

**LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL
ORDENAMIENTO LABORAL: EN PARTICULAR, EN
LO REFERENTE A REGULACIÓN DE CONTRATOS DE
DURACIÓN DETERMINADA POR RD 2720/1998,
DE 18 DE DICIEMBRE
STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 19 de
junio de 2000 (Ar. 6242)**

JOSÉ MANUEL DE SOTO RIOJA*

SUPUESTO DE HECHO: La "FIAB" (Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas), interpuso recurso contencioso-administrativo, en fecha 2 de marzo de 1999, contra el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, (que desarrolla el art. 15 del TRET, en materia de contratos de duración determinada) en concreto contra el artículo 3. 2 d) (precepto incluido en el grupo dedicado a la regulación del contrato eventual por circunstancias de la producción), solicitándose la suspensión de la ejecutividad de la expresión "por una única vez"¹, referente al límite de prórrogas establecido, por constituir una extralimitación reglamentaria y suponer una restricción ilegal al contenido del art. 15.1 b) del TRET.

Por su parte, el Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, solicita la desestimación del recurso contencioso administrativo, por estimar falta de legitimación activa en al asociación patronal recurrente (cuestión ésta denegada por el Tribunal por Auto de 15 de septiembre de 1999), y subsidiariamente la confirmación íntegra de la disposición reglamentaria recurrida.

RESUMEN: El Tribunal Supremo, desestima la excepción de falta de legitimación activa de la patronal recurrente, alegada por el Abogado del Estado,

* Profesor Asociado. Departamento Anton Menger, área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹ El Art. 3, 2 d) establece: "En caso de que el contrato eventual se concierte por un plazo inferior a la duración máxima legal o convencionalmente establecida, podrá prorrogarse mediante acuerdo de las partes, por una única vez, sin que la duración total del contrato pueda exceder de dicha duración máxima".

entrando a conocer del fondo del recurso contencioso-administrativo. Recurso que es desestimado por el Tribunal, por entender que no queda probada, de un lado la posible extralimitación reglamentaria por parte del Gobierno, a la hora de elaborar la norma reglamentaria impugnada, alegada por la patronal recurrente; y de otro lado, tampoco entiende probado que haya sido incumplido el trámite de elaboración de la norma reglamentaria, en cuanto que una pequeña modificación introducida con posterioridad a la emisión del dictamen por el Consejo de Estado y la consulta previa a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, modificación considerada no sustancial, no vulnera la normativa vigente.

ÍNDICE

1. Consideraciones previas
2. Potestad reglamentaria en el ordenamiento laboral
3. Dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de reglamentos
4. Legitimación para impugnar reglamentos
5. Conclusiones

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Omitiendo el fundamento jurídico 4º de esta Sentencia, objeto de estudio, en el que se justifica la desestimación del recurso contencioso-administrativo, los fundamentos de ésta giran en torno a la ordenación realizada en el índice señalado arriba, si bien, el que estas líneas escribe ha entendido necesario invertir el orden de los fundamentos, mejor sería decir de su estudio, para tener una visión más clara de la misma. Se parte en primer lugar de la inexistencia de extralimitación en la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo (fundamento jurídico 3º). Una vez delimitada la legalidad de la norma, esta se reafirma con la demostración de la innecesariedad de la emisión de un nuevo dictamen, por parte del Consejo de Estado, cuando el texto final, modifica de manera no sustancial, el proyecto sobre el cual recayó el mencionado dictamen (fundamento jurídico 2º). Por último, se reconocerá la legitimación de la parte recurrente para impugnar la norma pretendida, pues como queda probado, ésta posee un interés legítimo y directo que le habilita para ejercer la acción (fundamento jurídico 1º).

2. POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO LABORAL

El papel que hoy en día juega el reglamento dentro del ordenamiento laboral español, no alcanza, desde luego, la importancia que tuvo durante el régimen de la dictadura franquista². Teniendo en cuenta, de un lado, el estableci-

² Por toda la doctrina es asumida esta situación real. Por todos Martín Valverde, Rodríguez-Sañudo, García Murcia, Derecho del Trabajo, Tecnos, Madrid, págs. 109 y ss.

miento de numerosas reservas de Ley en materia laboral por la propia Constitución, y por otro, el reconocimiento de la autonomía de las partes, a través de la negociación colectiva, poco margen queda para que el Ejecutivo pueda ejercer su potestad reglamentaria. Pero en materia de condiciones de trabajo y empleo, tema que nos ocupa, y otras (relaciones laborales de carácter especial o procedimiento electoral de representantes unitarios), ha sido el propio ET el que ha habilitado al Gobierno para que desarrolle normativamente esas materias, ejerciendo, de esta manera, su potestad reglamentaria. Es lo que la doctrina ha venido en llamar “deslegalizaciones”³ o remisiones normativas, admitiéndose la presencia de los llamados reglamentos ejecutivos o de desarrollo.

Cosa distinta sería que el ET no hiciese referencia alguna a las posibles modalidades de contratación temporal. Estaríamos entonces ante un reglamento autónomo, contrario a la reserva de Ley establecida en la Constitución en su art. 35.2, (y otros preceptos) reglamento que, prácticamente, no tiene cabida en el ordenamiento jurídico-laboral, salvo los llamados reglamentos laborales de “necesidad”⁴ (el acto de extensión de convenios colectivos y las ordenanzas laborales de “emergencia”)

Por todos es sabido que la Constitución establece numerosas reservas de Ley en materia laboral, art. 28. 1 y 2 (libertad sindical y derecho de huelga), art. 37 1 y 2 (negociación colectiva y conflictos colectivos), todas reservas en el campo de las relaciones colectivas de trabajo. Pero ha sido el propio ET, y no la Constitución, el que ha limitado el poder reglamentario autónomo en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, no teniendo más cabida aquí que los reglamentos ejecutivos o de desarrollo⁵.

El “exceso reglamentario”, o la extralimitación del Gobierno en materia reglamentaria, constituye el segundo motivo de nulidad (o anulabilidad) de la norma impugnada, al entender, la parte recurrente, que la limitación de las posibles prórrogas de los contratos eventuales, a una única vez, es contraria al contenido del art. 15.1 b) del ET (según redacción dada por la Ley 63/1997, de 26 de diciembre), al no establecer éste nada al respecto, y por lo tanto, se vulnera, siempre según el recurrente, la reserva de ley en relación con la condiciones de trabajo, en este caso de contratos de trabajo, recogida por el art. 35.2 de la Constitución.

Resulta curioso que la patronal recurrente argumente su motivación para exigir la nulidad, o anulabilidad, de la expresión “por una única vez” en esa reserva de ley constitucional, pues no se impugna el contenido íntegro del párrafo d) apartado 2 del artículo 3 del RD 2720/1998 de 18 de diciembre, sino sólo esa limitación a una sola prórroga. Si existiese tal extralimitación o exceso reglamentario, lo sería de todo el precepto, del 3.2 d) en su conjunto, pues

³ Entre otros, Martín Valverde et al. Op. Cit. Pág. 110; Valdés Dal-Re, Fernando, “La potestad reglamentaria en el ordenamiento español”, Revista Española de Derecho Constitucional, Núm. 26. Mayo-Agosto 1989. Pág. 78.

⁴ Vid. Valdés Dal-Re, Op. Cit. Pág. 81 y ss.

⁵ Vid. Ibidem, Op. Cit. Pág. 74.

nada establece el art. 15.1 b) del ET en relación a la posibilidad de prorrogar esta modalidad contractual, cosa que sí hace el precepto impugnado, a través de una norma de rango reglamentario, reglamento que no hace más que desarrollar el contenido del art. 15 ET en relación con los contratos de duración determinada (obra o servicio determinado, eventual por circunstancias de la producción e interinidad), reglamento claramente de desarrollo, y no autónomo. Uno tiene la sensación de no ver clara la motivación de extralimitación reglamentaria argumentada por la entidad recurrente, pues de un lado, parece que se le está diciendo al poder ejecutivo que se exceda en su potestad reglamentaria, en cuanto que se admite la posibilidad de establecer prórroga del contrato, pero, de otro lado, a su vez se le acusa de extralimitarse cuando la posibilidad de prórroga se circunscribe a una única vez. Como suele decirse, o todo o nada, cabría aquí el exceso en el todo pero no en la parte, y no es eso lo que precisamente ocurre.

Como establece el TS en el FJº 3º de esta Sentencia, la tesis mantenida por la parte recurrente *"comporta una extensión excesiva de la reserva de Ley derivada del art. 35.2 de la Constitución, pues una cosa es que el estatuto de los trabajadores se regule por ley, como exige dicho precepto constitucional, y otra bien distinta es que se reserve a norma de dicho rango cualquier aspecto que se refiera al contrato de trabajo; o, dicho en otros términos, con independencia de la posibilidad o no de reglamentos autónomos o independientes en el ámbito de las relaciones laborales, lo que no puede negarse es la admisibilidad de un desarrollo reglamentario en sentido estricto, completando los aspectos del texto legal, dentro del ámbito de las posibilidades que éste ofrece, para lo que el Gobierno está habilitado tanto en virtud de lo dispuesto en la Disposición final quinta LET, como de lo establecido en la Disposición final 1ª de la Ley 63/1997, de 26 de diciembre"*. Por lo tanto, la reserva de Ley aducida no estrangula el posible desarrollo reglamentario de la norma laboral, y en concreto de esta que nos ocupa, del art. 15 ET.

Teniendo en cuenta que el art. 15. 1 b) del ET establece la causa del contrato, la duración máxima, la posibilidad de ampliación de esa duración máxima y del período a computar por la negociación colectiva, etc..., sin embargo nada dice de posible o posibles prórrogas. Es aquí donde la norma reglamentaria abre tal posibilidad. Opción obviada por la Ley, en su actual redacción, pero ya recogida en la norma reglamentaria previa, el RD 2546/1994, de 29 de diciembre, que en su art. 3.2 b) establecía la posibilidad de prórroga expresa. Por lo tanto, el Gobierno podía haber negado la existencia de prórroga alguna, rescatar la prórroga forzosa, haber silenciado la materia, o como ha hecho, establecer tal posibilidad, pero con carácter excepcional, con una única posibilidad.

Este posicionamiento del Ejecutivo, al establecer esa posible única prórroga del contrato eventual por circunstancias de la producción, es acorde con la política de empleo vigente, tendente al fomento de la contratación indefinida y a la desaparición paulatina del recurso a la contratación temporal. Sin embargo, la parte recurrente entiende que con la limitación a una sola prórroga se impide la consecución del fin de estabilidad en el empleo y evitar, de esa manera, la

precariedad, objetivo perseguido por la norma. Se alude de contrario a las estadísticas laborales⁶, que, según la recurrente, demuestran que el establecimiento de una única prórroga lleva a la realización de más contratos eventuales de menor duración, mientras que si no existiera limitación alguna en cuanto a las prórrogas, quedaría estabilizado un contrato, precario de por sí, como el eventual. No obstante, el TS, en el FJº 3º, previa advertencia de la carencia de virtualidad jurídica de la tesis mantenida por la recurrente, establece que *"...aunque fuera cierta la afirmación de que resulta inidónea la previsión combatida para el logro de la finalidad supuestamente perseguida por la política de empleo ello, por sí sólo, no podría ser considerado como motivo jurídico determinante de la invalidez del precepto, con independencia de que también resulta explicable y lícito que se tienda a evitar una excesiva rotación en la contratación eventual; esto es, con la única prórroga puede pretenderse que no existan numerosas e injustificadas interrupciones o soluciones de continuidad en la siempre breve duración del contrato contemplado, de manera que se dote a éste de algún grado de continuidad lo que es, sin duda, una finalidad plenamente legítima"*.

Ha quedado claro que la potestad reglamentaria del Gobierno, ha sido ejercida en este caso de acuerdo con el respeto a la Ley y la Constitución, y que el precepto objeto del recurso se ha limitado a desarrollar el contenido del art. 15 1 b) ET, incluyendo la posibilidad de establecer una única prórroga, algo que, si no en los mismos términos, ya se establecía en la norma reglamentaria anterior, por lo que no debe entenderse que se haya producido un "exceso reglamentario" o extralimitación reglamentaria por parte del poder ejecutivo.

Sin embargo, y dejando al margen la cuestión debatida sobre el posible "exceso" reglamentario, cabe hacerse una pregunta, ¿qué intención tiene el Gobierno al establecer la posibilidad de prorrogar por una única vez el contrato eventual?. Con ello no se soluciona el problema de la contratación precaria, pues cualquier empresario una vez agotado el contrato, y su prórroga, puede dar de baja al trabajador y al día siguiente darlo de nuevo de alta y de esta manera mantener, siempre sin agotar la duración máxima del período en que contratar de manera eventual, al trabajador en el mismo puesto de trabajo, multiplicándose de esta manera el trabajo burocrático con las correspondientes altas y bajas en la Seguridad Social.

3. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

En el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos, como es el caso que nos ocupa, constituye requisito preceptivo e indispensable la emisión,

⁶ Vid. Página Web del INEM, www.inem.es. Se observa como a noviembre de 2000, del total de 1.375.390 contratos de trabajo, registrados en la Oficina Pública de Empleo, sólo en el sector de la industria, donde se encuadra la patronal recurrente, casi la mitad, un total de 649.731 fueron contratos eventuales por circunstancias de la producción.

por parte de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de un dictamen (según establece el art. 22.3 de la L. O. del Consejo de Estado 3/1980 de 22 de abril), dictamen que salvo indicación contraria de la Ley, no tiene carácter vinculante, art. 2.3 de L.O.C.E.

Precisamente, es en este punto en el que se basa la parte recurrente para argumentar el primer motivo de nulidad, o anulabilidad, del precepto reglamentario, o mejor sería recordar de la expresión "por una única vez" del art. 3.2 d) del RD 2720/1998, de 18 de diciembre. Al efecto, se expone que se ha omitido a la hora de elaborar el precepto del procedimiento establecido, el dictamen del Consejo de Estado y el informe de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas, vulnerándose lo establecido en el art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) en relación con el art. 86.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), pues se ha privado, tanto a una como a otras, de emitir su parecer en cuanto a la posibilidad de prorrogar el contrato, en concreto en cuanto al número de posibles prórrogas, o de la viabilidad de la misma.

El Consejo de Estado, es, según establece el art. 107 CE, el supremo órgano consultivo del Gobierno que actúa con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, no formando parte de la Administración, sino más bien, se configura como un órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución diseña, STC 56/1990 de 29 de marzo (RTC 1990/56).

El propio Tribunal Supremo en el FJº 2º de esta sentencia, y recordando otra Sentencia del mismo de 16 de julio de 1996 (Ar. 6428), establece que el Consejo de Estado en el ejercicio de su función consultiva, "... ha de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines; y de esta función genérica se derivan, tres importantes aspectos de su función: auxiliar a la autoridad consultante a los efectos del ejercicio de su competencia; ser garante de que la autoridad consultante actuará en los términos del mandato contenido en el artículo 103 CE (servir con objetividad los intereses generales) y constituir, en cierto modo, un control que tiene su expresión en un dictamen que debe revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración".

Sin embargo, cuando se trata de elaborar disposiciones reglamentarias, sin menospreciar las otras funciones indicadas, alcanza mayor relevancia la relativa a la garantía de legalidad de la norma que se está elaborando, o lo que es lo mismo, el control jurídico «ex ante» de la legalidad de la norma reglamentaria, en términos de STS de 14 de octubre de 1996 (Ar. 8651), y sin perjuicio, del posible control jurisdiccional.

La jurisprudencia, ha exigido siempre, y con especial rigor el cumplimiento del trámite de dictamen, apreciando la nulidad de la norma reglamentaria

dictada sin su cumplimiento, entre otras SSTS de 31 de mayo de 1986 (Ar. 4603), 15 de junio de 1983 (Ar. 3527), etc... No obstante, y a pesar de que, a raíz de una Sentencia del mismo Tribunal, de 7 de mayo de 1987 (Ar. 5241), que sostuvo una cierta desvalorización de la omisión del expresado dictamen, al poder ser sustituida su falta, precisamente, por el control judicial posterior⁷, en atención al principio de economía procesal, esa línea jurisprudencial ha coexistido con aquella que haciendo valer los viejos criterios, seguía declarando la nulidad de pleno derecho de la norma reglamentaria cuando se hubiese omitido el dictamen del Consejo de Estado⁸.

Ante tal desavenencia jurisprudencial, se requería por parte del propio Tribunal una clarificación de posturas al respecto, así la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo, en Sentencias de 10 de mayo y 16 de junio de 1989 (Ar. 3744 y 3750), vino a reponer en su lugar y sus funciones al Órgano Consultivo al establecer que "...cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al Derecho. No es correcto pues volatilizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurado en el artículo 106 CE, casi siempre casuística o fragmentario y siempre eventual. La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar, en lo posible, la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria". Esta doctrina ha tenido continuidad en sentencias posteriores SSTS de, 20 de enero de 1992 (Ar. 622), 8 de julio de 1994 (Ar. 5677) y 3 de junio de 1996 (Ar. 4923), aunque no deja de hacerse alguna referencia al principio de economía procesal, STS de 25 de febrero de 1994 (Ar. 6352), que tiene, sin duda, trascendencia en este ámbito, pero no para subsanar la omisión de trámites que no han tenido lugar en la vía administrativa, sino para evitar la innecesaria retroacción de los mismos cuando aparece evidente su inutilidad.

De igual manera, la jurisprudencia ha venido reconociendo que en el trámite de elaboración de disposiciones generales, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 105 a) de la CE y 130.4 de la LPA, debe concederse audiencia previa a las organizaciones o asociaciones interesadas reconocidas por la Ley (en el caso que nos ocupa Sindicatos y Asociaciones Empresariales más representativas), siendo muy numeroso el pronunciamiento jurisprudencial al respecto, destacando de todas y, por todas, la STS de 1 de octubre de 1988 (Ar. 7602), la cual con respecto a la concesión de una nueva audiencia, siendo preceptivo pero no vinculante el informe del organismo consultado, destaca que "...la no concesión de un segundo trámite de audiencia no puede decirse, con carácter general, que sea productora de indefensión, por corresponder al Gobierno la facultad decisoria en orden a la definitiva redacción de la dispo-

⁷ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, en Jiménez-Blanco, Ortega Álvarez y Parejo Alfonso, Manual de Derecho Administrativo, Vol. 1, Ariel, Barcelona, pág. 203.

⁸ Por todas STS de 30 de noviembre de 1988 (Ar. 10155).

sición general, que oportunamente conoció el criterio mantenido por el organismo consultado”.

En consecuencia, después de todo lo expuesto, queda claro que tanto el dictamen del Consejo de Estado, como la consulta previa a las organizaciones representativas de intereses afectados por la norma, siempre con carácter previo, son necesarios, so pena de incurrir la norma reglamentaria en nulidad de pleno derecho, sin perjuicio del principio de economía procesal.

Claro que en el caso que nos ocupa, tanto el dictamen como la consulta previa se cumplieron. Tanto el Consejo de Estado, que emitió su dictamen, como las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas⁹, (CC OO, UGT, ELA-STV, CIG, CEOE Y CEPYME) que fueron objeto de consulta, por parte del ejecutivo, hicieron que el trámite de elaboración de la norma reglamentaria se ajustara a Derecho. No obstante, la posibilidad de establecer una prórroga sobre el contrato, recogido en el art.3.2 d) del RD 2720/1998, que es objeto del recurso, no estaba incluida en el proyecto de Real Decreto examinado por el Consejo de Estado y remitido para su consulta a los Sindicatos y Asociaciones Empresariales más representativos.

La jurisprudencia entiende, que una vez informado un proyecto de norma reglamentaria por el Consejo de Estado y evacuado el trámite de audiencia, si se produce una modificación sustancial en el proyecto informado, o adición relevante, éste debe ser sometido de nuevo al trámite de dictamen previo y audiencia. Visto desde otra perspectiva, el TS, en numerosas Sentencias, entre las que destaca la de 17 de enero de 2000 (Ar. 263) establece que “...cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria tanto una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado como una nueva audiencia de las entidades representativas de intereses; de manera que, en tales casos, las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad o anulabilidad de la norma aprobada”.

En el caso que nos ocupa, el TS, en el FJº 2º de la Sentencia, entiende que el art. 3.2 d) del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, único precepto impugnado y que no fue objeto del dictamen del Consejo de Estado o de la previa audiencia, no supuso “...una alteración sustancial del proyecto inicial, atendiendo a las dos perspectivas en que,...., cabe ser considerado; esto es, tanto desde un punto de vista relativo, por la innovación que supone con respecto al texto considerado por el Organismo consultivo y contemplado en la elaboración inicial del proyecto, como, desde un punto de vista absoluto, por su importancia intrínseca”.

En términos relativos, la modificación sufrida por el proyecto de norma reglamentaria, consiste exclusivamente en la especificación del art. 3.2 d) de la posibilidad de establecer una prórroga en el contrato eventual siempre que se

⁹ Según establecen los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, y la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores.

respete la duración máxima, legal o convencional, del contrato. En términos absolutos, debido al mínimo alcance de la modificación, no se requiere la reiteración de trámites, teniendo en cuenta que la cuestión general con la que podría estar ligada (la reserva de Ley establecida en el art. 35.2 CE) fue objeto de especial consideración en el informe del Consejo de Estado. En consecuencia, se puede concluir diciendo que los trámites del preceptivo dictamen y de la consulta se han cumplido, sin que la modificación introducida a posteriori requiriera un nuevo trámite de informe y consulta, como viene señalando reiterada doctrina jurisprudencial del TS¹⁰.

4. LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR REGLAMENTOS

El FJº 1º de la Sentencia que es objeto del presente estudio, está dedicado, íntegramente, a la cuestión relativa a la legitimación activa de la patronal recurrente para interponer el presente recurso contencioso-administrativo. Por parte del Abogado del Estado fue alegada esta excepción, en el escrito de contestación a la demanda, solicitándose la desestimación, por entender que la entidad recurrente, en relación con la disposición impugnada, art. 3.2 d) (sobre la posibilidad de establecer una prórroga en el contrato eventual por circunstancias de la producción), carece de un interés directo, legítimo personal y actual, razonando esta pretensión en que tanto el precepto impugnado, como el Real Decreto, en general, tienen una proyección y unos destinatarios generales e indiferenciados, puesto que la posibilidad de acudir a una contratación temporal y, en concreto a un contrato eventual por circunstancias de la producción, está al alcance de cualquier empleador o empresa, por lo que, la entidad recurrente se diluye en el conjunto de los numerosos y posibles empleadores. Sin embargo, esta pretensión fue desestimada por el TS, por auto de 15 de septiembre de 1999, denegando la suspensión del proceso, por estimar que la parte recurrente sí gozaba de legitimación activa para ejercer la acción procesal.

Para la interposición del recurso directo, (la técnica más importante para el control de los reglamentos ilegales pues a través de la misma se ataca frontalmente el reglamento solicitando su anulación¹¹), están legitimados directamente los particulares, pues las limitaciones a la legitimación activa que imponía la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1956, fueron declaradas contrarias al derecho a la defensa que reconoce el artículo 24.1 de la Constitución, por STC de 28 de noviembre, (RTC 1985/160), y como señala el propio TS en el FJº 1º de esta sentencia comentada, “Quedó ya definitivamente esclarecido, y hoy resulta del propio tenor del art. 19. 1 a) y b) de la LJCA¹², que el

¹⁰ Por todas, STS de 10 de noviembre de 1997 (Ar. 8584).

¹¹ Vid. Parada, Ramón. Derecho Administrativo, I, Parte General. Marcial Pons, Madrid, 8ª Edic. Pág. 73.

¹² Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ley 29/1988, de 13 de julio.

interés legitimador para la impugnación de dichas disposiciones generales es el interés legítimo bastante para el ejercicio de la acción administrativa; y, en concreto, respecto de las asociaciones y entidades es suficiente que resulten afectados los intereses legítimos colectivos para cuya defensa estén legalmente habilitadas”.

Queda claro entonces que por parte de la entidad recurrente, la “FIAB”, sí existe un interés legítimo bastante para interponer el recurso contencioso-administrativo, y que si bien esta modalidad contractual, eventual por circunstancias de la producción, no es exclusivo de este sector de actividad, industrias de alimentación y bebida, sí es típico de la actividad estacional propia de este tipo de industrias, por lo que no cabe negar la requerida legitimación activa, para interponer el recurso, a la patronal recurrente, estando pues legitimada para impugnar la norma reglamentaria y por ello solicitar la nulidad de la misma.

Como establece el propio TS “...no cabe desconocer, como resulta de la realidad social y de las propias estadísticas...”, es quizás en este sector de la industria de alimentación y bebidas donde se tiende con más frecuencia a la contratación temporal, a través del contrato eventual por circunstancias de la producción, y de seguro que se nos viene fácilmente a la cabeza múltiples ejemplos, como la elaboración de productos típicamente navideños, en los que la producción se multiplica en los meses anteriores a la Navidad, o la elaboración de productos de gran consumo en la temporada estival, como son los helados, granizados o refrescos, temporada en la que la producción se multiplica, o la elaboración de productos derivados del cerdo, que tienen su temporada cumbre de elaboración en los meses de invierno, sin olvidarnos de las industrias conserveras, de pescados, hortalizas, frutas, etc..., tan ligadas a la temporada de recolección de esos productos. En definitiva, que estas industrias recurren masivamente a esta modalidad contractual, es un hecho fácilmente demostrable, y que por ello, es claramente constatable la existencia de un interés legítimo para interponer, la patronal que las representa, un recurso contencioso-administrativo, como es el caso que nos ocupa.

5. CONCLUSIONES

La Sentencia comentada, viene a reafirmar que la potestad reglamentaria del Gobierno en materia laboral, queda circunscrita al reglamento ejecutivo, o de desarrollo, siempre que tal posibilidad sea encomendada al poder ejecutivo por la Ley laboral, y que en relación con la contratación laboral, o mejor dicho, sobre modalidades contractuales de carácter temporal, la norma laboral vigente habilita al Gobierno para su desarrollo reglamentario, siempre y cuando se respeten los límites de la habilitación y sobre todo los impuestos por la misma Ley y la Constitución.

En cuanto al procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, y en concreto de los reglamentos ejecutivos, la Sentencia corrobora la línea jurisprudencial, por la cual, de un lado, la omisión del trámite de dictamen por parte

del Consejo de Estado, y el sometimiento a consulta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (en cuanto a reglamentos ejecutivos laborales), son requisitos previos que deben ser observados por el Gobierno a la hora de tramitar una norma reglamentaria para evitar de este modo la nulidad de pleno derecho de la norma; de otro lado, también sigue esta Sentencia la doctrina del propio TS, en cuanto a considerar innecesario un nuevo trámite de informe y consulta, del Consejo de Estado y organizaciones sindicales y empresariales más representativas, cuando queda modificado el proyecto de norma reglamentaria, siempre que dicha modificación no sea sustancial.

Por último, debe quedar aclarada la cuestión sobre la legitimación activa de la parte recurrente a la hora de interponer un recurso contencioso-administrativo contra una norma reglamentaria, con la acreditación de tenencia de un interés legítimo bastante, como mantiene esta Sentencia, siguiendo la línea jurisprudencial mantenida, tanto por el Tribunal Constitucional, como por el Supremo, y ratificada en la nueva redacción del art. 19 1. a) y b) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.