

Sinzheimer, Hugo, El Desarrollo de la Legislación Laboral en Alemania, 1920.

Traducción al español de Hjalmar Newmark Díaz hjalmarnewmark@gmail.com

El desarrollo de la legislación del trabajo en Alemania antes de la guerra estaba dominada por el principio que la relación de empleador a empleado no es simplemente un asunto privado entre estas partes sino un problema de asunto público también. Sobre esta aplicación la formación de las condiciones de trabajo estaba crecientemente sacado de la jurisdicción privada, que sigue el libre albedrío del individuo, y lo hace sujeto de la regulación social: existían dos órganos de la voluntad social que hacían estas relaciones contractuales el sujeto de la regulación social — el Estado y las organizaciones del trabajo.

La interferencia del Estado en el libre juego de las fuerzas sociales en el dominio del trabajo en Alemania antes de la guerra es bien conocido. Esta interferencia aparece particularmente en las tres grandes promulgaciones de legislación que crean la protección de los trabajadores, para la garantía del salario y la seguridad de los trabajadores. La protección de los trabajadores puede ser rastreada de vuelta a la idea que el poder de trabajo del hombre no solo es un activo individual sino social. Por lo tanto, es deber del derecho retirar el control de este activo de una jurisdicción sin trabas del empleador y aun del control del trabajador mismo, por la fuerza si fuera necesario. En innumerables leyes, que constituyen un desarrollo jurídico continuo, la vida, salud y moral del trabajador, especialmente en el dominio de la industria, ha estado garantizado contra los peligros de su ocupación y en ciertas industrias las horas de trabajo, especialmente para mujeres y niños, han sido limitadas por el derecho.

El salario garantizado está basado en la creencia en la función económica de los salarios. La demanda de salario de los trabajadores difiere de las otras demandas. Su salario es el fundamento de su existencia. Por lo tanto, se necesitan medidas del derecho para garantizar al trabajador su salario no disminuido, en tanto la demanda por salarios no puede quedar atrapada. La ley de salario de 1869 determinó la indivisibilidad de los salarios. De acuerdo a esto, toda demanda de salarios bajo 1500 marcos al año es no es divisible. Hoy el límite ha sido elevado a 2500 marcos al año. Las promulgaciones jurídicas que se refieren a la garantía del salario estipulan que aparte, de ciertas deducciones prescritas en interés del mismo trabajador, el empleador no puede hacer deducciones de los salarios, en tanto es indivisible. Así, el empleador no puede, en general, contra demandar por el salario. Además, el salario del trabajador industrial debe ser pagado en dinero. La retención o pérdida del pago con el fin de compensar por pérdidas en razón a la ruptura de contratos por parte del trabajador no puede exceder una semana de paga.

El seguro de los trabajadores comprende seguros estatales en contra de peligros de enfermedad, accidente e invalidez. Asegura además una pensión por vejez. A través de la Ley de seguridad social de 1913 los empleados asalariados están asegurados de manera similar, en tanto no están bajo la normatividad de los trabajadores. La demanda del trabajador y el empleado asalariado no están vinculadas como demanda de seguridad ordinaria, sino que es una demanda de protección estatal (*Fürsorge*). Aquí la labor del trabajador no es solo una contribución del empleador, sino también la vida social de la comunidad. A través de su contrato, el trabajador sirve al empleador directamente, pero también a la sociedad indirectamente; por lo tanto el deber de la sociedad es dar al trabajador un equivalente en retorno. Este equivalente es la protección en los casos llamados.

El control social del trabajo a través de la organización de los trabajadores encuentra su expresión en los acuerdos de salario (*Arbeitsstarifverträgen*). Expresan el pensamiento que no solo un individuo sino todos los trabajadores en un acuerdo están interesados en las condiciones de la labor económica, y que, por lo tanto, la determinación las escalas salariales

no pueden ser confiadas a individuos, sino que debería ser un asunto de negociación colectiva. La lucha por el derecho sin restricciones a organizar yace en la base de las luchas políticas alemanas. Sin duda, a través del artículo 152 de la ley de regulaciones nacional del comercio (*Reichsgewerbeordnung*), se prohíben todas las prohibiciones contra las combinaciones industriales, para que solos sirvientes y ciertas clases de trabajadores rurales cercanamente relacionadas a los sirvientes aun les falte el derecho a organizarse. La práctica de las cortes y las mesas de control, sin embargo, basadas en el artículo 153, que provee sanciones especiales para el intento por parte de las organizaciones de forzar a extraños a la organización a unirse, era tal que el derecho a organizarse existía solo en la letra de la ley. Esto era especialmente cierto en el trato de la huelga. Aunque, los sindicatos tuvieron éxito aun antes de la guerra en aplicar el principio de acuerdos salariales en muchas industrias. Sin duda, grandes industrias con muy pocas excepciones no estaban afectadas por el desarrollo anterior a la guerra. La autocracia social de los capitanes de la industria, que siguieron los métodos de la política autocrática del “kaiserdom”, superada por la revolución, fueron capaces de detener exitosamente el principio de negociación colectiva. Por lo tanto, no fue sorpresa que muchas fuertes tensiones sociales existieran en Alemania cuando se desató la guerra. El principio social de protección de los trabajadores a través del derecho no era suficiente para hacerse cargo de los intereses colectivos de la labor dependiente. Además el trabajo de bienestar por parte del Estado del trabajador alemán demandaba una voz, tanto individual como colectivamente, no solo políticamente en los asuntos de la relación, sino social en sus relaciones como trabajadores.

II

La guerra no solo destruyó las vidas humanas en las zonas de conflicto, sino causo ruina de los trabajadores tras las líneas en miles de formas. La protección social que daba del Estado antes del incremento ferviente necesitó de producción. Muchas regulaciones diseñadas para proteger al trabajador fueron suspendidas. Era explotada la fuerza de trabajo de las mujeres y niños hasta el máximo, el día laboral era intolerablemente largo. Los efectos de esta “libertad” social eran los más mortales porque no era una posible una compensación en la esfera del consumo por la pérdida de la fuerza de trabajo en la esfera de la producción. Aquí yacen los fundamentos para el terrible cansancio del pueblo alemán que ocurrió después de la gran derrota. Por otro lado, allí se desarrollo el germen de las transformaciones sociales que encontramos después de la guerra.

Al principio las combinaciones de trabajadores eran reconocidas más y más. Tuvo que prevenirse huelgas. Suprimirlas por medio de la fuerza era difícilmente posible y era políticamente poco prudente. Las uniones sindicales probaron ser miembros necesarios de la vida económica y social de la comunidad. Se hizo claro que sus funciones eran de naturaleza constructiva y no destructiva. En estos momentos de estrés político las autoridades las tomaban en cuenta, porque el comportamiento de las masas dependía ampliamente en la actitud del gobierno hacia los sindicatos. Así vemos cómo la influencia política de los sindicatos creció durante la guerra. El control policial de las organizaciones del trabajo fue disminuido al ya no considerarlas como organizaciones políticas. Se abolió el párrafo mencionado arriba. Bajo estas circunstancias el método de acuerdos pacíficos entre sindicatos y empleadores gradualmente llego a ser el más usado. Los acuerdos salariales entraron en campos en los que antes de la guerra eran dictados unilateralmente por parte del empleador. Los acuerdos salariales se volvieron el punto de partida para el desarrollo de la legislación laboral al producir una regulación a través de negociaciones del contrato de trabajo que el derecho no era capaz de ofrecer.

Además, encontramos que durante la guerra una nueva idea penetró la legislación laboral, una idea para la cual, sin duda, la consciencia pública estaba preparada y que había sido llevada a

cabo en los acuerdos salariales, pero que aun no recibía un reconocimiento jurídico — una idea que tenía un significado de amplio alcance para un periodo posterior. Durante la guerra los empleados de los grandes negocios demandaron una voz en la redacción de los salarios de los contratos. Esta demanda empezó con el nuevo poder que el servicio auxiliar de derecho (*HilfsDienstGesetz*) había creado. Esta ley ordenaba que todos los hombres de menos de 60 años trabajaran en interés de la producción de la guerra. Los trabajadores perdían su libertad del contrato de trabajo ya que no les era permitido la oportunidad de cambiar su lugar de empleo a voluntad, sino que estaban forzados a permanecer, a menos que pudieran mostrar alguna razón especial para dejarlo. Este principio de vincular al trabajador a su lugar de trabajo necesitaba una válvula de seguridad. Esta fue creada por la introducción obligatoria de los comités de trabajadores a los que se les garantizaban ciertos derechos. Antes los comités de trabajadores eran obligatorios por derecho solo en las operaciones mineras. Mientras existían otros comités no tenían derechos efectivos o prácticos de cooperar con sus empleadores. Ahora se han hecho obligatorios en todas las empresas. Su deber era solucionar controversias entre empleadores y empleados en la industria. Si fallaban en producir un acuerdo, entonces los comités de arbitraje, creados por industrias individuales en diferentes lugares, iban a producir la decisión final. Estos comités eran los antecesores de los posteriores concilios de trabajo (*Betriebsräte*). Mientras la protección social del empleado era así disminuida durante la guerra, la autodeterminación social del trabajo y el empleado asalariado ganaron asiento en los establecimientos industriales a través de las organizaciones de trabajadores. La autocracia del empleador era, por lo tanto, ya superada antes que empezara la revolución.

III

La revolución apresuró el desarrollo de la legislación laboral y maduró nuevas formas de Constituciones del trabajo (*Arbeitsverfassung*). Como principio, la naturaleza del acuerdo de salarios siguió inmóvil, pero su contenido y su carácter estaban esencialmente influenciados por la corriente de la revolución y sus consecuencias. Esto es auto-evidente porque los resultados prácticos de la revolución eran aumentar la influencia de las clases trabajadoras en el Estado y en la vida económica de la nación, un movimiento que no está de ninguna forma en su final. Este fenómeno está evidenciado por el hecho que ninguna revolución política es ya posible hoy sin mayores alcances sociales.

Primero, de toda la idea de la regulación social de las condiciones de trabajo por el Estado fue confirmada de nuevo y mucho más completamente desarrollada en muchos importantes aspectos. Las regulaciones de protección suspendidas durante la guerra de una sola vez volvieron a tener efecto otra vez. Las ocho horas de trabajo para los trabajadores industriales fue ordenada por la ley de noviembre de 23 de 1918, en base al decreto del concilio de los comisionados del pueblo (*Volksbeauftragten*) y poner en efecto para los empleadores asalariados de la misma forma por la ley de marzo 18 de 1919. El máximo monto para los trabajadores de la agricultura por la ley de los trabajadores temporales de diciembre 20 de 1918, y enero 23 de 1919, en cuatro meses del año en promedio de ocho horas diariamente, en otros cuatro meses a diez y los cuatro meses a once horas. Al mismo tiempo en todos estos casos una regulación del resto de intervalos en el día de trabajo fue introducida. A las regulaciones ya existentes contra el trabajo nocturno se adicionó el decreto del concilio de los comisionados del pueblo (*Volksbeauftragten*) de diciembre 23 de 1918, la regulación importante contra el trabajo nocturno en todas las grandes panaderías y fábricas de confecciones. Las regulaciones en relación a los sirvientes, obligándolos a trabajar, aun en parte administrados por la policía, fueron abolidas. Los sirvientes ahora están bajo la regulación general del Código Civil (*Das Bürgerliche Gesetzbuch*) en relación al contrato de los sirvientes. Las condiciones de trabajadores de la agricultura que estaban parcialmente afectados por la antigua ley de sirvientes estaban sometidas a una revisión más moderna por la ley antes mencionada de los Trabajadores Rurales Temporales.

La regulación social de las condiciones de trabajo por las organizaciones del trabajo estaba se les dio un estatus jurídico más definido por medio de la abolición de todas las limitaciones del derecho de combinación. Los acuerdos salariales también recibieron por primera vez a través la importante ley de diciembre 23 de 1918, los fundamentos jurídicos que previamente les faltaban. Las dos ideas fundamentales sobre las que descansa la ley son: primero, que las especificaciones no pueden ser cambiadas por contratos individuales entre empleador y empleado; segundo, que por medio del decreto especial del Ministro del Trabajo pueden ser aplicadas a tales empleadores y empleados así no hayan participado en la redacción de los acuerdos salariales. De acuerdo a las leyes vigentes en Alemania era posible desviaciones de las estipulaciones del acuerdo salarial acordado en contratos de trabajo entre empleadores y empleados. Por la anteriormente ley tales desviaciones se hacían posibles. La actividad perjudicial de extraños que no se unieran a tal acuerdo salarial, y, por lo tanto, constituían una amenaza continua a una política salarial bien ordenada, no podría ser prevenida legalmente bajo las leyes pre-revolucionarias. Ahora que el Ministro del Trabajo tiene el derecho de extender los acuerdos salariales a aquellos fuera del lugar de tales contratos, estos acuerdos salariales han adquirido la fuerza de una ley, que confiere el poder de volver vigentes regulaciones uniformes a través de toda la industria.

Finalmente, a través de la importante ley de los Concilios del Trabajo (*Betriebsrätegesetz*) de febrero 4 de 1920, que fue pasada en contra de gran oposición, la idea que los trabajadores y empleados asalariados en las plantas industriales deberían tener una voz en la determinación de las condiciones de la labor — una idea que ya había aparecido en germen en los comités de trabajadores del servicio auxiliar (*Hilfsdienst*) — se le dio un estatus jurídico en la industria. Estos concilios del trabajo reemplazaron los comités de trabajadores en todos los establecimientos de comercio donde hubieran al menos veinte trabajadores, es decir, donde estén trabajando trabajadores y empleados asalariados. Para asuntos más pequeños árbitros industriales (*Betriebsobmänner*) van a ser escogidos, aquellos tienen poderes similares a los concilios del trabajo. El *Betriebsräte* son los representantes de los trabajadores como un todo en las industrias cuando el problema es de común interés. En tanto hayan intereses especiales de los trabajadores y empleados asalariados requieran representación, un grupo representativo es escogido de los consejos respectivos. Al considerar los deberes de estos representantes industriales las relaciones socio-políticas se van a distinguir desde las relaciones económico-políticas. Los deberes socio-políticos tienen que ver con las condiciones de trabajo. En todas estas cuestiones, los representantes de la industria tienen un voto decisivo, especialmente en formular las regulaciones en las plantas. Particularmente importante es el derecho de los representantes industriales a una voz en el asunto del descargo del trabajador, que está regulado por el artículo 84 del derecho. El derecho a una voz en la suspensión del trabajo existe sólo en tanto que las líneas generales de conducta que gobiernan el procedimiento de suspensión van a ser acordadas entre los representantes de la industria y los empleadores.

Los deberes económico-políticos eran los más disputados en el marco del derecho. El sistema jurídico no reconoce el derecho de los representantes industriales a una voz en el manejo de la planta. La ley de los consejos del trabajo abre el camino hacia dar a los representantes industriales una visión al interior del manejo de los establecimientos y así colocarlos jurídicamente en la posición de apoyar la política del manejo en orden a producir la mayor eficiencia y más grande economía posible en la operación de la planta. Para este propósito el empleador está bajo la obligación de dar información en relación a todos los procesos que afectan el contrato de trabajo y el trabajo de los empleados. Tiene el deber adicional de hacer un reporte cuatrimestral sobre la posición y el progreso de la empresa y la industria en general, y relacionarse con la producción y la probable necesidad de trabajadores en particular. A petición de los representantes industriales las cabezas de los establecimientos que regularmente emplean 300 trabajadores y 50 trabajadores asalariados

deben suministrar y explicar una proposición financiera. Además, en empresas que tienen una mesa de directores uno o dos miembros del consejo de los trabajadores tienen el derecho a representar en la mesa los intereses y demandas de los trabajadores y también a presentar su visión con respecto a la organización de la planta. Cuando, de acuerdo a la ley de los consejos del trabajo, un acuerdo entre los representantes industriales y los empleadores se requiere y no puede ser conseguido, un comité de arbitraje compuesto de igual número de representantes de los empleadores y de los trabajadores, bajo la dirección de una parte desinteresada, debe producir una decisión. La ley de los consejos del trabajo es la pieza más importante de la legislación laboral desde la revolución. Es una parte de la gran legislación que es un acuerdo con los consejos industriales y está promulgada por el artículo 165 de la Constitución Alemana. La idea fundamental de esta legislación de los consejos consiste en permitir a los intereses económicos encontrar expresión en una constitución económica especial. Los órganos de esta constitución económica no tendrán poder legislativo. El poder político supremo reside como antes en el parlamento. Los órganos de la constitución económica pueden, no obstante, ordenar sus propios asuntos en tanto las leyes lo permitan. Pueden estimular y ayudar los cuerpos políticos y tienen derecho a tomar la iniciativa en proponer legislación al parlamento entendiendo que este está legalmente vinculado a tratar con tales propuestas como con sus propias leyes. En todos estos órganos de la constitución económica los representantes de los trabajadores tienen igual voz, así que un mayor derecho a participar en los asuntos económicos es así concedido a los trabajadores. Hasta el presente de todos los órganos planeados en la constitución de los consejos, solo su órgano en jefe, es decir, el Consejo Nacional Económico (*Reichswirtschaftsrat*) ha sido creado, además a los consejos del trabajo. Así los asuntos económicos se han convertido en temas públicos y el gran proceso de transformar la economía privada en mas acorde a los puntos de vista de la economía social han empezado propiciamente en formas jurídicas especiales sobre el fundamento de la democracia política.

Mientras tanto un extenso desarrollo de las leyes del trabajo está siendo preparado por una comisión especial en el ministerio del trabajo de la República cuya tarea es formular una ley uniforme del trabajo para todas las industrias y para todos los trabajadores. La confusión que ahora existe en Alemania, como resultado del desarrollo histórico de las leyes del trabajo, va a ser eliminada, y las diferencias en las regulaciones de las diferentes industrias y clases de trabajadores, va a ser desechada. En su lugar, una simple, clara y uniforme ley creará las condiciones de la labor dependiente en todos los dominios conforme al nuevo espíritu social. Así el desarrollo del derecho del trabajo es en todo lado las bases del nuevo desarrollo legislativo en Alemania.