

EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN

Alfredo MONTOYA MELGAR

Catedrático de la Universidad Complutense
De la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

«La Constitución básicamente es Derecho y son por ello nociones jurídicas las básicas para su comprensión y tarea de juristas la básica para su análisis y para su inteligibilidad misma».

M. ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho. En especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Madrid, 1981, p. 16.

RESUMEN

Tras una inicial referencia histórica a la dimensión social de las sucesivas Constituciones españolas, se centra el presente estudio en el análisis de los valores, derechos y principios que la vigente Constitución reconoce en materia social-laboral. Así, se atiende a la proyección que sobre el trabajo tienen los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y se estudia la recepción en materia laboral de la dualidad derechos fundamentales-derechos cívicos y la significación jurídico-laboral de los principios rectores de la política social y económica. En fin, y después de hacer mención de las reglas de atribución de competencias laborales al Estado y las Comunidades Autónomas contenidas en la Constitución, se reflexiona sobre la aplicación y desarrollo de ésta y sobre su efectividad como instrumento de convivencia y estructuración social.

SUMARIO: I. EL TRABAJO Y LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS.—II. EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—1. Los valores superiores.—2. Los derechos fundamentales y cívicos.—3. Los principios sociales y económicos.—4. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.—III. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL.

I. EL TRABAJO Y LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

Toda Constitución tiene la función de asegurar la unidad política y el orden jurídico del Estado, fundamentando con ello la legitimidad del poder estatal¹; mas también significa un propósito o voluntad de establecer un determinado orden social, económico y político; una determinada forma de convivencia. Parafraseando a Wittgenstein², diríamos que la Constitución es un modelo de la realidad tal y como la queremos; no un modelo cognoscitivo, sino un modelo prescriptivo.

Ciñéndonos a la Constitución española de 1978, cuyos veinticinco años celebramos en este de 2003, el modelo de convivencia que en ella se delinea se impregna de un importante sentido social, que está presente tanto en los valores superiores en los que la Ley Fundamental ancla todo el ordenamiento jurídico como en el reconocimiento de unos derechos sociales (y, más concretamente, laborales) básicos y de unos principios inspiradores de la política social y económica.

La fórmula del «Estado social y democrático de Derecho»³ que consagra nuestra Constitución es, por una parte, tributaria de la gran tradición liberal del Estado de Derecho (tradición que acoge la Ley Fundamental de 1978 cuando reconoce el imperio de la ley y el principio de legalidad, la jerarquía normativa y la tutela judicial efectiva); y, por otra parte, recibe, consolida y amplía las correcciones que las corrientes intervencionistas (tanto el reformismo conservador como el que procede del «socialismo de cátedra») introdujeron en el liberalismo ortodoxo. Esas correcciones al liberalismo individualista cristalizan constitucionalmente en dos importantes textos: la Constitución mexicana de Querétaro (1917) y la Constitución social-demócrata de la República de Weimar (1919); textos en los que emerge, como nuevo centro de imputación normativa, el trabajo humano, y en los que se procede al reconocimiento de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, de los trabajadores.

En la historia del constitucionalismo español, desde sus orígenes hasta la Constitución de la II República, sólo se encuentra la aproximación al trabajo propia del ideario liberal; esto es, el reconocimiento de la libertad de trabajo e industria y, como consecuencia suya, de elección de profesión u oficio. Las escasas referencias de la Constitución de Cádiz (1812) al tra-

¹ Cfr. F. RUBIO LLORENTE, «Constitución», en A. MONTOYA MELGAR (dir.), *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Madrid, 1995, pp. 1524 y ss.

² L. WITTGENSTEIN, *Tractatus Logico-Philosophicus*, Madrid, 1973, p. 401, «La proposición es un modelo de la realidad tal como la pensamos».

³ Cfr., sobre su alcance, A. GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 1984. También E. CARMONA CUENCA, *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Madrid, 2000.

bajo no merecen precisamente el calificativo de «sociales»: su art. 25 preveía la suspensión de los «derechos del ciudadano»⁴ a quienes pasaran al «estado de sirviente doméstico» o no tuvieran «empleo, oficio o modo de vivir conocido»⁵. El art. 23, por su parte, circunscribía el derecho a «obtener empleos municipales y elegir para ellos» a los ciudadanos españoles. En la Constitución de 1837 se esboza una tabla de derechos de los españoles, declarándose, con fórmula que había de alcanzar fortuna, que todos «son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad» (art. 5). La Constitución de 1845 reitera en su art. 5 tal derecho, que se vuelve a recoger en el art. 6 de la Constitución de 1856, que añade la puntualización de que «para ninguna distinción ni empleo público se requiere la calidad de nobleza». La Constitución de 1869 incorpora los derechos colectivos de reunión y asociación genéricas (art. 17), la libertad de los extranjeros de trabajar en territorio español (art. 25) y, una vez más, el derecho a acceder a los empleos y cargos públicos según mérito y capacidad (art. 27). El fallido proyecto de Constitución Federal de la República Española (1873) reiteraba, ya en su preámbulo, los genéricos derechos de reunión y asociación y la «libertad del trabajo»; derechos a los que se otorgaba carácter de naturales: «anteriores y superiores a toda legislación positiva». El articulado del proyecto disponía, por su parte, que «nadie impedirá, suspenderá ni disolverá ninguna asociación cuyos estatutos sean conocidos oficialmente y cuyos individuos no contraigan obligaciones clandestinas» (art. 25, aplicable a las asociaciones de patronos y de obreros); asimismo insistía en el derecho de los extranjeros a establecer su industria o dedicarse a cualquier profesión en territorio español (art. 27)⁶. La Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876 proclama que «cada cual es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca» (art. 12), y vuelve a reconocer los derechos a «reunirse pacíficamente» y a «asociarse para los fines de la vida humana» (art. 13) y a acceder a empleos y cargos públicos según mérito y capacidad» (art. 15).

En síntesis, el constitucionalismo español del siglo XIX cuando abordó la realidad del trabajo lo hizo con extrema parquedad, como correspondía a la óptica liberal de la época; así, se contentó con proclamar la libertad de profesión u oficio, reconociendo genéricamente, tras la revolución de

⁴ El Título I de la Constitución de 19 de marzo de 1812 se limitaba a aludir a «la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos» que componen la nación española (art. 4).

⁵ El art. 25.6.º de la Constitución de 1812 preveía que «Desde el año 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos del ciudadano», con lo que la masa de analfabetos quedaba al margen de esos derechos (salvo que el optimista constituyente pensara que en 1830 se habría erradicado el analfabetismo).

⁶ Profesiones «para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas», como añadía el citado art. 27.

1868, los derechos de reunión y asociación dentro de los que podían considerarse incluidos las específicas reuniones y asociaciones de patronos y obreros.

La Constitución de la II República Española (9 de diciembre de 1931) rompe rotundamente con esa tradición decimonónica, e incorpora con decisión y claridad los derechos laborales básicos. Ciertamente, no cabe ignorar los precedentes, de muy diverso signo, que anticiparon en España el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, de tal modo que la consagración constitucional del modelo social en sustitución del preexistente, liberal e individualista, se produce como culminación de un arduo proceso de propuestas y medidas reformistas, iniciadas en el último cuarto del siglo XIX, con el telón de fondo de los movimientos obreros organizados. En esos difíciles comienzos, nacidos en medio de la incompreensión de burgueses y obreros, hay que recordar tanto los nombres de políticos eminentes (Cánovas, Moret, Canalejas, Dato...) y de intelectuales empeñados en la cuestión social (Azcarate, Maluquer, Posada...) como las grandes instituciones en las que se fraguaron los primeros estudios científicos y las primeras acciones administrativas sobre el trabajo asalariado (la Comisión de Reformas Sociales y el Instituto de Reformas Sociales del que, por cierto, se cumple el centenario de su creación en este año 2003⁷). A esas iniciativas, inspiradas por un intervencionismo humanista, se sumará, a partir de la Primera Guerra Mundial, la fuerte corriente ideológica del corporativismo, en la que, buscándose soluciones intermedias entre el individualismo liberal y el colectivismo marxista, se instituirán mecanismos paritarios de regulación del trabajo y de solución de conflictos que culminarán en la creación de la Organización Corporativa Nacional de Primo de Rivera⁸. Aunque se trate de un antecedente frustrado (como tantos otros en la materia laboral⁹), debe destacarse cómo el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española (1929) abordó abiertamente el reconocimiento de los derechos sociales, muy en la línea de atención a los problemas del trabajo del Ministro Aunós. En efecto, la proyectada Constitución de la Dictadura de Primo de Rivera añadía al tradicional reconocimiento de la antigua libertad

⁷ Vid. al respecto el número extraordinario de la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (2003) con estudios de C. Seco, J. Velarde, E. Martín López, A. Montoya, M. Alonso Olea, F. Rodríguez-Sañudo, F. Marraud y J. Gil Plana. Los *Boletines del Instituto de Reformas Sociales* han sido recogidos íntegramente en un DVD (2003) confeccionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con estudio preliminar de A. Montoya.

⁸ Vid. nuestra *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Madrid, 1992, pp. 137 y ss.

⁹ Piénsese en la larga serie de proyectos fallidos de Ley de Contrato de Trabajo que se suceden en el primer cuarto del siglo XX. Sobre ellos, M.^a T. SOSA MANCHA, *La emergencia del contrato de trabajo (La codificación civil y los proyectos de Ley de Contrato de Trabajo: 1821-1924)*, Madrid, 2002.

de trabajo y de elección de profesión, la proclamación del moderno deber del Estado de proteger el trabajo, garantizar los «patrimonios familiares» e instituir mecanismos de previsión social, así como el reconocimiento de la potestad normativa laboral del Estado y del derecho de patronos y obreros a coligarse y la libertad de cesación en el trabajo (derechos a la huelga y al cierre patronal que el Anteproyecto prefería no llamar por su nombre). En fin, el Anteproyecto constitucional de 1929 se proponía refrendar la organización corporativa del sistema de relaciones laborales.

Las Cortes Constituyentes de la II República adoptaron una Constitución de acusado perfil social, en el que era clara la influencia del constitucionalismo de Querétaro y Weimar. Como hemos dicho en otra ocasión, la enorme trascendencia de la Constitución republicana deriva en gran medida del hecho de que «por primera vez en nuestra historia constitucional, se ocupa de un modo expreso y circunstanciado del trabajo asalariado»¹⁰. Ya desde su pórtico anuncia la Constitución republicana su atención por el mundo del trabajo, al definir a España como «una República democrática de trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de Libertad y Justicia» (art. 1). Dentro del Título III (Derechos y deberes de los españoles) y de su capítulo I (Garantías individuales y políticas) se recogen las tradicionales libertades de elección de profesión (art. 33) y de acceso a los empleos y cargos según mérito y capacidad (art. 40), y se reconoce por vez primera el derecho de los españoles a «sindicarse libremente», disponiendo la obligación de los sindicatos de inscribirse en un registro público (art. 39). En el capítulo II (Familia, economía y cultura) del mismo Título I, junto a importantes limitaciones del derecho de propiedad (art. 44) se contiene un extenso art. 46 en el que se encuentra el programa laboral de la República: el trabajo es una «obligación social», y «gozará de la protección de las leyes» —con lo que se está afirmando el tradicional carácter tuitivo del Derecho del trabajo—; la República asegura a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna —reiteración del papel intervencionista del Estado en las condiciones laborales—; en detalle, se anuncia que la legislación laboral ha de regular una serie de cuestiones, que, si bien relacionadas de un modo incompleto y poco sistemático, alcanzan a un amplio campo de materias: seguros sociales (enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte), trabajo de mujeres y jóvenes con especial protección de la maternidad, jornada de trabajo y salario mínimo y familiar, vacaciones anuales remuneradas, condiciones del obrero español en el extranjero, instituciones de cooperación, relación económico-jurídica de los factores de la producción, participación de los obreros en la dirección, administración y beneficios de

¹⁰ *Ideología y lenguaje...*, op. cit., p. 216.

las empresas, y «todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores». Los artículos subsiguientes se encargaban de proclamar la protección por la República de los campesinos y pescadores (art. 47), y de considerar al trabajo como eje de la metodología de la enseñanza (art. 48). En fin, la Constitución de 1931 atribuía al Estado la legislación social, sin perjuicio de su ejecución por las regiones autónomas (art. 15.1.^a).

En plena Guerra Civil, el Fuero del Trabajo se erige —en concordancia con los movimientos autoritarios de la época y con la situación bélica— en ley fundamental del trabajo, formulada en un estilo retórico y doctrinario que excede al de textos homólogos (Carta del Trabajo italiana, de 1926; Ley alemana del Trabajo Nacional, de 1934; Estatuto portugués del Trabajo Nacional, de 1933). El Fuero, que se muestra en el preámbulo como tercera vía entre liberalismo y marxismo, parte de una concepción espiritualista y religiosa del trabajo: «el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía», pues ello atenta contra la «dignidad personal» del trabajador (Decl. I). El trabajo, señala la misma Declaración, es al tiempo derecho y deber; e indica más adelante que «el Estado valora y exalta el trabajo (...) y lo protegerá con la fuerza de la ley». Las restantes declaraciones del Fuero se dedican a diseñar la futura acción del Estado en materia laboral: limitación de la jornada, descanso dominical y festividades, vacaciones, retribución suficiente, creación de un subsidio familiar, estatalización de las «bases» del trabajo, garantía de unas relaciones laborales fundadas en la recíproca lealtad y en la seguridad y continuidad en el trabajo, etc. En fin, el Fuero concibe un sistema sindical basado en el «sindicato vertical», integrado en la «organización nacionalsindicalista del Estado». Algunas de las declaraciones del Fuero del Trabajo son reiteradas por el Fuero de los Españoles (1945): el trabajo no es una mercancía, la empresa es una comunidad de técnica, mano de obra y capital, el trabajador tiene derecho a un salario suficiente y al amparo en el infortunio, etc. Lo propio ocurre con la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (1958) en su concepción del sindicato, de la empresa, la justicia social, la garantía por el Estado de dignas condiciones de trabajo, etc.

Con las correcciones, más de forma que de sustancia, introducidas en 1967 por la Ley Orgánica del Estado, las Leyes Fundamentales de la era franquista perviven hasta su definitiva derogación por la vigente Constitución de 1978.

II. EL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La concepción del Estado social y democrático de Derecho de la que parte la vigente Constitución española lleva a ésta, ya en su preámbulo,

a expresar su voluntad de impulsar una «sociedad democrática avanzada», en la que el pueblo se erige en fuente de la soberanía nacional y de todos los poderes del Estado (art. 1.2, que recuerda a la Declaración francesa de 1789). Esa misma concepción lleva a la Constitución a ordenar a los poderes públicos que remuevan los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos y que faciliten la participación política, económica, cultural y social de los ciudadanos (art. 9.2, inspirado en la Constitución italiana de 1947 y, como fórmula lingüística y remotamente, en la Constitución española de 1812¹¹).

1. Los valores superiores

En tanto «Estado social y democrático de Derecho», España «propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1 CE). Al hablar de valores, nuestra Constitución se eleva a un plano supra-positivo, aceptando la concepción que subordina el Derecho a la moral, y que, como tal, remite la justicia del derecho al ajustamiento de éste a valores indicativos de «rasgos objetivos del ser» (Max Scheler), o, si se prefiere, al «ser ideal» (Hartmann)¹². De este modo, el constituyente de 1978 enlaza con el (frustrado) constituyente de 1873, que, según ya hemos recordado, grababa en el preámbulo de la norma una tabla de «derechos naturales» (derecho a la vida, a la libertad de pensamiento y expresión, a la reunión y asociación pacíficas, a la libertad del trabajo, industria, comercio y crédito, a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a ser juzgado por un jurado con libre defensa en juicio y, en su caso, a la «corrección y a la purificación por medio de la pena»), derechos y libertades que expresamente conceptuaba como «anteriores y superiores a toda legislación positiva»¹³.

Si la fundamentación expresa de lo jurídico en determinados «valores» es nueva¹⁴, no lo es que una concepción ética, supra-positiva, y en ocasiones

¹¹ En efecto, el art. 131.21 de la Constitución de 1812 atribuía a las Cortes la facultad de «promover y fomentar toda especie de industria y *remover los obstáculos que la entorpezcan*».

¹² Cfr. J. M. RODRÍGUEZ PANIAGUA, *La ética de los valores como ética jurídica*, Madrid, 1972, especialmente pp. 101 y ss. y 124 y ss. Más recientemente, del mismo autor, *Moralidad, derechos, valores*, Madrid, 2003. También A. MONTORO BALLESTEROS, «Sobre las relaciones entre Derecho y Moral», en *Homenaje al Profesor Juan Roca Juan*, Universidad de Murcia, 1989, pp. 529 y ss.

¹³ Sobre los «valores trascendentales al Derecho positivo» presentes en la vigente Constitución, cfr. F. GALINDO, «La fundamentación filosófica de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 104.

¹⁴ G. PECES-BARBA, *Los valores superiores*, Madrid, 1984, p. 12.

iusnaturalista¹⁵, basada en el reconocimiento de unos valores, presida el sentido de un ordenamiento jurídico. Recuérdese cómo la Declaración francesa de 1789 hablaba de los «derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre», o cómo la Ley Fundamental de Bonn se refiere a los «derechos inviolables e inalienables del hombre», o cómo, en fin, nuestra vigente Constitución fundamenta el orden político y la paz social en la «dignidad de la persona» y sus «derechos inalienables»; expresiones todas ellas que manifiestan la convicción de que las Constituciones, lejos de crear los derechos fundamentales y los valores básicos de la comunidad nacional, se limitan a reconocerlos, como preexistentes, inmanentes o naturales que son. La Constitución, como el jurista, encuentra ya esos derechos, principios y valores: «el Derecho en parte es *dado* y en parte es *elaborado*; el Derecho en parte se *hace* y en parte se *descubre*»¹⁶.

— El primero de los valores superiores sobre los que la Constitución española erige el Ordenamiento jurídico de la libertad. Típico postulado del constitucionalismo liberal (la libertad es un «derecho inalienable» ya en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, de 1776; y se consagra en las Constituciones españolas de 1812, 1869 y 1931), la libertad se proyecta sobre el trabajo originariamente en su dimensión de libertad de elección de profesión u oficio, y, más concretamente, en su vertiente de libre acceso a los cargos y empleos públicos. El tránsito hacia la plena libertad de trabajo (y, más aún, hacia el derecho al trabajo) es sumamente cauteloso en nuestra historia constitucional: inicialmente, lo que preocupa al constituyente es vedar a los extranjeros el acceso a los «empleos públicos civiles o eclesiásticos» (Constitución de Bayona, 1808, art. 141); o a los «empleos municipales» (Constitución de 1812, art. 23). La Constitución de 1837 da un paso importante al reconocer, en positivo, y con fórmula que había de perpetuarse, que «todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad» (fórmula repetida, como ya vimos, en el art. 5 de la Constitución de 1845, en el art. 6 de la de 1856 —que añade que «para ninguna distinción ni empleo público se requiere la calidad de nobleza»—, en el art. 27 de la Constitución de 1869 y en el art. 15 de la de 1876. Precisamente es la Constitución canovista de 1876 la que ensancha el contenido del derecho, añadiendo a la concreta libertad de acceder a empleos públicos la de elegir profesión: «Cada cual —dispone el art. 12 de esa grande y duradera Constitución— es libre de elegir su profesión y de aprenderla como mejor le parezca». La Constitución de 1931 mantiene los dos derechos: de un lado, proclama que «toda per-

¹⁵ F. GALINDO, «La fundamentación filosófica...», cit., p. 102: «el jusnaturalismo es proclamado en nuestra Constitución desde el primer momento».

¹⁶ M. ALONSO OLEA, *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.^a ed., Madrid, 2002, p. 29.

sona es libre de elegir profesión» (art. 33), de otro, puntualiza que «todos los españoles, sin distinción de sexos, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen». La Constitución republicana da un salto cualitativo con su trascendental art. 46, en el que, como ya se dijo, se reconoce, no sólo el carácter de «obligación social» del trabajo, sino la protección legal que éste merece. Con todo, ni en el Título Preliminar ni en ningún otro lugar de la Constitución de 1931 se reconoce el derecho al trabajo, por más que se tipifique el derecho, tan conexo con el trabajo, «a circular libremente por el territorio nacional» y «a emigrar o inmigrar» (art. 31). El «derecho al trabajo» está presente por primera vez en la Declaración I.3 del Fuero del Trabajo, del mismo modo que se recoge en el art. 24 del Fuero de los Españoles con la misma denominación clásica. Esta fórmula es precisamente la que acoge el art. 35 de la vigente Constitución española, en el que aparece la doble faz del «deber de trabajar y el derecho al trabajo», así como «a la libre elección de profesión u oficio». La solemne proclamación constitucional del derecho al trabajo (tan enfáticamente reivindicado por los revolucionarios franceses de 1848) no implica, por supuesto, que de ella broten derechos subjetivos estrictos de los ciudadanos a obtener puestos de trabajo¹⁷; otra cosa es que del «derecho al trabajo» puedan deducirse, ya que no el derecho a un empleo (¿frente a quién podría esgrimirse ese derecho en un sistema como el consagrado en el art. 38 de la CE, de libertad de empresa y economía de mercado?), sí ciertos derechos no desdeñables, como el derecho a la ocupación efectiva, las garantías frente al despido injustificado o el derecho a prestaciones por desempleo. Con todo, la inevitable imprecisión del «derecho del trabajo» ha llevado a estimar que hubiera sido más apropiado incluirle, no entre los derechos constitucionales, sino entre los meros principios orientadores de la política social y económica¹⁸.

El valor constitucional de la libertad tiene una cualificada expresión laboral, de dimensión tanto individual como colectiva, en la libertad sindical; un derecho éste reivindicado por el moderno movimiento obrero desde sus orígenes.

¹⁷ Como afirma A. MARTÍN VALVERDE, «Pleno empleo, derecho al trabajo, deber de trabajar en la Constitución española», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, p. 204, «la Constitución española no reconoce, propiamente hablando, un derecho al trabajo». Vid. también M. R. ALARCÓN CARACUEL, «Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar», *Revista de Política Social*, núm. 121, pp. 5 y ss.

¹⁸ En este sentido, S. BASILE, «Los “valores superiores”, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1981, p. 289.

Reconocida en las Constituciones de Querétaro y Weimar y, a partir de ellas, en todo el moderno constitucionalismo, la libertad sindical supone un avance trascendental a partir del simple derecho de asociación y reunión contemplado en las viejas Constituciones del siglo XIX —contemplado repetidamente, y repetidamente suspendido y limitado—.

Con el único antecedente nacional de la Constitución republicana de 1931, la vigente reconoce la libertad sindical —a la que otorga rango de derecho fundamental— tanto en su dimensión colectiva (derecho a fundar sindicatos, a formar federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales) como individual (derecho a la afiliación sindical, del que se excluyen a ciertos grupos de funcionarios públicos: jueces, magistrados y fiscales; miembros de las Fuerzas Armadas). La libertad sindical individual tiene además una proyección positiva (derecho a afiliarse a un sindicato) y una proyección negativa (art. 28.1 CE: «nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato»)¹⁹.

Estrechamente vinculados con la libertad sindical se encuentran el derecho de huelga —también acogido por vez primera en la Constitución vigente y erigido por ella en derecho fundamental; el art. 28.2 CE ordena a la ley que lo regule que establezca las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad—, el derecho a la negociación colectiva (simple derecho de los ciudadanos) y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (también derecho de los ciudadanos). La vigente Constitución no reconoce expresamente el derecho empresarial al cierre (*lock-out*), adhiriéndose a la tradición constitucional de ignorancia de la figura; sin embargo, y pese al pudor de la Ley Fundamental por nombrar dicha institución jurídica, es evidente que ésta está implícitamente incluida en el derecho de los empresarios a adoptar medidas de conflicto, reconocido como derecho de los ciudadanos en el art. 37.2 CE. Es evidente que la Constitución española no quiso llegar a la solución prohibitiva de la Constitución portuguesa de 1976.

El valor superior de la libertad se manifiesta asimismo en el derecho constitucional (con rango de derecho de los ciudadanos, no fundamental) a la libertad económica enunciado en el art. 38 CE, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», un derecho conectado ciertamente con el de propiedad (art. 33 CE). Este reconocimiento positivo se ve atemperado por la invocación a las «exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación»; limitaciones acordes

¹⁹ Vid. M. ALONSO OLEA, «Panorama general de la Ley Orgánica de Libertad Sindical», en Seminario sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 7, pp. 17 y ss.; A. OJEDA AVILÉS, «Delimitación, contenido y restricciones de la libertad sindical», en *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Madrid, 1986, pp. 23 y ss.

con la concepción constitucional de la propiedad, delimitada por su función social (art. 33 CE), cuya relativa indefinición motivó dudas en los intérpretes²⁰. Estas limitaciones sociales de la propiedad no aparecen por primera vez con rango constitucional en la Constitución de 1978, como ha podido creerse²¹, sino que tienen claros antecedentes en la de 1931 (art. 44, que subordina la riqueza del país a los intereses de la economía nacional, reconoce la expropiación por causa de utilidad social y prevé la posibilidad de la socialización de la propiedad privada y la intervención por el Estado de industrias y empresas en interés de la economía nacional; medidas éstas que se aplicaron por cierto en la etapa final de la República, ya durante la Guerra Civil²²) y en las Leyes Fundamentales del régimen de Franco (Decl. XI.1 del Fuero del Trabajo, que subordina todos los factores de la producción al interés de la Nación; Decl. XII.1 del Fuero, que subordina todas las formas de propiedad al interés supremo de la Nación; arts. 26 y 30 del Fuero de los Españoles, reiterando esa subordinación; Decl. X de la Ley de Principios del Movimiento, que condiciona la propiedad privada a su función social). Y antes aún, el constitucionalismo liberal del siglo XIX no tardó en superar la fase de la pura protección de la propiedad [art. 4 de la Constitución de 1812: «La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas (...) la propiedad...»], para someter ésta a un ejercicio socialmente útil (art. 10 de las Constituciones de 1837 y 1845; art. 13 de la Constitución de 1856: «ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización»; art. 14 de la Constitución de 1869: «Na-

²⁰ Así, J. SERRANO CARVAJAL, «Libertad de empresa y planificación en la Constitución española», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, op. cit., p. 365, ante la ambigüedad de los textos de la llamada «Constitución económica», se planteaba la duda de si «en realidad hemos escogido como sistema económico el de la libre empresa en una economía de mercado (...) o acaso podrá en base a la misma Constitución implantarse un sistema más o menos parecido al dirigismo planificador imperativo...». M. GARCÍA PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española*, op. cit., p. 50, entendía que, pese a las ambigüedades indicadas, «el sistema del que parte la normativa constitucional es, desde el punto de vista económico, el sistema neocapitalista históricamente unido desde su nacimiento al *Welfare State* o al Estado Social». De aquí la afirmación del autor de que «el sistema económico subyacente a la Constitución no difiere mucho en lo sustancial del existente en la legislación en la legislación y en la praxis del Estado franquista: ni la planificación ni la reserva al sector público, ni la iniciativa pública, ni la expropiación con indemnización (...) son invenciones de la Constitución, si bien ésta los ha elevado a preceptos constitucionales, los ha situado en otro contexto...». (La verdad es que tanto las Leyes Fundamentales de Franco como la Constitución de 1931 habían proclamado, como decimos arriba, en el texto, la limitación de la propiedad a su función social y a los intereses de la economía nacional; por ejemplo, la expropiación por interés social estaba prevista en el art. 32 del Fuero de los Españoles).

²¹ *Vid.* nota anterior.

²² Cfr. nuestra *Ideología y lenguaje...*, cit., pp. 261 y ss.

die podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial»; art. 10 de la Constitución de 1876: «nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización».

La Constitución de 1978, pues, cuando reconoce la función social de la propiedad y declara que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes», no hace sino alinearse con una larga tradición limitativa del derecho de propiedad, tanto más justificada en el Estado social que proclama la Constitución vigente.

— El segundo «valor superior» en que la Constitución española asienta el ordenamiento jurídico es el de la justicia, que, ya en el preámbulo, se conecta con la vida social y económica [«La Nación española, deseando establecer la justicia (...) proclama su voluntad de: garantizar la convivencia (...) conforme a un orden económico y social justo»]. Valor éste con menos aplicación directa en materia laboral, ciertamente, que los valores de la libertad y la igualdad²³, pero con una importantísima proyección sobre un derecho fundamental tan continuamente invocado ante el Tribunal Constitucional como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Este valor —ya incluido entre los objetivos expresos de la Constitución norteamericana de 1787— tiene, con independencia de que inspire numerosas de nuestras normas constitucionales, acogida expresa en diversos textos. Dejando aparte las referencias indirectas de la Constitución de 1812 (art. 4: la Nación ha de proteger los derechos de los ciudadanos con leyes «sabias y justas»; art. 6: los españoles tienen la obligación de ser «justos y benéficos»), la Constitución de 1931 declara programáticamente, ya en su art. 1, que la República española «se organiza en régimen de Libertad y Justicia». Con inspiración bien distinta, pero coincidente en el énfasis fundacional, el preámbulo del Fuero del Trabajo comienza invocando la «tradición católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio», y la Ley de Principios del Movimiento proclama, veinte años después, que España «aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones (Decl. III).

— El tercer valor superior que el Estado social y democrático de Derecho que es España propugna como inspirador del Ordenamiento jurídico es la igualdad (art. 1.1 CE); un valor proclamado tanto en Constituciones liberales, social-demócratas o totalitarias, aunque, desde luego, con distinto alcance y con diferente voluntad de desarrollo real y efectivo.

²³ S. DEL REY GUANTER, «La aplicación de los valores superiores de la Constitución española en el Derecho del Trabajo», *Relaciones Laborales*, núm. 6, 1988, p. 49.

Las proclamas de un Locke, para quien el «estado de naturaleza» originario era «un estado de igualdad»²⁴, de un Montesquieu, a cuyo juicio «el amor a la democracia es el amor a la igualdad»²⁵, o de un Rousseau para quien «el pacto social establece entre los ciudadanos tal igualdad que todos se obligan bajo las mismas condiciones y deben gozar de los mismos derechos»²⁶; esas proclamas y otras muchas del mismo signo fueron calando lentamente en las legislaciones, contribuyendo a crear un nuevo clima ético y jurídico a cuya luz las viejas situaciones de desigualdad se plantean, no como datos naturales e ineluctables, sino como «cuestión social» problemática que no cabe aceptar y frente a la que hay que reaccionar.

Lo que el ideario liberal plantea inicialmente como igualdad jurídica individual y abstracta, y en buena medida retórica, pasa a ser libertad social y económica en el Estado social de Derecho²⁷.

El genérico principio de igualdad jurídica inspira a las Constituciones de 1812, 1845, 1856, 1869 y 1876 cuando atribuyen a «todos los españoles» determinados derechos y deberes individuales, aunque sin llegar a proclamar expresamente, como hacía el preámbulo del Proyecto de Constitución Federal de la República de 1873, el derecho natural de toda persona a «la igualdad ante la ley». Es la Constitución de 1931 la que por vez primera consagra de modo expreso y solemne el principio de que «todos los españoles son iguales ante la ley» (art. 2), que se complementa con la declaración de que «no podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas» (art. 25).

Tampoco faltan en las Leyes Fundamentales del franquismo las invocaciones genéricas a la igualdad; el Fuero de los Españoles declara que «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencias de clases ni acepción de personas» (art. 3), y la Ley de Principios del Movimiento insiste en la primera parte de esa afirmación: «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles» (Decl. V).

Nuestra vigente Constitución, además de propugnar como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico la igualdad (art. 1.1), concreta el sentido de ésta en el trascendental art. 14, vía habitual de acceso al recurso de amparo constitucional: «Los españoles son iguales ante la ley,

²⁴ J. LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. A. Lázaro Ros, Madrid, 1976, p. 5.

²⁵ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, I, París, 1979, p. 168.

²⁶ J. J. ROUSSEAU, *El contrato social*, Madrid, 1966, p. 38.

²⁷ G. PECES-BARBA, «Reflexiones sobre los derechos económicos, sociales y culturales», en *Derechos sociales, económicos y culturales*, Murcia, 1981, p. 64, destaca la «introducción del componente igualitario en la teoría de los derechos fundamentales», que conduce a la «progresiva desconsideración teórica de algunos derechos (propiedad, libertad de industria y comercio) que en la teoría clásica liberal se consideraban como más importantes».

sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Más aún, el importantísimo art. 9.2 CE, al que ya hicimos anterior referencia, dispone que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». A la igualdad abstracta y formal se contraponen aquí la igualdad real; una igualdad que se predica no sólo de los individuos, sino de los grupos y organizaciones. La búsqueda de esa igualdad real y efectiva va en la práctica más allá de la pura nivelación o trato idéntico, pues discurre también por las nuevas vías de las llamadas «acciones positivas» o «acciones afirmativas» a través de las que se privilegia a personas o grupos tradicionalmente discriminados²⁸.

La aplicación del principio de igualdad tiene un ámbito particularmente importante y frecuente en las relaciones laborales. El Tribunal Constitucional, en efecto, ha declarado que el Derecho del Trabajo es un ordenamiento «compensador e igualador», que aspira a introducir, protegiendo de modo cualificado a los trabajadores, un factor de igualación en las relaciones, tradicionalmente desiguales, de empresarios y trabajadores. La obtención de un mayor equilibrio en esas relaciones es el objetivo común de las instituciones sustantivas y procesales del Derecho del Trabajo, tanto en su dimensión individual como, sobre todo, colectiva (convenios y conflictos colectivos, huelga, etc.; institutos que el propio Tribunal Constitucional concibe como «contrapeso» nivelador del poder de los empresarios y del de los trabajadores y sus respectivas organizaciones²⁹).

La legislación laboral se encarga de concretar el alcance del valor de la igualdad en esta materia. Función muy cualificada al respecto es la del art. 17 del Estatuto de los Trabajadores, cuyo primer apartado se encarga de fijar las consecuencias de las medidas discriminatorias, es decir, aquellas que más allá de la vulneración del principio de la simple igualdad de trato incurrir en desigualdad específica basada en el hecho de que el discriminado reúne características que han sido o son objeto de trato peyorativo —y, excepcionalmente, privilegiado—: sexo, origen, estado civil, raza, con-

²⁸ Vid. en la literatura reciente, M. A. MARTÍN VIDA, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, 2003.

²⁹ Sobre la configuración del Derecho del Trabajo por la doctrina del Tribunal Constitucional como un «ordenamiento compensador e igualador», cfr. A. MARTÍN VALVERDE, «El ordenamiento laboral en la jurisprudencia constitucional», *Revista de Política Social*, núm. 137, pp. 105 y ss.; S. DEL REY GUANTER, «La aplicación de los valores superiores...», cit., pp. 43 y ss.

dición social, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos³⁰, vínculos de parentesco con otros trabajadores de la empresa, y lengua dentro del Estado español (art. 17.1 ET). Venga la discriminación de norma reglamentaria, de cláusula de convenio, de pacto individual o de decisión unilateral del empresario, el citado precepto la sanciona con la tacha de nulidad. Aunque el precepto no lo diga, es obvio que la norma legal discriminatoria atrae sobre sí la calificación de inconstitucional, que puede instarse ante el Tribunal Constitucional.

— El último de los valores superiores invocados por la Constitución española es el del pluralismo político³¹; pluralismo que, aun sin un reconocimiento expreso, estaba en la base de todas las Constituciones comprendidas entre la de 1812 y la de 1931. Antecedente indirecto y genérico de este valor se encuentra en el reconocimiento de la libertad de expresión (art. 2 de la Constitución de 1837; art. 3 de la de 1856; art. 17 de la de 1869; art. 13 de la de 1876; art. 34 de la de 1931).

Si el constituyente de 1978 tuvo especial empeño en incorporar este cuarto valor del pluralismo político fue debido sin duda a una circunstancia histórica: la obsesión por rechazar el monismo político (y sindical) característico del régimen de Franco, simbolizado en el «Movimiento Nacional» y la «Organización Sindical Española»³². Frente a ese doble monolitismo, la Constitución alza un doble pluralismo: el de los partidos políticos y el de los sindicatos, unos y otros consagrados en el Título Preliminar de la Ley Fundamental, ocupando artículos contiguos. En efecto, el art. 6 CE declara que «los partidos políticos expresan el pluralismo político...», etc., y el art. 7 afirma que «los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios». Consecuencia del pluralismo sindical es el reconocimiento de la libertad de crear sindicatos y de afiliarse libremente (o no afiliarse) al que se desee (art. 28.1 CE).

En alguna ocasión, el Tribunal Constitucional (Sentencia de 24 de enero de 1984) ha invocado el valor del «pluralismo político» para justificar las distintas opciones que el legislador ordinario tiene ante sí cuando se propone desarrollar un precepto constitucional (en el caso examinado en dicha

³⁰ El art. 12 de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, insiste en la nulidad de las normas y actos discriminatorios en materia sindical.

³¹ Cfr. M. RAMÍREZ, «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española*, op. cit., pp. 58 y ss.

³² Como dice J. J. GIL CREMADES, «Las ideologías en la Constitución española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española*, op. cit., p. 74, «aceptar y regular el pluralismo ideológico de la sociedad es una de las obsesiones de la Constitución española de 1978» frente a la «imagen de sociedad impuesta por las leyes políticas del Régimen del General Franco (que) era la de uniformidad».

sentencia, el contenido concreto del Estatuto de los Trabajadores, previsto en el art. 35.2 de la CE).

2. Los derechos fundamentales y cívicos

Bajo la cúpula de los «valores superiores» del ordenamiento jurídico, la Constitución de 1978 enuncia los derechos básicos «inherentes a la persona», como dice el art. 10.1, con acento iusnaturalista; unos derechos cuyo común denominador reside en la idea de «dignidad de la persona». Tal idea, como se ha escrito recientemente, está anclada en el hecho de que «el orden moral proviene del interior de la propia naturaleza humana y no es algo que haya de ser impuesto por la cultura»³³. La dignidad de la persona es la que justifica la existencia de unos «derechos inviolables que le son inherentes», que conforman el fundamento del orden político y la paz social, junto con «el libre desarrollo de la personalidad» y «el respeto a la ley y a los derechos de los demás», según expresa el art. 1.1 CE. Esos derechos fundamentales a cuyo reconocimiento obliga la dignidad humana no dependen de la conciencia individual (esto es, de lo que cada individuo aislado pueda determinar), sino de la conciencia social formalizada a través de una vía específica: la propia Constitución, que relaciona esos derechos. A su vez, la interpretación del contenido de dichos derechos se remite a otra instancia social formalizada: la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 10.2 CE).

La Constitución vigente distribuye esos derechos básicos en dos grandes categorías:

— Los derechos fundamentales y las libertades públicas —sólo dos de estricto contenido laboral: la libertad sindical y la huelga— reciben una protección privilegiada, que podemos calificar como de grado máximo³⁴. Tal protección consiste, por una parte, en que los derechos han de ser regulados por una ley orgánica (que exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en la votación final sobre el conjunto del proyecto de ley); además, la reforma de la Constitución que afecte a tales derechos exige la disolución de las Cortes y la misma mayoría que si se tratase de la revisión total de la Constitución. En fin, la vulneración de tales libertades

³³ F. FUKUYAMA, *El fin del hombre. Consecuencias de la revolución biotecnológica*, Barcelona, 2002, p. 254.

³⁴ Sobre los distintos grados de protección de los derechos y principios constitucionales, *vid.* nuestro estudio «La protección constitucional de los derechos laborales», en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, *op. cit.*, pp. 267 y ss.

y derechos por los poderes públicos —a través de decisiones distintas de la ley del Estado, Comunidades Autónomas y demás entes públicos, o a través de actuaciones de los órganos judiciales— permite acudir ante los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento preferente y sumario, y al Tribunal Constitucional en recurso de amparo. La impugnación directa de los actos de los poderes públicos es también en muchos casos y mediamente impugnación del acto o actos de particulares (en nuestra materia, actos del empresario) confirmados por el poder público (*v. gr.*, la impugnación de una sentencia que considera un despido como no discriminatorio, es también e indirectamente impugnación del acto mismo de despido).

La razón de que sean exclusivamente la libertad sindical y el derecho de huelga los únicos de contenido específicamente laboral configurados como fundamentales en la Constitución española es histórica: el constituyente pone énfasis en esos derechos, y sólo en ellos, porque quiere marcar la diferencia radical de actitud existente entre la Constitución y las Leyes Fundamentales del franquismo en cuestiones tan cruciales: la Constitución de 1978 eleva al más alto grado los derechos que quedaron más oscurecidos durante el régimen de Franco.

Ahora bien, que la Constitución sólo eleve al rango de derecho fundamental a la libertad sindical y la huelga no obsta a que el trabajador (y, en su caso, el empresario) sea titular de otros derechos fundamentales generales dotados de proyección laboral. Tal es el caso del derecho a la vida y a la integridad física, el derecho al honor y a la intimidad, el derecho, ya aludido, a la igualdad y la no discriminación, el derecho a la intimidad, a la libertad ideológica y religiosa, a la libertad de expresión e información, y, por supuesto, el derecho a la tutela judicial efectiva. Los casos de invocación de estos derechos ante la justicia constitucional son frecuentes y vienen generando una copiosa jurisprudencia.

Inicialmente, el procedimiento preferente y sumario que la Constitución contempla como previo al recurso de amparo fue el regulado, si bien de modo insuficiente, por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; esta Ley establecía una triple vía procesal de invocación del derecho fundamental —penal, civil y contencioso-administrativa—, en la que no se incluía de modo expreso la vía laboral, aunque el Tribunal Constitucional entendió que ésta era la apropiada (el «cauce natural»: SSTC 55/1983 y 47/1985) para esgrimir los derechos fundamentales vulnerados en el marco de la relación laboral. En la actualidad, la Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 2/1995) regula el proceso laboral de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales ejercitados en el marco de la relación laboral.

— Los simples derechos de los ciudadanos reciben una protección media: su regulación compete a la ley ordinaria, y su vulneración sólo da

lugar a reclamaciones en vía jurisdiccional ordinaria, no en amparo ante el Tribunal Constitucional. Estos derechos son muchos y destacados: derecho al trabajo, derecho a la libre elección de oficio, a la promoción a través del trabajo, a la remuneración suficiente, a la negociación colectiva, a la adopción de medidas de conflicto colectivo, a la libertad de empresa).

3. Los principios sociales y económicos

La Constitución de 1978 añade a los derechos fundamentales y a los derechos de los ciudadanos una tercera categoría: los «principios rectores de la política social y económica», algunos de los cuales se refieren a nuestra materia. La Constitución, del mismo modo que positiviza unos determinados valores, según ya vimos, procede a acoger unos determinados principios, referidos precisamente a la materia social y económica, muy en concordancia con el modelo de Estado social elegido por la Ley Fundamental. Evitándonos la inacabable polémica sobre si los principios del Derecho se encuentran en la conciencia ético-jurídica de la comunidad o si, por el contrario, sólo alcanzan tal rango cuando además los proclama el propio Ordenamiento³⁵, la Constitución procede a relacionar los que ella misma considera principios inspiradores del orden socio-laboral, y a los que atribuye una determinada efectividad.

Estos principios se formulan, por regla general, y en atención a la naturaleza que se les asigna, como mandatos a los poderes públicos, más que como derechos de los ciudadanos³⁶, aunque el cumplimiento de esos mandatos genere el nacimiento de derechos. El contenido de estos mandatos y orientaciones de la Constitución es muy amplio, y desborda el puro y simple encargo a los poderes públicos para que éstos lleven a cabo una determinada tarea normativa, para alcanzar también la adopción de otras medidas políticas y administrativas.

Algunos de estos principios son de inevitable generalidad; por ejemplo, el que encomienda a los poderes públicos promover «las condiciones favorables para el progreso social y económico» (art. 40.1 CE). Otros apuntan a objetivos más delimitados: los poderes públicos deben realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1); deben fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales, velando por la segu-

³⁵ Sobre esta cuestión, M. BELADÍEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, Madrid, 1997, pp. 17 y ss.

³⁶ Excepcionalmente, los referidos principios se enuncian como derechos; así, art. 43.1: «Se reconoce el derecho a la protección de la salud»; art. 45.1: «Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado...», etc.; art. 47: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

ridad e higiene en el trabajo y garantizando el descanso mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones remuneradas y la promoción de centros adecuados (art. 40.2); los poderes públicos deben mantener 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, dejando en libertad la asistencia y prestaciones complementarias (art. 41); el Estado en particular velará por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, orientando su política hacia su retorno (art. 42).

Principios no específicamente laborales, a diferencia de los anteriores, tienen también importantes repercusiones sobre nuestra materia. Así ocurre con el mandato a los poderes públicos para que aseguren la protección de la familia, de los hijos y de los niños en general (art. 39); para que lleven a cabo una política de estabilidad económica (art. 40.1); para que realicen una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49); para que garanticen mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, promoviendo su bienestar mediante un sistema de servicios sociales (art. 50).

Tales principios, que se enuncian como mandatos no sujetos a plazo, son característicos del Estado social de Derecho, en el que no sólo se reconocen derechos abstractos a los ciudadanos, sino que se imponen deberes a los poderes públicos. Esta concepción se observa también en otras Constituciones: la portuguesa enuncia principios similares como obligaciones del Estado, y la italiana hacía lo propio bajo la rúbrica de «Relaciones económicas».

La eficacia jurídica de estos principios es precisada por la propia Constitución cuando determina que deben informar la legislación, la práctica judicial y las restantes actuaciones de los poderes públicos. El art. 53.3 de la Constitución no permite la nuda y directa invocación de la violación de un principio ante los órganos de la jurisdicción, sino que exige que ese principio, para poder ser alegado, haya sido acogido y desarrollado por una ley. Ello no obsta a que jueces y autoridades político-administrativas deban ajustar su actuación a dichos principios, como exige la Constitución. Más aún, una ley que vulnerara uno de esos principios podría ser impugnada por inconstitucional.

Principios económicos y sociales que habría que calificar de extrasistemáticos (en cuanto que se hallan fuera del capítulo III del Título I, que es el que trata «De los principios rectores de la política social y económica») aparecen enunciados en un lugar inesperado: el Título VII de la Constitución, dedicado a «Economía y Hacienda». Si es hasta cierto punto explicable que se recoja en este Título el tradicional principio de la subordinación

de la riqueza del país al interés general (art. 128), o la previsión de que el Estado podrá planificar la actividad económica (art. 131)³⁷, lo es menos que figuren en él principios de contenido eminentemente social, como el de la participación de los interesados en la Seguridad Social (art. 129.1) y en la empresa (art. 129.2).

La Constitución no alude a la eficacia de estos principios, aunque es evidente que sus destinatarios son también los poderes públicos, que habrán de adaptar sus decisiones (normativas y de otro tipo) a ellos. En todo caso, el carácter general con que estos principios se hallan formulados deja un amplio arbitrio a su desarrollo. A esta circunstancia se suma el hecho de que algunos de esos principios actúan como límite o contrapeso de otros principios o derechos³⁸; así ocurre, de modo señalado, con la planificación de la actividad económica (art. 131.1) y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38, que tras reconocer este derecho, también prevé la posibilidad de la planificación).

4. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

Para cerrar el conjunto de grupos de preceptos constitucionales que tienen por objeto al trabajo y su ordenación jurídica, debe hacerse referencia a las importantes reglas de atribución competencial incluidas en el Título VIII de la Constitución. Organizado territorialmente el Estado español en Comunidades Autónomas, la Ley Fundamental traza una divisoria entre la competencia estatal y la autonómica. Así, al Estado le asigna como competencia exclusiva la «legislación laboral» (art. 149.1.7.^a, que encomienda su ejecución a los órganos de las Comunidades Autónomas) y la «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17.^a, que atribuye la ejecución de los correspondientes servicios a las Comunidades Autónomas). Por su parte, el art. 148.20.^a CE atribuye a las Comunidades

³⁷ El art. 131.2 CE prevé que el Estado elabore proyectos de planificación, con el asesoramiento de sindicatos y organizaciones empresariales, profesionales y económicas, a cuyo fin «se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley». Es más que dudoso que este Consejo sea el Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991. En este mismo sentido, A. SANTANA GÓMEZ, «El Consejo Económico y Social español», en A. OJEDA AVILÉS (coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, 1992, pp. 17 y ss. Posición contraria en J. L. GARCÍA RUIZ, *El Consejo Económico y Social*, Madrid, 1994, especialmente pp. 125 y ss.

³⁸ Cfr. F. SUÁREZ GONZÁLEZ, «El Derecho del Trabajo en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, II, Madrid, 1978, pp. 218 y ss.

Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de asistencia social³⁹.

III. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL

Un estudio como éste sobre el trabajo en la Constitución no puede terminar sin intentar responder, aunque sea de una manera muy general, a la pregunta de la efectividad de la Ley Fundamental en la materia que nos ocupa. ¿Qué ha significado hasta ahora la Constitución de 1978 en la configuración jurídica de nuestras relaciones laborales?

Reconociendo que antes de la Constitución España tenía un Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social elaborado y experimentado, de modo que la Constitución no partía en absoluto de cero, sino de una larga y consolidada tradición jurídico-laboral; reconociendo esa realidad evidente, hay también que consignar que la Constitución ha sido, en diversas e importantes cuestiones, el origen de hondas transformaciones.

El cambio más profundo que se produce en el sistema de relaciones laborales tras la muerte de Franco y la proclamación de la Monarquía constitucional es sin duda el que afecta al llamado Derecho colectivo del trabajo. En materia de libertad sindical, las normas de la llamada transición política van preparando el camino a la Constitución. Así, la Ley reguladora del derecho de asociación sindical, de 1 de abril de 1977, desarrollada por el RD de 22 de abril de 1977 y otras disposiciones, marca el inicio de la ruptura del sistema de la Organización Sindical Española, única, oficial y obligatoria; ruptura consumada con la ratificación por España de los Convenios de la OIT números 87 (libertad sindical) y 98 (negociación colectiva) y consagrada con solemnidad en los arts. 7 y 28.1 de la CE. Del reconocimiento de la libertad sindical —para cuyo desarrollo se dictó la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical— derivó de modo natural una nueva concepción constitucional de la negociación colectiva, vinculada a la autonomía colectiva, e independizada de anteriores controles administrativos (frente a los anteriores convenios colectivos, elaborados en el seno de la Organización Sindical oficial y precisados de homologación o aprobación por parte del Ministerio de Trabajo). La Constitución, en efecto, se ocupa expresamente y por primera vez en nuestra historia constitucional de la figura del convenio colectivo, que esboza jurídicamente con dos impor-

³⁹ Un delicado problema es el de la diferenciación entre asistencia social y prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; problema mal resuelto en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, cuyos Votos particulares contienen la, a nuestro juicio, doctrina correcta.

tantes referencias sustantivas: la lógica atribución del derecho de negociación colectiva a los representantes (no necesariamente sindicales) de trabajadores y empresarios, y el reconocimiento al convenio de «fuerza vinculante». El art. 37.1 CE, que regula el derecho a la negociación colectiva, dispone además que corresponde a la ley garantizarlo. Esta ley no es otra que el Estatuto de los Trabajadores, cuyo Título III trata precisamente «De la negociación y de los convenios colectivos», fijando la naturaleza del convenio y reglas sobre legitimación y procedimiento para negociar.

Más compleja ha sido la recepción legislativa del derecho fundamental de huelga y del derecho cívico a la adopción de medidas de conflicto colectivo. Estas materias, constitucionalizadas también por primera vez en la vigente Constitución (arts. 28.2 y 37.2, respectivamente), se hallaban reguladas en una norma pre-constitucional: el Real Decreto Legislativo 17/1977, de Relaciones de Trabajo, cuya constitucionalidad fue cuestionada globalmente a través de un recurso presentado ante el Tribunal Constitucional en octubre de 1980 por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados, con la pretensión de que la referida norma (o lo que de ella siguiera en vigor) se anulara en su totalidad⁴⁰. La importante STC de 8 de abril de 1981, recortando fuertemente las aspiraciones de los recurrentes, consideró ajustado a la Constitución en su mayor parte el Real Decreto Legislativo impugnado, y declaró la inconstitucionalidad de algunos concretos preceptos y la interpretación que a otros había de darse para ajustarlos a la Constitución.

En la elaboración del Estatuto de los Trabajadores se previó un Título IV que habría de dedicarse a sustituir al Real Decreto Legislativo 17/1977, pero las dificultades de llegar a un texto merecedor de consenso de todas las partes implicadas determinó su retirada. Depurado de máculas inconstitucionales, el Real Decreto Legislativo mantiene su vigencia por más de un cuarto de siglo, y ello a pesar de que la referida sentencia constitucional declaró la vigencia del Real Decreto Legislativo como provisional, en espera de que el legislador cumpliera su obligación de elaborar una ley orgánica reguladora de la huelga. Es cierto que con esta finalidad el Consejo de Ministros envió en mayo de 1992 un proyecto de ley orgánica a las Cortes, pero ese proyecto, tras una tumultuosa tramitación, quedó frustrado al disolverse las Cortes para convocar elecciones generales⁴¹.

⁴⁰ Sobre el recurso y la sentencia que lo decidió, J. MATIA PRIM *et al.*, *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos. Régimen jurídico según la sentencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982.

⁴¹ Sobre el referido proyecto, cfr. A. MONTOYA MELGAR (coord.), «El derecho de huelga», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 17, 1993.

Por lo que se refiere a los derechos laborales individuales reconocidos en la Constitución (art. 35), que ya venían siendo acogidos en la legislación pre-constitucional, sigue ocupándose de ellos el título I del Estatuto de los Trabajadores, desarrollado reglamentariamente en varios de sus aspectos.

También los principios rectores de la política económica y social que conciernen a nuestra materia son objeto de intenso y constante desarrollo normativo y de acciones políticas y administrativas muy numerosas. Así, el objetivo del pleno empleo se persigue a partir de la Ley Básica de Empleo de 1980 a través de una constelación de normas destinadas a incentivar la contratación laboral; unas veces la de duración determinada, otras la de duración indefinida⁴². Particular importancia tienen en esta materia los Programas anuales de Fomento del Empleo (incluidos en las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), que establecen bonificaciones a la cotización de seguridad social para incentivar la contratación indefinida de personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo (mujeres y otros grupos de personas en desempleo). El fomento de determinados tipos contractuales —*v. gr.*, a tiempo parcial, contratos formativos, contratos de relevo, etc.— se orienta asimismo hacia el mentado principio constitucional del pleno empleo.

Igualmente viene ocupándose el legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de fomento de la política de formación profesional (valgan por todas la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, así como diversos preceptos del Estatuto de los Trabajadores), de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 19 ET; Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, más una larga serie de disposiciones reglamentarias), de garantizar el descanso de los trabajadores (a lo que se dedican diversos preceptos del Estatuto de los Trabajadores y alguna norma reglamentaria, como el Real Decreto 1561/1995).

Del mantenimiento del régimen público de Seguridad Social se ocupa una vasta legislación de origen pre-constitucional, cuyo eje lo forma la Ley General de la Seguridad Social (texto refundido de 1994, con antecedentes en 1974 y, más atrás, en 1966).

La protección de los emigrantes españoles, que el art. 42 CE encomienda al Estado, se encuentra asegurada por una Ley pre-constitucional, la Ley 33/1971.

La protección de los discapacitados (art. 49 CE) se lleva a cabo por una pluralidad de disposiciones cuyo centro lo ocupa la Ley 13/1982, de Integración social de los minusválidos.

⁴² Cfr. nuestro estudio «Contratos temporales y principio de estabilidad en el empleo», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 32, Madrid, 2002, p. 321 y ss.

En fin, la protección de las personas de edad avanzada (art. 50 CE) se instrumenta en particular a través de las medidas previstas en la Ley General de la Seguridad Social, sin perjuicio de las ayudas asistenciales a cargo de las Comunidades Autónomas.

Asimismo tienen su plasmación legal las previsiones constitucionales sobre participación de los interesados en la Seguridad Social (art. 129.1 CE, desarrollado por el art. 60 de la Ley General de la Seguridad Social, más las normas reguladoras de los órganos de las entidades gestoras). La participación de los trabajadores en la empresa (art. 129.2 CE) es objeto de regulación, especialmente, por el Título II del ET («De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa»). Igualmente, el cooperativismo que quiere fomentar el art. 129.2 CE se regula en una Ley de Cooperativas de 1999, y el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción que postula ese mismo precepto constitucional es objeto de ordenación por la Ley de Sociedades Laborales de 1997.

Como conclusión: a lo largo de sus veinticinco años de existencia, la Constitución española ha demostrado cumplidamente su efectividad como instrumento fundamental de convivencia y estructuración social. Lejos de ser una norma programática, la Constitución impregna el Ordenamiento jurídico a través de los valores, principios y derechos que reconoce, y que ciudadanos y poderes públicos aplican como plan vinculante gracias al cual la vida social, económica y política del país progresa. La Constitución española —y no sólo ella— anticipa con ello el reconocimiento de los «valores que sustentan el humanismo» que lleva a cabo el reciente Proyecto de Constitución Europea elaborado por la Convención; valores que se cifran en el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, en un marco social caracterizado por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación (art. I-2 del Proyecto de Constitución de la UE). Valores, además, que desembocan, en el Proyecto de Constitución Europea, en la incorporación, como Parte II de dicha Constitución, de la completa tabla de derechos laborales acogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del año 2000, que también viene reconociendo nuestro Ordenamiento, en muchos casos con rango constitucional: derecho a trabajar y libertad profesional, libertad de empresa, igualdad en el empleo, el trabajo y la remuneración, apertura a las «acciones afirmativas» a favor del sexo menos representado, derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, derecho a la negociación y a las acciones colectivas incluida la huelga, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, derecho a disfrutar de unas condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, conciliación de la vida familiar y profesional, derecho a la Seguridad Social y a la ayuda social, etc.