

Sociología del Trabajo

ISSN-e 2603-9710

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.79037> EDICIONES
COMPLUTENSE

Historia del Ministerio de Trabajo, 1977-1981. El comienzo y la consolidación de la Democracia

Fernando Valdés Dal-Ré¹

Recibido 5-9-2021 / Aceptado: 28-9-2021

Resumen: El periodo 1977-1981 constituye uno de los más importantes en la historia del Ministerio de Trabajo (MT). En lo político, el MT fue agente de primer orden, tanto en la recuperación de las libertades en las relaciones laborales, como en la restauración de la democracia en España. El MT conocerá el final de la transición política, siendo testigo de eventos tan importantes como las primeras elecciones democráticas (1977) y la aprobación de la Constitución, 1978. En suma, el MT será un agente relevante en la creación y constitución del Estado Social y Democrático. En segundo lugar, también será notorio el alcance orgánico y funcional del MT. Destaquemos la constitución en 1978 del Instituto Nacional de Empleo, atribuyendo al MT el conjunto de funciones de las políticas de empleo. Finalmente, una notable trascendencia tuvo la vertiente legislativa en materia laboral. Con anterioridad a la Constitución, el MT va a ser activo motor de la restauración en España de las libertades democráticas en el ámbito de las relaciones laborales: ratificación por España de los Convenios 87 y 98 de la OIT, reconocimiento del derecho de huelga y, en fin, consagración de las libertades de asociación empresarial y de los trabajadores. Y ya en periodo constitucional, el Estatuto de los trabajadores, 1980, que, sin perjuicio de sus múltiples modificaciones, sigue constituyendo la norma laboral básica del sistema jurídico español.

Palabras clave: derecho de huelga, Estatuto de los trabajadores, libertad sindical, constitucionalización, servicio público de empleo.

[en] History of the Ministry of Labor, 1977-1981. The beginning and the consolidation of Democracy

Abstract: From a historical perspective, the period 1977-1981 constitutes one of the most important in the history of the Ministry of Labor (ML). From a political point of view, the ML was an agent of the first order, not only for the recovery of freedoms in labor relations, but also for the restoration of democracy in Spain. During this time sequence, the ML will know the end of the political transition, witnessing such important events as the first democratic elections (1977) and the approval of the Constitution, 1978. In short, the ML will be a relevant agent in the creation and constitution of the Social and Democratic State. Second, the organic and functional scope of the ML will also be noticeable. Let us highlight the constitution in 1978 of the National Employment Institute, attributing to the ML the set of functions inherent to employment policies. Finally, a notable importance had the legislative aspect in labor matters. Prior to the Constitution, the ML will be an active engine in the restoration in Spain of democratic freedoms in the field of labor relations: ratification by Spain of ILO Conventions 87 and 98, recognition of the right to strike and, in short, the consecration of the freedoms of business association and workers. And already in the constitutional period, the Workers' Statute, 1980, which, without prejudice to its multiple modifications, continues to constitute the basic labor norm of the Spanish legal system.

Keywords: right to strike, labor law, freedom of association, constitutionalization, public employment service.

Sumario: I. Un periodo de notable relevación en la historia del Ministerio de Trabajo. II. El lento proceso de transferencias al Ministerio de Trabajo de las competencias sindicales. III. El RDLRT: las vicisitudes del derecho de huelga. Introducción. El contexto histórico-jurídico El recurso de inconstitucionalidad contra el RDLRT y de la sentencia del TC que lo resuelve. IV. El Estatuto de los trabajadores. Las bases constitucionales: la ¿deliberada? ambigüedad de la semántica En los orígenes de la ley. A La polisemia truncada. B. Diálogo social y consenso político. C. Confrontación política y disenso sindical. La aprobación, por amplio consenso, de la ley. La centralidad política y jurídica del Estatuto de los Trabajadores, cuarenta años después V. La organización de los servicios públicos de empleo. Bibliografía.

Cómo citar: Valdés Dal-Ré, F. (2021). Historia del Ministerio de Trabajo, 1977-1981. El comienzo y la consolidación de la Democracia. *Sociología del Trabajo*, 99, 239-256.

¹ Universidad Complutense, Madrid. Correo electrónico: fvaldesd@cps.ucm.es

I. Un periodo de notable relevación en la historia del Ministerio de Trabajo

1. Desde una perspectiva histórica, el periodo 1977-1981 constituye uno de los más importantes en la historia del Ministerio de Trabajo (MT). Es esta una relevancia que puede apreciarse desde una triple y combinada vertiente.

En primer lugar, y desde un punto de vista político, el MT fue durante estos años un agente político de primer orden, no solo para la recuperación de las libertades en el ámbito de las relaciones laborales, sino además para la restauración de la democracia en España. Durante esta secuencia temporal, el MT conocerá el final de la transición política, siendo testigo de eventos tan importantes como la celebración de las primeras elecciones democráticas (junio 1977), la constitución de las Cortes Generales conforme a los resultados de estas elecciones (julio 1977), la elaboración de la Constitución y su posterior aprobación. En suma, en este periodo el MT será un agente relevante en la creación y constitución del Estado Social y Democrático. En concreto, durante este periodo ocuparon la cartera del MT las siguientes personas: Manuel Jimenez de Parga (julio de 1977 a febrero de 1978), Rafael Calvo Ortega (febrero de 1978 a mayo de 1980), Salvador Sánchez -Terán Hernández (mayo de 1980 a septiembre de 1980), Felix Manuel Pérez Miyares (septiembre de 1980 a febrero de 1981) y Jesús Sancho Rof (febrero de 1981 a diciembre de 1981).

En segundo lugar, también será notorio el alcance orgánico y funcional del MT. Dos decisiones es obligado aquí citar: de un lado, la supresión de los Ministerios de Trabajo y de Sanidad y de la Seguridad Social, cuyas funciones y competencias fueron asumidas por el Ministerio de Trabajo, de Sanidad y Seguridad Social, en el corto periodo de tiempo entre marzo y noviembre de 1981, fecha en la que se crea el Ministerio de Sanidad y Consumo, las cuales volvieron a ser recuperadas en este mismo periodo por el MT (diciembre 1981); de otro, la constitución por el RDL 36/1978 del Instituto Nacional de Empleo, lo que comportó la atribución al MT del conjunto de funciones propias de las políticas de empleo, al integrarse en él el Servicio de Empleo y Acción Formativa.

Finalmente, una notable trascendencia tuvo la vertiente legislativa en materia laboral. Esta trascendencia puede apreciarse tanto antes, como después, de la aprobación del texto constitucional. Con anterioridad, el MT, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Sindicales, va a ser activo motor de la restauración en España de las libertades democráticas en el ámbito de las relaciones laborales. Buen ejemplo de ello es la ratificación por España de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, el reconocimiento del derecho de huelga y, en fin, la consagración de las libertades de asociación en el doble plano empresarial y de los trabajadores. Y con posterioridad a la aprobación de la Constitución, una especial significación tiene el Estatuto de los trabajadores, aprobado en marzo de 1980, y que, sin perjuicio de sus múltiples modificaciones, sigue constituyendo la norma laboral básica del sistema jurídico español. En concreto y sin intención de hacer una relación exhaustiva, pueden mencionarse las siguientes normas:

- a) En materia laboral: RDL 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo; L 19/1977, de 1 de abril, reguladora de la Asociación Sindical; RDL 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación; L 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.
- b) Sobre Seguridad Social: RDL 4/1978, de 24 de enero, sobre recaudación e inspección en la Seguridad Social; RDL 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo; L 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, modificada por el RDL 10/1981, de 19 de junio; RDL 13/1981, de 20 de agosto, sobre determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación en la Seguridad Social.
- c) Empleo: L 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.
- d) Procedimiento Laboral: a 14/1978, de 7 de junio, por el que se modifican determinados artículos de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Orgánica de la Magistratura de Trabajo; RDL 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

2. No es momento adecuado para entrar en un examen, incluso superficial, del extenso y plural conjunto normativo aprobado, a propuesta del Ministerio de Trabajo, en el variado e importante ámbito de sus competencias y facultades.

Con una menor ambición, pero acaso movido para dotar a mis reflexiones de un mayor interés, concentraré mi estudio del periodo 1977- 1981 de la historia del Ministerio de Trabajo (MT) en torno a los asuntos que, a mi juicio, desempeñaron e, incluso, siguen desempeñando una posición de máxima centralidad en el sistema español de relaciones laborales. Me refiero a las disposiciones con fuerza de ley reguladoras de los derechos de asociación sindical y de huelga, al Estatuto de los Trabajadores y a la ley de Empleo.

II. El lento proceso de transferencias al Ministerio de Trabajo de las competencias sindicales

3. Con motivo del nombramiento de Adolfo Suárez como presidente de Gobierno, tiene lugar, de inmediato, un cambio en las formas y en el procedimiento de la “reforma” sindical; hay un giro en la orientación de la política sindical, comenzando el proceso, preñado de dificultades y obstáculos, destinado a liquidar el sindicalismo oficial.

El 8 de octubre de 1976, el Consejo de Ministros toma dos acuerdos. Por una parte, aprueba el Real Decreto-Ley 19/1976, de 8 de octubre, sobre creación, organización y funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales (AISS). Por otra, decide remitir a las Cortes el proyecto de Ley de Asociación Sindical. Con estos dos acuerdos, puede afirmarse con propiedad que el cambio sindical en España se pone en marcha.

Con la aprobación por el Consejo de Ministros (CM) del proyecto de ley de Asociación Sindical y el acuerdo de su remisión a las Cortes, el presidente Suárez decide poner en marcha la reforma sindical, utilizando el mismo esquema procedimental y sustantivo que el empleado con la reforma política. De un lado, se descarta respecto de este eje el recurso a la legislación de emergencia, decidiéndose acudir a las Cortes franquistas con todas sus consecuencias. De otro, se opta por elaborar un texto legislativo de mínimos, un texto de contenido “escueto”, opción ésta que el Ministro De la Mata defiende una y otra vez con el lema de que el proyecto no constituye la reforma sindical en sí misma, limitándose a sentar las bases para una ulterior reforma en la que ya han de participar las fuerzas sindicales en ese momento meramente toleradas.

Una y otra decisión traen causa y se explican en clave interna. A pesar de su carácter arriesgado, con la primera decisión se intenta sosegar a los sectores más inmovilistas del régimen, facilitando su “controlada” participación en la tramitación del proyecto de ley. La segunda decisión, de su lado, es el resultado de la tensa, intensa y, las más de las veces, silente confrontación de las dos grandes familias procedentes del régimen que en aquél entonces aún ejercen poder político: la reformista y la continuista a ultranza, bien instalada ésta última, precisamente, en el aparato político-sindical de la Organización Sindical, luego reconvertida en AISS.

En el curso de la tramitación parlamentaria del proyecto regulador del derecho de asociación sindical, hasta su conversión en ley, dos fueron los grandes temas a debate; tanto a discusión interna, en el seno de la Comisión de Leyes Fundamentales, como a confrontación externa, en el ámbito de las organizaciones sindicales democráticas. Tales temas afectaron, el uno, al ámbito de constitución del sindicato y, el otro, al proceso de inscripción registral de las asociaciones sindicales.

El art. 1.1 del proyecto del CM contenía dos enunciados normativos: de una parte, reconocía el derecho de trabajadores y empresarios a fundar las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos y, de otra, configuraba con carácter obligatorio el ámbito funcional y geográfico de dichas asociaciones, que habían de constituirse “en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional”. La primera de las mencionadas previsiones resultaba acorde a los estándares normativos sobre libertad sindical de las legislaciones comparadas y, sobre todo, de las declaraciones y convenios internacionales. No era ésta una conclusión predicable de la segunda previsión, que venía a introducir una muy relevante limitación a la autonomía sindical, inconciliable de todo punto con esos estándares, y que comportaba, por ejemplo, la proscripción de las asociaciones de profesión, de empresa o de pluriactividad y que, en definitiva, pretendía insertar en un sistema de libertad sindical una opción de política de derecho procedente del corporativismo fascista que había actuado como mecanismo para el ejercicio del control político de las organizaciones sindicales.

En buena medida, el debate parlamentario del proyecto queda centrado en torno a la utilización o no de la rama de actividad como ámbito legalmente predeterminado y, por tanto, compulsivo para la constitución de una asociación profesional. En tal sentido, el texto del proyecto de la Ponencia suprimió la noción discutida, suministrando una regulación del derecho de fundación de sindicatos irreprochable: “los trabajadores y los empresarios podrán constituir las organizaciones que estimen convenientes para la defensa de sus intereses profesionales y sindicales”.

El resultado final de estas escaramuzas es un texto formalmente contradictorio y ambiguo, que va a permitir, no obstante, efectuar una interpretación amplia y compatible con las exigencias de los tan citados estándares normativos internacionales; es decir, una interpretación según la cual la elección del criterio de determinación del ámbito de la asociación profesional, sindical o empresarial, queda deferida a la libertad de los fundadores, a los que corresponderá decidir si es la rama de actividad, el sector productivo, el oficio o profesión o la combinación de cualquiera de los criterios anteriores.

El segundo de los temas que también centra la atención política afecta, como ya se ha anticipado, a la inscripción registral de los sindicatos; o, por expresa la idea con mayor precisión, a las funciones del registro y de la autoridad gubernamental en el proceso de adquisición o pérdida, por las asociaciones profesionales, de la personalidad jurídica. Desde la perspectiva parlamentaria, el debate en torno a esta cuestión discurre por derroteros menos tensos; pero suscita una mayor oposición y rechazo por parte de las centrales sindicales.

El texto aprobado por el CM, de un lado, autorizaba la denegación de la solicitud de registro y, por consiguiente, de la adquisición de personalidad jurídica “por causa de infracción de ley”, apreciada esta por la institución registral (art. 3.1) Y de otro, confería a la autoridad gubernativa la facultad de acordar la suspensión cautelar de las actividades de la asociación, que quedaría sin efecto en caso de que la autoridad judicial no la confirmase en treinta días (art. 5). La letra y el espíritu de ambas previsiones colisionaban de manera frontal con el Convenio 87 de la OIT. La primera, con sus arts. 2 y 7, que establecen, respectivamente, el derecho de los trabajadores y empresarios a constituir organizaciones “sin autorización previa” y la prohibición de que la adquisición de personalidad jurídica pueda estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite los derechos sindicales. La segunda, y de manera rotunda, con el art. 4, que proscribía toda fórmula de disolución o suspensión por vía administrativa.

El texto elaborado por la Ponencia va a introducir importantes modificaciones en los mencionados pasajes legales. De un lado, la inscripción se convierte en una mera exigencia de depósito de las normas estatutarias de las asocia-

ciones con la que se adquiere de manera automática la plena personalidad jurídica y la correspondiente capacidad. No obstante, esa adquisición puede paralizarse en el supuesto de que, dentro del plazo establecido de treinta días, se inste ante la autoridad judicial la denegación de no conformidad a derecho de esas normas, en cuyo caso la resolución judicial definitiva acordará lo que corresponda. De otro, se suprime lisa y llanamente la facultad administrativa de suspensión cautelar de las actividades sindicales, confiadas exclusivamente a la autoridad judicial competente.

Convertida finalmente en ley, en la Ley 19/1977, de 30 de marzo, sobre regulación del derecho de Asociación Sindical, las críticas hacia la misma por parte de las organizaciones sindicales toleradas pero todavía ilegales se mantienen, aun cuando se modera algo el duro tono inicial. En general, todas las centrales sindicales coinciden en manifestar que la ley, pese a tener algunos aspectos positivos, no ha comportado la implantación de una libertad sindical plena y la subsiguiente liquidación del sindicalismo vertical, “cuya estructura queda en pie” (CC.OO), calificando “ridícula” la decisión de dar audiencia al aparato político-sindical franquista en el desarrollo de la norma (UGT) y denunciando la intención del Gobierno de “asegurar un cierto continuismo del sindicato fascista, con el consenso internacional, a ser posible” (USO).

4. Pocos días antes de la promulgación de la LAS, el Gobierno Suárez dicta el RDLRT, norma ésta de contenido múltiple, pues no sólo incide en el campo de los derechos de actividad sindical; también contiene reglas, y muy relevantes, en materia de derecho individual. Sin entrar ahora en el estudio de los enunciados normativos reguladores del derecho de huelga, lo que me interesa destacar es la falta de coordinación entre las ordenaciones jurídicas de éste derecho y del derecho de asociación sindical a punto de ser reconocido. Una vez legalizados, los sindicatos de clase se percatan de las dificultades que la norma presenta para articular su activa participación en las secuencias más significativas del desarrollo de ese derecho: convocatoria, constitución del comité de huelga y negociación. Afectado por un interesado e “infantil” asamblearismo, que la jurisprudencia laboral de la época se encargará de amplificar a otros ámbitos, al conferir la condición de únicos actores colectivos de las fases de ejercicio del derecho de huelga a las representaciones unitarias, el pleno reconocimiento del papel de los sindicatos habría de advenir algunos años más tarde, por obra de la jurisprudencia constitucional.

Si tal sucedía días antes de la promulgación de la LAS, pocos días después, el 13 de abril, el Gobierno, una vez obtenidos los informes favorables de la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, procede a la ratificación de los Pactos Internacionales de Derechos políticos y civiles y de Derechos económicos, sociales y culturales. En fecha 27 de ese mismo mes, la ratificación se deposita ante el Secretariado de Naciones Unidas y los pactos entran en vigor tres meses después; esto es, el 27 de julio.

En la misma fecha de ratificación de los Pactos de Nueva York, la del 13 de abril, el Gobierno también procede a la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT. El registro de la ratificación por parte del Director de éste organismo tiene lugar el 20 de julio, de modo que los convenios entran en vigor doce meses después; es decir, el 20 de julio de 1978. En el momento de la firma del acta oficial, el Ministro De la Mata manifiesta la voluntad del Gobierno de España de proseguir “su línea de cambio político y sindical en profundidad, llevado a cabo con orden, realismo y decisión”. El Director de la OIT, Sr. Blanchard, de su lado, expresa su esperanza de que las normas sobre libertad sindical constituyan “la pauta en el desarrollo y la aplicación práctica de la nueva legislación sindical española”.

Entre la aprobación de la LAS y la entrada en vigor de los Pactos Internacionales de Nueva York –entre el 1 de abril y el 27 de julio-, el Gobierno va a adoptar una serie de importantes medidas normativas. Ateniéndome a un orden meramente cronológico, la primera es el Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, sobre depósito de los estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de la LAS, que entra en vigor el 28 de ese mismo mes. En esa misma data, cinco organizaciones sindicales – UGT, CC.OO, SOC, USO y ELA/STV – presentan de manera conjunta sus estatutos ante la oficina de Madrid del registro de asociaciones. De esta forma, concluye la etapa de tolerancia hacia los sindicatos de clase, iniciada meses atrás, y se abre otra bien diferente, de legalidad con unas razonables expectativas de plena libertad.

Esta primera norma de desarrollo de la LAS va a ser acompañada por otras dos. De un lado y en desarrollo de los arts. 3 y 5, se dicta el Real Decreto 1048/1977, de 13 de mayo, por el que se regulan los procedimientos judiciales sobre constitución y suspensión o disolución de las asociaciones sindicales. De otro lado y en desarrollo de la Disposición Adicional.2, se aprueba el Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen las normas específicas de asociación sindical de los funcionarios públicos de las Administraciones civil del Estado, local, de organismos dependientes de una y otra y de entidades gestoras de Seguridad Social así como del personal contratado en régimen de derecho administrativo al servicio de las mismas (art. 1.1), derogando las disposiciones dictadas con anterioridad.

A mitad de camino entre ambos reglamentos, el Gobierno Suárez adopta una nueva norma de emergencia, el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio. Por lo pronto, la mencionada norma pone fin a la sindicación y cotización obligatorias a partir del 1 de julio. Pero, además, ordena la transferencia a la Administración del Estado, sus organismos autónomos y demás corporaciones y entidades públicas de las “unidades y servicios dependientes del organismo autónomo Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales (...) de acuerdo con la naturaleza de las funciones que correspondan a dichas unidades y servicios” (art. 3.1).

Pocos días después de dictada esta última disposición, el Gobierno aprueba el RD 1304/77, de 10 de junio, por el que se regula la composición y funciones de la comisión de transferencia del AISS a la Administración del Estado, sus organismos autónomos y demás corporaciones y entidades públicas. La presente norma pone punto final al

proceso de liquidación de las estructuras burocráticas del sindicalismo vertical, eliminando la figura del Ministro de Relaciones Sindicales y atribuyendo sus funciones y competencias al Ministro de Trabajo (disposición Final Sexta). El sistema sindical franquista había sido enteramente desmantelado. Y se da entrada y carta de ciudadanía a la libertad sindical, cuyo pleno desarrollo ya habría de recaer, a partir de entonces, en la voluntad democrática de los trabajadores y de sus genuinos representantes.

III. El RDLRT: las vicisitudes del derecho de huelga

Introducción

5. De seguro, una de las normas más relevantes dictadas a lo largo del periodo a examen es el Real Decreto-ley 17/1977, de 7 de marzo, sobre relaciones de trabajo (RDLRT). Dotado de un contenido normativo complejo, esta norma regulaba materias tanto de derecho individual, señaladamente despidos, como de derecho colectivo. Mientras la regularidad de aquellas primeras se transfirieron en buena medida a una ley posterior, la del Estatuto de los Trabajadores, la ordenación jurídica de estas segundas, de un lado, confirieron a los trabajadores el ejercicio de derechos fundamentales hasta entonces denegados y, de otro, se han mantenido vigentes hasta la actualidad.

No es mi intención entrar en un análisis del contenido normativo del RDLRT. Con menor ambición, pero acaso con más interés, me propongo, por una parte, examinar el contexto político-jurídico en el que se dicta el RDLRT. Y por otra, analizar las reacciones jurídicas de un sector político frente a la concreta regulación del derecho fundamental regulado por la tan citada norma; a saber, el derecho de huelga.

El contexto histórico-jurídico

La recuperación plena de las libertades sindicales es el resultado de un proceso normativo dilatado en el tiempo; es decir, constituye el desenlace de una sucesión de decisiones y opciones políticas, que se van traduciendo en un conjunto de reglas jurídicas de acción y de organización adoptadas por diversos poderes normativos y, por lo mismo, instrumentadas a través de normas formal y jerárquicamente diferentes. Este proceso normativo, del que el RDLRT forma parte, estuvo preñado de obstáculos y dificultades; y discurrirá a través de dos cauces o vías. El primero irá dirigido, en lo esencial, a reconocer el ejercicio de las diversas facultades de la libertad sindical, tanto de las organizativas, individuales (derecho de los trabajadores de constituir sindicatos, de afiliarse al de su elección o de no afiliarse a ninguno) y colectivas (autonomía sindical, facultades de federación y confederación, nacional e internacional, y no injerencia estatal), como de las de actividad (derecho de huelga y negociación colectiva). El segundo cauce, de su lado, perseguirá el desmantelamiento y liquidación del amplio, disperso y, en buena medida, opaco entramado organizativo formado por el sindicalismo vertical y autoritario levantado por el régimen franquista.

Aun cuando ambas vías forman parte de un mismo proceso normativo y comparten unos comunes objetivos finales, las normas que quedan inscritas en cada una de ellas rara vez logran mantener diálogos en convergencia. La suya será, antes al contrario, una relación sinuosa, no siendo infrecuente que esas normas, al menos si enjuiciadas en el momento en que se adoptan, entren en contradicción, traduciendo una notable ausencia de programación o planificación política; o, expresada la misma idea desde otro ángulo, manifestando una importante dosis de improvisación. Sea como fuere, lo que me importa destacar desde una perspectiva histórica es la imposibilidad de poder formular ahora juicios razonablemente solventes sobre el discurrir del cambio sindical mediante el análisis y valoración, exclusivamente, de las disposiciones legales pertenecientes a uno o a otro cauce.

Innecesario resulta hacer notar, por otra parte, la estrecha relación que históricamente media entre los procesos de transformación del sistema de relaciones laborales y de crisis del régimen autoritario franquista. Ambos procesos mantendrán a lo largo de buena parte de la denominada transición política un constante diálogo ordenado por un principio de necesaria interrelación. El progreso de aquél primero comporta irremediabilmente la aceleración de esa crisis; el progresivo desmantelamiento del sindicalismo vertical. Y, a la inversa, la resistencia al cambio político arrastra, también de manera irremediable, el retraso o la paralización de las transformaciones sindicales. En definitiva, el cambio sindical constituye una pieza imprescindible del cambio político; una pieza, por otra parte, que en modo alguno puede reputarse como secundaria o periférica.

Desde luego, no entra en mis intenciones la reconstrucción histórico-política del cambio sindical. Bastará haber dejado apuntadas tanto la interrelación entre las transformaciones sindicales y la crisis política del régimen franquista como la centralidad que habría de jugar, en el proceso de recuperación de las libertades democráticas, el cambio sindical. Lo que me importa ahora es formular los rasgos estructurales de este proceso de cambio sindical, al que pertenece, como pieza de indiscutible relevancia, el RDLRT.

El primero de los rasgos que caracteriza el proceso de cambio sindical es el *hiperactivismo normativo*. Durante un período de nueve meses, entre el 8 de octubre de 1976, fecha en la que se adopta la norma que crea la estructura que va a sustituir transitoriamente a la Organización Sindical franquista (la AISSS), y el 10 de junio de 1977, data en la que se dicta el Real Decreto 1304/1977, sobre creación de la comisión de transferencia de la AISS, el número de disposiciones que se dictan en materia sindical o con incidencia sindical supera la docena y media. O lo que es lo

mismo, cada quince días se aprueba una Ley, un Real Decreto-Ley o un Reglamento o se adopta un Instrumento de ratificación de un Convenio Internacional.

El nuevo *corpus* normativo que se va promulgado a lo largo del período de la transición política en el que tiene lugar el cambio sindical convive, sin embargo, con normas procedentes del régimen franquista. Enjuiciada la situación desde el interior del sistema jurídico franquista, las decisiones políticas que instrumentan el cambio normativo sindical a menudo provocan situaciones de ilegalidad material, causantes a su vez de antinomias y de inseguridad jurídica. Pero, como de inmediato se habrá de razonar, la ilegalidad misma tiene una dimensión instrumental; es el medio necesario para la consecución del objetivo perseguido.

Muy probablemente, el ejemplo más clamoroso de contradicción lo ofrece la Ley de Asociación Sindical (LAS) cuya Exposición de Motivos invoca como fundamentos normativos del derecho de los trabajadores de fundar, de manera voluntaria y libre, asociaciones profesionales, disposiciones tan radicalmente incompatibles entre sí como, de un lado, la Declaración XIII del Fuero del Trabajo y la Ley Sindical de 1971 y, de otro, los Convenios 87 y 98 de la OIT. La decisión de emprender de una manera real una reforma sindical desde la legalidad instituida solo pudo ser llevada a cabo, gestionada y concluida, paradójicamente, mediante la comisión de permanentes ilegalidades; o por decirlo con el lenguaje políticamente correcto de la época, mediante el recurso a interpretaciones amplias o flexibles de las normas en vigor.

A medida que el cambio político avanza y se van adoptando decisiones de significativa relevancia – señaladamente, la aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política y el dictado de tres Reales Decretos-Leyes por los que se crea la Audiencia Nacional, se suprime el Tribunal y los Juzgados de Orden Público y se deroga la normativa sobre terrorismo -, va tomando cuerpo y confirmandose la voluntad política de que el proceso de transición de un régimen autoritario a otro de convivencia democrática ha de ser clausurado con la promulgación de una Carta Magna que enuncie un catálogo de derechos y deberes acorde a las declaraciones y convenios internacionales y ordene las relaciones entre los diferentes poderes del Estado. La instalación de este venturoso horizonte dota a las disposiciones que se van adoptando en el campo sindical, aun cuando no solo a ellas, de un cierto sello de provisionalidad [Sastre Ibarreche, 1987, 72]. La *transitoriedad* constituye la tercera de las notas o rasgos del proceso de cambio sindical, cuyo real significado trasciende de seguro la dimensión estrictamente temporal para instalarse en otra de naturaleza material.

A lo largo del mencionado proceso, en efecto, va teniendo lugar un fenómeno de singular relieve. Las normas que se van aprobando, formalmente amparadas en “el marco constitucional” del régimen franquista, van produciendo un doble, combinado e inevitable efecto: de un lado, se apartan, cuestionan, modifican e, incluso, derogan materialmente las leyes fundamentales y, de otro, anuncian, con mayor o menor ambigüedad o claridad, un orden jurídico diferente que ha de plasmar en ese texto constitucional democrático requerido por la inmensa mayoría de la ciudadanía. En razón de todo ello, las normas del cambio sindical se van promulgando bajo dos difusos y contradictorios marcos legitimadores: el de las leyes fundamentales vigentes, con las que entran en conflicto, y el de la reivindicada (o combatida) futura Constitución, cuyo contenido básico ya es anticipado de algún modo por aquellas normas.

La última de las notas o rasgos del proceso normativo de transformación sindical emerge como precipitado de las anteriores; es su desembocadura natural. Se trata del acusado *desfase entre sistema normativo y realidad social*: o, si se quiere, entre la vigencia de las normas y su eficacia. Es ésta una característica que suele acompañar a todos los procesos de cambio político, haciendo acto de presencia en aquellos momentos históricos en los que la norma vigente ha perdido su legitimación social pero no ha sido sustituida aún o no lo ha sido por otra nueva en los términos socialmente reivindicados. Desde luego, no fue éste un rasgo que pasara desapercibido por las instancias oficiales². A él habría de referirse de manera expresa Enrique de la Mata con motivo de su intervención en el Pleno de las Cortes franquistas al defender el proyecto de ley sobre Asociación Sindical. “La falta de adecuación entre norma legal y vida real – razonaría el Sr. Ministro – resulta especialmente perniciosa y peligrosa en la esfera de las relaciones laborales, porque es en ella, y precisamente de ella, donde la sociedad se hace más sensible a los cambios y transformaciones de la vida, donde el cambio y la transformación adquieren un ritmo más acelerado, y donde se requiere una mayor flexibilidad (...)”.

Las consecuencias de estos profundos desajustes entre norma y realidad normada pueden apreciarse desde muy diversas vertientes. De entre todas ellas, me parece especialmente relevante la que afecta a los actores del sistema de relaciones laborales; esto es, a su identificación, a las relaciones entre los distintos actores – los del franquismo, los que emergen durante la transición política y los que se encuentran aún instalados *fuori legge* -, y a la influencia que, cada uno de ellos, ejerce sobre las decisiones políticas que afectan activa o pasivamente al cambio sindical. Los sindicatos “legales”, al perder su legitimación social, pasan a un segundo plano, se difuminan y oscurecen, cediendo protagonismo y centralidad a aquellas otras organizaciones sindicales que, situadas en una ilegalidad que ya ha dejado de ser, sin embargo, clandestina, pugnan por abrir nuevos cauces a la acción sindical o por mantener los anteriores, dotándoles de una nueva legitimidad.

² A él habría de referirse de manera expresa Enrique de la Mata con motivo de su intervención en el Pleno de las Cortes franquistas al defender el proyecto de ley sobre Asociación Sindical. “La falta de adecuación entre norma legal y vida real – razonaría el Sr. Ministro – resulta especialmente perniciosa y peligrosa en la esfera de las relaciones laborales, porque es en ella, y precisamente de ella, donde la sociedad se hace más sensible a los cambios y transformaciones de la vida, donde el cambio y la transformación adquieren un ritmo más acelerado, y donde se requiere una mayor flexibilidad (...)”. Cfr. Cortes Españolas, Diario de las Sesiones del Pleno, núm. 31, p. 37. También “La Reforma Sindical. 7º Informe”, *cit.* p. 27.

El recurso de inconstitucionalidad contra el RDLRT y de la sentencia del TC que lo resuelve

Antes de transcurrido año y medio desde su promulgación, el 6 de diciembre de 1978, los ciudadanos españoles refrendan el texto constitucional aprobado por las primeras Cortes democráticas³, que entrará en vigor pocos días más tarde, tras la sanción efectuado por SM el Rey ante el Pleno de las Cámaras de representación popular⁴. Con la solemne promulgación de la Constitución (CE), queda definitivamente clausurado el proceso de transición política iniciado tres años antes, con de la muerte del General Franco.

El art. 28.2 CE procede a atribuir a la huelga la condición de derecho fundamental, grado máximo en la escala de derechos constitucionales, otorgándole, en atención a esta naturaleza, el nivel más intenso de protección (arts. 53.1 y 2 CE). En realidad, este expreso reconocimiento resultaba de inequívoco pronunciamiento por razones directamente deducibles del propio texto constitucional: la configuración del derecho de huelga como un derecho fundamental es el obligado corolario de la cláusula del “Estado social y democrático de Derecho” que la Constitución consagra en su mismo pórtico, en el art. 1.1. Por lo demás, y tampoco es lo de menos, no hay texto internacional o regional ni constitución de país que reivindique su matriz democrática que no instale el derecho de huelga en el núcleo fuerte, en el *hard core*, de los derechos humanos, de los derechos sociales, de las libertades públicas o de los derechos fundamentales.

El propósito que anima las consideraciones que siguen no es, desde luego, el estudio, ni entrelazado ni separado, del RDLRT y del art. 28.2 CE. La finalidad queda centrada de manera exclusiva en efectuar un análisis relacional o comparativo de ambas normas, a cuyo efecto resulta de todo punto necesario traer a colación una tercera fuente de regulación. Me refiero a la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 11/1981, de 8 de abril, que sustanció el recurso de inconstitucionalidad promovido meses antes contra el RDLRT.

6. Una vez entrado en vigor el texto constitucional, un destacado sector de nuestra doctrina defendió, con sólidos argumentos, la necesidad de proceder a la adaptación de la regulación del derecho de huelga y del cierre patronal, contenida en el RDLRL, a las exigencias constitucionales [Martín Valverde, 1980, 209]. No obstante ello y, al menos durante la etapa inmediatamente posterior a tan trascendental acontecimiento, al de la promulgación de la CE, los tribunales laborales vinieron aplicando sin reparo jurídico alguno dicha regulación.

Casi dos años después de la entrada en vigor del texto constitucional, se aprueba la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), cuyo art. 2.1.a., reiterando la previsión ya formulada en el art. 161.1.a. CE, atribuye al Intérprete Supremo de la Constitución el conocimiento y sustanciación de los recursos directos de inconstitucionalidad contra “leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley”. De su lado, el art. 33.1 de esa misma ley orgánica dispone que el mencionado recurso habrá de promoverse dentro del plazo de “tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de Ley” que se pretendiese impugnar. Para concluir el listado de preceptos que han de citarse para la comprensión de lo que inmediatamente se recordará, la Disposición Transitoria Segunda establece que los plazos para la interposición de los diversos recursos de competencia del TC, entre ellos y por tanto también el directo de inconstitucionalidad, comenzarán a contarse desde el día en que tuviera lugar la constitución del propio TC conforme a las reglas que expresamente enunciaba la Transitoria Primera de la misma ley.

Conforme a las citadas disposiciones transitorias, la constitución del TC tuvo lugar el día 14 de julio de 1980, por lo que el plazo para impugnar el RDLRT vencía el 14 de octubre de ese mismo año. Precisamente en esta última fecha, en la del vencimiento de plazo de tres meses, el profesor José Vida Soria, en su condición de comisionado de Nicolás Redondo Urbieto y 51 diputados más, interpone recurso de inconstitucionalidad “contra las disposiciones legales contenidas en el Título I y en el Título II, artículos 1 a 26, y disposiciones adicionales primera y cuarta, todas ellas del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, por entender que las mismas son contrarias a la formulación que la Constitución da al derecho de huelga y al derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, en sus artículos 28.2 y 37.2, así como a lo dispuesto en el artículo 53.1 de la misma” [Matía Prim/Sala Franco/Valdes Dal-Ré/Vida Soria, 1982, 212].

En el momento de la formalización de ese recurso, no se habían adoptado medidas político-jurídicas, “mínimamente elaboradas”, dirigidas a objetar la legalidad de la disciplina jurídica del derecho de huelga establecida en él tantas veces citado RDLRL. Las únicas iniciativas de tal naturaleza tomadas en ese tiempo, de tono menor, habían sido las tres siguientes: una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Comunista en la que se defendía el principio de la “autorregulación” (la mejor ley reguladora del derecho de huelga es la ley que no existe), tan en boga en aquella época; diferentes proposiciones no de ley instadas por el Grupo Parlamentario Socialista sobre derogación de los decretos de servicios mínimos aprobados por el Gobierno con motivo de la convocatoria de huelga en actividades consideradas como servicios esenciales de la comunidad (RENFE y Metro de Madrid) y, en fin, una pregunta formulada por un diputado comunista al Gobierno acerca de sus intenciones sobre la elaboración de un proyecto de ley de huelga.

El PSOE sostenía la tesis de la necesidad de aprobar una ley reguladora del derecho de huelga, lo que militaba en contra de la presentación del recurso ante “la previsión de que una eventual sentencia de que una eventual sen-

³ La aprobación del proyecto de Constitución tuvo lugar el 27 de octubre de 1978, en sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado.

⁴ La sanción tuvo lugar el 27 de diciembre, publicándose en el BOE del 29 de ese mismo mes.

tencia podría paralizar de modo considerable el proceso de aprobación de la deseada ley”. Ante estas y otras dudas de política de derecho, el partido socialista era partidario de utilizar las vías del recurso de amparo y, en su caso, de la cuestión de inconstitucionalidad con vistas al logro de un doble objetivo: la elaboración de los criterios generales de adecuación del RDLRL al orden constitucional y la fijación de las orientaciones que pudieran servir de guía en la preparación de la futura legislación sobre huelga.

A pesar de estas reticencias y como ya se hizo constar, el profesor Vida Soria, comisionado por cincuenta y un diputados del grupo parlamentario socialista, presentó ante el TC recurso directo de inconstitucionalidad contra el RDLRL, solicitando la declaración de nulidad, entre otros preceptos, de la totalidad de los reguladores de la huelga.

7. No es mi intención entrar a analizar con un mínimo de detalle la regulación que el RDLRL lleva a cabo del derecho de huelga. El propósito es abrir un diálogo entre esta norma legal y la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma y formalizado con la finalidad de lograr la depuración de nuestro ordenamiento jurídico preconstitucional a las exigencias derivadas de la promulgación de la CE. En relación con este aspecto, con el relativo a la posibilidad de hacer uso de la vía del control de constitucionalidad para atacar una norma anterior a la vigencia del texto constitucional, las partes del recurso – los diputados recurrente y la representación del Estado – suscitaron un problema procesal de previo pronunciamiento, de notable interés a pesar de su fugacidad temporal, que la sentencia del TC no pudo esquivar.

A fin de cumplimentar su objetivo, la Disposición Derogatoria de la CE utiliza una doble técnica. De un lado, el número uno procede a enunciar aquellas leyes dictadas durante el régimen franquista que habían de entenderse expresa y directamente derogadas, catálogo éste que, en lo sustancial, estaba compuesto por las denominadas Leyes Fundamentales. De otro lado, el número tres formula una cláusula derogatoria general, determinando que también “quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución”. Por otra parte, ningún precepto de la LTC hizo mención alguna, ni para facilitar ni para clausurar, a la eventual impugnación de leyes u otras normas con fuerza de ley anteriores a la entrada en vigor de la CE, limitándose la transitoria segunda.1, a introducir una típica regla *una tantum*, destinada a identificar con la obligada certidumbre el momento de activación y cómputo del *dies a quo* del plazo genérico de tres meses legalmente previsto para la interposición de los recursos de conocimiento del TC. En este contexto normativo, el problema que podía plantearse, quedaba centrado en discernir si la mencionada disposición provisional resultaba aplicable, además de a las normas con fuerza de ley dictadas desde la entrada en vigor de la CE, también a las anteriores.

A la parte promotora del recurso no le pasó desapercibido el problema; muy antes al contrario, fue plenamente consciente de su entidad. De ahí que el apartado primero de las alegaciones de fondo del recurso del escrito de formalización del recurso quedara rotulado con esta significativa, bien que equívoca, rúbrica: “sobre la procedencia del control de constitucionalidad en relación con la legislación vigente” [Matía Prim/Sala Franco/Valdés Dal-Ré/Vida Soria, 1982, 212]. Y en esa misma dirección, la segunda de las alegaciones del escrito complementario de alegaciones se intitula “procedencia del recurso de inconstitucionalidad en relación con el Real Decreto-Ley 17/1977” [Matía Prim/Sala Franco/Valdés Dal-Ré/Vida Soria, 1982, 246]. Para el recurrente, ha de reconocerse de forma indubitada la competencia del TC para resolver “las antinomias entre las leyes precedentes a la Constitución y el propio texto constitucional”, sin que esta tesis comporte poner entre paréntesis ni la “diferencia entre derogación e ilegitimidad constitucional” ni tampoco la naturaleza del control del Tribunal, que ha de “realizarse a efectos de validez o ilegitimidad y no a fin de declarar la ineficacia de las leyes ordinarias a consecuencia de la derogación sobrevenida por la entrada en vigor de la Constitución”⁵. Fue ésta, por otra parte, y como los propios recurrentes se encargaron de destacar, la tesis en su día sostenida por las jurisprudencias constitucionales italiana y alemana⁶. Por expresar la idea con las palabras del escrito complementario de alegaciones, del examen de derecho comparado se pueden extraer tres importantes conclusiones a la experiencia jurídica española. La primera, que la cláusula derogatoria.3 de la CE establece “una presunción general de constitucionalidad de las leyes preconstitucionales”; la segunda, que el texto constitucional acepta la posibilidad de un control judicial difuso “de la vigencia de, al menos, las normas legales preconstitucionales que se opongan a los preceptos de eficacia preceptiva directa” que la CE enuncia y, finalmente, que ésta “no excluye en modo alguno la intervención del TC en esta materia”⁷.

En su escrito de alegaciones, la Abogacía del Estado objetó la tesis defendida por los recurrentes, oponiéndose a la admisibilidad del recurso en atención a que la cuestión que el mismo plantea es de mera vigencia o derogación de la norma impugnada, lo que constituye un asunto que escapa del control de inconstitucionalidad. Al margen de calificar como no concluyente el argumento de derecho comparado traído a colación, la representación del Estado entiende que el problema no reside en dilucidar si la CE “ha derogado las leyes y disposiciones preconstitucionales que se opusieron a lo establecido en ella, sino hasta dónde llega esa eficacia derogatoria; esto es, cuando debe entenderse producida <oposición> a lo <establecido> en la Constitución”.

Así planteada la cuestión, la Abogacía del Estado considera que esa verdadera oposición solo puede tener lugar “en la medida en que se produzca una colisión entre una ley o disposición preconstitucional y una disposición constitucional que goce de eficacia preceptiva directa”; es decir, sea una norma de aplicación inmediata. Tal es lo que, en

⁵ Cfr., escrito del recurso de inconstitucionalidad, *cit.* Matía Prim *et alii* (1982) p. 213.

⁶ Vid. escritos de formalización del recurso de inconstitucionalidad, *cit.* Matía Prim *et alii* (1982) p.213, y complementario de alegaciones, *cit.* p.249-250.

⁷ Cfr. escrito complementario de alegaciones, *cit.* Matía Prim *et alii* (1982) p. 250.

principio, acontece con el art. 28.2 CE. De ello deriva, por tanto, que determinar si ciertos preceptos del RDLRL se oponen o no a este pasaje constitucional exige dar respuesta al interrogante de discernir si, *ex* disposición derogatoria.³ CE, los artículos impugnados “están vigentes o derogados”, debate éste que es el que, precisamente, no puede ser sometido a recurso de inconstitucionalidad. En suma, si había oposición o contradicción entre la regulación legal del derecho de huelga y el art. 28.2 CE, dicha regulación ha de entenderse derogada; y sino no la había, “es porque la <oposición> no existe”⁸.

Como no podía ser de otro modo, la sentencia 11/1981, de 8 de abril, hubo de encarar el anterior problema, abordándolo de manera tan esquemática como fundada en el FJ 2º. Tras reconocer que, en una primera impresión, la alegación de la representación posee “una contundente fuerza lógica”, la sentencia 11/1981 señala que no existe “una auténtica contradicción entre el problema vigencia-derogación y el problema constitucionalidad-inconstitucionalidad”. Y ello, por cuanto el concepto de inconstitucionalidad que se maneja equivale “simplemente al juicio de contraste entre dos normas, al que subsigue una consecuencia jurídica”. En otras palabras, la inconstitucionalidad no es la consecuencia sino, meramente, “la premisa de esa consecuencia”. De ahí, concluye la sentencia, “que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores conduce a unas consecuencias que pueden ser concurrentemente la derogación y la nulidad”. Y todo ello, claro está, sin perjuicio de que la derogación de estas leyes pueda ser declarada por los tribunales ordinarios, cuyos pronunciamientos se limitan a surtir efectos *inter partes*.

IV. El Estatuto de los trabajadores

Las bases constitucionales: la ¿deliberada? ambigüedad de la semántica

8. De entre todos los preceptos dotados de un contenido laboral expreso y discutidos en las cámaras legislativas con motivo de la tramitación del texto constitucional, el relativo al “estatuto de los trabajadores” fue, muy probablemente, el que menos debate originó. En la primera versión, en la que fue elaborada por la ponencia elegida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, el entonces art. 30, tras reconocer en sus dos primeros números una serie de derechos y deberes laborales individuales (derecho al trabajo y deber de trabajar, libertad de profesión u oficio, promoción “personal” a través del trabajo y derecho a una remuneración suficiente, sin que en ningún caso pueda haber “discriminación por razón de sexo”) disponía en su número tercero que “para hacer efectivo el derecho reconocido en los párrafos anteriores, la ley regulará un estatuto de los trabajadores”.

Al reseñado precepto se presentaron cinco enmiendas. La primera solicitaba la supresión de dicho precepto por resultar “obvio”⁹. La segunda, dirigida a “mejorar el contenido”, proponía, como redacción alternativa, la siguiente: “se regulará por ley un estatuto de los trabajadores”¹⁰. La tercera enmienda resultaba coincidente con la anterior tanto en su motivación como en su formulación¹¹. La cuarta ofrecía una redacción parecida, bien que no idéntica, del precepto; era ésta: “Por ley se regulará un Estatuto de los trabajadores”¹². La última enmienda, en fin, pedía igualmente la supresión de aquél pasaje, sin ofrecer la oportuna motivación¹³.

Una vez examinadas y discutidas, la Ponencia acordó por mayoría, y con vistas a “simplificar la redacción de este apartado”, aceptar en parte tres de las mencionadas enmiendas, proponiendo una nueva redacción del siguiente tenor literal: “La ley regulará un estatuto de los trabajadores”¹⁴. A lo largo de los debates habidos en la Comisión de Asuntos Constitucionales, el proyecto elaborado por la Ponencia no habría de experimentar modificación alguna en su contenido, sin que, de otro lado, se abriese la más liviana discusión. De ahí, que en el texto del proyecto de Constitución dictaminado por la propia Comisión se mantuviera aquella literalidad, sin más alteración que el mero cambio de ordinal: el art. 30.3 pasó a ser el 32.2¹⁵. A éste precepto se formuló una sola enmienda de adición, que no habría de prosperar en el debate habido en el Pleno del Congreso de los Diputados. Este, en fecha 11 de julio de 1978, aprobó por una muy amplia mayoría la propuesta del dictamen de la Comisión Constitucional¹⁶.

En su tránsito por el Senado, el contenido del art. 32.2, que habría de ser ya identificado con su actual numeración, con la del art. 35.2, tampoco habría de experimentar reforma alguna. No obstante, el debate en el seno de la Comisión de Constitución tuvo mayor interés como consecuencia de la enmienda presentada por el Grupo Socialistas del Senado. En ella, se proponía una especificación de los contenidos sustantivos de la ley reguladora del Estatuto de los Trabajadores, que habría de tener la encomienda de fijar el marco jurídico general de la relación laboral así como el establecimiento de las condiciones mínimas de los trabajadores y sus condiciones personales. En el turno de réplica

⁸ El texto del escrito de alegaciones del Abogado del estado puede consultarse en Matía Prim *et alii*, 1982. Los entrecorridos, en pp. 223 y 224, respectivamente.

⁹ Enmienda número 2, presentada por el Sr. Carro Martínez por el GP de Alianza Popular. Su texto en la obra *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid (Cortes Generales), 1978, T.I, p. 124.

¹⁰ Enmienda número 254, presentada por el GP Socialistas de Catalunya. Vid., *Constitución Española, cit.*, p. 247.

¹¹ Enmienda número 342, presentada por el GP Socialista del Congreso. Vid. *Constitución Española, cit.* p. 278.

¹² Enmienda número 483, presentada por los Sres. Diputados Caamaño Bernal y Morodo Leoncio, del Grupo Mixto. Vid. *Constitución Española, cit.*, p. 325.

¹³ Enmienda número 779, presentada por el GP de la UCD. Vid. *Constitución Española, cit.*, p. 488.

¹⁴ Vid. *Constitución Española, cit.*, p. 526.

¹⁵ Vid. *Constitución Española, cit.*, T.II, p. 1809.

¹⁶ El resultado fue el siguiente: votos emitidos, 286; a favor, 282; en contra, tres; abstenciones, una. Cfr. *Constitución Española, cit.*, T. II, p. 2177.

a la intervención del Sr. Pérez Puga solicitando su desestimación, el senador Vida Soria manifestó, tras lamentar que la enmienda no fuera a prosperar, que “el estatuto de los trabajadores que enuncia el apartado 2 del artículo 32 del texto contendrá un marco jurídico general de la relación de trabajo, el establecimiento de condiciones mínimas y el establecimiento de condiciones personales para los trabajadores”, concluyendo con el siguiente pronóstico: “y, si no, al tiempo”¹⁷.

9. Expuestos los términos de las discusiones sobre el estatuto de los trabajadores durante la tramitación parlamentaria de la Constitución, resulta obligado extraer algunas conclusiones. La primera, ya anticipada, es el tono manifiestamente plano del debate. Al margen de los cambios habidos en la numeración del vigente art. 35.2, la redacción actual quedó ya incorporada al texto elaborado por la Ponencia nombrada en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Y desde entonces, esa redacción se mantuvo inalterada, sin suscitar más polémica de fondo que la abierta, de manera fugaz, en el tránsito del proyecto por el Senado.

En el contexto histórico en el que la CE fue aprobada, refrendada y promulgada, la expresión “estatuto de los trabajadores” resultaba polisémica, siendo susceptible de una doble y no coincidente interpretación. De un lado, al término podía asignársele su acepción común en nuestro lenguaje: regla con fuerza de ley, ordenamiento eficaz para obligar o, en fin, régimen jurídico determinado en consideración a las condiciones personales de un sujeto, en este caso los trabajadores¹⁸. Pero la locución también podía ser entendida, conforme a una inteligencia amparada en experiencias de derecho comparado, como el conjunto normativo destinado a garantizar, en los centros de trabajo, los derechos constitucionales de titularidad individual y colectiva, facilitando el ejercicio real y efectivo, a los trabajadores, de los derechos fundamentales vinculados a su persona (libertad de expresión, libertad religiosa, libertad ideológica o derecho a la intimidad, por citar ejemplos significativos) y, a los sindicatos, de los derechos sindicales de actividad. O por decirlo de forma abreviada y en fórmula de estilo, con el dictado de un estatuto de los trabajadores podía pretenderse asegurar la vigencia de la Constitución en las empresas.

Hace ya tiempo, cuarenta años, que el legislador ordinario zanjó la discusión en torno al sentido atribuible al vocablo “estatuto de los trabajadores”, optando por la interpretación débil o formal del mismo, en lugar de por la fuerte o material. No obstante ello, no estará de más reiterar ahora el carácter abierto del término manejado por el art. 35.2 CE, susceptible de haber amparado, en su desarrollo legislativo, cualquiera de las interpretaciones en liza.

En los orígenes de la ley

A. La polisemia truncada

10. Apenas transcurridos tres meses desde su toma de posesión, el primer Gobierno constitucional aprueba el proyecto de ley del Estatuto de los Trabajadores, que se publica en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” el 4 de julio de 1979¹⁹. Su Exposición de Motivos comienza recordando que la promulgación de la Constitución “afecta de un modo claro y directo a las relaciones de trabajo”. De ahí que “el nuevo modelo político precisa, por pura coherencia, de un nuevo modelo laboral”, modelo éste que, en el propio texto constitucional, se expresa en tres pilares básicos: “la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y el otorgamiento al Estado de la correspondiente potestad normativa en materias laborales”. “El término Estatuto – seguirá razonando la mencionada Exposición de Motivos –, de acuerdo con nuestra tradición histórica, supone, principalmente, la articulación de la situación jurídica de una pluralidad determinada de sujetos jurídicos y, por ende de sus derechos y deberes. En tal sentido, se pronuncia la Constitución, pues de ella se desprende, sin duda alguna, que el Estatuto de los Trabajadores es la norma estatal que establece y garantiza los derechos y deberes de los trabajadores por cuenta ajena”.

Con tan sobria argumentación, el prelegislador procedía a despachar la polémica sobre el contenido y alcance de la locución constitucional acerca del “estatuto de los trabajadores”. Y lo hacía utilizando un razonamiento manifiestamente evasivo y sesgado del fondo de esa polémica. Como se ha tenido oportunidad de hacer notar, el concepto estatuto designa, en nuestro lenguaje jurídico más clásico, el régimen normativo aplicable a ciertos sujetos, en función de sus condiciones personales. Pero no era ese el único sentido que podía atribuirse al vocablo empleado por el art. 35.2, con el que, muy probablemente, quiso darse al legislador ordinario la oportunidad de incorporar a nuestro sistema de relaciones laborales parte de los contenidos normativos con los que, en la experiencia sindical europea, sobre todo la italiana, se había terminado por identificar esa afortunada noción de síntesis en que se había convertido el “estatuto de los trabajadores”. Dicho en otras palabras, el Gobierno centrista, en ejercicio de sus legítimas opciones políticas, podía haber optado, como así lo hizo, por atribuir a la expresión constitucional “estatuto de los trabajadores” su sentido más tradicional. Pero ese ejercicio no debió de haberse efectuado transformando el carácter abierto del art. 35.2 CE en una trinchera en la que quedaban excluidas, ya de raíz, otras alternativas. O como con acierto habría de

¹⁷ Cfr., los textos entrecomillados, en *Constitución Española, cit.*, T. III, p. 3438. La enmienda fue rechazada por un estrecho margen: 12 en contra, 11 a favor y una abstención.

¹⁸ Todas estas acepciones aparecen recogidas en el DRAL.

¹⁹ BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, 4-6-1979, núm. 62-I.

razonar la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Andalucista, implicaba “ignorar el proceso de elaboración histórica de la Constitución y cancelar su espíritu compromisario”²⁰.

El proyecto de ley se estructuraba en cuatro Títulos (“De la relación individual de Trabajo”, “De los derechos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en la empresa” [Suárez González, 1980, 29-32]²¹, “De la negociación y de los convenios colectivos de trabajo” [Suárez González, 1980, 34 y ss]²² y “De los conflictos colectivos de trabajo”), desarrollados en ciento cinco artículos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Finales y seis Disposiciones Transitorias²³.

B. Diálogo social y consenso político

11. Con ocasión de la presentación del proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de junio de 1979, el Sr. Calvo Ortega habría de manifestar que la norma remitida al Parlamento no había sido objeto de negociación previa con los interlocutores sociales, añadiendo a renglón seguido, no obstante, que el Gobierno no tendría inconveniente en estudiar “con el mayor interés” y, en su caso, “asumir todo aquello que los sindicatos y las asociaciones empresariales, de común acuerdo”, pactasen²⁴. El 10 de julio de 1979, es decir, pocos días después de su publicación en el B.O.C.G., la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) firmaban el que habría de ser el primer acuerdo interprofesional del período constitucional: el Acuerdo Básico Interprofesional (ABI).

Las razones determinantes de la adopción de este acuerdo aparecen formuladas de manera clara y sin reservas. Con su suscripción, las partes signatarias pretendían alcanzar “coincidencias” en orden al desarrollo de los derechos sindicales y laborales establecidos en la Constitución “que eviten tensiones y enfrentamientos innecesarios”, con vistas a permitir que la legislación “que en su día se apruebe responda a las realidades que pretende regular y tenga de esa manera garantizado un índice de aplicabilidad práctica que la haga eficaz”²⁵. En relación con el desarrollo constitucional del art. 35.2 CE, las partes firmantes, “conscientes de la imposibilidad de conseguir una coincidencia global sobre el todo el contenido” del proyecto de ley, buscaban obtener acuerdos en “criterios generales y determinados puntos conflictivos establecidos en dicho proyecto”²⁶.

El ABI no tuvo por finalidad organizar la aún precaria autonomía colectiva ni, menos aún, prefigurar el contenido sustantivo de los convenios colectivos que pudieran celebrar las organizaciones asociadas a las confederaciones signatarias. El objetivo del ABI fue más estructural y, si se quiere, más político, pues se trataba de concertar, sobre la base de los principios generales del reconocimiento del “más amplio y más profundo juego de la autonomía colectiva de las partes interlocutoras en las relaciones laborales” así como “de la presencia y actuación de las organizaciones sindicales y empresariales en todos los ámbitos de las relaciones laborales”²⁷, una serie de criterios “que han de reflejarse en el Estatuto de los Trabajadores y demás leyes que conforman en nuevo marco de relaciones laborales”²⁸.

En razón de ello, UGT y CEOE estimaban urgente la apertura por el Gobierno de “conversaciones con ambas partes” y la asunción, por éste, “de las conclusiones” alcanzadas en el documento suscrito, con su consiguiente incorporación al proyecto de ley del Estatuto de los Trabajadores²⁹.

Una vez publicado el proyecto de ley del ET en el BOCG, la presidencia de la Cámara acordó la apertura del plazo para la presentación de enmiendas, prorrogado en dos ocasiones. Concluido éste el 7 de agosto de 1979, los Grupos Parlamentarios formularon tres enmiendas a la totalidad³⁰ y 802 enmiendas al articulado³¹. El Grupo Comunista presentó, además, un texto alternativo³². El proyecto pasó a la Comisión de Trabajo para su discusión y dictamen, en cuyo seno se constituyó una ponencia cuya primera tarea fue “la ordenación y valoración de las mismas con arreglo

²⁰ Enmienda número 632, *apud Estatuto de los Trabajadores. Trabajos parlamentarios*, Madrid (Cortes Generales) 1980, T. I., p. 275.

²¹ En fecha 12 de enero de 1978, el Consejo de Ministro aprobó un proyecto de ley, sobre órganos de representación de los trabajadores en la empresa, que fue remitido a las Cortes. Pese a que la Comisión de Trabajo emitió dictamen, el Gobierno ni tomó la decisión de retirarlo ni consintió la continuidad de su tramitación.

²² El 15 de septiembre de 1978, el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley sobre convenios colectivos, que fue remitido al parlamento para su tramitación urgente, lo que no pudo suceder a causa de su disolución. El 9 de mayo de 1979, la Mesa del Congreso acordó su rehabilitación, publicándose en el BOCG de fecha 19 de mayo 1979; pocos días después, el 11 de junio, el Gobierno lo retiraría.

²³ El texto puede consultarse en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 7-49.

²⁴ Los entrecuillados pertenecen a la intervención oral del Sr. Calvo Ortega con motivo de la presentación y defensa del proyecto de ley ante el Pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 11 de diciembre de 1979, momento en el que recordaría esta “oferta general - que no excluía a nadie - (y) pública a través de Radio, Televisión y Prensa”, efectuada “el mismo día de la aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros”. Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit. p. 502.

²⁵ Cfr. punto 2.

²⁶ Cfr. punto 3.

²⁷ Cfr. párr. 1º, punto 4.

²⁸ Cfr. párr. 2º, punto 4.

²⁹ Cfr. punto 11.

³⁰ Por el diputado Sr. Bandrés, del Grupo Mixto, y por los G.P. Comunista y Andalucista.

³¹ Salvo error u omisión, la distribución de las enmiendas fue la siguiente: 106 por Coalición Democrática, luego Alianza Popular; 18 por el diputado Sr. Aizpún, del Grupo Mixto; 67 por el diputado Sr. Bandrés, del Grupo Mixto; 118 por Minoría Catalana; 98 por el Grupo Socialista; 16 por el Grupo Socialista de Catalunya; 35 por el Grupo Socialista Vasco-PSE; 13 por el Grupo Vasco PNV; 39 por el Grupo Centrista UCD; 120 por el Grupo Comunista y 172 por el Grupo Andalucista. El texto de todas ellas puede consultarse en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 53-325.

³² Vid. enmienda número 481 del Grupo Comunista. El texto, estructurado en catorce Títulos, se desarrollaba en 71 artículos. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 224-233.

a su contenido” a fin de facilitar su examen y discusión en la propia Comisión³³. El debate en la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados se celebró entre los días 29 de octubre a 23 de noviembre de 1979. El 5 de diciembre, el BOCG publicaba el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de ley del ET³⁴ así como las enmiendas y votos particulares a presentar y defender en el Pleno³⁵.

La comparación entre ambos textos, el proyecto de ley aprobado por el Gobierno y el dictaminado por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados, pone de manifiesto los consensos que se habían alcanzado entre julio y diciembre de 1979. De su lado, de la lectura de las distintas intervenciones habidas en la primera sesión celebrada por el Pleno sobre el proyecto de ley también se deducen los disensos. Aludiré ahora a los primeros, para referirme, con posterioridad, a los segundos.

12. El ABI constituyó, muy probablemente, la principal fuente de consensos en el arranque de la tramitación parlamentaria del ET. Conforme habría de explicar el diputado Sr. Vida Soria en su intervención ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el Grupo Socialista había presentado una serie de enmiendas que incorporaban “el espíritu” del pacto UGT-CEOE, determinante, en su opinión, de un “cambio radical” en el articulado del Título III³⁶. Es éste un juicio que ha de calificarse como certero. El cotejo entre la redacción del Título III, antes y después de su paso por la Comisión, y los criterios sobre la ordenación jurídica de los convenios colectivos contenidos en el ABI arroja una notable serie de coincidencias, ninguna de las cuales puede estimarse como secundaria o de tono menor.

La primera coincidencia afecta a la legitimación para negociar convenios de ámbitos de empresa o inferiores. A este respecto, el ABI estipulaba que “en los convenios de empresa o centro de trabajo podrán ser interlocutores los Comités de Empresa, Delegados de Personal, en su caso, y las representaciones sindicales, si las hubiere, y ambas partes se reconociesen como interlocutores, y siempre que la representación sindical constituya la mayoría de los miembros del Comité”. Con ligeras modificaciones, que perjudicaron la claridad del texto pactado, este criterio habría de incorporarse al actual art. 87.1³⁷.

En el párr. 3º del punto 4º del ABI, las partes signatarias declaraban que “es fundamental a la seguridad jurídica y al principio de unidad de empresa, y a los efectos de evitar al mismo tiempo la indefensión de grandes colectivos de trabajadores, que los convenios estén en condiciones de obtener capacidad para ser aplicados a las empresas y trabajadores de una rama de producción; es decir, las normas del Estado deben hacer posible que los convenios colectivos dispongan de eficacia general, cuando éstos reúnan las adecuadas condiciones de legitimidad de los interlocutores y suficiente representación de los mismos”. En la manifestación transcrita, la UGT y la CEOE expresaban su rotundo favor hacia la figura de los convenios de obligatoriedad general, criterio éste que habría de ser recogido en el art. 82.3 ET, rectificando así la opción del proyecto de ley del Gobierno, que había apostado por instituir un sistema de eficacia subjetiva de carácter limitado³⁸.

La tercera coincidencia se refiere al contenido de los convenios colectivos. El ABI señalaba, a este respecto, que “ha de partirse del reconocimiento del principio de libertad de las partes para fijar” el contenido convencional, señalando como posibles materias las de índole laboral, económica, sindical y asistencial. El art. 85.1 ET, en la versión de 1980, constituye una transcripción casi literal de esta pauta concertada por las partes firmantes del ABI³⁹.

Importante fue igualmente la influencia del ABI para la supresión de todo vestigio de intervencionismo de la autoridad laboral sobre el convenio colectivo así como para el establecimiento de un control de legalidad de los convenios por parte de la jurisdicción de trabajo. En el proyecto de ley remitido por el Gobierno, la autoridad laboral, en el supuesto de que advirtiera infracciones legales por parte del convenio presentado a efectos de registro y publicación, podía acordar la suspensión de la publicación hasta su rectificación⁴⁰. En relación con semejante previsión, el ABI declaraba, de un lado, que “la intervención del Gobierno en la negociación colectiva debe asegurar el cumplimiento del principio de autonomía de las partes y la protección del interés público”, debiendo limitarse al registro de los convenios. Y manifestaba, de otro, que “si la autoridad laboral estimase que algún convenio colectivo conculca la legalidad vigente o lesiona el interés de terceros, se dirigirá de oficio a la Administración de Justicia, quien podrá suspender su aplicación, al objeto de subsanar las supuestas anomalías, previa audiencia de las partes”⁴¹. Los actuales arts. 90.2 y 90.5 ET recogen estos criterios.

Al margen de las cuestiones sobre negociación colectiva, otros aspectos del ABI también tuvieron reflejo en el proyecto de ET dictaminado por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados, señaladamente en

³³ Vid. el informe de la Ponencia en la obra *El Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 329-360. Los entrecomillados, en pp. 329-330.

³⁴ Se puede consultar en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 423-461.

³⁵ Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 461-496.

³⁶ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 524-525.

³⁷ El art. 85 del proyecto de ley enviado por el Gobierno rezaba así: “Estarán legitimados para negociar: 1. En los convenios colectivos de trabajo y de empresa: los empresarios y los Comités de Empresa y/o los Delegados de Personal en su caso”. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 41. El cambio accedió a través de la enmienda núm. 374, presentada por el Grupo Socialista. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 179.

³⁸ El art. 80.3 del proyecto disponía que “los convenios colectivos obligan en todo el tiempo de su vigencia a los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación”. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 40. El cambio accedió a través de la enmienda núm. 369, presentada por el Grupo Socialista, cuya redacción coincide casi en su más estricta literalidad con el vigente art. 82.3 ET. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 177.

³⁹ Formalizada y articulada en la enmienda núm. 372 del Grupo Socialista. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 178

⁴⁰ Cfr. art. 87.5. Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 42.

⁴¹ Cfr., respectivamente, los dos últimos párrafos del punto 5.

materia de expedientes de regulación de empleo. En el proyecto de ley remitido por el Gobierno, la autoridad laboral podía acordar la prórroga del plazo para dictar resolución, sin que se regulasen los efectos del silencio administrativo. Por otra parte, la regulación de esta modalidad extintiva efectuaba un tratamiento unitario por razón de la causa, sin establecer diferenciaciones según se tratara de despido por fuerza mayor o por razones económicas o técnicas. En relación con estos temas, las partes firmantes del ABI expresaron los siguientes pareceres: 1) La necesidad de ofrecer un tratamiento diferenciado según la causa motivadora del expediente; 2) El carácter improrrogable de los plazos de resolución de la Administración laboral; 3) La atribución al silencio administrativo de un efecto positivo y 4) La reducción de plazos y trámites administrativos, en los supuestos en los que el expediente afectara a pequeñas empresas. La totalidad de estos criterios tuvieron acomodo en el articulado del proyecto.

13. Pero las reformas operadas en el proyecto de ley remitido por el Gobierno al Parlamento no solo vinieron motivadas por la incorporación al mismo de los criterios concertados por la UGT y la CEOE en el ABI. Con independencia de ello, tales reformas también tradujeron en numerosas ocasiones el consenso alcanzado, básica aunque no exclusivamente, entre las dos principales fuerzas políticas con representación parlamentaria: los centristas y los socialistas⁴². La aceptación por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados bien de enmiendas presentadas por el Grupo Socialista bien de enmiendas de transacción entre las citadas fuerzas políticas, tuvo concreta traducción en temas de tanta relevancia como la definición del ámbito de aplicación del ET (art. 1.1), el concepto de empresario (art. 1.2), la incorporación del catálogo de relaciones laborales especiales (art. 2), la introducción del principio de irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores (art. 3.5), la ampliación del catálogo de derechos laborales individuales (art. 4.2), la prohibición absoluta de la realización de trabajo extraordinario a los menores de dieciocho años (art. 6.3), el reconocimiento del derecho del trabajador, cuyo contrato sea nulo, a percibir la remuneración (art. 9.2), la delimitación del objeto del período de prueba (párrafo segundo, art. 14.1), el cómputo del período de prueba en el tiempo de servicios prestados (art. 14.3), la presunción de los contratos celebrados en fraude de ley como concertados por tiempo indefinido (art. 15.3), la regulación del ingreso al trabajo (art. 16), la paralización de actividades en caso de riesgo inminente (apartado segundo, art. 19.5), la facultad de los convenios colectivos de prorratear las pagas extraordinarias en doce mensualidades (art. 31), el deber del empresario de respetar, en el ejercicio de su facultad de fijación del horario flexible, lo pactado en convenio colectivo (art. 36.1), la insustituibilidad del período de vacaciones por una compensación económica (art. 38.1), la disminución a un año de la antigüedad requerida para la solicitud por el trabajador de una excedencia voluntaria (art. 46.2), la mejora de la escala del crédito horario de los representantes de los trabajadores (art. 68.c), la inclusión del art. 83, la declaración del carácter supletorio de la regla de no concurrencia (art. 84), el reconocimiento de la vigencia provisional del contenido normativo de los convenios colectivos vencidos y denunciados (art. 86.3), la supresión del arbitraje obligatorio en los casos de falta de acuerdo en la negociación colectiva, la eliminación del Título IV del proyecto de ley, relativo a los conflictos colectivos de trabajo, y, en fin, la creación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos⁴³.

C. Confrontación política y disenso sindical

14. Como ya se ha tenido oportunidad de recordar, al proyecto de ley del ET remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados se presentaron tres enmiendas a la totalidad así como un texto alternativo. Los más relevantes disensos expresados a lo largo de la tramitación parlamentaria del ET afloraron, precisamente, con ocasión de la defensa en el Pleno, por parte de los Grupos Parlamentarios promoventes, de dichas enmiendas a la totalidad. Las principales críticas políticas o político-jurídicas vertidas al proyecto de ley del ET giraron en derredor de dos grandes cuestiones, alusiva la primera al procedimiento de elaboración de la norma proyectada y relativa, la segunda, a los principios informadores de su regulación.

En cuanto al primer reproche, de factura netamente política, dos de los tres Grupos Parlamentarios enmendantes a la totalidad del proyecto de ley manifestarán su queja por la falta de voluntad política expresada por el Gobierno en alcanzar un nivel de consenso aceptable. En tal sentido, el diputado Sr. Bandrés dirá que “en la elaboración de este proyecto sí ha intervenido una de las partes afectadas, la parte empresarial, pero no creemos que haya intervenido o no ha intervenido plenamente, o no ha intervenido en todas sus fases, la otra parte (...). La exclusión de las Centrales obreras, por lo menos de las Centrales Sindicales más importantes, responde a una política concreta del partido del Gobierno, política consistente en excluir a los trabajadores de la redacción de las leyes más importantes”⁴⁴. En esta misma dirección, el diputado Sr. Carrillo Solares, al tiempo de

⁴² El número de enmiendas al proyecto de ley del Gobierno incorporadas al dictamen de la Comisión de Trabajo fue de 177, de las cuales 95 afectaron al Título I. Así lo manifestó el diputado del Grupo Centrista, Sr. Pérez Mirayes, en su intervención en el Pleno del Congreso de los Diputados. Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 520.

⁴³ Una relación a triple columna entre los proyectos del Gobierno y los aprobados en el Congreso de Diputados y en el Senado, con indicación del origen de las reformas introducidas, en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., T.II, pp. 1477-1655. Un exhaustivo estudio de los debates parlamentarios, artículo por artículo, también puede consultarse en BRIONES FÁBREGA, A./AYUSO CANALS, I., *Debate parlamentario sobre el Estatuto de los Trabajadores*, Madrid (IELSS), 3 vols., 1981.

⁴⁴ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 507.

señalar que el Gobierno “no ha negociado con Comisiones Obreras”, ni “con la patronal CEPYME, que es por el número de afiliados una de las más importantes del país,” ni “con los partidos políticos o, en todo caso, con el mío”⁴⁵, declarará que “esta democracia necesita, más que ninguna europea, de la concertación, del acuerdo y del mayor aperturismo”⁴⁶. Y en esta queja, volverá a insistir el diputado Sr. Camacho Abad, quien, tras manifestar que “en el proceso de génesis, en el desarrollo de este Estatuto no se ha hecho el menor esfuerzo por discutirlo y porque fuera como la Constitución, un edificio en el que pudiéramos caber, al menos, todos los trabajadores y los que, de alguna forma, se relacionan con ellos”, concluye señalando que “no tenemos nada que ver con este Estatuto, que es un producto de la CEOE y del Gobierno, en el que se han insertado después los acuerdos CEOE-UGT”⁴⁷.

Gruesas fueron, de otro lado, las descalificaciones al proyecto de ley, en una valoración de conjunto. Así, el Sr. Bandrés diría que “las condiciones de trabajo que se contemplan en el título referente a los derechos individuales son regresivas”, que “se trata de favorecer al empresariado y a la gran patronal”, que, “en la práctica, los derechos de asociación, reunión y sindicación quedan sensiblemente recortados”, que se limita “al máximo la libertad sindical y su ejercicio en la empresa” y que, en fin e incluso, “el texto inicial del Gobierno ha salido empeorado de la Comisión, una vez aprobados los acuerdos CEOE-UGT”⁴⁸. Para el diputado Sr. Carrillo Solares, la norma en proyecto “cercena conquistas reales logradas por los trabajadores”, abriendo “los diques para el despido”, limitando “la representatividad de los negociadores” y reduciendo “las horas libres de trabajo”⁴⁹. Por su parte, el Sr. Camacho Abal tildaría el proyecto de ley del ET como un “refrito de la vieja legislatura franquista con algunos retoques que la mejora en comas y puntos”⁵⁰, pero la empeora “en elementos decisivos”, ya que “aquí hay posibilidad de despedir”, “se puede hacer la movilidad de todos los tipos”, pudiendo ahora los empresarios, “con más facilidad que antes”, adoptar una de las “formas de represión” más fuertes, cual es la de “sacarles del medio natural en que eran dirigentes”⁵¹. Desde el lado opuesto del arco ideológico, el Sr. Piñar López, utilizando un lenguaje fiel a su ideología fascista, acusaría al texto de ser, “en el fondo, un <Contrafuero del Trabajo>”⁵².

Al margen de las generalizaciones, las críticas vertidas al proyecto de ley, por razones de fondo, se centrarían, en lo esencial, en dos aspectos: la falta de adecuación entre los contenidos constitucional y legal del “estatuto de los trabajadores” y las insuficiencias o deficiencias en el tratamiento de ciertas instituciones o derechos laborales. Comenzaré por mencionar las dos grandes cuestiones que dieron lugar a los principales desencuentros entre las fuerzas políticas de izquierda, para terminar insistiendo en aquella falta de adecuación.

El primer gran disenso, mantenido entre los socialistas, de un lado, y los nacionalistas y comunistas, de otro, trajo causa en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y aprobada en el seno de la ponencia nombrada en la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados, de incorporación, en el Título III, de un nuevo artículo – que habría de convertirse en el art. 83 del ET – que, en lo esencial, abría a las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma la posibilidad de pactar acuerdos marco, tanto procedimentales como sustantivos, que quedaban equiparados, en cuanto a sus efectos, a los convenios colectivos estatutarios.

Semejante previsión habría de ser calificada, por el representante del Grupo Andalucista, Sr. Aguilar Moreno, como “de sistema centralista de negociación”, que crea “una especie de oligopolio sindical que cierra el paso a las centrales minoritarias”⁵³. Y a ella también se opondrían el Sr. Bandrés, de Euskadiko Ezquerria, por considerarla “un claro atentado a la autonomía colectiva”⁵⁴, y el Sr. Monforte Arregui, del PNV, por entender que introduce “una subordinación absoluta (de los convenios colectivos) a unos convenios marco”⁵⁵. De su lado, el Sr. Carrillo Solares calificaría dicha previsión como “algo todavía más escandaloso”, ya que no permite “la posibilidad a las regiones autónomas de negociar también en el marco general de los acuerdos que puedan hacerse en el conjunto del país”⁵⁶.

En defensa de la enmienda incorporada, el diputado Sr. Redondo Urbieto, a la sazón también Secretario General de la UGT, tras destacar que la Constitución, al reservar al Estado la facultad de dictar la legislación laboral, se opone a que “los límites territoriales de las autonomías puedan romper la solidaridad de los trabajadores a nivel de todo el Estado”, a que existan “unas relaciones laborales desvinculadas e independientes de las que existen en todo el país”, manifestará que “hablar de un marco autónomo de relaciones laborales en alguna nacionalidad o región” equivale a hablar del “resultado de un compromiso entre las fuerzas sociales, que sólo puede ir en la dirección de adaptar la legislación estatal

⁴⁵ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit. p. 512.

⁴⁶ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit. p. 513.

⁴⁷ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 529.

⁴⁸ Todos los textos entrecuadrados, en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., pp. 508, 509 y 510.

⁴⁹ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 514.

⁵⁰ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 529.

⁵¹ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 530.

⁵² Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 539.

⁵³ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 515 y 517.

⁵⁴ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 510.

⁵⁵ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 536.

⁵⁶ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 514-515.

a las peculiaridades y características existentes en la comunidad”. Y concluirá haciendo notar que “nada en absoluto en los artículos” criticados “impide la plena autonomía de las partes representativas de las Comunidades Autónomas”⁵⁷.

El segundo gran disenso, mantenido en esta ocasión entre socialistas y comunistas, no hacía otra cosa que traducir las distintas concepciones sobre la representación y defensa de los intereses de los trabajadores en la empresa defendidas, a su vez, por UGT y CC.OO. La una, de reconocimiento y legitimación de la acción sindical en los centros de trabajo⁵⁸ y, la otra, de configuración de los comités de empresa como cauces únicos o, al menos, preferentes de tutela de los derechos de los trabajadores. Mientras que para el Sr. Redondo Urbieto los órganos de representación unitaria, “lejos de haber perdido facultades y haber sido vaciados de contenido, han recibido un tratamiento adecuado en el Estatuto”, dejando, “eso sí, de tener el monopolio de la acción sindical”⁵⁹, para el Sr. Camacho Abad el proyecto de ley “reduce los derechos de los trabajadores a través de los comités de empresa, a los que se les crean nuevas dificultades para su actuación”⁶⁰.

La falta de correspondencia entre las nociones constitucional y legal de “estatuto de los trabajadores” sería puesta de relieve en distintas ocasiones a lo largo del debate parlamentario. En tal sentido, el Sr. Vida Soria haría notar que con la introducción del art. 35.2 CE no otra finalidad se tuvo que la de “recoger en nuestra Constitución una experiencia histórica que tuvo lugar en Italia”, a fin de evitar que “los derechos ciudadanos de los trabajadores (quedasen) en la puerta de la fábrica”⁶¹. Y en esa misma dirección, el diputado Sr. González Márquez argumentaría que el concepto de Estatuto de los Trabajadores equivale “a la traslación de los derechos cívicos de los trabajadores al ámbito de la empresa. Esa es la esencia del Estatuto de los Trabajadores”, habiendo incurrido el Gobierno, por consiguiente, en un error de planteamiento al elaborar el proyecto de ley⁶².

La aprobación, por amplio consenso, de la ley

15. Rechazadas que fueron las enmiendas a la totalidad así como el texto alternativo⁶³, el Pleno del Congreso de los Diputados celebró todavía siete sesiones, entre los días 12 a 20 de diciembre de 1979, a fin de discutir las enmiendas al articulado mantenidas por los diferentes Grupos Parlamentarios. En términos generales, el nivel de consenso alcanzado sobre el proyecto de ley dictaminado por la Comisión de Trabajo puede calificarse como de notable, no siendo pocos los artículos, sobre todo de los Títulos II y III, que fueron aprobados sin discusión y siendo bastantes los que alcanzaron un acuerdo casi unánime⁶⁴.

En su tránsito por el Senado, el proyecto de ley fue objeto de 115 enmiendas, la inmensa mayoría al articulado del Título I, de las que fueron admitidas 37 por la Comisión de Trabajo, con un contenido menor, de corrección de estilo o de mejora técnica. En su defensa ante el Pleno, el Sr. Calvo Ortega, Ministro de Trabajo, habría de calificar el texto como “una norma laboral equilibrada”, equilibrio éste debido a cuatro causas: a la incorporación de los criterios contenidos en el ABI; al modo ponderado en que se regulan los derechos y deberes de los trabajadores y los poderes y responsabilidades de los empresarios; a las destacadas aportaciones de todas las fuerzas políticas durante su tramitación parlamentaria y, en fin “y quizás el más importante en estos momentos, por ser el más contestado, a las facultades atribuidas a los sindicatos y asociaciones empresariales de las Comunidades Autónomas en relación con los de ámbito estatal”⁶⁵.

Todas las enmiendas incorporadas por la Cámara Alta⁶⁶ fueron ratificadas, por muy amplia mayoría, por el Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 26 de febrero de 1980; es decir, casi nueve meses después de su aprobación por el Gobierno. El 14 de marzo de ese mismo año, el B.O.E. publicaba la ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que, de conformidad con lo previsto en su Disposición Final Novena, habría de entrar en vigor al día siguiente; esto es, el 15 de marzo de 1980.

La centralidad política y jurídica del Estatuto de los Trabajadores, cuarenta años después

16. Con motivo de la presentación del proyecto de ley ante la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados, el entonces Ministro de Trabajo, Sr. Calvo Ortega, manifestaba que “este Estatuto constituye una primera pieza, y la más importante, de una nueva reforma laboral”; de una reforma que, “solicitada unánimemente por todos los Grupos

⁵⁷ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit. p. 540.

⁵⁸ En fecha 21 de septiembre de 1977, el Grupo Socialista del Congreso presentó una proposición de ley sobre acción sindical en la empresa (vid. BOCG núm. 35, de 1977), que habría de ser rechazada en la Comisión de Trabajo el 13 de diciembre de ese año y por el Pleno el 19 de enero de 1978.

⁵⁹ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 543.

⁶⁰ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 530.

⁶¹ Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 525.

⁶² Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 545.

⁶³ La votación de las tres enmiendas a la totalidad fue única y su resultado fue el siguiente: votos emitidos, 325; a favor, 30; en contra 287; abstenciones, 7 y un voto nulo. Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 527. De su lado, el resultado de la votación del texto alternativo defendido por el Grupo Comunista fue así: votos emitidos, 303; a favor, 25; en contra, 275; abstenciones, tres. Cfr. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., p. 549.

⁶⁴ Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., T. I, pp. 591-862, y T. II, pp. 863-991.

⁶⁵ Vid. *Estatuto de los Trabajadores*, cit., T.II, pp. 1188-1189.

⁶⁶ Vid. el mensaje motivado del Presidente del Senado al Presidente del Congreso de los Diputados, comunicándole las enmiendas introducidas en este trámite en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., T.II., pp. 1269-1272. Un texto a doble columna entre las versiones de uno y otro, puede consultarse en *Estatuto de los Trabajadores*, cit., T.II, pp. 1281 y ss.

Parlamentarios de ésta Cámara”, nace de la necesidad de ajustar el sistema jurídico-laboral “a los cambios en el ordenamiento jurídico-político”⁶⁷.

Enjuiciadas en el momento en el que fueron pronunciadas, las afirmaciones ahora rememoradas pretendían, en primer lugar, efectuar dos constataciones difícilmente refutables. Apenas promulgada la Constitución, todas las fuerzas políticas españolas, bien que no sólo ellas, eran partidarias de una refundación de las bases y estructuras normativas del sistema español de relaciones laborales en un sentido acorde a los principios y valores constitucionalmente consagrados. Pero esas palabras también formulaban un juicio de valor igualmente compartido: ninguna otra norma brindaba mejor ocasión textual y contextual para la instauración de un nuevo marco de relaciones laborales que aquella que había quedado incorporada al articulado de la propia Constitución. El transcurso del tiempo ha confirmado ese inicial juicio de valor sobre la relevancia de la norma. O por expresar la idea con mayor precisión, el devenir histórico ha venido a acrecer y realzar la significación del ET, que en la actualidad puede calificarse como estratégica en el doble plano político y jurídico.

Desde una perspectiva política, el carácter estratégico del ET deriva de la habilidad demostrada por las sucesivas y diversas fuerzas políticas que han ejercido, en cada momento histórico, el poder legislativo para mantenerle en un terreno al abrigo de tentaciones groseramente partidistas. Cuarenta años después de su aprobación, el ET es una ley refractaria a ser adscrita a una determinada ideología, sea ésta de la naturaleza que fuere. Desde luego, las numerosas reformas que el ET ha experimentado a lo largo de su ya dilatada vigencia han traducido, como no podía ser de otro modo, distintas alternativas políticas; de política económica o de política social. Pero en una apreciación de conjunto, el ET es hoy una norma que ya ha sido sancionada, en mayor o menor medida, por los partidos políticos, por las organizaciones sindicales y por las asociaciones empresariales. Al margen del distinto poder legislativo que aquellos primeros, los partidos políticos, han ejercido y con independencia de la diversa capacidad de influencia sobre dicho poder de estas otras, de las representaciones de intereses de trabajadores y empresario, todas ellas han mantenido un tácito compromiso sobre la identidad del ET y sus posibilidades de cambio. En cumplimiento de este pacto no escrito, los sucesivos reformadores del ET han sabido conciliar, dentro de límites razonables, un doble objetivo: la conservación y el respeto a los valores de fondo del ET, de aquellos que animaron su aprobación y concentraron el mayor nivel de consenso, y la incorporación de nuevas regulaciones, expresivas, de manera más o menos abierta, de la defensa de singulares intereses de grupo social o, más sencillamente, de la articulación de concretas opciones políticas.

Desde una perspectiva jurídica, el carácter estratégico del ET tiene, si cabe, una mayor visibilidad. Como hicieran notar hace ya algún tiempo Casas, Baylos y Escudero [1990, p. 24], la posición que ocupa el ET es de una “indiscutible centralidad”, apreciada esta propiedad tanto en el seno del complejo entramado normativo que conforma nuestro sistema de relaciones laborales como en el propio modelo de relaciones considerado en su conjunto. A lo largo de su recorrido histórico, el ET ha logrado, gracias al continuado concurso de otras normas y de otros agentes jurídicos, distintos del legislador, superar sus originarias insuficiencias, terminando por convertirse en una norma dotada de una notable capacidad estructuradora. En primer lugar y de manera sobresaliente, de los elementos internos de nuestro entero sistema de relaciones laborales, habiendo contribuido a la definición y consolidación de sus actores principales (representación unitaria, empresario y organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas o representativas en el sector), a la delimitación de las técnicas y métodos de autoregulación de uso preferente (negociación colectiva, derechos de información o consulta y medios autónomos de solución de conflictos) y a la configuración de los escenarios en los que los actores utilizan esas técnicas (empresa o ámbito inferior, franja, sector e intersector). Pero el ET ha colaborado igualmente a ajustar y adaptar alguno de los elementos externos a dicho sistema, como puede ser el relativo a la disciplina jurídica del mercado de trabajo.

Pero además de ello, el ET se ha erigido en un enclave normativo por el que ha circulado y en el que ha confluído la práctica totalidad de las normas que integran nuestro ordenamiento laboral. Desde luego, de las normas convencionales (convenios y acuerdos colectivos) en relación a las cuales el ET, en función de la estructura jurídica asignada a sus propias reglas, ha actuado y sigue actuando como ley única, como ley mínima, como ley básica o como ley supletoria. Pero también y en segundo lugar, de las disposiciones legales de contenido laboral respecto de las cuales el ET ha desempeñado y desempeña funciones tan variadas como las propias de una ley de habilitación normativa.

V. La organización de los servicios públicos de empleo

17. La atribución a un servicio nacional, público y gratuito en régimen de monopolio de la labor de aproximar ofertas y demandas de empleo es el resultado de una accidentada evolución legislativa, probablemente aún sin cerrar, y cuya dinámica de transformación, progresiva o regresiva, aparece fuertemente influenciada por las situaciones política y económica del momento: cada cambio político y cada crisis económica de envergadura han ido sistemáticamente acompañados de una reordenación de los servicios de empleo. No son estos momento y lugar para analizar la evolución que en España ha experimentado la organización de los servicios de empleo hasta alcanzar su conformación en el período 1974-1980. No está de más, sin embargo, efectuar unas consideraciones de carácter general.

⁶⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 1979, núm. 51, p. 3386.

La transición de un sistema privado de colocación dominado por el principio del lucro hacia otro que sustituye la idea de mediación privada por la de servicio público y el módulo de la ganancia por el de la gratuidad adviene, en rigor, con la ley republicana de 27 de noviembre de 1931. Siguiendo las orientaciones establecidas por los Convenios núms. 2 y 9 de O.I.T., el artículo 1º de esa ley organiza «la colocación obrera con el carácter de nacional, pública y gratuita», imponiendo paralelamente el cese en sus funciones mediadoras de «las empresas comerciales de colocación y las agendas de pago». La característica más acusada del régimen de colocación diseñado por la ley de 1931 fue el declarar facultativa la utilización de los cauces oficiales de contratación, no quedando obligados los obreros a inscribirse en las oficinas de colocación como demandantes de empleo ni los empresarios a concurrir a las mismas como demandantes de mano de obra. Estos podían contratar los trabajadores necesarios para atender sus exigencias productivas «por los procedimientos usuales», compatibles con el cuadro de prohibiciones enunciado; aquéllos, a su vez, «podían procurarse trabajo por los medios que consideren de mayor eficacia». Por lo demás, el aparato administrativo preciso para el cumplimiento de la tarea de aproximar las ofertas y las demandas de mano de obra quedaba articulado en tres niveles o grados: un registro de colocación en todos los ayuntamientos; una oficina de colocación en las capitales de provincia, cabezas de partido y pueblos más importantes y, finalmente, una Oficina Central de Colocación. Todo este complejo orgánico, que actuaba interrelacionado entre sí, quedaba sujeto a la inspección de comisiones tripartitas.

El régimen surgido de la guerra civil hizo tabla rasa del bloque normativo y del marco institucional en materia de colocación de la etapa republicana, bloque y marco que en el empleo agrícola se perfiló como alternativa a la regulación clásica ofreciendo importantes resquicios para una acción defensiva de los intereses de los trabajadores en el mercado de trabajo. La reforma de los servicios de colocación iniciada por la ley de 1943 y consumada dieciséis años después con la promulgación de su Reglamento, se concretará básicamente en los tres siguientes aspectos: 1) De conformidad con lo establecido en la Dec. XIII. 7 del Fuero del Trabajo, la gestión de las oficinas de colocación -concebidas en verdad como simples «bolsas de parados»- quedará encomendada a órganos integrados en el sindicalismo vertical; 2) prohibición de las agendas privadas de colocación, «de cualquier clase». Incluidas, por tanto, las que no tuvieran ánimo de lucro, y 3) obligatoriedad de la mediación pública, nota ésta, empero, que sería formulada sin grandes convicciones políticas y, lo que es más importante, no traspasaría las fronteras del papel.

La descomposición política del régimen anterior y la aparición de una fuerte crisis económica llevarán al Estado a recuperar para sí la gestión de la mediación pública en las contrataciones laborales. En tal sentido y sobre el esqueleto de la ley de 1943, se promulgara el Decreto-Ley 1/1975, de 22 de 9 marzo, por el que se traspasarán al Servicio de Empleo y Acción Formativa, organismo previsto en la ley de Seguridad Social y financiado con cargo a los presupuestos de la misma, las funciones anteriormente desempeñadas por el Servicio Nacional de Colocación dependiente del sindicalismo vertical. Esta reordenación no durará mucho, ya que tres años más tarde el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, crea el Instituto Nacional de Empleo, al que se atribuye, entre otras funciones, la de «ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las empresas a contratar a los trabajadores apropiados a sus necesidades» (artículo 5.1). La ley 31/1980, de 5 de octubre, Básica de Empleo (LBE), finalmente, confirmará la configuración del I.N.E.M. como organismo encargado de llevar a cabo la política estatal de colocación, entendida ésta como pieza o engranaje de una política activa de mano de obra.

18. La mediación del Estado en las contrataciones laborales en serie se ha ido ordenando en la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos con arreglo a unos rasgos y criterios comunes, fenómeno éste en gran parte debido a la enorme influencia ejercida por la normativa emanada de la Organización Internacional de Trabajo, señaladamente el Convenio número 88, cuyo artículo 1º obliga a los miembros de esta Organización que lo hubieren ratificado a «mantener o a garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito de empleo». La caracterización de la actividad de colocación en los términos descritos por el Convenio que se acaba de mencionar –reafirmada por el Convenio núm. 150 (1978)- ha estado presente, al menos en su formulación estrictamente nominal, a lo largo de la historia legislativa española en la materia. Siguiendo las orientaciones establecidas en las leyes de Colocación Obrera de 1931 y 1943, la L.B.E. establece en su artículo 40.1 que «el Instituto Nacional de Empleo organizará la colocación de los trabajadores como un servicio nacional, público y gratuito».

La estatalidad y la gratuidad no agotan las notas que caracterizan la organización de los servicios de empleo. A ellas se adicionó, en primer lugar, la nota de exclusividad, implícitamente deducida de la prohibición de constitución y establecimiento de agencias privadas de colocación formulada en los artículos 16.2 del ET y 40.2 de la L.B.E. La función de puesta en contacto de empresarios y trabajadores con vistas a la celebración de futuros contratos de trabajo corresponde en régimen de monopolio al Estado, el cual la ejerce con carácter general a través del I.N.E.M. En segundo lugar, también forma parte de los rasgos que informan la actividad de colocación la obligatoriedad para empresarios y trabajadores de recurrir a los servicios públicos de empleo con la finalidad de ofertar los puestos de trabajo disponibles y solicitar las ocupaciones, respectivamente. El carácter obligatorio y no meramente facultativo de la mediación pública en la contratación laboral experimentó, sin embargo, una notable atenuación en el terreno de su formulación normativa. La innovación más importante operada por el ET sobre la colocación consistió, precisamente, en flexibilizar al máximo la utilización de los servicios de empleo.

Entre el carácter facultativo de la colocación enunciado por la ley de 1931 y el carácter obligatorio de la misma proclamado por el ET y la LBE no hubo, en rigor, diferencias sustanciales, sino tan solo formales: los empresarios

siguen conservando la facultad de contratar la mano de obra necesaria en los circuitos extrainstitucionales de colocación, contratación ésta que se reviste con la apariencia de la mediación pública en los casos de ofrecimientos nominativos de empleo o que se logra con el rodeo inútil de la presentación previa de la oferta de empleo y la posterior alegación, difícilmente controlable, de que ningún trabajador reúne los perfiles profesionales requeridos.

Bibliografía

- Briones Fábrega, A., Ayuso Canals, I., (1981) "Debate parlamentario sobre el Estatuto de los Trabajadores", Madrid, IELSS, 3 vols.
- Casas Baamonde, M^a E., (1977): "Reflexiones sobre la reforma sindical (julio 1976 a julio 1977)", Cuadernos de Derecho del Trabajo, núm. 3, pp. 199-251.
- Casas Baamonde, M^a E.; Baylos Grau, A.; Escudero Rodríguez, R., (1990) "El Estatuto de los Trabajadores, diez años después: pervivencias, insuficiencias, desviaciones y reformas", RL 1990, núms. 6-7.
- Estatuto de los Trabajadores. (1980) Trabajos parlamentarios, Madrid, Cortes Generales.
- Martín Valverde, A. (1980) "Regulación de la huelga sobre la Constitución" en *Los trabajadores y la Constitución*, Madrid, Sociedad de Estudios Laborales.
- Matia Prim, Sala Franco, Valdés dal Ré, Vida Soria, (1982) "Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos: régimen jurídico según la sentencia del Tribunal Constitucional", Madrid, Civitas.
- Montoya Melgar, Alfredo (1978): "Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo: el derecho de la transición", en AA.VV., *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, Murcia, Ilustre Colegio de Abogados, pp. 199-212
- Sastre Ibarreche, R., (1987) "Derecho sindical y transición política: un estudio de jurisprudencia laboral en la etapa predemocrática: 1975-1978", Madrid, Tecnos.
- Suarez González, F., (1980) "Las nuevas relaciones laborales y la Ley del estatuto de los trabajadores", Madrid, Pirámide.
- Valdés dal Ré, F., (2007): "Treinta años de libertad sindical: en los orígenes del cambio sindical", en Valdés Dal-Ré, Fernando (Dtr.), *30 años de libertad sindical*, Madrid (Fundación Francisco Largo Caballero), pp. 6-33.