

## Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79036> EDICIONES  
COMPLUTENSE

# El efecto mariposa en las relaciones laborales: las imprevistas repercusiones de la introducción de convenios colectivos a partir de 1958

Jorge Torrents Margalef<sup>1</sup>

Recibido:1-9-2021 / Aceptado:15-9-2021

**Resumen:** Dos hechos ocurridos en 1958 son remarcables como sustrato de la cuestión que aquí se analiza. Uno es el proceso de ratificación de 6 convenios de la OIT, producido después de la reciente reincorporación de España a esta organización y ante la cual el régimen franquista quería dar una imagen de apertura. El otro es la puesta en marcha de la Comunidad Económica Europea, que obligaba a extremar el incremento de la productividad, ligándola a los salarios, para mantener la competitividad en el exterior. La aprobación de la ley de convenios colectivos en aquel año podría dar respuesta a ambos objetivos. Pero, en realidad, formalmente se creaba una negociación colectiva desnaturalizada, cuya finalidad mediata era la de servir de instrumento bajo el control del Estado para mantener a raya la creciente conflictividad laboral. En este estudio se quiere demostrar cómo, lo que originalmente nació como una negociación colectiva debilitada, con escasa capacidad de actuación, llegó a empoderar al movimiento obrero y ha mantenido su influencia sobre la estructura de la negociación colectiva durante décadas.

**Palabras clave:** dictadura, negociación colectiva, movimiento obrero, conflictos colectivos, sindicatos.

[en] The butterfly effect in labor relations: the unforeseen repercussions of the introduction of collective agreements after 1958.

**Abstract:** Two events that occurred in 1958 are remarkable as a substrate for the issue that is analyzed in this article. One is the ratification process of 6 ILO conventions, which took place after the recent reincorporation of Spain to this tripartite international organization, and before which the Franco regime wanted to show an image of openness. The other is the start-up of the European Economic Community, which made it necessary to maximize the increase in productivity, linking it to wages, in order to maintain competitiveness abroad. The approval of the collective bargaining law in that year could respond to both objectives. But, in reality, a denatured collective bargaining was formally created, whose mediate purpose was to serve as an instrument under the control of the State to keep the growing labor conflict at bay. This study wants to demonstrate how, what originally began as a weakened collective bargaining, with little capacity for action, came to empower the labor movement and has maintained its influence on the structure of collective bargaining for decades.

**Keywords:** dictatorship, collective bargaining, labor movement, collective conflicts, unions

**Sumario:** 1. Las premisas determinantes y limitativas de la legislación laboral. 1.1. La persistencia ideológica del régimen. 1.2. La evolución económica y la apertura al exterior. 1.3. La Organización Sindical. 1.3.1. El anclaje en los principios ideológicos como frustración de cualquier modernización. 1.3.2. La demorada aprobación de la Ley Sindical de 1971. 1.3.3. Las funciones sindicales próximas al Ministerio de Trabajo. 1.3.4. La perspectiva internacional. 1.4. El discurrir dinámico de la realidad social. 2. La desapercibida presencia de la ley de convenios colectivos en la etapa de continuas transformaciones. 2.1. La racionalización oficial de los salarios. 2.2. El fomento de una pseudo-negociación colectiva. 2.2.1. La funcionalidad esperada de los convenios colectivos. 2.2.2. La gestación de los convenios colectivos. 2.2.3. La reforma legal de 1973. 2.2.4. La determinación legal de las unidades de negociación apropiadas. 2.3. La estrategia del movimiento obrero y la postura empresarial ante la negociación colectiva. 2.4. La relativa admisión de los conflictos colectivos. 3. La liquidación de la dictadura. 3.1. La interacción de contextos. 3.2. La desconstrucción de estructuras. 4. Epílogo sobre los efectos diferidos. 5. Bibliografía

**Cómo citar:** Torrents Margalef, J. (2021). El efecto mariposa en las relaciones laborales: las imprevistas repercusiones de la introducción de convenios colectivos a partir de 1958. *Sociología del Trabajo*, 99, 221-238.

Desde un punto de vista laboral, puede trazarse un recorrido de prácticamente dos decenios que arranca en 1958, con la aprobación de la Ley de convenios colectivos sindicales, que marcó el comienzo de un giro en las relaciones laborales, y concluye en 1976, en el que se aprueba la Ley de Relaciones Laborales, que pretendía actualizar instituciones y recoger aspiraciones y reivindicaciones del mundo laboral, ya a las puertas de la transición a la democracia de la mano de la que sería la Ley para la Reforma Política. Esta ley fue sometida a referéndum en diciembre de dicho año y, formalmente, fue la última incorporación a las Leyes Fundamentales franquistas.

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: [jtorrents@ucm.es](mailto:jtorrents@ucm.es)

El período que transcurre entre los años 1958 y 1976, con el que se distingue un segundo gran tramo temporal de la dictadura -que va desde el desarrollismo económico franquista al inicio de la transición-, puede divergir de la división de la evolución del régimen franquista desde la perspectiva económica, en la que algunos autores abogan por diferenciar tres etapas, donde el conjunto de los años cincuenta juegan unitariamente como una década bisagra (García Delgado, 1989). Al fin y al cabo, la delimitación de etapas históricas no es siempre tarea simple ni tampoco la fijación de sus umbrales es unívocamente aceptada.

## 1. Las premisas determinantes y limitativas de la legislación laboral

En el período 1958 y 1976 hubo seis ministros al frente del Ministerio de Trabajo, y se podría apreciar una cierta evolución en sus planteamientos, discursos y adaptación a las circunstancias imperantes en cada momento<sup>2</sup>. Se pueden trazar líneas confluyentes o de continuidad entre ellos, como el hecho de que el Ministerio de Trabajo haya estado destinado durante todo este período a ser ocupado por ministros con bagaje falangista, frente a otros ministerios que fueron ganados por perfiles tecnócratas. Otra constante durante todo el período es la presencia en el Gobierno de otro ministro -con cartera o sin ella- encargado de los asuntos del sindicato vertical. Precisamente, con el inicio de este período (1958) se estableció un cambio de estilo y propósitos más abiertos en el dominio de las relaciones laborales, en las que se dijo que la Organización Sindical Española (OSE) adquirió una importancia de grupo de presión que no tuvo en la etapa anterior del Ministerio de Trabajo, cuando era ministro Girón de Velasco (Biescas y Tuñón, 1992).

Otra característica común a todos ellos es la diferencia entre el discurso oficial mantenido y el discurrir de la realidad social que tratan de gobernar, pero esta contradicción no es privativa de los mandatarios del Ministerio de Trabajo, sino que está en la propia esencia del régimen. Después del golpe de Estado de julio del 36, el 29 de septiembre la Junta de Defensa Nacional promulgó el Decreto 138/1936 por el que nombraba Jefe de Gobierno a Franco, “quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado” (publicado en su Boletín Oficial el día 30). Sin embargo, el 1 de octubre fue no investido como Jefe del Gobierno sino como Jefe del Estado, con lo que se daba una concentración de poder en una sola persona. Por ello, la personalidad del dictador se convirtió en un elemento de primer orden, por la interpretación que él mismo realizaba del régimen (Sánchez Recio, 2003). Contaba con el partido único para obtener la colaboración política que necesitaba y, aunque hubiera diferentes tendencias, cualquier reserva o iniciativa que pudiera desnaturalizar mínimamente el régimen era considerada como atentatoria al mismo.

La duración de los mandatos de los tres primeros titulares del Ministerio de Trabajo es notablemente mayor con respecto a la volatilidad de los otros tres ministros que se suceden en los dos últimos años de esta etapa. En cierta medida, probablemente influyera en ello la actitud refractaria a los cambios ministeriales que tenía Franco, pues quería que los gobiernos se mantuvieran lo más posible para no dar una imagen de inestabilidad política, de manera que solía postergar los reajustes ministeriales ante situaciones de crisis (López Rodó, 1987). Hasta 1973, Franco siguió profesando la doble jefatura, en virtud de la Ley de 30 de enero de 1938, cuyo artículo 16.1 reiteraba que la Presidencia del Gobierno quedaba vinculada al Jefe del Estado. A partir del 9 de junio de 1973, a través de la Ley 14/1973, Franco dejaba en suspenso la aplicación de la mencionada vinculación, por lo que se deshacía de la presidencia gubernamental para continuar manteniendo la plenitud de atribuciones de la jefatura del Estado. De este modo, se puede pensar que, por el declive de la edad y con las perspectivas económicas críticas que se avecinaban, el dictador se descargaba de la responsabilidad de la política llevada a cabo a partir de entonces por el gobierno, que pasaría a recaer en quien ostentara su presidencia y en sus ministros.

### 1.1. La persistencia ideológica del régimen

En el Fuero del Trabajo de 1938 se concebía al Estado como el instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, encargado de asegurar la armonía social. Así, se definía como Estado Sindicalista en cuanto representaba una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, por lo que acudía al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español. Para ello, subordinaba la economía política a la política del Estado. En fin, partía de una concepción de España como unidad de destino.

El Fuero del Trabajo fue la primera de las consideradas Leyes fundamentales, a la que siguieron otras 4 aparecidas en la década de los cuarenta. Veinte años más tarde, el 17 de mayo de 1958 y haciendo uso de su concentración de poderes, Franco promulgó una nueva Ley Fundamental con los Principios del Movimiento Nacional.

Esta nueva Ley continuaba con la concepción de la empresa como una comunidad de intereses y una unidad de propósitos, cuyos elementos debían relacionarse basándose en la justicia y en la recíproca lealtad, “y los valores económicos estarán subordinados a los de orden humano y social”. Franco disponía que los principios promulgados en la presente Ley eran, por su propia naturaleza, “permanentes e inalterables” (art. 1).

El 10 de enero de 1967 vio la luz la séptima ley fundamental: la Ley Orgánica del Estado, que dio da una nueva redacción a la Exposición de motivos del Fuero del Trabajo y a varias de sus declaraciones, realizando

<sup>2</sup> Para mayor detalle de la perspectiva institucional, véase Torrents, 2020.

una depuración terminológica para eliminar del Fuero las referencias de signo nacionalsindicalista, como la de jefe de empresa, sustituido por ‘dirección de la empresa’, o la de sindicato vertical, que pasa a ser simplemente ‘los sindicatos’.

Una de las novedades más notables de la modificación del Fuero del Trabajo fue la eliminación de la consideración de los actos individuales o colectivos que turban la producción como delitos de lesa patria. Ahora, con la nueva versión de 1967, la declaración XI.2 del Fuero profería, sin más, que esos actos ilegales serían sancionados con arreglo a las leyes.

Pero hay que tener en cuenta que antes de esta ley, y al comienzo de la etapa que se está tratando en este artículo, se aprobó la Ley de Orden Público (Ley 45/1959, de 30 de julio), que consideraba que los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros, eran contrarios al orden público (art. 2). En 1963 se creó el Tribunal de Orden Público, que siguió en sus funciones hasta 1977.

Subyace una irresoluble contradicción entre los cauces estáticos perfilados por el régimen y la oportunidad de apertura al pluralismo de la sociedad. El concepto franquista de orden público, que se identificaba con la paz, conllevaba la represión radical de cualquier expresión de conflictividad social, aunque no fuera muy intensa. La legalidad del régimen no admitía el conflicto social, lo que ocasionaba un grave problema: la debilidad del régimen para coexistir con la conflictividad social y la oposición política (Ysàs, 2005). Esta contradicción, fruto del inmovilismo del régimen, supeditó las medidas del Ministerio de Trabajo y las legislativas, al igual que la distinta capacidad de actuación de los trabajadores y empresarios.

## 1.2. La evolución económica y la apertura al exterior

El comienzo del período que comprende este artículo coincide con el final de la etapa de autarquía del régimen y el inicio del desarrollismo económico. Pero hay que tener en cuenta, como se ha advertido, que el cambio no es automático sino que es producto de una evolución que fue arrancando a lo largo de los años cincuenta. En esa década se fueron atenuando las rigideces anteriores, no tanto por la adopción de políticas liberalizadoras concretas, sino que, más que nada, fue debido a la progresiva eliminación de los impedimentos que obstaculizaban a las fuerzas productivas. Así pues, esa gradual liberalización no era resultado de una estrategia a medio o largo plazo, sino de los frenos y cautelas que limitaban los sucesivos intentos de apertura económica (García Delgado, 1989).

España tenía económicamente una fuerte dependencia del contexto internacional, en el sentido de que lo que allí ocurriera determinaba los cambios interiores. Los desequilibrios pudieron eludirse, con alta dosis de provisionalidad, por medio de varias condiciones institucionales, entre las que destacan los mecanismos represivos que fijaban a la baja los salarios, el proteccionismo comercial, la política fiscal regresiva y una Administración pública clientelista y discrecional (Sola, 2014).

La intervención directa del Estado en la economía era escasa, aunque sí adoptó una posición de intervención reguladora, fundamentalmente para crear una barrera protectora de entrada al mercado. Los ingresos fiscales eran también limitados, por lo que no tenía capacidad de desarrollar una política social promotora, manteniéndose en el nivel más asistencial. En 1958, y desde la constitución del nuevo Gobierno de 1957, se empezaron a tomar medidas de política económica encaminadas a obtener la estabilidad interna, la globalización del comercio exterior y una flexibilización de las regulaciones de los mercados internos.

En verano de 1959, se aprobó el Plan de Estabilización a través del Decreto-Ley 10/1959, que equivalía a que se aproximaba una tendencia a la reducción de los gastos, un incremento de los impuestos y la congelación salarial para la contención de la inflación. Después de unas medidas preliminares (Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre), se aprobaron tres planes a lo largo de esta etapa:

- El I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967 (Ley 194/1963, de 28 de diciembre), con miras a mantener el pleno empleo y acelerar el desarrollo dentro de un clima de estabilidad.
- El II plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1969-1971 (Ley 1/1969, de 11 de febrero), establecía que la OSE, como cauce representativo de los intereses profesionales y económicos, participaría activamente en la realización del Plan.

La política laboral debía dirigirse a garantizar el pleno empleo y a fomentar la promoción social de los trabajadores, impulsando su participación a través de los jurados de empresa y en los consejos de administración. Para mantener el pleno empleo, se vigorizarían los servicios de colocación obrera y se ordenarían los movimientos migratorios interiores y exteriores.

La política salarial debía conseguir unos niveles retributivos crecientes y se debían ordenar con coherencia los conflictos laborales colectivos, incluidos los paros, dentro del marco del Ministerio de Trabajo y de la Organización Sindical. Se promovería la reforma de la empresa con objeto de adecuar sus estructuras a los principios de las Leyes Fundamentales.

- Mientras que los planes anteriores surgieron en tiempos de Romeo Gorría en el Ministerio de Trabajo, el III Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1972-1975 se aprobó siendo ministro Licinio de la Fuente. El plan se autopresentaba con un tono muy eufórico y era temerariamente ambicioso. Reconocía que los objetivos sociales que perseguía solo podrían lograrse bajo un fuerte clima de expansión económica, que

‘realistamente’ había fijado en la conservación de ese crecimiento de un 7% anual acumulativo. Finalmente, decía que se tenía que forzar el paso para aproximar la economía española a la de los países de la CEE, para la integración en su día “a dicha área económica supranacional”.

- Entre los grandes temas previstos en el plan estaban los concernientes a Trabajo y Seguridad Social, señalando que debía intensificarse la atención en la materia de empleo y, en general, de protección social del trabajador.

La flexibilidad y la mayor libertad en lo económico no se reflejó en lo político, permaneciendo y reafirmandose en los años sesenta, como se ha visto, la concepción social armónica y los principios fundamentales del régimen. Los impulsos reformadores del Plan de Estabilidad debían ser viables con los esquemas del modelo político del régimen, por lo que el auge alcista del desarrollismo se vio frenado en 1964, con un regreso a la economía corporativa, que supuso desperdiciar la potencialidad de un mayor crecimiento a lo largo de todo el período. Se producía una perdurable contradicción entre el anquilosamiento institucional del régimen y el dinamismo social que resultaba del crecimiento económico. De cualquier modo, lo que cobrará trascendencia es el carácter irreversible de las transformaciones que se inician en esta etapa, que son sinónimo de modernización de muchas actividades productivas (García Delgado, 1989).

### 1.3. La Organización Sindical

De la declaración XIII del Fuero del Trabajo de 1938, se desprendía que la OSE era un instrumento al servicio del Estado, pero no llegaba a ser un órgano, sino que era un medio técnico, un recurso indirecto: no era agente gubernativo pero servía de forma mediata a la política del Gobierno (Pérez Botija, 1960 y 1960b).

#### 1.3.1. *El anclaje en los principios ideológicos como frustración de cualquier modernización*

A partir de 1958, son evidentes los esfuerzos oficiales por actualizar la imagen de este peculiar sistema sindical que acompañó al propio régimen franquista durante toda su larga existencia. La sujeción inmovilista que impedía un avance más dinámico en los años sesenta eran las grandes leyes sindicales del régimen aprobadas en 1940 y 1941, que estuvieron en vigor durante treinta años, con el lastre ideológico que desprendían sus postulados. El primer paso formal de reforma legal lo dio la Ley Orgánica del Estado en 1967, al modificar la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, cuya renovación hacía suponer que surgiría una nueva legislación sindical acorde con los nuevos planteamientos, pero no fue así. Todo se quedó en meras palabras, pues se mantuvieron las leyes sindicales de los años cuarenta hasta que fueron derogadas por la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero. Hasta entonces, los intentos de la propia organización sindical vertical para su supervivencia se habían estado redoblando desde 1958, consintiendo cierta apertura horizontal de sus estructuras a través de una mayor participación de los trabajadores en la elección de puestos de relativa responsabilidad.

Así, en 1960 se aprueba un nuevo reglamento general de elecciones sindicales (Orden de 19 de julio de 1960). Con esta importante modificación reglamentaria de las elecciones sindicales se ampliaba la representatividad de los cargos sindicales, pues, a partir de los enlaces sindicales, resultaría elegida indirectamente toda la línea representativa. Los sucesivos reglamentos electorales trienales, desde ese año a 1969, abrieron el proceso electoral a cargos como los de presidentes de sindicatos locales y provinciales, que antes eran designados por el aparato político de la OSE.

En 1964, se crearon los Consejos de Trabajadores, a nivel provincial y a nivel local, y los Consejos de Empresarios, en la misma doble configuración (Orden general nº 91 de la Delegación Nacional de Sindicatos). A su vez, estos consejos eran parte constitutiva del respectivo Congreso Sindical, provincial y nacional. Había dos líneas en el sindicato. Una era la línea representativa socioeconómica compuesta por los citados consejos, con la que se quería dar una imagen de autonomía a las partes obrera y empresarial, al crear órganos deliberantes separados para cada una de ellas. Sin embargo, pronto se mostró la limitación de los Consejos, pues su actuación estaba subordinada a los delegados provinciales o nacionales, que formaba la otra línea, la política (Sánchez y Nicolás, 1993). El Congreso Sindical, que sería la máxima autoridad sindical después del Delegado Nacional, tampoco tuvo la relevancia que se esperaba inicialmente, sin que se llegaran a celebrar todos los años las reuniones plenarias anuales como se había previsto. Solo se celebraron cuatro plenos, el último el de mayo de 1968 en Tarragona. Sobre las conclusiones surgidas en este IV Congreso se articuló el anteproyecto de Ley Sindical, que la Organización Sindical elevó al Gobierno en octubre de 1968.

#### 1.3.2. *La demorada aprobación de la Ley Sindical de 1971*

La Ley Sindical de 1971 no aportó los cambios de calado que se querían introducir, y el texto resultante fue víctima de un doble freno. Por un lado, el de la línea política vitalicia del aparato sindical, que se valió del autoritarismo para evitar cualquier innovación que pudiera poner en riesgo la progresión de su carrera política personal. Por otro, la Ley seguía sustentándose sobre los principios de unidad, “en razón a la consideración institucional del Sindicato como entidad natural de la vida social y estructura básica de la comunidad nacional, integradora de los factores de la producción”, y de generalidad, “respecto a la incorporación de todos los españoles que participan en el proceso productivo”. Y cuando regula las tan esperadas asociaciones sindicales, lo hace sobre una concepción corporativista

(Montoya, 1992). La ley nace tardíamente, instrumentalizando un complicado entramado de entes sindicales y con unos propósitos liberalizadores frustrados. Se mantuvo la sindicación obligatoria formal (Decreto 117/1973), aunque este principio de generalidad no se cumplía de hecho (Babiano, 1998).

### *1.3.3. Las funciones sindicales próximas al Ministerio de Trabajo*

Se ha afirmado que la Central Nacional Sindical carecía de cometidos y competencias, pues todas las instrucciones referentes a las relaciones laborales provenían del Ministerio de Trabajo para pasar, desde la línea de mandos, por todas las instancias sindicales hasta los últimos niveles de las empresas (Führer, 1996). Lo cierto es que en el propio Fuero del Trabajo, incluso después de su reforma en 1967, se contempla el desarrollo de determinados servicios públicos por parte de la OSE, como el de establecer oficinas de colocación para proporcionar empleo a los trabajadores de acuerdo con su aptitud y mérito, o como los servicios de estadística.

Los sindicatos se habían convertido en órganos de gestión, con monopolio, de determinados servicios públicos, como el de colocación. Este servicio, que era gratuito, exclusivo y obligatorio, estaba coordinado con el seguro de paro y era prestado por la Organización sindical en estrecha conexión con el organismo correspondiente del Ministerio de Trabajo (Bayón y Pérez, 1964). En 1959 se aprobó el Reglamento orgánico de los servicios de Colocación Obrera, donde se especificaba la estructura y competencia de los distintos organismos estatales y sindicales. Pero recaía en el Ministerio de Trabajo, oyendo a la Delegación Nacional de Sindicatos, la potestad para la creación y modificaciones de los Servicios de Colocación, como también era de su competencia la inspección de dichos servicios (Decreto 1254/1959, de 9 de julio).

Las competencias sindicales en la política de empleo eran fundamentalmente de gestión del empleo, poniendo en contacto a trabajadores con empresas que demandaran mano de obra, y la orientación profesional. A partir de 1963, se dispusieron gabinetes psicotécnicos en las delegaciones de Madrid, Barcelona y Bilbao. Sus funciones se fueron ampliando y su red nacional de oficinas de colocación desarrolló una actividad destacada en el asesoramiento. La Ley Sindical de 1971 insistía en la obligación de mantener las oficinas sindicales de colocación.

Fue significativa la atención que, en su red de oficinas de colocación, se dio a los emigrantes y también en el mantenimiento del registro estadístico, en colaboración con el Instituto Español de Emigración. La Ley sobre Bases de ordenación de la emigración disponía que, en la ejecución de la política emigratoria, intervendría la Organización sindical, cuya colaboración sería objeto de revisión conjunta por el Ministerio de Trabajo y la Secretaría General del Movimiento (Ley 93/1960. El texto articulado de la Ley se aprobó el 3 de mayo de 1962).

En dicha ley también se establecía que, en concierto con el Ministerio de Trabajo y la S.G. del Movimiento, competía a la Organización sindical ejercer la acción protectora de los emigrantes y sus familias en el exterior a través de sus Agregadurías laborales. El sindicato vertical había creado agregadurías en los lugares de Europa y América en que se encontraban mayores números de trabajadores españoles, y esta asistencia sindical al emigrante fue uno de los puntos más rentabilizados ideológicamente por la Organización sindical, alardeando de su capacidad de gestión económica y social (Sánchez y Nicolás, 1993). La Ley de Emigración de 1971 encomendó la función de los servicios de asistencia en el exterior al Instituto Español de Emigración, que atendería al emigrante a través de los Agregados laborales como delegados del Instituto que, dependientes del Jefe de Misión, eran nombrados a propuesta conjunta del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Relaciones Sindicales. Sin embargo, la ley de 1971 siguió manteniendo la estrecha colaboración que mediaba entre el Instituto y la Organización sindical en la política emigratoria, y le continuó atribuyendo las competencias en materia de registros de emigrantes e información y asesoramiento en su reclutamiento, contratación y recolocación.

### *1.3.4. La perspectiva internacional*

Una de las agregadurías de la Organización sindical fue establecida en Ginebra, en 1964, ante la Organización Internacional del Trabajo. Coincidió en unos momentos en que se suavizaron las tensas relaciones que habían llevado a la emisión de un Informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración de dicha organización internacional en noviembre de 1963. A partir de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1964, a la que asistió el entonces ministro de Trabajo Romeo Gorría, se mejoraron aquellas relaciones por el cambio de la política española hacia la OIT, que empleó una táctica de invitación de visitas oficiales a España para directivos y grupos de estudio, cursadas tanto a la OIT como a la confederación sindical internacional CIOSL.

Aunque resulte superfluo advertirlo, es notorio que el uso del término sindicato al que oficialmente se refería el régimen franquista era inapropiado con respecto a lo que propiamente se debe entender por una organización sindical.

La apuesta por la acción exterior se había activado desde que se supo del Tratado de Roma que asociaba en la CEE a países europeos, y el propio ministro Solís (que era simultáneamente delegado nacional de Sindicatos, ministro-secretario general del Movimiento y presidente del Pleno del Congreso Sindical) explicaba que convocaron a empresarios españoles para informarles de esa nueva realidad, e imbuirles de la preocupación de la Organización

sindical por producir un desarrollo que permitiera una relación económica competitiva fuera de las fronteras. Pero este envite por el europeísmo sindical no era defendido unánimemente en la Organización sindical, pues había otra corriente en el seno del aparato sindical que era crítica y desconfiada de lo extranjero y sus sindicatos de clase (Sánchez López, 1993).

A pesar de que en los años 1964 y 1965 la CIOSL empañó la imagen del régimen franquista con vigorosas protestas remitidas al Ministro de Trabajo por los juicios que se llevaban a cabo contra integrantes del movimiento obrero (Ortuño, 2005), en enero de 1966 se presentó una invitación a dicha central sindical internacional para que enviara una misión oficial a España. Hubo un proceso de vacilación en el internacionalismo sindical hasta que, finalmente, en la sesión del ejecutivo de noviembre de 1966 se rechazó de manera definitiva. Además, a partir de entonces la CIOSL adoptó una política de mayor presencia activa en los asuntos españoles, con el envío de varias misiones informativas no oficiales, el endurecimiento de la condena hacia el régimen franquista por la escalada represiva tras el referéndum de la Ley Orgánica del Estado, y también aumentando la presencia de observadores en los procesos del Tribunal de Orden Público encausados contra la oposición obrera (Mateos, 1997).

La insistente táctica del régimen franquista sobre el fomento de visitas a España consiguió calar en los directivos de la OIT, primero con la visita del subdirector (Wilfred Jenks) y posteriormente, en diciembre de 1965, la del director general de la OIT (David Morse).

Con el fracaso del proyecto de misión oficial de la CIOSL, los contactos con la OIT se encaminaron a promover la visita de un grupo de estudio, cuyo informe se publicó en un suplemento especial del Boletín Oficial de la OIT en 1969. Su profuso texto se divide en seis partes, en las que se analiza el contexto económico, la situación laboral, que incluye a la seguridad social, y los sindicatos, las relaciones colectivas y la participación de los trabajadores. En sus conclusiones, el informe incide en la reforma de la ley sindical. Sobre este tema, el grupo de estudio consideraba que el elemento de mayor importancia inmediata era la existencia en España de una demanda generalizada a favor de una revisión profunda de la ley sindical que estaba en vigor, y también expresaba la esperanza de que la discusión de la nueva ley se efectuara lo más pronto posible. Decía que la ley debería “introducir en la práctica actual los demás cambios importantes que siguen siendo necesarios para la creación de un movimiento sindical verdaderamente auténtico y representativo”.

Como se ha visto, la ley se aprobó en 1971 y, desde luego, supuso un rechazo del Gobierno a las recomendaciones de la OIT. Se ha escrito mucho sobre la visita y también se han calibrado y analizado las consecuencias del informe.

Se intentó desvirtuar el informe con tesis que avalaban la cordura del carácter único del sindicato español y la afiliación obligatoria frente al desacierto del pluralismo sindical y la libertad de afiliación recogidas en el Convenio nº 87 (Bayod y Serrat, 1970).

Aunque España no ratificó dicho convenio, en el período de 1958 a 1976 sí lo hizo con 61 convenios de la OIT, como consecuencia de su regreso al seno de esta organización internacional el 28 de mayo de 1956. Se inició el proceso de ratificación con 6 convenios el 24 de junio de 1958 y, de toda la serie de años, fue en 1971 cuando se ratificó un mayor número de convenios, concretamente 31. El último ratificado fue el Convenio nº 137 (sobre el trabajo portuario), el 22 abril de 1975.

Es justo resaltar que el 6 de noviembre de 1967 se ratificaron tres de los ocho convenios de la OIT que actualmente tienen el carácter de fundamentales: el Convenio nº 100 sobre igualdad de remuneración (de 1951), el Convenio nº 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (de 1957) y el Convenio nº 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación, de 1958).

#### **1.4. El discurrir dinámico de la realidad social**

El paso a la segunda etapa dentro del franquismo se produjo cuando la anterior política autárquica se volvió insostenible, incapaz de dar solución a los problemas económicos y a los políticos y diplomáticos, como los derivados de la descolonización de Marruecos en 1956. A estos factores, hay que añadir que el escenario internacional también permitió poner el rumbo hacia la liberalización de la economía. Pero un activo condicionante del cambio gubernamental fue la creciente tensión social. La remodelación del gobierno de 1957 no se puede explicar sin considerar las huelgas ocurridas en los años previos y las luchas obreras y estudiantiles. El inicio de la nueva etapa no es aséptico socialmente, sino que viene acompañado de convocatorias de movilizaciones convocadas por partidos políticos clandestinos en 1958 y 1959 que, aunque no tuvieron el seguimiento esperado, forzaron a la dictadura a realizar un despliegue represivo.

Pero lejos de permanecer estática, y en contraposición a la intrínseca resistencia al cambio político del régimen, la sociedad española mantuvo una estructura y dinámica afines a las de los países del entorno europeo. La paradoja de la dictadura entre su consustancial inmovilismo político, aferrado a los principios ideológicos del régimen, y el impulso oficial a la liberalización y desarrollo económicos para continuidad de su propia supervivencia, contrastaba con la consciencia que la sociedad tenía de su propia imagen, queriéndose despegar del profundo retraso en el que había estado relegada. Con el crecimiento económico se habían despertado ilusiones, la sociedad se fue modernizando a lo largo de los años sesenta y al final de la década había alcanzado un estadio muy avanzado. Se suscitaban dos mecánicas diferenciadas, en planos distintos, pues el inamovible régimen franquista no supo sincronizarse con la dinámica modernización social. Con la progresiva convergencia con las sociedades de los países europeos, a principios de los años setenta, la sociedad española solo pretendía un régimen democrático (Sánchez Recio, 2003).

## 2. La desapercibida presencia de la ley de convenios colectivos en la etapa de continuas transformaciones

Para calibrar la actuación desarrollada por el Estado en materia laboral desde 1958 a 1976, no solo hay que estimar las circunstancias con las que arranca esta etapa, al provenir de un modelo autárquico quebrado y una legislación laboral obsoleta, sino que conviene no olvidar la interacción constante y extendida, en el transcurso de esos diecinueve años, de los condicionantes acabados de exponer. Las acciones legislativas y las llevadas a cabo por el Ministerio debían contribuir al desarrollo económico con la modernización de las relaciones laborales, afrontar las demandas sociales de tipo laboral y de mayor bienestar, a la par que se veían constreñidas por el *statu quo* del encostrado esquema ideológico del régimen franquista. La actividad legislativa y ministerial es ingente en este período, y difícil de analizar en un único trabajo como este. Por ello, se expone a continuación los elementos que permiten identificar la relación entre la fijación de los salarios, la peculiar negociación colectiva, el entrismo del movimiento obrero y los conflictos colectivos.

### 2.1. La racionalización oficial de los salarios

Para superar los salarios de subsistencia que habían imperado en la etapa anterior debido al bloqueo salarial estatal, el Ministerio de Trabajo continuó la política de reducción del intervencionismo en la fijación de los salarios iniciada en 1956. Así, se adoptó el 21 de marzo de 1958 un Decreto sobre retribuciones voluntarias de las empresas a sus trabajadores, por el que se fomentaban las subidas salariales, al quedar esas mejoras exentas de las cotizaciones sociales. El Decreto afirmaba que esto formaría “un ambiente cada vez más propicio al bienestar y al progreso de la nación, tanto como a la hermandad de los elementos sustanciales que la integran”.

Consciente de las limitaciones del poder adquisitivo de los salarios, el Ministerio aprobó, el mismo 21 de marzo, otro Decreto por el que se regulaba, con carácter obligatorio, el establecimiento de economatos laborales, que contribuían “a mantener una regularidad necesaria para el equitativo cálculo de las retribuciones de todos los factores humanos que intervienen en la producción”.

Las encuestas realizadas a través de todas las Delegaciones provinciales de Trabajo demostraban que solo un 8% de la población laboral en los sectores industrial y de servicios percibía los mínimos fijados oficialmente, aunque el porcentaje aumentaba hasta el 15% entre los peones no especializados. Sobre estos datos, un Decreto de 17 de enero de 1963 reguló por primera vez el salario mínimo interprofesional, al ser general para todas las ramas del trabajo por cuenta ajena y sin discriminación, aplicable tanto a mujeres como hombres. La intervención estatal se restringía a la fijación del mínimo para que se superase por los convenios colectivos o las mejoras voluntarias. A partir de entonces, se sucederán las normas reguladoras del salario mínimo interprofesional.

Aunque pareciera abrirse un libre crecimiento de los salarios, los efectos del I Plan de Desarrollo de 1963 avivaron la política oficial de control del incremento de los salarios, marcada en especial, a finales de 1967, por las medidas derivadas de la nueva paridad de la peseta (70 por dólar), que implicó la congelación de los salarios (D-L 15/1967 de 27 de noviembre). Después de un pequeño paréntesis traído por el optimista Decreto-Ley 10/1968, en diciembre de 1969 los deseos de una mayor liberalización se tuvieron que atemperar con las exigencias de la situación económica, por lo que se marcaban unos topes de subidas de los salarios cuya superación requería ser aprobada por el Ministerio de Trabajo (Decreto-Ley 22/1969). Esta norma fue sustituida por otra en 1973 que, por la especial coyuntura de la economía mundial, no permitía incrementos salariales superiores al crecimiento del coste de la vida en el conjunto nacional ni los que supusieran una repercusión en precios superior al 5% (Decreto-Ley 12/1973, que permitía alguna excepción si era aprobada por el Gobierno). Como esa coyuntura afectaba con importancia a economía española, a finales de 1974 se instrumentalizaron medidas para asegurar un nivel satisfactorio de empleo y crecimiento de la actividad, entre las que estaba el aumento del umbral de ingresos mínimos exento del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal (Decreto-Ley 6/1974).

El Ministerio también se encargó de reordenar la retribución del trabajo por medio del Decreto 1844/1960. Con él, no se pretendía trastocar la cuantía del salario, sino que se quería sistematizar las percepciones que lo componen, pues se había advertido que los distintos criterios a la hora de fijar las retribuciones del trabajo afectaba, en el ámbito laboral, al desarrollo armónico de la relación entre la empresa y el trabajador, obstaculizando, además, la elaboración de estudios y análisis. En 1973, el Ministerio de Trabajo volvió a ordenar el salario para diferenciar, con mayor exactitud en su estructura, el salario base y los complementos, el cálculo y pago de las horas extraordinarias, y un sinnúmero de cuestiones cuya clarificación redundaría “en el mejoramiento de las relaciones humanas en el seno de las Empresas” (Decreto 2380/1973, derogado en 1994).

### 2.2. El fomento de una seudonegociación colectiva

#### 2.2.1. La funcionalidad esperada de los convenios colectivos

De acuerdo con el Fuero del Trabajo, y en virtud de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 1942, el Ministerio de Trabajo ejercía la potestad de aprobar disposiciones generales para la regulación de las condiciones de trabajo mínimas en cada rama de producción. Por encima de estos umbrales básicos, cabían condiciones más ventajosas, que frecuentemente se otorgaban por las empresas y en otros casos eran por acuerdo con el

trabajador. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo tenía un protagonismo normativo absoluto en las relaciones laborales.

Hubo una recesión en la promulgación de las reglamentaciones durante un prolongado tiempo, en parte debido a que, hacia 1950, todas las actividades quedaron reglamentadas, aunque lógicamente sus respectivas reglamentaciones fueron experimentando múltiples modificaciones. Y, en buena medida, también se debió al desarrollo de los convenios colectivos a partir de 1958. Desde de la Ordenanza hullera de 18 de mayo de 1964, las reglamentaciones de trabajo tendieron a ser llamadas ordenanzas laborales, aunque esporádicamente seguía apareciendo alguna con el título de Reglamentación, sobre todo las referidas a empresas.

Con el II Plan de Desarrollo parece que se reanudó este tipo de actividad normativa del Ministerio de Trabajo, y la Ley 1/1969, que aprobó ese plan, dispuso que las bases mínimas de las condiciones de trabajo se establecerían mediante las reglamentaciones de trabajo y las ordenanzas laborales, empleando ambos términos como sinónimos (Alonso Olea, 1974).

El 24 de abril de 1958 irrumpió la Ley sobre Convenios Colectivos Sindicales, que reincorporó en el sistema de fuentes laborales un instrumento, fruto del acuerdo, para fijar las normas que regularan las condiciones de trabajo en un ámbito determinado. Su contenido sería, pues, análogo al de las reglamentaciones de trabajo dictadas por el Ministerio, aunque jerárquicamente el convenio tendría que respetar las condiciones de trabajo fijadas en la reglamentación, a la que estaba supeditada. Por tanto, el convenio podía mejorarla pero no contradecirla (Borrajo Dacruz, 1973).

A la vez, la ley suponía un viraje en las relaciones laborales, en parte planificado y en parte probablemente no atendido, en cuanto dio pie a la gestación de una nueva modalidad conflictual. De la exposición de motivos de la ley, se puede inferir que en su elaboración intervinieron dos vectores antitéticos: a) la voluntad de mantener los esquemas tradicionales falangistas de la concepción del mundo del trabajo como un conjunto de comunidades laborales armónicas (habría que añadir el anhelo de la Organización sindical de fortalecer su presencia y ámbito de influencia); y b) los deseos de la facción economicista ortodoxa de imponer la productividad como uno de los ejes del progreso de la economía nacional. Para el estímulo de la productividad sería de gran ayuda el establecimiento de unas condiciones laborales adaptadas a las circunstancias de cada caso, que resultaran más ventajosas que los niveles aprobados por la Administración, ya que el Ministerio no podía dictar una legislación casuística en razón de una serie de factores de difícil especificación, tales como el nivel de vida de una comarca, las posibilidades de cada Empresa, las circunstancias de tiempo o economía, etc.

La solución para congeniar el requerimiento de flexibilidad productiva y liberalización económica con la ordenación corporativa de la sociedad fijada en los principios esenciales del régimen, se materializó con la creación de una singular negociación colectiva, que no respondía a los cánones propios de la autonomía colectiva, por lo que se añadió el adjetivo 'sindical' en el término de convenio colectivo, ya que se celebraba en el seno de la Organización sindical y, en todo caso, bajo su dirección y vigilancia.

### 2.2.2. *La gestación de los convenios colectivos*

Las competencias en la elaboración de los convenios colectivos sindicales estaban compartidas entre el sindicato vertical y el Ministerio de Trabajo. La Organización sindical tenía la representatividad conjunta de trabajadores y empresarios frente al texto del convenio. Se podía decir que la nueva Ley habilitaba una negociación colectiva particular, en la que se otorgaba una autonomía colectiva descafeinada a trabajadores y empresarios. Esta versión desvirtuada de los convenios venía lastrada de origen por el encuadramiento legal de esta negociación en la Organización sindical, donde primero se confirió la autonomía colectiva a las secciones social y económica (Orden de 23 de julio de 1958) y, después, a las uniones y agrupaciones de empresarios y de trabajadores y técnicos (art. 19 Ley Sindical de 1971), que eran las peculiares versiones de los antagonistas sociales en el seno del sindicalismo vertical del régimen franquista, que provocaba la pérdida de la dignidad de la negociación colectiva (Valdés Dal-Ré, 1979).

Por otro lado, la ley de 1958 confería al Ministerio de Trabajo la facultad de reconocer o no como adecuados los convenios logrados. Sin la aprobación de las autoridades laborales, el convenio colectivo no tenía valor legal y no adquiría vigencia.

El convenio se tramitaba elevándolo, según su ámbito, al delegado sindical provincial o nacional, quien, junto con un informe propio, lo trasmitía a la Delegación Provincial de Trabajo o a la Dirección General, según correspondiera. Había un trámite especial para la aprobación de los convenios que pudieran tener efectos sobre el nivel de los precios. Cuando en noviembre de 1967 se congelaron los salarios y se suspendió la negociación colectiva, 22 convenios (que afectaban a 83.842 personas) fueron rechazados por las autoridades, ya que los porcentajes de aumento salarial, muy superiores al 8 por ciento anual, comprometían seriamente la estabilidad en los precios.

En determinados supuestos de suspensión de las deliberaciones por imposibilidad de llegar a un acuerdo, la autoridad sindical podía solicitar la presencia de un representante del Ministerio para que, ejerciendo la presidencia, procurara que se alcanzara un acuerdo de voluntades. Si aun así no se llegase a un acuerdo final, al igual que ante la incomparecencia de alguna de las partes en las deliberaciones, el Ministerio de Trabajo podía dictar disposiciones específicas de obligado cumplimiento para aquellos a quienes hubiere afectado el convenio en caso de haberse llegado a su celebración (Alonso García, 1960). Estas normas de obligado cumplimiento que aparecieron con la Ley de 1958 fueron, en número, sensiblemente inferiores a los convenios colectivos sindicales, lo que ha hecho pensar que el papel mediador de la Organización sindical fue efectivo, pues la intervención de última instancia del Ministerio de Trabajo fue cuantitativamente más baja (Sánchez y Nicolás, 1993).

Años	Número de convenios colectivos sindicales	Número de normas o decisiones de obligado cumplimiento
1958	7	-
1959	205	-
1960	168	1
1961	449	-
1962	1538	41
1963	1027	56
1964	994	113
1965	1147	182
1966	937	132
1967	1055	186
1968*	165	11
1969	1578	181
1970	1673	156
1971	1184	135
1972	1560	205
1973	1422	149
1974	1634	122
1975	1027	189
1976	1603	233

\* El Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre, suspendió las negociaciones hasta finales de 1968.  
Fuente: Sánchez y Nicolás, 1993, sobre datos de la Organización sindical, y Sola, 2014.

### 2.2.3. La reforma legal de 1973.

Después de 15 años de vigencia de la Ley de 1958, bajo la que se firmaron miles de convenios colectivos, el 19 de diciembre de 1973 se aprobó la nueva Ley de Convenios Colectivos Sindicales de Trabajo (LCC), que discurrió por cauces similares a su antecesora, ya que no desapareció el componente ideológico relativo a la solidaridad de intereses entre los grupos socialmente enfrentados. Subsistía, pues, la desviación de la función causal del convenio colectivo, y la negociación colectiva continuaba estando excesivamente formalizada e institucionalizada. Lo único que se produjo fue una “sindicación” del convenio, pero entendida en el sentido de que el peso de la intervención se trasladó desde la esfera administrativa a la esfera política sindical (Bayón y Pérez, 1977).

Como se ha dicho, el nuevo texto legal, cómo no, volvía a recoger en su esencia la contradictoria convivencia de, por un lado, “los objetivos de armonía y concordia entre los elementos de la producción”, para la que fue concebida la negociación colectiva, con, por otro lado, la finalidad de servir adecuadamente a la realidad socioeconómica del país y los postulados de los Planes de Desarrollo Económico (Ley 38/1973, de 19 de diciembre). Las principales novedades de esta ley son el establecimiento de un plazo mínimo de dos años de duración de los convenios, la posibilidad de formalizar convenios de ámbito nacional y un cauce más amplio para las funciones de composición atribuidas a la Organización sindical.

Con relación al Ministerio de Trabajo, que continuaba disponiendo de la facultad de emitir las reglamentaciones y ordenanzas de trabajo, la ley de 1973 sustituye las normas de obligado cumplimiento por el dictado de decisiones arbitrales obligatorias cuando no se hubiere conseguido avenencia entre las partes negociadoras. Además, se atribuía al Ministerio de Trabajo la facultad para la extensión de los convenios colectivos sindicales a aquellas empresas o sectores donde, por especial dificultad, no pudiera actuar la negociación colectiva.

### 2.2.4. La determinación legal de las unidades de negociación apropiadas

El artículo 4 de la Ley de 1958 delimitaba los ámbitos de aplicación que podrían tener los convenios. Desde un punto de vista funcional, cabían convenios aplicables a uno de estos ámbitos:

- a) La totalidad de empresas afectadas por una misma Reglamentación laboral
- b) Un grupo de empresas definidas por sus especiales características
- c) Una sola empresa
- d) Un grupo o sección de trabajadores de una empresa.

A su vez, desde un punto de vista territorial, se fijaba el ámbito local, comarcal, provincial o interprovincial para los convenios que afectaran a todas las empresas que se encontraban reguladas por una misma ordenanza laboral. Y, para los grupos de empresas que compartieran características especiales, se tomaba como referencia geográfica el ámbito local, comarcal o provincial. Curiosamente, este triple ámbito territorial coincidía con los existentes en el seno de la organización sindical vertical (Rodríguez-Piñero, 1969).

De este modo, las partes que tenían reconocida la capacidad para convenir en nombre de los empresarios y los trabajadores –que eran, según el art. 6 de la Ley, sus correspondientes representaciones profesionales en el seno de la Organización sindical– debían acomodarse a alguno de aquellos ámbitos de negociación que estaban considerados legalmente como los adecuados. Por tanto, una primera conclusión que se obtiene del entramado forjado por la ley de 1958, es que los sujetos que iban a negociar un convenio no decidían cuál era el ámbito pertinente para la aplicación del convenio colectivo que vendría a regular las relaciones laborales de las que eran protagonistas, sino que era al revés: la ley fijaba las unidades de negociación que eran apropiadas para llevar a cabo la contratación colectiva, y eran estas unidades apropiadas, por decisión legal, las que determinaban quiénes estaban legitimados para intervenir en la negociación del convenio. En otras palabras, las unidades de organización tenían que adaptarse, al menos informalmente, a las unidades de negociación legalmente establecidas (Rodríguez Piñero, 1969).

Una segunda conclusión es que, de los ámbitos apropiados identificados en la ley de 1958, se excluía el nivel nacional. Y, como tercera deducción, había una preferencia legal de hacer coincidir, como regla general, el ámbito de los convenios colectivos con el de las reglamentaciones –ordenanzas– de trabajo (el anterior supuesto legal a). De esta regla se podían escapar tanto las unidades de negociación de ámbitos empresariales, como las que afectaban a un grupo de empresas con características similares (el supuesto legal b), que podían estar bajo la misma o distintas reglamentaciones laborales.

El encaje del ámbito del convenio con alguna de las unidades apropiadas de negociación estaba controlado por el Estado. Efectivamente, el art. 8 de la ley reconocía la iniciativa para deliberar un convenio a cualquiera de las partes, empresarial o de trabajadores, aunque, paralelamente, exigía que dicha iniciativa contara con la oportuna aprobación de la Organización sindical y del Ministerio de Trabajo.

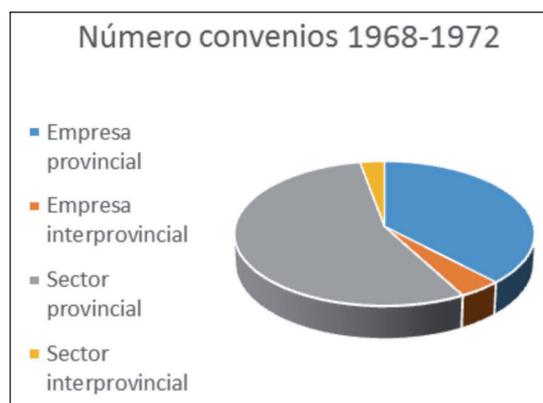
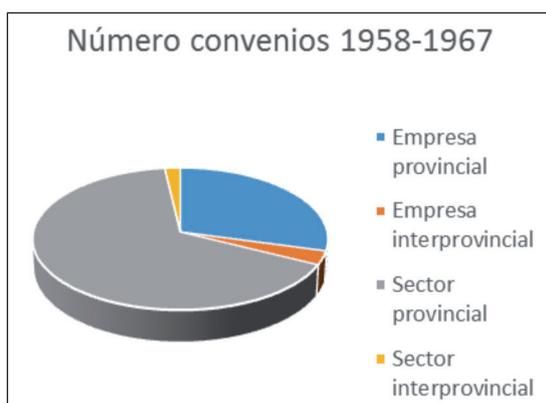
De esta manera, la noción de unidad apropiada de negociación era un elemento básico que condicionaba el conjunto del sistema de negociación colectiva, profundizando una coordinación acompasada de la vertiente normativa estatal con el modelo de política negociadora (en este sentido, Rivero Lamas, 1975). De acuerdo a aquella regla general, la unidad de negociación apropiada era la rama de actividad determinada por el Ministerio de Trabajo en la confección de la reglamentación laboral. Por tanto, la existencia de una Reglamentación de trabajo suponía la constitución de una unidad apropiada. Los límites de esa reglamentación en su ámbito funcional, profesional y personal, formaban los límites delimitados de la unidad apropiada respectiva, y su ámbito territorial constituía el límite máximo de esas unidades apropiadas. En cada caso, para fijar los límites de la unidad apropiada de negociación sólo había de tomarse en cuenta el referido ámbito de la Reglamentación que servía de base (Rodríguez Piñero, 1969).

Se llegó a barajar si, precisamente, la existencia de reglamentaciones de trabajo hacía que fueran superfluos los convenios colectivos a nivel nacional (Cabrera Bazán, 1967), pero, en realidad, la prohibición legal implícita de celebrar convenios colectivos de ámbito nacional tenía detrás, “lisa y llanamente el evitar la formalización de conflictos de trabajo de base territorial amplia” (Valés Dal-Ré, 1983). No hay que olvidar que la figura del convenio colectivo no se introdujo como un instrumento típico de la manifestación de la autonomía negociadora de empresarios y trabajadores, en la defensa y consecución de los intereses propios de cada uno de los dos colectivos, sino que legalmente venían diseñados con el propósito de la elevación de la productividad, y con el marchamo ideológico de “fomentar el espíritu de Justicia social y el sentido de unidad de producción y comunidad de trabajo” (art. 1 Ley de 1958). Por tanto, la funcionalidad real de los convenios, más que ser una herramienta de fijación de condiciones de trabajo en manos de los interlocutores sociales, iba enfocada hacia una instrumentalización a disposición del Estado para canalizar los conflictos laborales. Y el resultado fue la proliferación de una estructura de la negociación colectiva altamente descentralizada, que respondía a “un plan preconcebido y patrocinado desde las esferas del poder público”, en palabras de Valdés Dal-Ré; quien también evidenció el proceso de formación y consolidación de la empresa como unidad típica de negociación, y, sobre todo, la acentuada descentralización que sufrió la estructura negocial en España durante la dilatada vigencia de la legislación aprobada en 1958 en torno al nivel de rama provincial:

Años 1958-1967				
Tipos de unidades	Número	%	Trabajadores afectados	%
Empresa provincial	2.202	29,3	907.424	7,2
Empresa interprovincial	236	3,1	464.581	3,7
Sector provincial	4.949	65,7	9.256.059	73,9
Sector interprovincial	140	1,9	1.905.938	15,2
<b>Total</b>	<b>7.527</b>	<b>100</b>	<b>12.534.002</b>	<b>100</b>

Años 1968-1972				
Tipos de unidades	Número	%	Trabajadores afectados	%
Empresa provincial	2.334	37,9	992.172	7,1
Empresa interprovincial	259	4,2	666.688	4,8
Sector provincial	3.389	55	10.062.079	71,8
Sector interprovincial	178	2,9	2.294.902	16,3
<b>Total</b>	<b>6.160</b>	<b>100</b>	<b>14.015.841</b>	<b>100</b>

Fuente de los datos: Dirección General de Política Económica y Previsión, Ministerio de Economía y Comercio: *Un análisis estructural de los convenios colectivos: 1980-1981*. Obtenido de Valdés Dal-Ré, 1983.



Con los dos gráficos anteriores se observa un mayor número de convenios, para ambas series de años, en dos modalidades de unidades apropiadas: las de empresas provinciales (casi un tercio del total en el primer período, superando el número en el segundo período) y las de sector provinciales (dos tercios del total en la primera franja de años, y el 55% del total en la segunda franja).

La proliferación de los convenios colectivos de ámbito provincial se debió a una voluntad política arbitraria enfocada a controlar los conflictos que pudieran producirse en el transcurso de la negociación del convenio colectivo. Se aprecia esta decisión en el hecho de que las unidades de negociación de convenios interprovinciales fueron consideradas apropiadas para sectores de actividades en los que se daba alguna de estas circunstancias: a) un volumen reducido de mano de obra empleada, b) escasa tradición reivindicativa de los trabajadores, c) delimitación discutible de su área funcional<sup>3</sup>.

Por el contrario, fueron consideradas unidades de negociación apropiadas para los convenios interprovinciales aquellos sectores de actividades laboralmente más conflictivos, donde las organizaciones obreras fueron logrando una mayor implantación o bien la mantuvieron por razones históricas, como el metal, la minería o construcción. Desde el punto de vista de trabajadores afectados, son los convenios de rama provinciales los que acaparaban el mayor número de personas, con gran diferencia con respecto a las demás modalidades de convenios, como gráficamente se aprecia en los siguientes cuadros:



<sup>3</sup> Así lo mostró Valdés Dal-Ré (1983) por medio de un pormenorizado estudio de los convenios interprovinciales aprobados entre 1958 y 1972. A modo de ejemplo, se pueden citar los convenios de Actores de doblaje y sincronización (1967), Agencias de viajes (1962), Caucho (1963), Carbones y leñas (1962), Conservas vegetales (1965), Elaboración de helados (1969), entre otros muchos.

A la marcada descentralización de la estructura de la negociación colectiva, se le unía otra característica: la fragmentación de las unidades de negociación. Así, lejos de pensar que los convenios colectivos podían jugar técnicamente un papel corrector de los posibles desajustes que pudieran haberse producido al diseñar el área funcional para las Reglamentaciones de trabajo, ajustándose al tejido productivo existente, se apuntó que la atomización se debía más bien a una voluntad política de aumentar artificialmente el número oficial de convenios negociados en cada año, y así demostrar la firmeza del modelo legal de negociación colectiva (Rodríguez-Piñero, 1969, y Valdés Dal-Ré, 1983). La falta de lógica en esta fragmentación se reflejó en la desmembración de sectores de producción como el transporte o la madera (escindidos en quince subsectores y veinticinco subramas, respectivamente) o el comercio, que fue disgregado en decenas de subsectores, muchos de ellos sin mucha entidad económica. La fragmentación de las unidades de negociación no solamente se alejaba de la realidad económica del país, sino que se tradujo en una situación de anarquía, en expresión de Valdés Dal-Ré (1983)<sup>4</sup>, quien añade otro rasgo del sistema: la anomía o independencia entre la extraordinaria diversidad de unidades de negociación.

Paralelamente, de la ley de 1958 se desprendía implícitamente que cada unidad era independiente para tratar todas las materias que podía abarcar el limitado convenio colectivo, incluidas las que hubieran sido reglamentadas en niveles más elevados. Se contaba, pues, con una estructura de convenios colectivos marcada por unas unidades de negociación apropiadas, controladas por un amplio margen de actuación del Estado y carentes de articulación, en la que todos los convenios estaban en el mismo plano de igualdad, sin que se encontrara en la ley ningún mecanismo de reparto de competencias entre los distintos niveles de negociación.

La Ley de 1973, al derogar la de 1958, estableció un nuevo catálogo de unidades de negociación, pues los convenios colectivos podían afectar (art. 5):

- a) A una sola empresa, con indiferencia del número de trabajadores y de si su actividad se desenvolvía en una o varias provincias. También a un centro de trabajo si así lo requerían sus características propias.
- b) A un grupo de empresas definidas por sus especiales características, tanto si eran de ámbito nacional, interprovincial, provincial, comarcal o local.
- c) A la totalidad de las empresas regidas por una reglamentación u Ordenanza Laboral, en aquellos mismos ámbitos territoriales.
- d) A la totalidad de los empresarios y trabajadores de una determinada demarcación territorial, en dos supuestos diferentes: d.1) cuando fueran a fijar normas para el contenido de los convenios, sirviendo de pauta a la negociación de ámbito intersectorial, sectorial o territorial inferior; d.2) cuando fueran a regular materias de acusado interés general que debieran ordenarse mediante convenios.

Del cotejo de ambos textos legales, resalta la aparición del ámbito nacional en la negociación sectorial y la desaparición de las unidades de negociación para un grupo o sección de trabajadores de una empresa. También, y lo que es más destacable, se abría el abanico, por un lado, a los convenios cuadro (d.1), destinados a ordenar la negociación en ámbitos inferiores y, por tanto, sin eficacia sobre los contratos de trabajo; y, por otro, a los convenios “interprofesionales”, con la finalidad de regular condiciones laborales y sociales y, por ende, con eficacia reguladora directa sobre las relaciones individuales de trabajo.

La intencionalidad de esta ley, declarada en su exposición de motivos, era la de modernizar y perfeccionar los convenios colectivos sindicales de trabajo, para servir mejor y de manera más adecuada a la realidad socioeconómica del país, sin olvidar la finalidad ideológica y política. Igualmente, pretendía la potenciación de la autonomía de los sujetos negociadores, pero no dejaba de reiterar su sujeción a la tutela del Estado por razón del bien común. De ahí que, de las dos principales novedades del texto de la nueva ley que se han destacado, se puede decir que una, la de la irrupción del ámbito nacional en las unidades apropiadas de negociación, realmente ya venía operando a través del empleo de los convenios interprovinciales, y la otra, los convenios marco, nunca se llegó a formular. Entre otras cosas porque, para que pueda articularse la estructura de las unidades de negociación a través de autonomía colectiva, debe existir un margen de maniobra que capacite a los sujetos colectivos –trabajadores y empresarios- para fijar las reglas de conducta para sí mismos y también en sus relaciones con los demás. Y, precisamente, legalmente no se otorgaba esta libertad.

El empeño subyacente en la nueva regulación de los convenios colectivos no era otro que el de atribuir a la negociación colectiva la función de la obtención y mantenimiento de la paz laboral, de modo que, con la ahora preferencia legal por las unidades de negociación amplias, se pensaba detraer las decisiones del convenio en los ámbitos en los que estaba mejor organizado el movimiento obrero, y donde las organizaciones sindicales contrarias al oficial sindicalismo vertical tenían una presencia más intensa (González Ortega, 1978). Aunque este objetivo tampoco se alcanzó, puesto que, a partir de 1973, se inició un lento pero continuo desarrollo de la negociación a nivel empresarial (Valdés Dal-Ré, 1983). Fue crucial, aquí, el contraste entre la pretensión política de contener

<sup>4</sup> Además, aporta una serie de pintorescos ejemplos de una significativa y larga lista de unidades de negociación en cuya constitución era difícil apreciar la existencia de particularidades propias o de intereses colectivos específicos. Entre ellos, cabe citar las de confección de gorras (Valencia, 1967), baños de mar y pila (Murcia, 1968), figuras de escayola (Valladolid, 1962 y 1967), alquiler de trajes y vestuario (Valencia, 1963), fabricación de baúles (Albacete, 1967), colocación de vidrio plano (Santander, 1966), o comercio en librerías de nuevo (Barcelona, 1966).

la conflictividad laboral a través de los convenios colectivos desnaturalizados, desde su diseño legal de 1958 y los retoques de 1973, y la utilización de la negociación colectiva por parte del movimiento obrero para su propia propagación.

### 2.3. La estrategia del movimiento obrero y la postura empresarial ante la negociación colectiva

El hecho de que los convenios colectivos sindicales, en ambas regulaciones de 1958 y 1973, se quedaran en una versión descafeinada de la auténtica negociación colectiva se debe, como se ha insistido, al inmovilismo ideológico del régimen. Pero la realidad social no se atuvo a sus esquemas. No puede comprenderse la ley de 1958 sin tener en cuenta la conflictividad social que había detrás de ella. Los salarios bajos no solo causaban un bajo rendimiento, sino que también desmotivan a los trabajadores al no tener ningún aliciente para incrementarlo. Por eso, el objetivo de incrementar la productividad que inspira a la ley tuvo como consecuencia inmediata, y probablemente no esperada, un impulso del movimiento obrero al margen de la Organización sindical oficial (Mozo, 1993).

Aunque en un primer momento los convenios colectivos sindicales cumplieron su función de incrementar la productividad de los trabajadores, estos vieron en la particular negociación colectiva una oportunidad para participar activamente en la determinación de sus condiciones de trabajo. Los convenios, que tenían que desarrollarse dentro de los cauces oficiales, resultaron ser un factor de movilización obrera. El régimen pretendía modernizar la economía sin cambiar el sistema político y sindical, manteniendo la función corporativa del jurado de empresa como institución armónica de intereses patronales y de trabajadores, pero se vio obligado a renunciar a los deseos de mantener controlados a los trabajadores y a sus representantes, eliminando la cláusula de confianza política para poder presentarse a las candidaturas en las elecciones a vocales de los jurados de empresa. Es así como trabajadores con disposición a participar activamente en la negociación colectiva pusieron en marcha su acción reivindicativa con una nueva estrategia de acción obrera: el entrismo.

En la negociación de los convenios de sector había una mayor dependencia de la Organización sindical, pues los actores de las deliberaciones eran los representantes de los trabajadores en las juntas de sección social de los sindicatos y los representantes de los empresarios en las juntas de sección económica. Aquí hay que recordar el proceso de apertura a la designación de delegados sindicales que se produjo en los primeros años sesenta, por lo que la negociación de los convenios activó la acción sindical del movimiento obrero en dos planos paralelos. Uno, legal, a través de las elecciones sindicales, y el otro clandestino, configurando un modelo de organización obrera, democrática y de clase. Los dos estaban liderados por los mismos protagonistas: los vocales de los jurados de empresa, los enlaces sindicales y los cargos de base del sindicato local. Se constituyeron las primeras comisiones obreras, de manera que la negociación colectiva, con todas sus limitaciones, dio pie a la aparición de nuevas organizaciones sindicales y también desempeñó un papel importante en el resurgir de los antiguos sindicatos (Díez Abad, 2008; Sánchez Recio, 2003; Quílez Pardo, 2016).

Por su parte, los empresarios habían gozado de una situación propatronal a pesar de que el modelo nacionalsindicalista no admitiera la representación de intereses de clases, que se reforzó formalmente con el papel de los órganos de representación de los empresarios en el seno de la Organización sindical que confería la ley de 1958. La creación en 1964 de los Consejos de Empresarios provocó un distanciamiento entre el empresariado y la OSE, intentando que desapareciera la vinculación legal entre los Consejos y la organización vertical. La Ley Sindical de 1971 legalizó la integración en el marco de la OSE de las entidades representativas de los intereses empresariales que existían al margen del sindicato vertical, y el asociacionismo empresarial estaba abierto a todos los empresarios. La diferencia con respecto al reconocimiento del movimiento obrero es patente, pero este trato de favor recibido durante el final de la dictadura provocaría la condena del asociacionismo empresarial a su reclusión en el genérico derecho de asociación en la etapa democrática (García Piñeiro, N.P., 2005).

En los primeros momentos abiertos a la negociación, los empresarios fueron reacios a la concertación, como muestran las cifras de convenios aprobados. Ante la falta de interés empresarial, desde diferentes instancias de la OSE se desplegó un esfuerzo divulgativo en todos los sectores productivos, creando incluso servicios con letrados asesores para ayudar tanto a empleadores como a trabajadores para iniciarse en la negociación colectiva (Sánchez Abad, 2008). Los empresarios debieron adherirse finalmente a la lógica de los convenios colectivos.

Relacionando esta situación con el proceso de descentralización de la estructura de la negociación colectiva vista anteriormente, se puede decir que, en cierto sentido, la figura de los convenios colectivos sirvió para vincular los incrementos salariales con la productividad. Esta sería una lógica, la declarada oficialmente, con un cariz más económico, pero detrás de ella había otra que respondía a un plan premeditado y propiciado por la dinámica del sistema de relaciones laborales a partir de mediados de los años sesenta: los sindicatos clandestinos habían tomado el entramado legal de la negociación colectiva como el cauce idóneo para abrir espacios de lucha en el doble frente sindical y político. Simultáneamente, dichos sindicatos se iban apoderando de las estructuras oficiales del sindicato vertical, como eran los enlaces sindicales, los Jurados de Empresa o las secciones sociales de escalones territoriales menores. Estos logros del entrismo organizativo, sumado al creciente empoderamiento del movimiento obrero debido a la consolidación del desarrollo industrial, hicieron que la asociación entre negociación colectiva y conflicto endureciera el clima social, a la par que fomentaba la descentralización de las unidades de negociación,

sobre todo hacia los niveles, como el de las empresas, donde había una presencia activa de las organizaciones clandestinas y disponían de la posibilidad de alcanzar una influencia real en la representación y defensa de los intereses de los trabajadores, además de ejercer una acción netamente política de oposición al régimen franquista (Valdés Dal-Ré, 1983).

#### 2.4. La relativa admisión de los conflictos colectivos

Al principio de esta etapa, cualquier manifestación del conflicto colectivo era reprimida por el régimen al contradecir la doctrina del armonicismo social prodigado por el nacionalsindicalismo, basado en la comunidad de intereses entre empresarios y trabajadores. Por eso el Fuero del Trabajo consideraba delitos de lesa patria los conflictos colectivos y sus medios de presión, como la huelga y el cierre patronal. El código penal de 1944 y el de 1963 tipificaban estos delitos.

Con la aprobación de la Ley de convenios colectivos se reconoció indirectamente la existencia de intereses divergentes, creando el comentado procedimiento de solución pacífica que desembocaba en el Ministerio de Trabajo. Además, con esa ley se generó una nueva modalidad de conflicto laboral en el campo de la negociación colectiva, cuando se diera una rigidez en las posturas empresariales, y los trabajadores también actuaron a través de otro tipo de organización para la defensa de sus intereses.

En el ambiente de las fuertes oleadas de huelgas de 1962, se impone la nueva realidad social y el Gobierno, ya con Romeo Gorría, admite expresamente la existencia de los conflictos laborales colectivos, aprobando el Decreto 2354/1962, sobre procedimientos de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo. El Decreto reconoció los conflictos como una situación excepcional, ocasional, limitada y transitoria, y marcaba la línea divisoria entre los conflictos que eran lícitos, por versar sobre cuestiones de naturaleza laboral o económica, de las conductas ilícitas, que eran aquellas situaciones de conflicto que carecían de motivación laboral.

En los conflictos colectivos laborales o económicos derivados de un convenio colectivo, el Ministerio de Trabajo tenía competencia para remitir la resolución del conflicto a la jurisdicción de trabajo o bien podía resolver directamente a través de un laudo de obligado cumplimiento. También tenía atribuidas funciones en el caso de que no hubiera convenio colectivo sindical. En el supuesto de conflictos carentes de fundamento laboral, con independencia de las consecuencias penales, el Decreto aclaraba que la participación en tales conflictos permitía a la empresa aplicar el despido de los trabajadores que los secundasen. También eran punibles los cierres patronales con este carácter.

Aunque el Código penal de 1965 dejó de considerar delito las huelgas laborales, no significaba que las huelgas laborales y económicas fueran legales, como señaló el Tribunal Supremo en sentencias de 1967. Pero no fue óbice para que se produjeran huelgas y cierres patronales en la realidad. Estos últimos no eran admitidos expresamente, mas se les confería un tratamiento jurídico separado del de la huelga, por lo que se posibilitó, con una amplitud inquestionable, el recurso a formas encubiertas del cierre patronal (García Piñeiro, 2005).

En 1970, se aprobó una nueva regulación de conflictos colectivos de trabajo (Decreto 1376/1970). Este decreto mantuvo prácticamente la regulación precedente en cuanto a la huelga, pero agrandó la diferencia de trato con respecto al cierre patronal, al legalizar el cierre en sentido estricto y legitimar también sus modalidades encubiertas. Hay una referencia al paro o paros ocurridos en ciertas circunstancias, pues el Ministerio de Trabajo podía declarar en sus laudos que los efectos fueran tan solo de suspensión de los contratos de trabajo durante el tiempo de interrupción de la prestación laboral.

El decreto anterior se derogó por el Decreto-ley 5/1975, en el que se observan los malabares por mantener en equilibrio: a) la insoslayable sumisión a las Leyes Fundamentales y su concepción de que los intereses de empresarios y trabajadores se integran en el objetivo común de la producción, subordinados al interés nacional, con b) recoger los datos nuevos de la realidad social que se quiere ordenar, y c) la existencia de los conflictos colectivos de trabajo, que ya era aceptada por la filosofía política del Estado, por cuanto que “forman parte de la realidad económica y social, y su número y complejidad aumentan cuando dicha realidad se somete a procesos de crecimiento y de cambio”.

Por todo ello y con el objeto de evitar la ruptura entre normas y sociedad, es la primera vez que el régimen legaliza el recurso a la huelga, llamándola por su nombre. La intervención estatal, a través del Ministerio de Trabajo, solo operaría cuando hubiera fracasado la composición entre las partes, sin perjuicio de la posible actuación mediadora de la Inspección de Trabajo, complementaria de la atribuida a la OSE. La huelga sería el último recurso en el conflicto, y podía ser calificada como procedente o improcedente. Por su parte, distinguía expresamente entre cierres patronales lícitos e ilícitos, y aun cuando fueran lícitos, en todo caso debía reabrirse el centro de trabajo cuando así fuera requerido por la autoridad laboral.

Aunque en los decenios anteriores también debieron afrontarse continuadas expresiones de conflictos, incluso más acentuadas, ahora, en la vigencia de aquel nuevo Decreto, el contexto era diferente, tanto por el natural reflejo en la prensa como por las estrategias adoptadas por el movimiento obrero. El 12 de noviembre de 1976, tuvo lugar una jornada de paro para protestar contra las medidas económicas del Gabinete de Adolfo Suárez que, aunque las cifras de participación diferían entre la versión oficial –medio millón de trabajadores- y las aun ilegales centrales sindicales convocantes –dos millones-, la prensa recogía la afirmación de los organizadores en cuanto a que había sido la mayor movilización obrera registrada en España desde la guerra civil (El País, 13-11-1976). Un rasgo diferenciador fue la presencia de sectores profesionales que tradicionalmente habían estado al margen de las movilizaciones obreras.

Con esta movilización se afirmaba la decisiva capacidad de la clase trabajadora para impugnar un modelo de desarrollo económico y social. Y su funcionamiento debía entenderse en un clima de movilización política distinto, que se mantendría en el futuro, y que se centraba en la necesidad de concretar movilizaciones políticas y sindicales puntuales de carácter general, que exigían medidas inmediatas por parte de todos los trabajadores contra la política del gobierno o como respuesta a provocaciones reaccionarias (Ludevid, 1977).

### 3. La liquidación de la dictadura

#### 3.1. La interacción de contextos

A la hora de analizar la grave crisis que se produjo en los momentos finales de la dictadura, habría que evaluar la conjunción de múltiples factores. Dos son capitales, uno económico y otro político, pero no se entiende el proceso de desmantelamiento ocurrido sin un tercero, el social.

La evolución que experimentaba la economía española en los primeros años setenta era similar a la de los países europeos. Cuando el Gobierno intentaba controlar la inflación a través de distintas medidas, se presentó la crisis del petróleo. Se había terminado un largo ciclo de prosperidad y, entre las recetas a aplicar, era recomendable reducir los salarios para mantener el empleo, pero hacia 1974 y 1975 el Gobierno tenía una menor capacidad para controlar las oleadas de subidas de salarios, tanto por el agitado clima social como por la fase de incertidumbre política en la que se encontraba, en la que clase política trataba de vislumbrar su supervivencia y no se atrevía a introducir una decidida disciplina en la economía (Rojo, 1989).

En la escena política, se suele apuntar que la muerte de Carrero Blanco el 20 de diciembre de 1973 marcó la crisis final (García Delgado, 1989). Es cierto que coincidió ese momento con un desgaste de la imagen del régimen a nivel interno e internacional, sobre la que repercutió el Proceso 1001, donde el Tribunal de Orden Público juzgaba a los principales miembros de la Coordinadora de Comisiones Obreras. Pero igualmente se sostiene que la desaparición de Carrero no contribuyó en absoluto a la llegada de la democracia en España (Díaz Gijón, 1993), puesto que años antes Carrero ya había comentado al entonces Príncipe su intención de poner a su disposición el cargo si fuera presidente cuando aquél accediera a la Jefatura de Estado (López Rodó, 1987).

En adición, se concluye que el franquismo no se derrumbó con la muerte de Franco por la ausencia de una autoridad preparada para su continuidad, sino que el régimen decidió cuándo y cómo debía tener lugar el final (Díaz Gijón, 1993). Aunque se viera que el régimen era débil, en los años 1974 y 1975 su aparato coercitivo demostró tener aun su potencialidad. De este modo, fue clave la decisión transformadora de las fuerzas sociales.

A la muerte de Franco, y a pesar de las intenciones continuistas e involucionistas, la voluntad de los ciudadanos era terminar con la dictadura en orden y paz. El movimiento obrero había cambiado de estrategia, al dejar atrás las luchas en las empresas, que carecían de planificación pues empezaban pero nadie sabía cómo acabarían (Ludevid, 1977), y pasó a las movilizaciones organizadas en las que se conjugaban las reivindicaciones laborales con las políticas, sin que la politización llegara a cuestionar el modelo socioeconómico –aunque se pensaba en un primer momento que tras la erradicación del franquismo vendría después la del capital (González, 2013).

Había dos corrientes en el sindicalismo, una rupturista y otra reformista, pero ninguna de las dos se impuso, sino que preponderó la negociación, que comenzó a abrirse con Adolfo Suárez en la Presidencia, con gestos simbólicos como las conversaciones con los todavía ilegales sindicatos desde mediados de agosto a finales de 1976 (Soto, 1993). Todo ello a pesar de que, como expresan otras versiones, tanto Arias como Suárez retrasaron en lo posible la legalización de los sindicatos, mostrando, por otro lado, una actitud distinta hacia el Congreso de UGT, que fue tolerado en silencio en abril de 1976, con respecto a la Asamblea General de CCOO, celebrada tres meses más tarde, y que fue declarada ilegal (Führer, 1996).

En el panorama agravado por la crisis, las elecciones sindicales de 1975 supusieron una prueba de fuerza para el movimiento obrero, junto a la ocupación de los locales del sindicato vertical y la movilización popular del 12 de noviembre de 1976. La relación de sucesos del año 1976 se había abierto con la movilización decretada por Gobernación el día 6 de enero para la militarización de RENFE, alegando que las alteraciones de los servicios ferroviarios causaban una grave situación de perturbación del orden público, de acuerdo a la Ley de Orden Público de 1959 (Decreto 77/1976).

#### 3.2. La desconstrucción de estructuras

El 18 de abril de 1976, dirigiendo Solís Ruiz el Ministerio de Trabajo, se aprobó la Ley de Relaciones Laborales (LRL) con el propósito tanto de actualizar y perfeccionar aspectos fundamentales de la normativa del trabajo, como de recoger aspiraciones y reivindicaciones sociales.

Realmente, la LRL no fue más que una ley fragmentaria del contrato de trabajo, que solo supuso la derogación de aspectos parciales de la vieja Ley de Contrato de Trabajo de 1944 (Montoya, 1992). En efecto, supuso un corte horizontal de la ley de 1944, modificando gran cantidad de artículos, obligando la adaptación de otros y dejando un verdadero cheque en blanco al Gobierno para regular mediante decreto las relaciones laborales especiales. Lo que era evidente es que la realidad social cotidiana era muy diferente de la prevista como base práctica de la legislación, por lo que había un indudable desuso social y político de una serie de normas laborales (Valdés Dal-Ré, 1977).

A Rengifo Calderón le atañó poner en marcha los pasos formales para la mutación de las estructuras del franquismo, cuando todavía estaban vigentes sus leyes fundamentales. Por la vía de urgencia, el 8 de octubre de 1976 se aprobó el Real Decreto-Ley 18/1976 sobre medidas económicas, en el que se revisaban algunos aspectos de la política laboral y de empleo, “abordando con ello el problema fundamental de la productividad de nuestro sistema económico”, y se consideraba necesaria una reconsideración de la estructura de la Seguridad Social.

Sobre la regulación de la negociación colectiva que esta norma realizaba, se pueden subrayar dos puntos: a) hasta el 30 de junio de 1977, la deliberación de los convenios colectivos había de efectuarse necesariamente dentro de los diez días hábiles anteriores a la fecha de terminación de su vigencia; y b) cuando no hubiera acuerdo entre las partes en la negociación, la decisión arbitral obligatoria de las autoridades del Ministerio de Trabajo se dictaría en el plazo de diez días y sin previo arbitraje o conciliación sindical. Los incrementos salariales no podían rebasar los porcentajes establecidos por el RD-Ley.

Esta norma también suspendió el art. 35 de la LRT en lo que concernía a los despidos sin causa, que habían originado un revuelo social en cuanto a las indemnizaciones sustitutorias de la readmisión del trabajador, como acentuó el ministro (ABC, 20-10-1976). Por eso, el RD-Ley aportó temporalmente una redacción alternativa de aquel precepto.

El mismo día 8 de octubre se adoptó otro Real Decreto-Ley, el 19/1976, por el que se creaba la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISSP), que abordaba la necesaria transformación de las estructuras de la Administración Sindical contempladas en la Ley Sindical de 1971 y su sustitución por otras más adecuadas a las exigencias de la realidad sociológica y el marco institucional del momento.

El 18 de noviembre de 1976, el plenario de las Cortes aprobó por mayoría el proyecto de Ley para la Reforma Política, con rango de fundamental, y fue ratificado después en el referéndum del 15 de diciembre. El cambio político estaba anunciado.

El anterior ministro, Solís, había hecho pública la elaboración de un ‘libro blanco’ de la Seguridad Social para un plazo más o menos próximo. El ministro Rengifo declaró en octubre de 1976 que se estaba trabajando intensamente en este proyecto, que serviría de punto de partida y de reflexión para dar a la Seguridad Social el nuevo rumbo que demandaban los tiempos. No estaban parados en el perfeccionamiento del sistema, sino que la acción del Ministerio estaba encaminada, entre otras metas, a lograr la mayor austeridad en los gastos, una organización más racional y una gestión más descentralizada (ABC, 20-10-1976). Los primeros borradores del mismo, que sumaba varios volúmenes, estaban en fase de revisión a primeros de diciembre, y se advertía que no estarían publicados antes del mes de marzo siguiente. El Ministerio de Trabajo había encargado a un grupo de expertos el estudio de la situación financiera y contable de la Seguridad Social. De lo que no cabía duda es que se pretendía hacer una recapitulación de la Seguridad Social y poner los primeros cimientos para afrontar su reforma (El País, 1-12-1976).

#### 4. Epílogo sobre los efectos diferidos

Evocando el título del artículo, y dejando al margen qué hay de verdad y de mito en la relación entre el tópico proverbio chino y la teoría del caos<sup>5</sup>, sí interesa destacar que pequeños cambios pueden conducir a consecuencias totalmente divergentes. Esa es, gráficamente, la conclusión que quiere destacarse en estas páginas. En ellas se ha visto cómo el convenio colectivo, que en principio se diseñó legalmente como un instrumento al servicio del régimen, para obtener rentabilidad política y control social en el ámbito laboral, se convirtió en un mecanismo de confrontación, de expansión y de organización del movimiento obrero. Estos serían los efectos *ad intra*, esto es, las consecuencias hacia dentro del propio sistema, en el período franquista en el que estaban vigentes las leyes que regulaban la institución jurídica del convenio colectivo. Pero las repercusiones o efectos secundarios de este modelo de seudonegociación colectiva perduraron hasta varios lustros después de su erradicación formal, con especial incidencia sobre la estructura de la negociación colectiva en el asentado período democrático.

El primer paso, fuera ya de esta etapa analizada, lo dio el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que vino a dar una nueva redacción al artículo 5 de la Ley de 1973. En ella, se sigue manteniendo la idea de las unidades de negociación apropiadas, si bien con una notable reducción de supuestos, ya que los convenios colectivos podían afectar a:

- a) una empresa –con indiferencia del volumen de la plantilla o si tenía presencia en una o varias provincias– o a un centro de trabajo –si sus características propias así lo requerían.
- b) a un grupo de empresas definidas por sus especiales características, tanto si eran de ámbito nacional, interprovincial, comarcal o local.
- c) a la totalidad de las Empresas regidas por una Reglamentación u Ordenanza Laboral, en los ámbitos nacional, interprovincial, comarcal o local.

Se borró por completo la posibilidad de celebrar los convenios marco y los interprofesionales, aunque a efectos reales hay que recordar que aquellos convenios dirigidos a articular la negociación en niveles inferiores nunca se llegaron a desarrollar. El resultado era el mantenimiento de una estructura de la negociación colectiva descentralizada, carente de coherencia y, en buena medida, trazada al son de las ordenanzas laborales. Unas semanas más tarde se aprobó, el 1 de abril, la Ley reguladora del derecho de asociación sindical, que reconocía a los sindicatos que, en el

<sup>5</sup> Puede verse una brevísima referencia al efecto mariposa desde la perspectiva de las teorías de Lorenz en <https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2017/11/el-efecto-mariposa>, última consultada el 5/11/2021.

transcurso de la transición habían estado bajo una situación de tolerancia. Pero la ruptura con el anterior régimen se produjo con la Constitución de 1978, al reconocer la autonomía colectiva de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales para la defensa y promoción de los propios intereses económicos y sociales (art. 7), con el correlativo reconocimiento del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1) y la manifestación de la autonomía negocial (derecho a la negociación colectiva en el art. 37.1). No obstante, la ley de 1973 seguía en vigor, pues su derogación formal se produjo con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores (ET) en marzo de 1980.

El ET formuló un principio de libertad de los actores de las relaciones laborales para la determinación de las unidades de negociación (art. 83.1) y, por otro lado, con respecto a las ordenanzas laborales, el ET convertía en derecho dispositivo a aquellas que aun continuaran en vigor, lo que significaba que seguían siendo de aplicación “en tanto no se sustituyan por convenio colectivo” (DT 2ª ET). Además, autorizaba al Ministerio de Trabajo para derogar total o parcialmente las Reglamentaciones de Trabajo y ordenanzas laborales con informe preceptivo previo de sindicatos y patronales más representativos.

El balance de esta acción legislativa, combinada con la base del sistema constitucional, suponía que, a partir de entonces, estaba en manos de los interlocutores sociales la posibilidad de romper la estructura de las unidades de negociación apropiadas que había sido forjada por las reglamentaciones y ordenanzas de trabajo. Sin embargo, la dinámica negociadora de estos agentes en la fijación del ámbito de los convenios estuvo, durante los años siguientes, manteniendo el ámbito funcional de las ordenanzas laborales, al no desplazarlas, y, por lo tanto, perduraba el armazón del ámbito de la negociación colectiva que fue construido sobre las unidades apropiadas instauradas, con la intencionalidad que ya se ha descrito, por el Estado autoritario desde 1958.

Treinta y seis años más tarde de esa primera ley, ya en plena democracia, la Ley 11/1994, operadora de una trascendente reforma laboral, quiso zanjar la prolongación de las ordenanzas laborales –y, de rebote, de las unidades apropiadas de negociación– poniendo una fecha de caducidad a su valor como derecho dispositivo. Con ello, se podría afirmar que el modelo franquista de negociación colectiva había sido formalmente derogado por el ET en 1980 y materialmente eliminado por la Ley de 1994. Sin embargo, análisis de contraste entre el ámbito de las ordenanzas laborales y el ámbito de los convenios colectivos que han ocupado su lugar demuestran que, en el nuevo milenio, es aun evidente la continuidad del influjo del ámbito de las extintas ordenanzas laborales sobre la estructura de la negociación colectiva (Lahera Forteza, 2004, y Cuenca Alarcón, 2004). Es decir, si se permite la paráfrasis, el aleteo del diseño de unos convenios colectivos originalmente débiles y desnaturalizados ha afectado, décadas después y de una variada forma, a numerosos sectores en los que las partes negociadoras gozan de un derecho fuerte y consolidado para celebrar convenios colectivos con el sello de garantía de autenticidad en cuanto a su naturaleza.

## 5. Bibliografía

- Alonso García, M. (1960), *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Bosch, Barcelona.
- Alonso Olea, M (1974), *Derecho del Trabajo*, 3ª ed. Sección de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid.
- Babiano Mora, J. (1998), *Paternalismo industrial y disciplina fábril en España (1938-1958)*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Bayod y Serrat, R. (1970): “La O.I.T. y el ‘Informe sobre la situación laboral y sindical en España’”, en *Revista de Política Internacional*, Nº 110, julio/agosto, págs. 103-124.
- Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E. (1964), *Manual de Derecho del Trabajo*, Vol. II, 5ª ed. Marcial Pons, Madrid.
- Bayón Chacón, G. y Pérez Botija, E. (1977): *Manual de Derecho del Trabajo*. Vol. I, 11ª ed. Revisada y actualizada por Valdés Dal-Ré, F. Marcial Pons, Madrid.
- Biescas, J. A. y Tuñón de Lara, M. (1992), *Historia de España*. t. 10, *España bajo la dictadura franquista (1939-1975)*. Barcelona, Labor.
- Borrajo Dacruz, E. (1973), *Derecho del Trabajo*, Doncel, Madrid.
- Cabrera Bazán, J. (1967), *La titularidad y el ejercicio del interés colectivo en las relaciones colectivas de trabajo*, Instituto García Oviedo, Sevilla.
- Cuenca Alarcón, M. (2004): “Ámbitos territoriales”, en Valdés Dal-Ré, dir.: *Estructura sectorial de la negociación colectiva en los ámbitos funcionales de las Ordenanzas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Díaz Gijón, J. R. (1993): “Algunas consideraciones en torno a la muerte de Carrero Blanco y su significación política de cara al final del régimen franquista”, en Tusell Gómez, J. (coord.), *El régimen de Franco, 1936-1975: política y relaciones exteriores*, Congreso Internacional del 11 al 14 de mayo de 1993. Vol. 2. ISBN 84-600-8463-9. Madrid.
- Díez Abad, M.R. (2008), “La negociación colectiva y su incidencia en el nacimiento de una cultura sindical democrática entre los trabajadores de Valladolid”, en *Historia del Presente*, CIHDE, Madrid.
- Führer, I. M. (1992), *Los sindicatos en España. De la lucha de clases a estrategias de colaboración*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- García Delgado, J. L. (1989), “La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo”, en Carles Sudrià (comp.), Jordi Nadal Lorenzo (comp.), Albert Carreras i Odriozola (comp.), *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*, 3ª ed. Ariel, Barcelona, págs. 164-189.
- García Piñeiro, N. P. (2005), *Las Asociaciones Empresariales en el Derecho Español*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- González, E. (2013), “La conceptualización de las huelgas en el mundo del trabajo durante la segunda mitad del franquismo: visiones sindicales y análisis historiográficos”, en Aroca, M. y Vega, R., *Análisis históricos del sindicalismo en España. Del franquismo a la estabilidad democrática (1970-1994)*. Fundación Francisco Largo Caballero, Madrid.
- González Ortega, S. (1978), “La negociación colectiva en el sistema español de relaciones laborales», en *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*, Pub. Universidad Sevilla.

- Lahera Forteza, J. (2004), “Ámbitos funcionales”, en Valdés Dal-Ré, dir.: *Estructura sectorial de la negociación colectiva en los ámbitos funcionales de las Ordenanzas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- López Rodó, L. (1987), *Testimonio de una política de Estado*, Ed. Planeta, Barcelona.
- Ludevid, M. (1977): *El movimiento obrero en Cataluña bajo el franquismo*. Avance, Barcelona.
- Martínez Alier, J. (1978): “Notas sobre el Franquismo”, en *Papers: Revista de Sociología*, Nº 8, págs. 27-51.
- Martínez Girón, Arufe Valera y Carril Vázquez (2008), *Derecho de la Seguridad Social*, 2ª ed. Netbiblio, La Coruña.
- Montoya Melgar, A. (1992), *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid.
- Mozo Gayo, A. (1993), “Un giro en las relaciones laborales”, en Tusell Gómez, J. (coord.), *El régimen de Franco, 1936-1975: política y relaciones exteriores*, Congreso Internacional del 11 al 14 de mayo de 1993. Vol. 2. ISBN 84-600-8463-9. Madrid.
- OIT (1969), *Informe del Grupo de Estudio encargado de examinar la situación laboral y sindical en España*, Boletín Oficial, Vol LII, núm. 4, Ginebra.
- Ortuño Anaya, P. (2005), *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*. Marcial Pons, Madrid.
- Pérez Botija, E. (1960), *Derecho del Trabajo*. Tecnos, Madrid.
- Pérez Botija, E. (1960b), *¿Es el sindicato una corporación de derecho público?*, Centro de Estudios Sindicales, Madrid.
- Quílez Pardo, A. M. (2016), “Negociación y convenios en el tardo-franquismo español”, en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, Nº 15, págs. 227-254.
- Rivero Lamas, J. (1975), “La contratación colectiva en el Derecho español”, en *Revista de Política Social*, núm. 105.
- Rojo Duque, L.A. (1989), “La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica”, en Carles Sudrià (comp.), Jordi Nadal Lorenzo (comp.), Albert Carreras i Odriozola (comp.), *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*, 3ª ed. Ariel, Barcelona, págs. 190-200.
- Rodríguez-Piñero, M. (1969), “La unidad de negociación del convenio colectivo de trabajo”, en *Revista de Política Social*, núm. 84.
- Sánchez López, R. (1993), “El participacionismo en el Sindicato Vertical. ¿Tendencia renovadora endógena o secuela tecnocrática?”, en Tusell Gómez, J. (coord.), *El régimen de Franco, 1936-1975: política y relaciones exteriores*, Congreso Internacional del 11 al 14 de mayo de 1993. Vol. 2. ISBN 84-600-8463-9. Madrid.
- Sánchez López, R. y Nicolás Marín, M. E. (1993), “Sindicalismo vertical franquista: la institucionalización de una antinomia (1939-1977)”, en Ruiz, D., *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*. Siglo XXI, Madrid.
- Sánchez Recio, G. (2003), “Inmovilismo político y cambio social en los años sesenta”, en *Historia contemporánea*, Nº 26, (Ejemplar dedicado a: Desarrollismo, dictadura y cambios sociales), págs. 13-33.
- Sola, J. (2014), “El legado histórico franquista y el mercado de trabajo en España”, en *RES*, Nº 21, págs. 99-125.
- Soto Carmona, A. (1993), “Comisiones Obreras en la transición y consolidación democrática. De la asamblea de Barcelona a la huelga general del 14-D (1976-1988)”, en Ruiz, D., *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*. Siglo XXI, Madrid.
- Torrents Margalef, J. (2020), “El Ministerio de Trabajo, 1958-1976. Etapa de transformaciones del desarrollismo económico franquista al inicio de la transición”, en *Centenario del Ministerio de Trabajo 1920-2020* / Santiago Castillo (dir.), págs. 161-197.
- Valdés Dal-Ré, F. (1977), “Capítulo Primero”, en Bayón Chacon, G. y Pérez Botija, E., *Manual de Derecho del Trabajo*, Vol. I, 11ª ed. Marcial Pons, Madrid.
- Valdés Dal-Ré, F. (1979): “Ideologías pluralistas y relaciones de trabajo”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm 55.
- Valdés Dal-Ré, F. (1983), “Crisis y continuidad en la estructura de la negociación colectiva”, en *Revista de Política Social*, núm. 137. Enero-Marzo.
- Ysàs, P. (2005), “Entre l’alarma i el desconcert. Els franquistes i la ‘crisi de desembre’ de 1970”, en *Recerques*, Nº 50, págs. 127-150.