeza de la Patria*” (Declaración I.3 Fuero del Trabajo).

El Fuero del Trabajo contenía los principios de política social que iban a regir las relaciones laborales durante el primer franquismo y que suponen la depuración de los elementos nucleares de las instituciones jurídico-laborales previamente existentes, siendo considerado por la doctrina de la época como “*una verdadera Carta social... una*

imprescindible en este punto DE LA VILLA GIL, L.E., *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p. 443-476.

⁵ Sobre este punto resulta indispensable el estudio de BABIANO MORA, J., *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

⁶ DE LA CALLE VELASCO, M.D., "Mutualidades Laborales en el régimen de Franco", *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, nº 4, 2010, p. 210.

⁷ Boletín Oficial del Estado nº 505, de 10 de marzo de 1938.

declaración de principios y auténtico programa... una auténtica parte dogmática constitucional"⁸.

La norma anticipa el rol esencial que el Estado está llamado a desempeñar en las relaciones laborales en el nuevo modelo autoritario. Su Declaración II.1 dispone que "[e]l Estado se compromete a ejercer una labor constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo". Por su parte, la Declaración III.4 recoge que el Estado "fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas", teniendo como contenido primordial "tanto la prestación del trabajo... como el recíproco deber de lealtad, la asistencia y protección en los empresarios y la fidelidad y subordinación en el personal". Quedaba por tanto fijada la regulación heterónoma de las relaciones laborales que se constituye en función exclusiva del Estado⁹. El Estado es la única fuente de las relaciones laborales en detrimento de la autonomía individual y colectiva con el fin de conseguir una hipotética paz social. Lo político se extiende a lo social, y solo en el círculo exclusivo del Estado puede tener cabida la regulación de los aspectos jurídico-laborales. Partiendo de esta premisa, las normas laborales se configuran como disposiciones de naturaleza pública, mínimas e irrenunciables.

Junto al Fuero del Trabajo, y en desarrollo de sus principios, son dictadas en el periodo referido otras normas de alcance más limitado, pero que reflejan igualmente la tendencia del "Nuevo Estado". En este sentido, cabría señalar la Orden de 24 de marzo de 1938, por la que se cancela la obligación de concesión de vacaciones, los Decretos de 6 de diciembre de 1936, 22 de marzo de 1937 y 22 de mayo de 1937, por los que se restauran determinadas festividades religiosas, el Decreto de 5 de enero de 1939, por el se determina la responsabilidad exigible al trabajador por faltas cometidas en el trabajo y, especialmente, por la disminución voluntaria del rendimiento debido, la Ley de 18 de julio de 1938, por la que se establece el régimen obligatorio de subsidios familiares a favor de trabajadores por cuenta ajena con hijos a su cargo, y el Decreto de 13 de mayo de 1938, que suprime los Jurados mixtos y los Tribunales Industriales¹⁰.

⁸ GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado Elemental de Derecho Social*, Librería General de Victoriano Suárez, Sevilla, 2ª ed., 1946, p. 50-51.

⁹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., "La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la Guerra Civil a la Ordenanza General, 1939-1971", en AA.VV., *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 124.

¹⁰ Un extenso estudio sobre la legislación social del periodo en DE LA VILLA GIL, L.E., *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, cit., p. 476-505.

Todas estas normas, impregnadas de la provisionalidad propia del momento histórico en que fueron dictadas, tendrán una vigencia temporal limitada. Sin embargo, en este periodo, y en ejecución de los principios programáticos y adoctrinadores del Fuero del Trabajo, es aprobado por el Ministerio de Organización y Acción Sindical el Decreto de 8 de junio de 1938 por el que se regulan los comedores de empresa, que será desarrollado por la Orden de 30 de junio de ese mismo año. La aparente vocación coyuntural de esa normativa, dictada en pleno conflicto bélico, será desmentida por el trascurso del tiempo, hasta tal extremo, que las referidas normas han venido siendo eficaces hasta nuestros días.

Partiendo de la anomalía que supone la aplicación de una norma dictada en plena guerra civil a nuestro actual sistema de relaciones laborales, el presente artículo tiene como objetivo examinar el alcance y contenido del Decreto de 8 de junio de 1938 y su normativa de desarrollo, así como contrastar los procesos exegéticos que han llevado a determinar su aplicabilidad en pleno s. XXI.

2. La regulación de los comedores de empresa: Decreto de 8 de junio de 1938 y Orden de 30 de junio de 1938

El 8 de junio de 1938 es promulgado el Decreto disponiendo que por las empresas se habiliten locales comedores para sus obreros¹¹. La norma es desarrollada rápidamente por la Orden de 30 de junio de ese mismo año¹². La doctrina del momento acoge muy positivamente ambas disposiciones, considerándolas como ejemplo de la preocupación que experimenta el "*Nuevo Estado... porque el trabajador viva en todos los actos de su vida existencia digna*"¹³.

Pese a ser una normativa menor en cuanto a su alcance y contenido, la misma presenta ciertos elementos que reafirman la finalidad propagandística con la que el "Nuevo Estado" emplea su producción normativa en materia social¹⁴. Conceptos como dignidad del trabajo, alegría y honor derivada del trabajo, familia como centro del modelo social y decoro y sentido del orden, se insertan de un modo forzado en una norma menor que no deja de ser un instrumento técnico al servicio de la opción política e ideológica del

¹¹ Boletín Oficial del Estado nº 597, de 11 de junio de 1938.

¹² Boletín Oficial del Estado nº 1, de 1 de julio de 1938.

¹³ FERNÁNDEZ HERAS, A., *Tratado práctico de legislación social*, Publicaciones Iuventus, Zaragoza, 2ª ed., 1942, p. 70.

¹⁴ Vid. MONTOYA MELGAR, A., "Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España...", cit., p. 206.

bando sublevado y que implica un retorno al paternalismo industrial propio del s. XIX¹⁵. Se perseguía en último término la atracción y estabilidad de la mano de obra, su sometimiento y disciplina productiva y la generación de lazos de lealtad vertical¹⁶.

La breve aunque significativa exposición de motivos del decreto de 1938 confirma varios de los principios inspiradores del autodenominado "Movimiento Nacional". En este sentido, se reitera el concepto de dignidad del trabajo que ya había sido anunciado por el Fuero del Trabajo, señalando como contrarias a este principio a *"aquellas costumbres que, establecidas bajo un régimen materialista, colocan al hombre, principal elemento de la producción, en condiciones algunas veces de inferioridad en cuanto a la atención que se les dispensa, a los mismos instrumentos de las industrias"*. Se entiende como incompatible con la dignidad del trabajo *"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"*.

Con el ánimo de solventar lo que para el "Nuevo Estado" constituye un ataque frontal contra la dignidad que merece el trabajo, el Decreto de 8 de junio de 1938 y su orden de desarrollo imponen a determinadas empresas la obligación de disponer comedores para sus obreros que, con las debidas condiciones higiénicas, constituyan espacios adecuados para el *"apartamento, reposo, alegría y comodidad"* que deben presidir estas instalaciones de la empresa.

Se conforma un doble régimen jurídico, distinguiendo entre las empresas obligadas a la mera habilitación de un local-comedor, de aquellas otras que, por tener 50 o más trabajadores resultan obligadas a la implantación de un servicio de comedor para sus trabajadores. En ambos casos se atribuye el control de la observancia de la normativa a los delegados e inspectores de trabajo, quienes podrán multar a las empresas incumplidoras con arreglo al procedimiento general de la Inspección de Trabajo con sanciones *"de 100 a 1.000 pesetas según la importancia de la industria y número de trabajadores, imponiéndose, en todo caso, el máximo si existe reincidencia"*.

2.1. La obligación de habilitar un local-comedor

Cualquier empresa sujeta a un régimen de trabajo que no conceda a sus obreros un plazo de dos horas para el almuerzo estará obligada a habilitar, en el plazo de dos meses, un

¹⁵ Paternalismo del que los comedores de empresa constituyen una ilustrativa muestra. Cfr. RODRÍGUEZ NOZAL, R. Y GONZÁLEZ BUENO, A., "La doctrina social católica en el proceso industrializador de la España franquista: el caso del grupo farmacéutico Alter", *Dynamis*, vol. 25, nº 2, 2015, p. 433-457.

¹⁶ BABIANO MORA, J., *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, cit., p. 156.

local-comedor en un lugar inmediato al trabajo¹⁷. La misma obligación se establece para aquellas empresas en las que, aun disponiendo los obreros de más de dos horas para la comida, la mitad del personal obrero solicite el comedor (artículo 1 Decreto de 8 de junio de 1938 y artículo 1 Orden de 30 de junio de 1938); si bien esta posibilidad, de acuerdo a la interpretación finalista del precepto mantenida por la jurisprudencia, no tendrá eficacia obligacional para el empresario cuando la jornada sea continuada o reducida¹⁸. Los requisitos exigidos para que nazca la obligación empresarial de habilitar el local-comedor deben ser interpretados, de acuerdo al literal de la norma, como alternativos y no como acumulativos¹⁹.

En el supuesto de actividades que requieran que los trabajos se realicen al aire libre en obras eventuales, el artículo 2 del Decreto impone a las empresas la obligación de habilitar "*barracones desmontables o cobertizos, si no dispusiesen de otros locales próximos adecuados*". Quedan exceptuados de esta obligación los trabajos agrícolas salvo de aquellas faenas que se realicen por temporadas en sitios fijos –por tiempo superior a un mes–²⁰ en cuyo caso sí que tendrán que cumplir la obligación impuesta por el artículo 2, permitiendo su adaptación conforme a las costumbres locales.

La disposición de los locales-comedores debe ser adaptada a las características de cada industria, su importancia económica, el número de trabajadores y el clima de la localidad. El local debe estar bien orientado, tener piso firme susceptible de limpieza, amplia ventilación y estar apartado de todo desagüe o vertedero de residuos, así como de los sitios en que se desprenda polvo o emanaciones molestas o nocivas a la salud (artículo 2 Orden de 30 de junio de 1938). En todo caso, debe permitir a los obreros efectuar las comidas a cubierto y contar con mesas, asientos y agua potable en cantidad suficiente para la bebida, aseo personal y limpieza de utensilios. Además, ha de estar acondicionado para poder calentar las comidas, disponiendo de hornillas o cualquier otro medio de uso corriente, junto con el combustible necesario (artículo 1 Decreto de 8 de junio de 1938 y artículo 1 Orden de 30 de junio de 1938).

¹⁷ El plazo de dos horas debe entenderse efectivo, por lo que si los trabajadores a pesar de tener una interrupción de dos horas en su trabajo por las circunstancias concurrentes- como por ejemplo por la necesidad de desplazamiento- no disponen efectivamente de ese tiempo como mínimo para el almuerzo o comida, la obligación empresarial de habilitar el local-comedor deberá entenderse igualmente aplicable. *Vid.* STS 26.12.2011 (RJ 2012/250).

¹⁸ Cfr. SSTCT 23.2.1984 (RTCT 1984/1938), 6.4.1987 (RTCT 1987/9054) y 11.1.1989 (RTCT 1989/6) y STSJ Madrid 24.6.2004 (JUR 2004/226263).

¹⁹ STSJ País Vasco 27.5.2014 (AS 2014/2501). En contra de esta interpretación, existen algunas sentencias que entienden que ambos requisitos deben entenderse como acumulativos. *Vid.* STSJ Madrid 14.12.2000 (JUR 2001/94647).

²⁰ Artículo 2 c) Orden de 30 de junio de 1938.

Con el propósito de "*facilitar la convivencia familiar en la hora de la comida*", se faculta al trabajador a utilizar el local-comedor "*por sí solamente o en unión de su esposa o persona de la familia que acudiese a llevarle la comida*" (artículo 6 Orden de 30 de junio de 1938). Se traslucen en esta disposición dos de los fundamentos ideológicos que serán transversales en el "Nuevo Estado". Por una parte, la familia entendida como comunidad natural de sustrato moral y que constituye el fundamento y la base de la sociedad y del Estado. Así queda reflejado en el Fuero del Trabajo, Declaración XII-3, cuando establece que el Estado "*reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva*"²¹. Por la otra, el papel de la mujer en el modelo social que se deseaba conformar y que ya había sido anunciado en la Declaración II del Fuero del Trabajo al consagrar que "*el Estado libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica*"²².

2.2. *La obligación de establecimiento de comedores de empresa*

Las empresas con locales permanentes que reúnan 50 o más trabajadores deberán establecer, en el plazo de un año, comedores "*en los que, a base de una cooperación de la misma empresa, puedan los obreros efectuar sus comidas a precio módico*" (artículo 3 Decreto de 8 de junio de 1938). No se supedita esta obligación a que la empresa no conceda a sus obreros un plazo de dos horas para el almuerzo o a que, aun disponiendo los obreros de más de dos horas para la comida, la mitad del personal obrero solicite el comedor. La obligación simplemente se genera por el hecho de que la empresa disponga de centros de trabajo permanentes con 50 o más trabajadores, con independencia de otras consideraciones. Esta interpretación es la más acorde con el propio literal del artículo 3 del Decreto de 8 de junio de 1938 y con el artículo 3 de la orden de desarrollo, siendo la que ha acogido la jurisprudencia mayoritaria²³. Aun así, en múltiples ocasiones la doctrina no ha compartido la aplicación jurisprudencial, vinculando esta obligación no solo al número de trabajadores sino también a que no se conceda el plazo

²¹ Sobre este punto *vid.* el completo estudio de ALEJANDRE GARCÍA, J.A. (coord.), *Estudios jurídicos sobre el franquismo. La familia ideal y otras cuestiones*, Dykinson, Madrid, 2009.

²² Se reafirma en esta disposición el papel que la ideología del régimen asigna a la mujer, centrado esencialmente en servir al obrero varón; función que queda reforzada en los servicios de comedor de las propias empresas, que eran atendidos en casi todas las ocasiones por mujeres. Cfr. ANCIZAR, A., *Voces femeninas tras la sirena de la fábrica. Las trabajadoras de Edesa, 1941-1985*, Ayuntamiento de Basauri-Área de Igualdad, Basauri, 2008, p.140-141. En aquellas industrias en las que trabajaban mujeres y hombres se llegó a habilitar comedores separados en función del sexo de los usuarios. *Vid.* RODRÍGUEZ NOZAL, R. Y GONZÁLEZ BUENO, A., "La doctrina social católica...", *cit.*, p. 449.

²³ STCT 18.10.1988 (RTCT 1988/469) y STSJ País Vasco 27.5.2014 (AS 2014/2501). En contra, STSJ Madrid 14.12.2000 (JUR 2001/94647).

de dos horas para la comida o a que la mitad de los trabajadores realicen la solicitud²⁴. No cabe mantener este posicionamiento doctrinal ni por el propio literal de la normativa analizada ni por la interpretación que de la misma han hecho jueces y tribunales. De este modo, el simple hecho de contar con centros permanentes con 50 o más trabajadores hace que nazca la obligación de instalar comedores de empresa en cada uno de los centros en los que concurra dicho volumen de trabajadores²⁵. No obstante, ha de tenerse presente que una interpretación finalista y sistemática de la norma conduce a entender que el deber se refiere a trabajadores con jornada partida, por lo que no es exigible el comedor si en la empresa, aun pasando de 50 trabajadores, solo se realiza jornada continuada²⁶.

En este caso la obligación de la empresa no se reduce solo a la instalación del local-comedor sino que se extiende a su organización, lo que implica el pago del cocinero, el suministro del combustible necesario y la provisión de utensilios y menaje de cocina. Además, se obliga al empresario a anticipar a los trabajadores las cantidades precisas para que adquieran al por mayor los artículos comestibles necesarios, pudiendo ser sustituida esta obligación por la organización de economatos en los términos del artículo 43 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 (artículo 4 Orden 30 de junio de 1938).

El comedor deberá contar con condiciones de limpieza, luz y ventilación que lo haga higiénico y cómodo, disponiendo de medios para su calefacción cuando el clima lo requiera. El piso será de material propio para su limpieza o baldeo diario, las paredes, cuando menos, recubiertas de cemento o blanqueadas con cal, y las mesas y bancos, si son de madera, pintados de forma que permita su fácil aseo. El comedor estará alejado de todo lugar en que existan desprendimientos de olores o polvo y tendrá los medios necesarios para el aseo del trabajador antes de la comida (artículo 3 Orden de 30 de junio de 1938).

La administración del comedor correrá a cargo de dos trabajadores, que mensualmente se turnarán entre seis que designe el director, gerente o empresario entre los obreros más antiguos. Con la intervención de los trabajadores en la gestión de los servicios de comedor se pretendía lograr una concreta realización del principio de participación

²⁴ Por todos, HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, M., *Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 9ª ed., 1964, p.330 y VILÁ, J.M., *Manual del Trabajo*, Bosch, Barcelona, 2ª ed., 1950, p. 175.

²⁵ STS 12.11.1986 (RJ 1986/6189), STCT 18.10.1988 (RTCT 1988/469) y STSJ País Vasco 27.5.2014 (AS 2014/2501).

²⁶ STSJ País Vasco 27.5.2014 (AS 2014/2501).

recogido en las Leyes Fundamentales del régimen autoritario²⁷. Uno de los trabajadores designados tendrá a su cargo todo lo referente a limpieza, orden y disciplina del local, y el otro, se ocupará de la disposición de las comidas y dirección de la cocina. Las cuentas serán liquidadas en los mismos días de pago de nóminas o jornales, haciéndose la oportuna distribución de los gastos para que cada trabajador abone el importe de las comidas que haya realizado. Los encargados del comedor pasarán la nota a la administración de la empresa –solicitando si les fuera preciso su ayuda a los fines de contabilidad– del importe del descuento por comida que haya de hacerse a cada uno de los obreros. Las faltas cometidas por los trabajadores en el desempeño de este servicio serán sancionadas por la Delegación Sindical Provincial, que podrá acordar la exclusión del turno de administración y vigilancia, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que se pudiera derivar (artículo 5 Orden de 30 de junio de 1938).

Al igual que se indica para los locales-comedores, y con el mismo propósito que ha sido anteriormente referido, se faculta al trabajador para solicitar de los encargados de los comedores de empresa la admisión de "*su esposa o uno de sus hijos con el descuento consiguiente en sueldo por las comidas realizadas*" (artículo 6 Orden 30 de junio de 1938).

3. Alcance y significado de la normativa franquista sobre comedores laborales

La normativa sobre comedores dictada en plena guerra civil apunta algunas de las bases en las que se fundamentará el nuevo modelo de Estado autoritario que, obviando los principios democráticos, apuesta decididamente por un intervencionismo normativo estatal en el ámbito de las organizaciones productivas y de las relaciones laborales, cimentado en un entramado ideológico que supedita totalmente los agentes sociales al poder del Estado.

El carácter totalitario del régimen franquista queda reflejado en la extensión de lo político a todo tipo de relaciones sociales. El sistema jurídico-laboral español se configura en el primer franquismo con una estructura no democrática, excluyendo la libertad sindical y eliminando el juego de la autonomía colectiva e individual. Consecuencia de todo ello concurrirá en nuestro sistema de relaciones laborales un acentuado intervencionismo estatal, penetrando el Estado en el seno de las empresas, supervisando, controlando y fiscalizando las condiciones de trabajo. En este sentido, junto al intenso control administrativo de las relaciones laborales, la política laboral

²⁷ BORRAJO DACRUZ, E., *Introducción al Derecho Español del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., p. 159.

durante el primer franquismo se articula en base a la "*acumulación constante de condiciones mínimas de empleo para los trabajadores*"²⁸.

Teniendo en cuenta las difíciles circunstancias que concurrían en España en plena contienda civil, la normativa dictada por ambos bandos tenía entre uno de sus fines principales asegurar la subsistencia de la población, tratando de hacer frente a la miseria y penuria social que atravesaban las clases trabajadoras²⁹. Desde el bando sublevado, la existencia de comedores sociales vinculados con el auxilio social que suplieran las carestías que padecía la población adepta a su causa era considerada como una de sus prioridades, no solo como modo de cubrir las dificultades de subsistencia, sino también como instrumento de propaganda del nuevo régimen³⁰. A esta misma finalidad obedecen las normas sobre comedores de empresa objeto del presente estudio.

Las razones que llevaron al legislador a dictar la normativa sobre comedores de empresa fueron múltiples, estando todas ellas impregnadas de una ideología que se basaba en una "*motivación de orden espiritual elevado correspondiente al bien nacional o al bien común*", resultando imprescindible para conseguir tal fin "*la compenetración absoluta del trabajo y el capital... cumplida ante el gran impulso del honor nacional*"³¹.

Por una parte, aparentes razones de tipo personal e interés humano justificaban la necesaria intervención del Estado en esta materia. La doctrina laboralista de la época recogía las malas condiciones de la población obrera que se revela en los "*cuadros deplorables que era frecuente ver en los alrededores de los grandes centros fabriles a la hora de la comida, en que sentados en el arroyo, en la mayor suciedad y expuestos a las inclemencias del tiempo consumían los obreros sus modestos condumios*"³². Frente a esta situación el Estado resultaba obligado a intervenir por razones que trascendían lo material y se insertaban de lleno en una dimensión espiritual, pues "*la mano de obra no es una mercancía... sino que es el esfuerzo humano que realiza una criatura de Dios*"³³.

²⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ, M., *Manual de Derecho del Trabajo*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, p. 20.

²⁹ Cfr. DEL ARCO BLANCO, M.A., "Morir de hambre. Autarquía, escasez y enfermedad en la España del primer franquismo", *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, nº 5, 2006, p. 241-258, y MOLINERO, C. e YSAS, P. "Las condiciones de vida y laborales durante el primer franquismo. La subsistencia, ¿un problema político?", ponencia presentada en el *VII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, Zaragoza, 19, 20 y 21 de septiembre de 2001 [en línea], [Fecha de consulta: 5/11/2015]. Disponible en: <http://www.unizar.es/eueez/cahe/molinero.pdf>

³⁰ Vid. *La Vanguardia Española* 28.10.1939, p. 2.

³¹ AZPIAZU, J., *Orientaciones cristianas del Fuero del Trabajo*, RAYFE, Burgos, 1939, p.134-135

³² FERNÁNDEZ HERAS, A., *Tratado práctico de legislación social*, cit., p. 70

³³ ESPEJO DE HINOJOSA, R., *Síntesis de Economía Política*, Clarasó, Barcelona, 9ª ed., 1942, p. 260.

Por otra, y consideradas al mismo nivel, razones de índole económica hacían precisa esta regulación, acompañándose la justificación humana en la legislación franquista de una justificación economicista más acorde con las "*modernas concepciones políticas sobre el Estado... en que la colectividad actúa, tanto en defensa de sus individuos componentes, como en beneficio e interés de la unidad nacional de la producción*"³⁴. Se consagra de este modo como valor supremo el interés nacional, al que deben subordinarse el resto de valores económicos, sociales e incluso humanos. El interés nacional es el fundamento último de la normativa laboral, debiendo el Estado regular esta materia con el fin de salvaguardar la fuerza del trabajo que haga posible la reconstrucción de un Estado destruido tras la contienda civil. La mejora de las condiciones laborales de la clase obrera es trascendente en la medida que ayuda al interés nacional, y es esta finalidad la que en última instancia anima al legislador a su intervención normativa. El empresario se presenta así como un mero intermediario y colaborador de la acción del Estado tendente a la protección del interés nacional y la paz social³⁵, en el marco de una organización empresarial entendida como comunidad armónica de intereses³⁶.

Por último, pero no menos importante, la normativa sobre comedores franquista constituía un instrumento de propaganda política del régimen autoritario. Como cualquier sistema totalitario el régimen franquista plantea políticas sociales paternalistas tratando de conseguir su legitimación y lograr mayores consensos. El régimen se preocupa por convencer a la población de su preocupación por la justicia social, ofreciendo un "*rostro amable, en contraposición a la fuerte represión que estaba ejerciendo*"³⁷. A esta finalidad se sujetaba en último término la normativa sobre comedores de empresa, que presentaba a un poder político preocupado por las condiciones de una clase obrera que él mismo estaba reprimiendo con fuerza.

Con este propósito, la regulación franquista de los comedores era ensalzada por la prensa como una de las grandes realizaciones del régimen³⁸, parte de la "*gigantesca obra social del Caudillo*"³⁹ y ejemplo del "*resurgimiento social de España*"⁴⁰ y de la

³⁴ HERNÁNIZ MÁRQUEZ, M., "Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1945, p. 417.

³⁵ *Ibid.*, p. 428.

³⁶ PURCALLA BONILLA, M.A. y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las relaciones laborales en España hasta la Constitución de 1978*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 102.

³⁷ DE LA CALLE VELASCO, M.D., "Mutualidades Laborales en el régimen de Franco", cit., p. 210.

³⁸ *ABC Sevilla* 17.1.1939, p. 9. En idénticos términos, *vid. ABC* 2.1.1940, p. 9, y 15.2.1940, p. 8, y *La Vanguardia Española* 19.7.1939, p.2.

³⁹ *ABC* 15.2.1940, p. 7.

⁴⁰ *ABC Sevilla* 30.4.1939, p. 7.

"*justicia social en la raíz de la España nueva*"⁴¹. El Decreto de 8 de junio de 1938 se presentaba tres días después de su publicación oficial como un logro del "Gobierno de la verdadera España" que "*cuida hasta en sus menores detalles llevar a cabo la labor social que se ha impuesto*", constituyendo una más de las normas "*que ya se han dictado y que se dictarán en lo sucesivo, y cuyo conjunto ha de dar vida real y efectividad a nuestro Fuero del Trabajo, que no es una entelequia ni ha de ser una de tantas leyes que no se cumplan*". Siendo así, "*con órdenes terminantes, a plazo perentorio, como se hace labor social cristiana, inspirada en normas pontificias –como corresponde a la nueva España– sin necesidad de desplantes, ni inútiles demagogias, ni grotescos alardes de falsos apóstoles de las clases trabajadoras, con ánimo de buscar cómodas plataformas políticas y provechoso medro*"⁴².

La finalidad propagandística de la normativa se visualiza también en las numerosas inauguraciones de comedores de empresa a las que asistían autoridades políticas franquistas, aprovechando dichos actos para transmitir los principios inspiradores del régimen autoritario⁴³.

Al mismo fin ideológico se subordinaba la tendenciosa información que se transmitía por medios afines al régimen sobre el exacto cumplimiento de la norma. La prensa del momento, con evidentes injerencias políticas que buscan reforzar la autoridad del régimen, difunde inmediatamente el éxito de la norma así como su cumplimiento generalizado por las empresas obligadas. Siguiendo esta orientación, se recoge que en octubre de 1938 los inspectores de trabajo, dependientes del Ministerio de Organización y Acción Sindical, visitan 6.160 centros de trabajo de los cuales 2.349 habían dado cumplimiento a la recién aprobada legislación sobre comedores, estando exceptuados el resto por número de trabajadores o por la eventualidad del lugar de trabajo. Se resalta que la inspección no encuentra infracciones en la materia y que todos los patronos están predispuestos a cumplir con la norma. De este modo, se asegura que el plazo marcado por el Decreto y la Orden de 1938 para la habilitación de comedores de empresa será

⁴¹ Vid. *La Vanguardia Española* 18.7.1939, p. 11.

⁴² *ABC Sevilla* 11.6.1938, p. 10.

⁴³ Es el caso de la inauguración de los comedores de la metalúrgica Duro Felguera (*ABC Sevilla* 23.2.1939, p. 16) y de similares instalaciones en la Sociedad Española de Importación y Distribución de Automóviles (S.E.I.D.A.) en Madrid. Esta última contó con la presencia del Ministro de Trabajo, José Antonio Girón de Velasco, el 4 de julio de 1942. Un resumen de su discurso es recogido por *ABC* 5.7.1942, p. 14. Las visitas a los comedores de obreros fueron práctica constante por los políticos del régimen. En varias ocasiones el mismo General Franco acudía a comprobar dichas instalaciones, considerándolas como una de sus grandes obras sociales (vid. *ABC* 25.5.1947, p. 23, en relación a la visita del General Franco a las instalaciones de La Maquinista Terrestre y Marítima de Barcelona en 1947).

fielmente cumplido por todas las empresas⁴⁴. Una simple lectura de los datos que se proporcionan lleva a concluir que los mismos son incompatibles con el contexto bélico existente; ni la desestructurada Inspección de Trabajo, ni la situación que estaban viviendo las empresas, ni el tiempo transcurrido desde la promulgación de la norma se compadecen con la información que se hacía llegar a la población. Tampoco ofrece ninguna credibilidad el cumplimiento absoluto de la norma ni su aceptación generalizada. La información parece atender más a la necesidad del incipiente régimen de reafirmar su poder frente a la población que a la propia realidad de los hechos. Así, años después de su promulgación seguían persistiendo empresas que no cumplían con la norma⁴⁵.

En último término, la normativa sobre comedores no era sino un fiel reflejo de la nueva concepción de las relaciones laborales franquista; el Estado autoritario asume el papel de regulador supremo de las relaciones productivas anulando el papel normativo convencional de empresarios y trabajadores, que deben limitarse a acatar las normas estatales que son dictadas. Con el nuevo régimen, los intereses del capital y de los trabajadores ya no son contrapuestos sino que convergen en un interés superior, el interés nacional. Bajo esta premisa ideológica el Estado asume el monopolio de la determinación de las condiciones de trabajo.

4. Vigencia y eficacia actual de la regulación sobre los comedores de empresa

Desde que en 1938 se dictara la normativa sobre comedores de empresa, ninguna otra disposición del ordenamiento jurídico español se ha ocupado de forma exclusiva de la materia, exceptuando las prescripciones que numerosos convenios colectivos han establecido sobre el particular. Tampoco se ha procedido a la derogación de dicha normativa⁴⁶. El legislador español, siempre reticente al "*cambio manifestado mediante*

⁴⁴ *ABC Sevilla* 23.11.1938, p. 12.

⁴⁵ Ilustrativo es el caso del conflicto en la industria Confecciones Puente, cuyas obreras en los años setenta del s. XX seguían reivindicando activamente el comedor de empresa, a lo cual se negaba la dirección para evitar proporcionar espacios públicos de encuentro entre las obreras, ahondando "en el aislamiento de las mujeres". En este sentido, DÍAZ SÁNCHEZ, P., "El trabajo en la confección-textil: un oficio de mujeres", *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, t. 19, 2007, p.385.

⁴⁶ Ni la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, ni la Ley de Relaciones Laborales de 1976, ni el Estatuto de los Trabajadores de 1980 realizan ningún tipo de referencia a los comedores de empresa. Únicamente la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971, en su artículo 36, establece normas mínimas sobre las condiciones que deben concurrir en los comedores, pero no se pronuncia sobre la vigencia de la normativa sobre comedores de 1938. En base a este precepto, de exclusiva orientación preventiva, algunas sentencias han determinado- con una interpretación un tanto forzada- la derogación tácita de la normativa sobre comedores de 1938 (*vid.* STSJ Cataluña 21.12.2007, AS 2008/1080). Tampoco la normativa más específica se pronuncia sobre esta materia. Entre otras, cfr. Real Decreto

la derogación expresa de las normas", ha mantenido formalmente la vigencia de la vieja normativa sobre comedores de empresa. *Prima facie*, y sin menoscabo del reconocimiento a la esencial e histórica función alimenticia que los comedores de empresa cumplieron en la España de postguerra, lo cierto es que los cambios sociales, económicos, culturales y demográficos acaecidos desde la promulgación de la normativa hasta la actualidad, hacen que en la práctica la aplicación de la normativa referida parezca harto dificultosa⁴⁷.

Ante la ausencia de manifestación expresa legislativa, ha tenido que ser la jurisprudencia la que se pronuncie sobre la eficacia y vigencia actual de una normativa que, dictada en pleno conflicto bélico, resulta de dudosa aplicación en el sistema jurídico español postconstitucional. Al ser una norma reglamentaria, teniendo por tanto vedada la cuestión de constitucionalidad, han sido los diferentes jueces y tribunales los que, en aplicación del artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, han depurado el ordenamiento mediante el mecanismo de la inaplicación⁴⁸. Sin embargo, la interpretación de la constitucionalidad de la normativa de los comedores no ha sido, como se verá, una cuestión pacífica en la jurisprudencia, existiendo opiniones confrontadas. El asunto ha quedado definitivamente resuelto con dos sentencias del Tribunal Supremo que, dictadas en unificación de doctrina los años 2011 y 2012, han confirmado la vigencia y eficacia de las dos normas cuestionadas⁴⁹.

Hasta el pronunciamiento del Tribunal Supremo, el posicionamiento que habían mantenido jueces y tribunales sobre la materia se podía sintetizar en dos líneas exegéticas definidas: la que sostenía que la normativa preconstitucional había sido derogada tácitamente, no resultando por tanto aplicable en la actualidad, y la que defendía la vigencia de dicha normativa⁵⁰.

5.12.1977, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de platos preparados (precocinados y cocinados), Orden de 21 de febrero de 1977 sobre normas higiénico-sanitarias para la instalación y funcionamiento de industrias dedicadas a la preparación y distribución de comidas para el consumo en colectividades y medios de transporte, Real Decreto 2817/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria de los comedores colectivos, y Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas.

⁴⁷ SEMPERE NAVARRO, A.V., "El derecho español sobre comedores de empresa: actualidad y paradojas", *Revista de Derecho*, vol. 12, 2011, p. 182.

⁴⁸ Sobre este particular resulta imprescindible el excelente estudio de CAAMAÑO, F., *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

⁴⁹ SSTs 26.12.2011 (RJ 2012/250) y 19.4.2012 (RJ 2012/5862).

⁵⁰ Sostienen la vigencia de la normativa, entre otras, STCT 18.10.1988 (RTCT 1988/469), STSJ Comunidad Valenciana 5.2.1999 (AS 1999/812), Madrid 14.12.2000 (JUR 2001/94647) y 24.6.2004 (JUR 2004/226263). Mantienen una posición contraria, STSJ Madrid 15.12.1999 (AS 1999/7229),

Aun habiendo sido superados por las resoluciones del Tribunal Supremo, resulta ilustrativo analizar los argumentos esgrimidos por distintos órganos judiciales que habían mantenido la ineficacia de la normativa sobre comedores laborales. Sintéticamente, se pueden condensar en los siguientes:

- Derogación tácita por la cláusula general contenida en la disposición adicional 3ª de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, por cuanto el Decreto y la Orden de 1938 se oponen a lo dispuesto en el artículo 64.1.9 en relación con las competencias del comité de empresa para "*participar, como se determine por convenio colectivo, en la gestión de obras sociales establecidas en la empresa en beneficio de los trabajadores o de sus familiares*"⁵¹.
- Derogación parcial, al menos de la Orden de 30 de junio de 1938, al referirse su artículo 4 a la Ley de Contrato de Trabajo de 11 de noviembre de 1931, quedando derogada expresamente esta última por la Ley de Contrato de Trabajo de 24 de abril de 1944⁵².
- Derogación tácita por las disposiciones generales derogatorias de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 1971 y del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, por cuanto la normativa sobre comedores se opone a lo dispuesto en ambas normas.

13.12.2002 (AS 2003/1966), Cataluña 21.12.2007 (AS 2008/1080) y Galicia 18.3.2011 (JUR 2011/178915). La discusión sobre la vigencia de esta normativa también se ha manifestado en la doctrina *iuslaboralista*. Entienden la normativa derogada, SEMPERE NAVARRO, A.V., "¿Están obligadas las empresas a disponer de comedores para sus empleados?", *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 10, 2011, p. 9-18. Defienden la vigencia de la norma, entre otros, VALDÉS ALONSO, A., "Conflictos colectivos derivados de la obligación de instalar comedores laborales en las empresas: sobre la controvertida vigencia del Decreto de 8 de junio de 1938 y de la Orden de 30 de junio de 1938", *Relaciones Laborales*, nº 4, 2013, p. 99 y ss., y MONTOYA MELGAR, A. *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 32ª ed., 2011, p. 411.

⁵¹ Vid. STSJ Madrid 15.12.1999 (AS 1999/7229). En este sentido, debe tenerse presente que la facultad para solicitar la instalación de local para comedor se atribuía directamente a los trabajadores sin que cupiera ningún tipo de mecanismo de representación de la parte social, que no era admitido por la legislación laboral del "Nuevo Estado". No obstante, se ha entendido que aunque en la actualidad el comité de empresa representa y defiende los intereses de la totalidad de los trabajadores de acuerdo a nuestro ordenamiento laboral, sigue exigiéndose para la implantación del comedor de empresa las firmas del 50% de los trabajadores a favor de la instalación "*ya que, en definitiva, cuando los reglamentos de 1.938 exigen la firma de ese 50% de trabajadores y no otra cosa, lo que quieren dejar sentado es, como ya dijera las sentencias del Tribunal Central de Trabajo señaladas, que la necesidad de un local de comedor como obligación de la empresa venga avalada por la realidad posterior de su uso efectivo, evitándose así que su instalación y mantenimiento, con el gasto que comportan una y otro, quede en una mera realidad virtual con un uso efectivo rayano en la inutilidad*" (STSJ Madrid 14.12.2000 (JUR 2001/94647).

⁵² STSJ Cataluña 21.12.2007 (AS 2008/1080).

- Ineficacia absoluta basada en su inconstitucionalidad (disposición derogatoria, apartado 3, Constitución Española). La normativa sobre comedores de empresa contraría principios básicos constitucionales como el de libertad sindical, el de negociación colectiva y el de libertad de empresa, así como normas básicas de nuestro ordenamiento jurídico como la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical y el Estatuto de los Trabajadores. Se argumenta que no cabe admitir la aplicación en situación de paz y democracia de normas de guerra dictadas por quien se alzó contra la legalidad vigente con ausencia absoluta de libertades democráticas, normas que están plagadas de paternalismos y disposiciones discriminatorias y que quiebran los principios básicos constitucionales, la Ley y el principio de jerarquía normativa⁵³.

Como se ha adelantado, el conflicto interpretativo quedó cerrado con las dos resoluciones del Tribunal Supremo que confirman la plena eficacia de la normativa franquista sobre comedores. La tesis favorable a la vigencia de la norma, tanto la derivada del Tribunal Supremo como las complementarias aducida por otros organismos judiciales, se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

- No existen fundamentos jurídicos que impliquen la inconstitucionalidad de la norma, pues sus principios inspiradores –dignidad y mejora de las condiciones de trabajo– no se oponen al texto constitucional. Con independencia de la ideología que permea la norma y de cierta terminología empleada por el legislador, la finalidad última de la misma se ajusta a los preceptos constitucionales.
- La norma no ha sido derogada ni expresa ni tácitamente. No se ha producido la derogación *ex. artículo 2.2 Código Civil*, pues no existe norma posterior que derogue expresamente ni que sustituya el contenido de la normativa litigiosa. Tampoco ha operado la derogación tácita. Es más, con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Española han sido dictadas normas de las que se puede deducir razonablemente la vigencia y eficacia del Decreto de 8 de junio de 1938 y de la Orden de 30 de junio de 1938⁵⁴. A juicio del Tribunal Supremo, los principios que

⁵³ STSJ Madrid 13.12.2002 (AS 2003/1966) y Cataluña 21.12.2007 (AS 2008/1080). Estas resoluciones reafirman que la normativa vulnera las bases constitucionales de nuestro actual sistema de relaciones laborales, al no atribuir ningún tipo de papel a la representación de los trabajadores, representación que no tenía cabida en el modelo de la organización del trabajo implantado inicialmente por el régimen franquista.

⁵⁴ Es el caso del artículo 11 del RD 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, que determina que las empresas mineras, "*cuando así proceda según las normas reglamentarias al efecto, vendrán obligadas a habilitar locales para efectuar las comidas y organizar comedores en las condiciones establecidas en dichas normas*". En idénticos términos, la Exposición de Motivos del Real Decreto 1100/1994, de 27 de mayo, por el que se modifican los artículos 5, 35 y 51 del Reglamento del

inspiraron la norma, la dignidad y la mejora de las condiciones de trabajo, se han mantenido y reforzado con posterioridad en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en periodo preconstitucional en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 1971 (artículos 45 y 47); y con posterioridad a la Constitución en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. No cabe invocar la derogación tácita por la normativa de seguridad y salud en el trabajo, pues la obligación de instalar comedores constituye un deber de acción social y no de seguridad y salud, sin perjuicio de que los contenidos preventivos de la normativa franquista hayan sido superados por normas posteriores⁵⁵. A la misma conclusión se llega si se atiende a la normativa internacional aplicable a España. Por una parte, el Convenio nº 155 OIT, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores, de 22 de junio de 1981, ratificado por España el 26 de julio de 1985, y el Convenio nº 148 OIT, relativo al medio ambiente de trabajo, de 20 de junio de 1977, ratificado por nuestro país el 24 de noviembre de 1980. Por la otra, la normativa de la Unión Europea que ha fijado, mediante las correspondientes Directivas, criterios de carácter general sobre las acciones en materia de seguridad y salud en los lugares de trabajo que también conducen hacia la dotación de comedores de empresa, especialmente la Directiva 89/654/CEE, de 30 de noviembre⁵⁶.

Aun así, la vigencia de la normativa no obsta para que su recta aplicación requiera un proceso interpretativo que la adecúe a la realidad en la que deba ser aplicada en los términos del artículo 3 del Código Civil⁵⁷. En este proceso hermenéutico, el término "obrero" debe ser identificado con el de "trabajador en general"⁵⁸, las referencias que hacen las normas a la participación de los trabajadores en la gestión de las obras sociales de la empresa podrían ser entendidas como referidas a las instancias democráticas de participación vigentes en la actualidad, y las distinciones que contiene la normativa por razón de género deben considerarse superadas por el principio de no discriminación *ex* artículo 14 Constitución Española⁵⁹. Es también resultado de este tratamiento interpretativo entender cumplida la obligación de instalar comedores

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, confirma expresamente la vigencia de la normativa sobre comedores dictada en 1938.

⁵⁵ STSJ País Vasco 27.5.2014 (AS 2014/2501).

⁵⁶ SSTs 26.12.2011 (RJ 2012/250) y 19.4.2012 (RJ 2012/5862).

⁵⁷ Precepto que dispone que las normas deben interpretarse "*según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*".

⁵⁸ STCT 18.10.1988 (RTCT 1988/469).

⁵⁹ Vid. BORRAJO DACRUZ, E., "Comedor y local-comedor en las empresas y legislación de guerra", *Actualidad Laboral*, nº 8, 2008, p. 958 y ss.

laborales mediante otros mecanismos alternativos que obedezcan a la satisfacción de las mismas necesidades de manutención, como es el caso de los denominados vales-comida⁶⁰.

5. La necesaria reformulación: a modo de conclusión

Múltiples fueron los motivos que llevaron al bando sublevado a dictar la normativa sobre comedores de empresa en plena guerra civil. Sobre todos ellos, destaca el interés del incipiente régimen autoritario de presentar frente a la población su teórica preocupación por las condiciones de la clase obrera, clase obrera a la que el propio régimen estaba reprimiendo duramente. Las normas sobre comedores no dejaban de ser un instrumento jurídico al servicio de la nueva ideología totalitaria que se pretendía imponer, constituyendo un medio de propaganda de las realizaciones del régimen que buscaba legitimarlo, dotarlo de autoridad y generar consensos entre la clase obrera.

La técnica jurídica empleada por el legislador franquista en la normativa sobre comedores de empresa es poco depurada. Las normas están impregnadas de un fuerte contenido ideológico y cuentan con múltiples indefiniciones, que las presentan en la actualidad como anacrónicas y de difícil aplicación en la práctica. No obstante estos impedimentos, y ante la ausencia de una derogación expresa, la jurisprudencia ha mantenido la vigencia de la normativa tratando de adaptarla mediante procesos exegéticos a nuestro actual marco constitucional. Los procesos interpretativos que han mantenido la vigencia de la norma resultan en muchas ocasiones forzados e incompletos. Ahora bien, los argumentos que ha mantenido la jurisprudencia que entendía derogada la normativa no siempre han sido acertados, pues frente a la ausencia de la derogación expresa no cabe alegar como motivo de ineficacia jurídica que la norma fue dictada en tiempo de guerra o la ausencia de legitimidad del que la dictó. Y ello porque nuestra propia Constitución, en su disposición derogatoria, no deroga toda la legislación del anterior régimen autoritario, sino solo y exclusivamente aquella que no se cohoneste con nuestro orden constitucional a través de un interpretación o ajuste a las disposiciones y principios que emanan de nuestro texto constitucional⁶¹.

Sin cuestionar la eficacia actual de la normativa sobre comedores de empresa, que como se ha visto ha quedado reafirmada por el Tribunal Supremo, cabría plantear la necesidad de su derogación expresa. Con independencia de los argumentos jurídicos que reafirman su vigencia, debe convenirse que mantener una norma dictada en plena guerra civil por el incipiente régimen franquista en un contexto jurídico sustancialmente distinto y con

⁶⁰ Así se deriva del RD 1100/1994, de 27 de mayo, por el que se modifican los artículos 5, 35 y 51 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁶¹ Vid. SSTC 16.6.1982 (RTC 1982/36), 18.2.1983 (RTC 1983/8) y 19.12.1985 (RTC 1985/178).

finalidades que se apartan, cuando no contrarían, de los principios constitucionales, constituye una anomalía que llega a trascender lo jurídico. La adaptación a nuestra realidad jurídica a través de los procesos interpretativos del aplicador de la norma supone una vía excesivamente forzada para salvar la inacción del legislador en esta materia. Partir de que el propósito de la normativa sobre comedores de empresa era reafirmar la dignidad y mejorar las condiciones de la clase trabajadora es desconocer en buena medida los argumentos que llevaron al bando sublevado a dictarla.

Por ello, se hace preciso formular una nueva reglamentación sobre la materia o simplemente derogarla, permitiendo en todo caso a la negociación colectiva regular los comedores de empresa, cuestión estrechamente ligada con la ordenación de la jornada. Una opción ésta que se ajusta mucho más a nuestro actual sistema constitucional de relaciones laborales y a los principios de autonomía colectiva, negociación colectiva y libertad de empresa. Este proceso jurídico depurativo se hace más necesario si cabe en el caso de una normativa como la analizada que solo puede entenderse parcialmente eficaz –y con muchos matices– y que contiene prescripciones declaradas vigentes y otras disposiciones que se han visto claramente superadas por normas posteriores, como los aspectos referidos a la seguridad y salud en el trabajo o a la participación de los trabajadores en la empresa.

Salvar con artificiales procesos interpretativos el olvido o la desidia del legislador en esta materia, no hace sino generar situaciones de inseguridad jurídica y perpetuar una legislación que, en último término, es reflejo de un sistema de relaciones laborales anacrónico y autoritario felizmente ya superado.

Fecha recepción: 12.11.2015

Fecha aceptación: 24.11.2015