

LAS RELACIONES LABORALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

PRINCIPIOS, DERECHOS, MANDATOS Y DESARROLLO LEGISLATIVO

JOSÉ MARÍA MARTÍN OVIEDO
Letrado del Consejo del Estado,
diputado y presidente de la Co-
misión de Trabajo del Congreso
de los Diputados (España)

PROEMIO

El 27 de diciembre de 1978 los españoles, tras una delicada operación de “reforma política”, se daban una nueva Constitución, plenamente inserta entre los modelos más avanzados de las llamadas democracias “de estilo occidental”. Marco fundamental de institucionalización jurídico-política de los valores sociales y de las situaciones y relaciones subyacentes a los mismos, esta Constitución sienta las líneas maestras, en lo que aquí nos importa, de un nuevo “marco de relaciones laborales”. El presente trabajo pretende exponer los puntos básicos de tal marco, rindiendo al tiempo merecido homenaje y reconocimiento al profesor Mario de la Cueva, maestro de renombre mundial, entre otras, en la materia objeto de nuestro estudio. Su huella, fundida ya en el acervo universal, podrá, sin duda, ser rastreada en estos textos, porque, como escribiera Eugenio d’Ors, “lo que no es tradición, es plagio”.

El esquema que en este trabajo seguiré se atiene a unas categorías convencionales, enunciadas ya en su propio tí-

tulo y que, por otra parte, la Constitución española en buena parte asume en su propio contexto declarativo. Así, sin adentrarnos aquí en la específica problemática de aquellas distinciones, entenderemos:

- por “*principios*”, las declaraciones generales contenidas en el texto constitucional, sean de orden político-ideológico (“principios declarativos”, en sentido estricto), sean de carácter organizativo fundamental (“principios organizativos”),
- por “*derechos*”, la consagración constitucional de pretensiones individuales (“derechos del hombre”), judicialmente tutelados además;¹ y
- por “*mandatos*”, la imposición del legislador constitucional al legislador ordinario de desarrollar en el ámbito de potestad de éste un determinado principio o derecho constitucionales.

I. LOS PRINCIPIOS

1. PRINCIPIOS DECLARATIVOS

De modo más o menos directo, toda una serie de declaraciones constitucionales, muchas de ellas con el habitual carácter enfático de textos de tal índole, vienen destinadas a proclamar los grandes principios en que pretende configurarse el marco de las relaciones laborales por los constituyentes españoles de 1978. Como declaraciones que nominalmente son, no forman un texto único o conexo, sino disperso a lo largo de varios preceptos y tan sólo, para una cierta mayor claridad, podrían agruparse según el mayor o menor grado de abstracción en su contenido.

¹ Como acabo de indicar, la Constitución española asume y articula esta designación entre “principios”, cuyo reconocimiento y protección “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, y “derechos fundamentales”, cuya tutela “cualquier ciudadano podrá recabar... ante los tribunales ordinarios... y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional” (artículo 53). (*Vid.*, no obstante, las precisiones que establecemos al comienzo del apartado II del texto).

1.1. *Abstractos*

Los principios declarativos más abstractos proclaman, por lo común, los grandes valores de una democracia formal: aquí, los más directamente referidos al mundo de las relaciones de trabajo.

Al frente de ellos hemos de colocar los contenidos en el “preámbulo” de la Constitución, donde se “proclama (la) voluntad de... la nación española de”:

- “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes *conforme a un orden económico y social justo*”; y
- “promover el progreso de la cultura y de la *economía* para asegurar a todos una *digna calidad de vida*”.

De varias normas concretas del texto cabe extraer asimismo otros principios de semejante talante axiológico.

En particular:

- el “facilitar la *participación* de todos los ciudadanos en la vida política, *económica*, cultural y *social*” (artículo 9.2);
- “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás (como)... *fundamento* del orden político y *de la paz social*” (artículo 10.1); y
- la promoción por “los poderes públicos... (de) las condiciones favorables para el *progreso social y económico*” (artículo 40.1).

1.2. *Concretos*

En un plano de menor abstracción, incluso, en algunos casos, de auténticos mandatos generales a los poderes pú-

blicos,² podemos encontrar en la Constitución los siguientes principios a la materia laboral, en sentido amplio:

- el “*pleno empleo*”, que, “de manera especial”, deberá constituir el objetivo de “una política. . . (de) los poderes públicos” (artículo 40.1);
- el encomendar a esos mismos “poderes públicos” el fomento de “una política que garantice la *formación y readaptación profesionales*”; el velar “por la *seguridad e higiene en el trabajo*” y el garantizar “el *descanso necesario*, mediante la *limitación de la jornada laboral*, las *vacaciones periódicas retribuidas* y la promoción de *centros adecuados*” (artículo 40.2);
- el mantenimiento por “los poderes públicos. . . (de) un *régimen público de Seguridad Social* para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, precisándose que “la asistencia y prestaciones complementarias serán libres” (artículo 41);
- el asignar al Estado el velar “especialmente por la salvaguardia de los *derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero*”, orientando “su política hacia su *retorno*” (artículo 42);
- la promoción eficaz por “los poderes públicos. . . (de) las *diversas formas de participación en la empresa*”; el fomento, “mediante una legislación adecuada (de) las *sociedades cooperativas*” y el establecimiento de “los medios que faciliten el *acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*” (artículo 129.2); y

² Estos mandatos “generales” se distinguen de los “formales” que luego examinaremos por cuanto en éstos el legislador constitucional ordena, *expressis verbis*, al legislador ordinario promulgar una ley concreta, en tanto que aquéllos se mantienen a medio camino entre el deseo de su eficacia (que puede cumplirse tanto por vía legislativa como por el poder ejecutivo) y su carácter meramente declarativo en tanto que tales “principios”.

— “a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”, la atención especial “a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía” (artículo 130.1).

2. PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS

Entre las declaraciones generales de carácter o vocación organizativas, cabe, ante todo, resaltar la que se refiere a la misma configuración institucional del Estado, que no en vano se sienta como primer precepto constitucional y que declara a “España (constituída) en un Estado social y democrático de Derecho” (artículo 1.1). No escapará al lector atento e instruido el hecho de que, a diferencia de sus precedentes más directos,³ el calificativo de “social” se anteponga al de “democrático”. El valor político de este trueque de posiciones es cuestión ya debatida entre los primeros comentaristas de este precepto⁴ y se remonta de modo inmediato a la teorización que del “Estado de Derecho” habían hecho años antes algunos expertos patrios.⁵

Por lo que al orden laboral más en concreto concierne, hay que resaltar, con todo, otros preceptos constitucionales que sientan las bases organizativas de aquél.

³ Artículo 20, I de la Ley Fundamental de Bonn, que a su vez recoge la expresión de diversas constituciones de los *Länder* alemanes, así como artículo 2 de la Constitución francesa de 1958.

⁴ Situados ambos en la militancia socialista, el profesor Tierno Galván, a la vez diputado de las Cortes que aprobaron la Constitución, alababa el término, “que indica que lo democrático está mas lejos y es alcanzable pasando por ese previo paso que es ese neutro-generalizador social” (Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, número 59, sesión del 5 de mayo de 1978, p. 2060), en tanto que el profesor González Casanova lo criticaba tildándolo de “típicamente conservador, aunque pueda parecer lo contrario” (“*Primera definición del Estado*”, *Mundo Diario*, 12 de abril de 1978).

⁵ De modo más relevante, Pablo Lucas Verdu (*Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*, Salamanca, 1955) y, ya en una óptica socialista que tendría influencia directa en la elaboración de este precepto, Elías Díaz, que proclamaba de modo abierto la necesidad política de “superación del Estado social de derecho” por “el paso al socialismo” que “será así paralelamente el paso al Estado democrático de derecho” (*Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1966. Cito por la cuarta edición, 1972, p. 127).

En muy primer término, el capital artículo 7, según el cual:

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La trascendencia de la primera parte de esta norma, que es la propiamente declarativa, no puede ser subestimada. La resalta, ante todo, la propia colocación del precepto, en el "Título Preliminar" y, por tanto, entre las primeras normas del texto. De ahí, por otra parte, se deduce su carácter organizativo "principal"; esto es, la voluntad de los constituyentes de resaltar desde el comienzo que el marco de las relaciones laborales ha de encomendarse, de modo básico, a sus auténticos *protagonistas*: los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios. Su propio contenido, en cuyo examen más extenso no debemos aquí entrar, se asienta en un dualismo, susceptible de ser interpretado tanto desde una óptica liberal-capitalista de "concertación" como desde una óptica socialista de "lucha de clases".⁶ Y es también de resaltar, en cuanto a ese contenido, la *delimitación* de la función de aquellos entes: la "defensa", que asume la actividad *reivindicativa*, y "promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios", en una voluntad de *profesionalizar* la actividad de aquéllos, reservando la acción y la "participación política... (a) los partidos políticos", que en tenor paralelo constitucionaliza el artículo 6.⁷

⁶ Si bien esta última, con la objetivación última de la desaparición de las clases en un sistema socialista, no aparece ni directa ni indirectamente proclamada en ningún lugar del texto constitucional. (Repárese el fuerte contraste que a este respecto ofrece la vigente Constitución portuguesa de 1976, que se declara "empeñada en la transformación en una sociedad sin clases" —artículo 1— y que "tiene por objetivo asegurar la transición hacia el socialismo mediante la creación de condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras" —artículo 2—).

⁷ Este intento, para mi expreso, de la Constitución por reservar el ámbito

El artículo 131.2 sienta otro principio organizativo, ya en una esfera concreta (la “planificación [de] la actividad económica general”) y con un alcance más bien funcional, aunque no por ello secundario. Me refiero a la previsión allí contenida de crear “un Consejo” destinado al “asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas” en la elaboración de los correspondientes “proyectos de *planificación*”.⁸

II: LOS DERECHOS

Precisando lo antes apuntado a propósito de los “derechos” en general, hay que hacer notar que, siguiendo por lo demás una técnica habitual, la Constitución española distingue entre los “derechos y deberes de los ciudadanos” (Sección 2a. del Capítulo II del Título I) y los “derechos fundamentales y las libertades públicas” (Sección 1a. de los mismos Capítulos y Título), reconociendo sólo a estos últimos la tutela jurisdiccional directa ya indicada⁹ y otorgando a todos (los primeros y los segundos) poder vinculante para “todos los poderes públicos”, reservando a los mismos la regulación por ley, sujeta con todo al control, también judicial, de constitucionalidad (artículo 53). Habida cuenta de tal distinción, veamos qué derechos declara o reconoce dicho texto por lo que de modo más directo se refiere al marco laboral.

de acción propiamente política a los partidos y sentar las bases de un sindicalismo y un asociacionismo empresarial reivindicativos en la esfera económica y social, pero no en la política (“profesionalización”), se replanteará con mayor crudeza a propósito del derecho de huelga, a cuya regulación futura después aludiré.

⁸ La ley que ese precepto contempla no ha sido aún elaborada. Según una interpretación que se viene repitiendo, en especial por el Partido Comunista, tal Consejo habría de servir —en principio, más allá de lo que el precepto constitucional prevé— para instrumentar la política de concertación y negociación entre los dos sujetos de las relaciones laborales.

⁹ Vid. nota 1 anterior.

3. DERECHOS Y DEBERES CIUDADANOS

3.1. *Generales*

El *artículo 35.1* contiene una enumeración de toda una serie de derechos-deberes de carácter específicamente laboral; a saber:

Todos los españoles tienen el *deber de trabajar* y el *derecho al trabajo*, a la *libre elección de profesión u oficio*, a la *promoción a través del trabajo* y a una *remuneración suficiente* para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

Precisamente en conexión con estos derechos básicos que, como acabamos de indicar, “vinculan a todos los poderes públicos” y sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse” su ejercicio, el número 2 de ese mismo artículo 35 ordena regular por ley “un estatuto de los trabajadores”; extremo del que después tendremos ocasión de ocuparnos con la extensión que merece.

3.2. *Negociación colectiva*

De modo específico y concreto se asigna a una ley la garantía de “el derecho a la *negociación colectiva laboral* entre los *representantes de los trabajadores y empresarios*”, precisándose la inclusión expresa en aquella de “la fuerza vinculante de los convenios” (artículo 37.1).

3.3. *Conflictos colectivos*

También reconoce la Constitución “el derecho de los *trabajadores y empresarios*, a *adoptar medidas de conflicto colectivo*”, ordenando a “la ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer (el incluir)... las garantías precisas para ase-

gurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad” (artículo 37.2).

Esta norma puede plantear —y de hecho, está ya haciéndolo— problemas nada triviales de interpretación, centrados en lo que haya de entenderse por “medidas de conflicto colectivo” lo que se cuestiona, sino la naturaleza y, más todavía, el *repertorio* de las “medidas” cuya adopción la Constitución reconoce como “derecho”, tanto de los “trabajadores” como de los “empresarios”. Obviamente, la cuestión se refiere a una ley posterior, pero del propio texto constitucional resulta claro, sin que tampoco deba aquí extenderme en punto de tanto interés, que el derecho proclamado se refiere: de un lado, a los trabajadores, quienes lo ejercerán, básicamente, a través de la “huelga”, derecho fundamental a que en seguida me referiré; de otro, a los empresarios, que podrán ejercerlo, también básicamente, a través del llamado “cierre patronal”.

4. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

Con el alcance antes señalado, dos son los que de este tenor recoge la Constitución española:

4.1. *Sindicación*

El derecho fundamental a la sindicación se reconoce en el *artículo 28.1* con un amplio contenido que contempla, de modo sucesivo, los distintos aspectos sustanciales de tal derecho; a saber, el derecho de “todos. . . a *sindicarse libremente*” y, correlativamente, el que “nadie podrá *ser obligado* a afiliarse a un sindicato” y, de otra parte, la doble faceta de la “libertad sindical”: “el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a *formar confederaciones* y a *fundar organizaciones sindicales internacionales* o *afiliarse* a las mismas”.

Es importante advertir que este derecho queda potencialmente *limitado* en un ámbito *subjetivo* en la misma norma constitucional, al preverse en ésta que “la ley podrá *limitar o exceptuar* el ejercicio de este derecho a las *fuerzas o institutos armados* o a los demás *cuerpos* sometidos a *disciplina militar* y regulará las *peculiaridades* de su ejercicio para los *funcionarios públicos*”. (Esto último lo reitera el artículo 103.3.)

4.2. Huelga

Este derecho, también de carácter fundamental, se reconoce en el artículo 28.2 a “los trabajadores *para la defensa de sus intereses*”, añadiendo que “la ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

También este precepto plantea, principalmente, una cuestión de relevancia práctica que, con arreglo a ideas antes expuestas, guarda relación tanto con la configuración constitucional de los sindicatos (artículo 7), como con el sentido y alcance de las medidas de conflicto colectivo que tienen derecho a adoptar los trabajadores (artículo 37.2).¹⁰ Tal cuestión se centra en la definición teleológica que la Constitución hace de la huelga como instrumento “*para la defensa de sus intereses*” (los de los trabajadores). Con arreglo a un criterio doctrinal y universalmente extendido, esta conceptualización acotaría el derecho de huelga a las de carácter *profesional* o propiamente “laboral”, excluyendo las de puro origen o motivación “políticas”.

¹⁰ Cuya no coordinación y reiteración con el precepto que consagra el derecho de huelga ha sido criticada por algún experto (así, Oscar Alzaga: *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, pp. 267 y 304), quizás con algún motivo, pero sin un fundamento total, ya que resulta obvio que el artículo 37.2 contempla, además de la huelga (medida de conflicto colectivo típica de los trabajadores), las medidas que los empresarios pueden adoptar en idéntico supuesto, esto es, el cierre patronal, según ya hemos indicado.

III. LOS MANDATOS Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

El panorama de preceptos que la Constitución española dedica al marco de relaciones laborales se completa con la reseña de los destinados, con carácter formal y específico, a ordenar al legislador ordinario la promulgación de leyes que desarrollen en su caso, en el ámbito de potestad de éste, los principios o derechos constitucionalmente declarados. Tales mandatos, como queda dicho, se refieren al ámbito de algunos —no todos— de aquellos principios y derechos, con lo que queda claro que no aportan ninguna materia nueva, sino que dotan a las concernidas de una virtualidad normativa que se encomienda ejercer al poder legislativo.

Si bien esta Constitución no altera en su sustancia el panorama clásico de jerarquía de las fuentes normativas, con lo que la *ley ordinaria* se sitúa en el escalón inferior inmediato de aquélla,¹¹ hay que advertir que, más por su procedimiento de aprobación y, consiguientemente, modificación y derogación, que por su rango propiamente dicho,¹² se distinguen en aquélla dos *clases* de leyes ordinarias, la “orgánica” y la “ordinaria” o “ley” sin más, que también ahora nos importa separar en la materia que nos ocupa.

5. LEYES ORGÁNICAS

Han de revestir este carácter,¹³ en los supuestos que nos conciernen, las que desarrollen “derechos fundamentales

¹¹ Esta afirmación habría, no obstante, que matizarla en un estudio pormenorizado de esas fuentes, sobre todo ante la recepción interna de los Convenios Internacionales (artículo 96). A este tema general he dedicado mi estudio “*Tipología, jerarquía y producción de las normas en la Constitución Española*”, III Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, abril de 1979. (Editado en *La Constitución española y las fuentes del derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, volumen III, Madrid, 1980, pp. 1.277-1.306).

¹² Aun cuando éste resulta obviamente implicado en lo primero. (Vuelvo a remitirme a los mayores detalles expuestos en mi estudio citado, así como a otros trabajos recogidos en la publicación también referida).

¹³ Que exige que su “aprobación, modificación o derogación” cuente con la

y. . . libertades públicas” (artículo 81.1). Son aquí las dos siguientes:

5.1. *En materia de sindicación*

La Constitución no ordena que exista una “ley sindical” que regule o desarrolle esta materia. En rigor y de modo concreto, el *artículo 28.1*, según se aprecia de lo antes expuesto, contiene un mandato legislativo y una habilitación legal, ambas de alcance subjetivo. Mandato legislativo: regular “las *peculiaridades* de su ejercicio (del derecho de sindicación) para los *funcionarios públicos*” (reiterado por el artículo 103.3). Habilitación legal, como mera posibilidad que nos obliga: “*limitar o exceptuar* el ejercicio de este derecho a las *fuerzas o institutos armados* o a los demás *cuerpos sometidos a disciplina militar*”. No obstante, y por exigencias del artículo 7 del mismo texto, una ley reguladora general en este punto habría de respetar las referencias que tal precepto contiene a la *libertad* de “creación” y “ejercicio” o actuación de los sindicatos, y recoger, asimismo, el carácter *democrático* de “su estructura interna y funcionamiento”.

En la actualidad, el gobierno ha acometido una regulación de la sindicación —y también del ejercicio del derecho de huelga— de los *funcionarios*, enviando al efecto a las Cortes el proyecto de ley orgánica “del gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública”, que publica el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del pasado 5 de febrero.

5.2. *En materia de huelga*

Aquí la Constitución sí ordena de modo específico que

“mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto” (artículo 81.2); requisito adicional a la mayoría simple de presentes que artículo por artículo en general, se exige para las leyes ordinarias (artículo 79.2).

se promulgue una ley (“orgánica”, por razón de la materia) que *“regule el ejercicio de este derecho”*, y contiene una también obligada precisión: establecer “las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad” (artículo 28.2). El texto constitucional, por lo demás, no acota el concepto de “servicios esenciales”,¹⁴ por lo que su concreción habrá de hacerse asimismo en la correspondiente ley orgánica.

El gobierno no ha remitido hasta ahora a las Cortes Generales el previsto proyecto de ley, si bien ha anunciado tal envío en un plazo próximo.

6: LEYES ORDINARIAS

6.1. *En materia de sociedades cooperativas*

Conforme quedó recogido al aludir a los que hemos denominado “principios declarativos”, el texto constitucional prevé el fomento, *“mediante una legislación adecuada”*, de “las sociedades cooperativas” (artículo 29.2). No se trata, en rigor, de un mandato legal, sino de una simple “valoración” de la legislación ordinaria.

No obstante, el gobierno ha adoptado por preparar un proyecto de ley que regule, con carácter general, esta materia, sustituyendo en su integridad a la normativa hoy vigente; proyecto que ya ha sido formalmente aprobado y remitido a las Cortes Generales.

6.2. *En cuanto al Consejo de colaboración en la planificación económica*

Al tratar de los que hemos llamado “principios organizativos”, ya hemos aludido a este “Consejo”, con tareas constitucionalmente perfiladas en cuanto a su fin (“asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”), cuya

¹⁴ Que utiliza también a propósito de la reserva “al sector público” de ciertas actividades económicas (artículo 128.2).

“*composición y funciones*” se ordena desarrollar “por ley” (artículo 131.2).

Hasta el momento no ha sido remitido por el gobierno el correspondiente proyecto de ley.

7. REFERENCIA ESPECIAL AL “ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES”

En el mismo campo de la legislación ordinaria a que nos venimos refiriendo, el fruto principal de desarrollo legislativo en el sector laboral lo constituye, hoy por hoy, el *Estatuto de los Trabajadores*, de reciente promulgación (ley 8/1980, de 10 de marzo). La importancia de esta ley y el hecho de que constituya por ahora la única aportación a la regulación por vía ordinaria del marco de las relaciones laborales justifican un examen algo más detallado de su contenido y aspectos más fundamentales.

7.1. *El proyecto de ley del gobierno*

Como tuvimos ocasión de indicar en un apartado anterior, la Constitución ordenaba: “*la ley regulará un estatuto de los trabajadores*” (artículo 35.2).

El grupo parlamentario comunista del Congreso tomó la iniciativa, presentando una proposición de ley en este punto el 19 de abril de 1979 que, sin embargo, el pleno desechó el 12 de septiembre siguiente, previa oposición del gobierno.¹⁵

El gobierno aprobó su propio proyecto de ley y lo remitió al Congreso de los Diputados, publicándose aquél el 4 de julio del propio 1979. El proyecto, de notable extensión (105 artículos, más las consiguientes disposiciones adicionales, finales y transitorias), comprendía, a través de los cuatro títulos en que se dividía, las siguientes materias: I: “Relación individual de trabajo” (artículos 1-58); II: “De-

¹⁵ Quien por escrito del 11 de mayo, se opuso a la tramitación por implicar incremento de los créditos contenidos en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134.6 de la Constitución).

rechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa” (artículos 59-79); III: “Negociación y convenios colectivos de trabajo” (artículos 91-105). Como de estos títulos podrá advertirse, el proyecto comprendía no sólo la regulación exhaustiva de la relación individual de trabajo, a que parecía constreñirse el mandato constitucional del artículo 35.2, sino también otras materias laborales, dos de ellas también afectadas, como antes vimos, por paralelos mandatos constitucionales: la “negociación colectiva” (artículo 37.1) y los “conflictos colectivos” (artículo 37.2).¹⁶

7.2. *El debate parlamentario*

Desde la misma aprobación del proyecto por el gobierno, el Estatuto de los Trabajadores se convirtió en el tema capital y más polémico no sólo en el ámbito parlamentario, sino en el social de nuestro país. Limitándonos a aquél, señalemos, ante todo, que el gobierno, con ocasión de la aprobación del proyecto, se comprometió públicamente a asumir, por sí y en nombre de su partido, la “Unión del Centro Democrático” (UCD), cuantas enmiendas fueran pactadas por organizaciones representativas de los ámbitos empresariales y sindical, lo que tuvo por efecto la pronta finalización de un “pacto” entre dos de aquéllas: la “Confederación Española de Organizaciones Empresariales” (CEOE) en cuanto a éstas y la “Unión General de Trabajadores” (UGT), de carácter socialista, en el ámbito sindical.

¹⁶ La negociación colectiva había sido objeto de un primer proyecto de ley sobre “convenios colectivos” enviado a las Cortes el 27 de diciembre de 1978, el mismo día en que era sancionada la Constitución, rehabilitado, tras constituirse la nueva legislatura, el 9 de mayo de 1979, pero que el gobierno retiró al sumirlo en el proyecto de Estatuto a que nos estamos refiriendo.

En cuanto a la “representación sindical en la empresa” —el otro de los grandes temas que aborda ahora el Estatuto—, el gobierno, en el periodo anterior a la Constitución, había enviado un proyecto de ley que publicó el *Boletín Oficial de las Cortes* el 16 de enero de 1978 y aprobó la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados el 1 de junio de 1978, siendo finalmente retirado por el gobierno al comienzo de la nueva legislatura (marzo de 1979).

El proyecto batió el récord de enmiendas en su tramitación en el Congreso de los Diputados: se presentaron 803.¹⁷ A lo largo de su extenso debate, en particular en la comisión de trabajo de aquél (29 de octubre a 23 de noviembre de 1979), experimentó una profunda modificación. Exceptuando la regulación de la relación individual de trabajo a la que no le alcanzaba, fue consecuencia del contenido de los mencionados pactos CEOE-UGT que, gracias al apoyo mayoritario (grupos socialistas y de UCD, básicamente), quedaron así incorporados al texto de la futura ley. El título I ("relación individual de trabajo") conoció también modificaciones diversas, fruto principalmente en algunos casos de la posición del partido gubernamental (UCD) y en otros de pactos entre éste y los grupos socialistas. Finalmente, la Comisión acordó desglosar el título 'v ("conflictos colectivos"), hoy pendiente de tramitar como proyecto independiente de ley.

Por lo demás, las posiciones políticas de los distintos grupos quedaron claramente perfiladas desde el comienzo mismo de los debates en aquella Comisión, aun cuando se agudizarían en la discusión del dictamen de aquélla en el pleno del Congreso. En forzosa síntesis, señalemos que, mientras los grupos socialistas y el de UCD apoyaron el proyecto con la incorporación del bloque de enmiendas aludido, correspondió al grupo comunista, al que se adscribe al otro sindicato representativo ("Comisiones Obreras"-CC.OO.), el protagonismo de la fuerte oposición frontal a casi todo el proyecto. Los grupos de carácter nacionalista ("Minoría Catalana" y "Partido Nacionalista Vasco"-PNV) se mantuvieron en general ajenos a la discusión de los títulos I y II, pero presentaron por su parte un frente unido de oposición a propósito de la "negociación colectiva", por entender que el texto que triunfó restringía a nivel regional ("Comunidades Autónomas") la capacidad para desempeñar a aquélla por parte de las asociaciones empresariales y sindicatos de tal ámbito.

¹⁷ El anterior récord lo conservaba el proyecto de Constitución, con un total de 782 enmiendas presentadas.

7.3. *Líneas capitales del Estatuto*

El Estatuto de los Trabajadores, hoy ya en vigor, consta de 92 artículos, más las consiguientes disposiciones transitorias, adicionales y finales, agrupados aquéllos en los tres primeros títulos del primitivo proyecto del gobierno. Resulta obviamente imposible examinar aquí con el debido detalle el contenido, incluso básico, de tan extensa ley, pero, con todo, estimo de interés intentar una síntesis de los puntos fundamentales de tal regulación, que —innecesario es decirlo— difiere radicalmente de la filosofía y normas hasta ahora vigentes en nuestro país.

7.3.1. *Relación individual de trabajo*

El Estatuto lleva a cabo una detallada regulación de la relación individual de trabajo” (artículos 1-60), que comprende los dos tercios de los preceptos totales de aquél, con la inclusión de todos los contenidos típicos de aquella.¹⁸

Punto capital de esta normativa es su carácter de “*mínimos*” y no la pretensión de regular, con óptica intervencionista, todos los aspectos y condiciones concretos de la

¹⁸ Un esquema sumario dará una idea de la extensión y contenido:

- Derechos y deberes laborales básicos (artículos 4 y 5).
- Modalidades del contrato de trabajo (de grupo, en prácticas, a tiempo parcial, a domicilio...) (artículos 14 y 15).
- Duración del contrato (artículos 14 y 15).
- Dirección y control de la actividad laboral (artículo 20).
- Promoción en el trabajo (artículos 22-25).
- Salario (artículos 26-33).
- Tiempo de trabajo (jornada, horas extraordinarias, descansos, vacaciones...) (artículos 34-38).
- Movilidad funcional y geográfica (artículos 39 y 40).
- Modificación de las condiciones de trabajo (artículos 41-44).
- Suspensiones del contrato (artículos 45-48).
- Extinción del contrato (incluidos los supuestos de despido) (artículos 49-56).
- Infracciones y sanciones (artículos 57 y 58) y prescripción (artículos 59 y 60).

relación laboral. Este punto, no ciertamente nuevo en el derecho comparado, pero sí, en gran manera, en la tradición legislativa española, supone el traslado al ámbito de la *negociación colectiva* de la *mejora* de las condiciones laborales, en consonancia con los principios organizativos básicos de la Constitución (artículo 7, en particular) a que ya tuvimos ocasión de referirnos en un momento anterior. Este enroque, que es común a la gran mayoría de los preceptos contenidos en el título que nos ocupa, resume, pues, el sentido del mismo y revela la orientación acaso medular de todo el Estatuto.¹⁹

7.3.2. *Derechos de representación y reunión*

El extremo capital de este título II del Estatuto (artículos 61-81) radica en el intento de solventar una cuestión altamente polémica que viene enfrentando a los dos sindicatos más representativos: en tanto que el comunista (CC. OO.) defiende, extraído del modelo laboral anterior, el *Comité de Empresa* como órgano principal —si no único— que ostenta en aquélla tal representación, el socialista ha luchado por el reconocimiento legal de la *Sección Sindical* en el seno de la empresa. La regulación legal inclina la balanza en favor de esta última posición, respaldada en los tan citados pactos CEOE-UGT, aunque con algunas matizaciones. Reconoce al Comité de Empresa como “órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo para la defensa de sus intereses” artículo 63.1), pero acota sus competen-

¹⁹ La dinámica que abre esta concepción se ha hecho notar ya antes de la entrada en vigor del Estatuto. Así como al finalizar 1978 el gobierno, que no logró su intento de conseguir un “pacto social” entre las organizaciones más representativas de empresarios (CEOE) y trabajadores (UGT y CC.OO.), se vio obligado a aprobar por Real Decreto-Ley la limitación de las rentas salariales, en parte en forma de “recomendaciones” que en realidad se quedaron superadas, al concluir 1979 aquella organización y UGT, el sindicato socialista, llegaron a suscribir el “Acuerdo Marco Interconfederal” (AMI), de contenido mucho más amplio, que, aun en contra de la fuerte oposición comunista (CC.OO.) y algunos otros minoritarios, está permitiendo la renovación o nueva firma de numerosos convenios colectivos que mejoran las condiciones laborales y que están asimismo alcanzando al ejercicio de los derechos colectivos.

cias artículo 64) y en el tema clave —la negociación de los propios convenios colectivos— consagra la dualidad de legitimación, a favor tanto del Comité de Empresa como de “las representaciones (Secciones) sindicales si las hubiere” artículo 87.1).²⁰

7.3.3. *Negociación y convenios colectivos*

En cuanto a este título, tercero y último del Estatuto aprobado (artículos 82-92), dos son los temas de importancia básica que aquél afronta. Ambos los son, por otra parte, con un común denominador, cuya trascendencia política a nadie escaparía: generar una dinámica que propicie la conclusión de convenios colectivos a la mayor escala; esto es, los “nacionales marco”²¹ o, al menos, los “nacionales-de sector”.

Ciertamente, la normativa legal arranca del reconocimiento de todo convenio concluido por cualquier negociador por una y otra parte y con “el ámbito de aplicación que las partes acuerden” (artículo 83.1). Sin embargo, el examen de otros preceptos avala la conclusión que acabamos de sentar. De un lado, la negociación limitada al seno de cada empresa, que el Estatuto reconoce (artículo 87.1, ya citado) no obsta la posibilidad de asumir un ámbito superior (artículo 87.2). Pero además, por lo que a la negociación en el ámbito de empresa se refiere, si, como ya hemos dicho, se legitima por la parte trabajadora tanto al Comité de Empresa como a “las representaciones sindicales” en el seno de la misma, éstas, que por naturaleza tenderán a superar tal ámbito de negociación, sólo requieren de “la *mayoría* de los miembros de aquél” para concluir el acuerdo que obligue “a la *totalidad* de los trabajadores” de la empresa.²²

²⁰ Si bien cuando estas últimas entablaren la negociación dentro del ámbito de empresa o inferior, les exige, “en los convenios que afecten a la totalidad de los trabajadores” de aquélla, “que tales representaciones sindicales, en su conjunto, sumen la *mayoría* de los miembros del Comité” (precepto citado).

²¹ Cuyo precedente es el AMI a que me he referido en la nota 19 anterior.

²² *Vid.* texto citado en la nota 20.

Pero la confirmación más rotunda del aserto que al principio de este apartado establecíamos la obtenemos al considerar la legitimación en el caso de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa y los efectos de su conclusión unidos a los de concurrencia de convenios de distinto ámbito. En cuanto a aquélla, se reconoce capacidad negociadora a “los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales que cuenten con un *mínimo del diez por ciento* de los miembros del Comité. . . del ámbito geográfico o funcional a que se refiere el convenio” y, *mutatis mutandi*, un porcentaje idéntico en el caso de las “asociaciones empresariales” (artículo 87.2).²³ Pero, más en particular, si se sienta el principio de que “un convenio colectivo, durante su vigencia, no podrá ser afectado por lo dispuesto en convenios de ámbito distinto”, ello se precisa “*salvo pacto en contrario*” (artículo 84) y facultando a

las organizaciones sindicales y asociaciones patronales *más representativas*, de carácter estatal o de Comunidad Autónoma “para”, mediante *acuerdos interprofesionales*²⁴ o por convenios colectivos. . . establecer *la estructura de la negociación colectiva*, así como fijar las reglas que han de *resolver los conflictos de concurrencia* entre convenios de distinto ámbito y los principios de *complementariedad* de las diversas *unidades de contratación*, fijándose siempre en este último supuesto *las materias que no podrán ser objeto de negociación en ámbitos inferiores*” (artículo 83.2) (“convenios en cascada”).

²³ La frontal oposición que en este tema mostraron los partidarios nacionalistas, a que antes tuve ya ocasión de referirme, ha llevado a extender la legitimación en los convenios de ámbito estatal a “los sindicatos o asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en este ámbito *como un mínimo del quince por ciento*” en similares términos, si bien, revelando una vez más la apuntada dinámica para lograr grandes unidades de negociación, se excluye a aquellos sindicatos o asociaciones “que estén integrados en federaciones o confederaciones de ámbito estatal” (artículo 87.2).

²⁴ Como ya ha ocurrido con el AMI, referido en la nota 19.

UNAS CONCLUSIONES NECESARIAMENTE ABIERTAS

La nueva Constitución española ha abordado entre sus temas, como no podía ser menos, el diseño de un marco de relaciones laborales a través de unos principios y el reconocimiento de unos derechos que se inscriben plenamente, como toda aquélla, en el conjunto de las constituciones democráticas de nuestra hora. Consecuente con su obligada inconcreción institucional, esa Constitución no sólo ha sentado los grandes parámetros ideológicos y valorativos de tal "marco", sino que, a través de los oportunos mandatos al legislador ordinario e incluso a la acción ejecutiva global de los "poderes públicos", ha manifestado su voluntad expresa de que se convierta en un auténtico "sistema" plenamente institucionalizado.

Si el ordenamiento laboral español goza de una tradición comparable a la de otros es ahora, con ocasión de este nuevo texto constitucional, cuando ha de encontrar la base para su reconfiguración democrática que sólo en cortos paréntesis anteriores pudo intentar, sin nunca haber tenido tiempo suficiente para conseguirlo. Hoy y al margen de valoraciones políticas que caen fuera de nuestra perspectiva en este examen, es de constatar el cumplimiento del esfuerzo más amplio por llevar a cabo la institucionalización apuntada, al haberse aprobado, con el extenso contenido ya expuesto, el Estatuto de los Trabajadores. Pero temas capitales, como la huelga, las otras posibles medidas adoptables en supuestos de conflictos laborales colectivos, la estructura y actividad sindicales en su plano general, el cooperativismo... aguardan ese complemento normativo que, por lo que ya sabemos, no se hará sin embargo esperar.

Pero aun supuesto que todo el ordenamiento de las relaciones laborales hubiera sido ya establecido, el panorama real de éstas no quedaría, con todo, definitivamente cerrado, porque, prescindiendo de la propia dinámica legislativa, subsistiría para el jurista atento al devenir histórico el hecho del desenvolvimiento efectivo de aquéllas. A fin

de cuentas, la evolución de las normas es la consecuencia, por acción o por reacción, de la transformación misma de la realidad sobre la que recaen. Y en este punto, para concluir sin dirigirnos por derroteros tan atractivos como ahora impertinentes, hemos de decir que la todavía joven democracia española está iniciando el difícil pero inevitable asentamiento del hecho social del trabajo.

Madrid, junio de 1980