

Universidades Lusíada

Garcia Murcia, Joaquín

**La transición al régimen democrático en la
legislación laboral española**

<http://hdl.handle.net/11067/7453>

<https://doi.org/10.34628/BGPW-H910>

Metadados

Data de Publicação	2024
Editor	Universidade Lusíada Editora
Palavras Chave	Direito do trabalho - Espanha, Democratização - Espanha, Espanha - Política e governo - 1975-
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] Minerva, v. 13, n. 06 (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-30T01:05:00Z com
informação proveniente do Repositório

LA TRANSICIÓN AL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN LA LEGISLACIÓN LABORAL ESPAÑOLA

Joaquín García Murcia

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid

LA TRANSICIÓN AL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN LA LEGISLACIÓN LABORAL ESPAÑOLA

Joaquín García Murcia

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad Complutense de Madrid

?

Sumario: Preámbulo - La recuperación de la libertad sindical.- La reasignación o devolución del “patrimonio sindical”.- La negociación colectiva.- La huelga y el conflicto colectivo de trabajo.- Participación en la empresa.- Contrato de trabajo y régimen del despido.- Política de empleo y “reforma laboral”.- Epílogo.-

Preámbulo

El cambio definitivo hacia un régimen democrático en España tuvo lugar con la Constitución de 1978, pero el proceso de transformación de nuestro sistema, en todos los órdenes, empezó bastantes años atrás, pese a los fuertes condicionantes políticos existentes. Obviamente, se aceleró con la muerte del general Franco en la señalada fecha del 20 de noviembre de 1975, que constituyó el acto de cierre formal y efectivo del periodo totalitario al que correspondió su jefatura del Estado. En todo caso, y como es fácil de comprender, ese crucial suceso, por sí solo, tampoco permitía albergar expectativas fundadas sobre un tránsito repentino y radical hacia una democracia plena. En realidad,

en los años inmediatamente siguientes la población española tuvo que asistir a una suerte de hibridación, a dosis variables, entre las instituciones y prácticas precedentes y las que se iban forjando en el nuevo contexto político y social. Parecía ser el signo de los tiempos: la sociedad española no supo o no quiso acabar con el régimen de Franco antes de la muerte de su fundador, pero se mostró inequívocamente dichosa y esperanzada al inaugurarse un nuevo periodo político.

Legalmente, el cambio de régimen quedó proclamado y registrado en la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que venía respaldada por el voto mayoritario de la sociedad española expresado a través de un referéndum celebrado en diciembre de 1976, y que consagró tres grandes principios, como soportes principales para la nueva etapa política: la democracia como forma de gobierno, basada en la supremacía de la Ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo; la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona y su vinculación a todos los órganos del Estado (como ingrediente indispensable de una democracia avanzada y como elemento de homologación del sistema desde los estándares internacionales), y la asignación a las Cortes (compuestas por un Congreso de los Diputados y un Senado) de la potestad de elaborar y aprobar las leyes, sin perjuicio de su sanción y promulgación por el Rey.

La Ley 1/1977 también fue aprovechada para atribuir al Gobierno y al Congreso de los Diputados “la iniciativa de reforma constitucional”, al mismo tiempo que daba al Rey la facultad de “someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum”. Con el pertinente e inevitable tono transitorio de aquel momento político, en ese mismo texto legal se previó además la convocatoria de “las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores”, así como la formación de una Comisión compuesta por representantes de las dos Cámaras legislativas para preparar un proyecto de Constitución. Finalmente, se concedió a las Cortes así constituidas la facultad de acordar “de un modo inmediato, las modificaciones

parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes”, siempre con aquel objetivo central de acomodar el sistema político a los cánones democráticos.

La recuperación de la libertad sindical

En el terreno más concreto de las relaciones laborales, el reto más acuciante del legislador postfranquista se situaba indudablemente en el ámbito de los derechos de organización y acción colectiva, que habían sido suprimidos con especial celo desde los primeros conatos del régimen franquista y que, ciertamente, no pudieron ser recuperados en su plenitud hasta la mentada transición política. Es verdad que durante la segunda mitad del periodo de Franco se habían dado pasos significativos de sentido aperturista, singularmente en el ámbito de la economía, pero la acción colectiva de trabajadores y empresarios estaba en buena medida maniatada por la persistencia del denominado “sindicato vertical”, una corporación de naturaleza pública promovida por los ideólogos del general Franco para ocupar el papel de las organizaciones profesionales libres.

Creada por la Ley de 26 de enero de 1940 de “Unidad Sindical” con el nombre completo de “Organización Sindical de F.E.T. y las J.O.N.S.” (siglas que se correspondían, respectivamente, a la “Falange Española Tradicionalista” y a las “Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista”), y estructurada poco tiempo después por la Ley de 6 de diciembre de ese mismo año de “Bases de la Organización Sindical”, se trataba de una entidad pública a la que obligatoriamente, y de forma conjunta, tenían que pertenecer tanto los trabajadores como los empresarios, además del resto de profesionales. En la fase postrera del régimen franquista hubo un deliberado intento de revisión de la que oficialmente dio en conocerse como “Organización Sindical Española” (OSE), y a tal efecto fue promulgada la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero. Era una respuesta algo desesperada tanto a los requerimientos de liberalización democrática emitidos desde la Organización Internacional del Trabajo (a la que España se había reincorporado en 1956), como a las necesidades de

adaptación del sindicalismo oficial “al cambiante entorno social y económico”, según se apreciaba en el propio preámbulo del mencionado texto legal. Pero la nueva regulación sólo sirvió para reformar el aparato administrativo y la estructura interna de la Organización Sindical Española, y de ninguna manera para introducir en el sistema español los elementos indispensables de la libertad sindical.

Esta tarea tuvo que ser emprendida, por lo tanto, tras la muerte de Franco, en un momento en el que, por cierto, el sindicato vertical franquista ya estaba tremendamente debilitado. Entre otras razones, por la cada vez más generalizada práctica del “entrismo”, mediante la cual auténticos líderes sindicales (promotores en muchos casos de organizaciones sindicales libres en la clandestinidad) aprovecharon las elecciones sindicales convocadas por la Organización Sindical Española para presentar su candidatura y obtener así puestos de representación dentro de esa estructura sindical franquista. En cualquier caso, la transformación del sistema sindical español fue llevada a cabo a través de diversas iniciativas legales e institucionales. La primera de ellas fue adoptada por el Real Decreto-ley 19/1976, de 8 de octubre, y consistió en la disolución formal de la OSE. La segunda, por orden cronológico, fue la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT mediante Instrumentos de 20 de abril de 1977, con la incorporación inmediata de sus prescripciones y exigencias sobre libertad sindical y negociación colectiva a nuestro sistema interno. El tercer paso, en fin, fue dado con la aprobación de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de asociación sindical, que, dicho sea de paso, fue presentada aparentemente como una operación de continuidad respecto de las leyes sindicales del régimen franquista para no provocar reacciones desmesuradas, pero que en realidad sentó las bases para el asentamiento en nuestro país del sindicalismo libre.

Con estas decisiones políticas y legales, el escenario español estaba formalmente preparado para la irrupción y comparecencia de nuevos sujetos de representación colectiva de trabajadores y empresarios, que con el paso del tiempo se convertirían no sólo en los actores principales del sistema de

relaciones laborales, sino también en interlocutores de los poderes públicos para el diseño de la política social. Tras la recuperación legal de la libertad sindical la sociedad española pudo asistir, en efecto, a un interesantísimo proceso de normalización sindical en el que concurrieron tres líneas de actuación: la reaparición de los sindicatos históricos otrora disueltos (como la Unión General de Trabajadores o la Confederación Nacional del Trabajo), la legalización de las asociaciones sindicales de nuevo cuño nacidas en la clandestinidad (como la Confederación de Comisiones Obreras o la Unión Sindical Obrera, junto a muchas otras de menor envergadura), y la creación de nuevas organizaciones profesionales de semblante democrático a partir de las estructuras corporativas ya suprimidas, como ocurrió sobre todo por el lado de los empresarios (que se aglutinaron principalmente en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y que también pudieron recuperar organizaciones históricas de mucho peso, como el “Foment del Treball Nacional” en Cataluña).

La reasignación o devolución del “patrimonio sindical”

De todos modos, y como era de esperar, la supresión del sindicalismo vertical propio del régimen franquista trajo consigo algún problema logístico, en tanto que la mencionada OSE había acumulado un patrimonio nada desdeñable de medios materiales, entre ellos un ingente número de bienes inmuebles. Además, en su condición de entidad de naturaleza pública insertada en la malla administrativa del Estado, contaba con una plantilla de funcionarios de considerable envergadura. ¿Qué hacer, en consecuencia, con todos esos recursos? La respuesta del legislador español a tal situación fue ante todo pragmática, aunque también estuvo orientada por la reivindicación y presión de las nuevas organizaciones representativas de trabajadores y empresarios. En esencia, se aprovechó la norma legal de supresión de la OSE (RDL 19/1976) para crear un organismo autónomo con el nombre de “Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales” (AISS), al que fue adscrito provisionalmente tanto el personal como el patrimonio de la OSE. Se trataba de ganar tiempo para abrir con más calma un proceso de reasignación definitiva

de todos esos efectivos, en el bien entendido de que los bienes procedentes del sindicato vertical quedarían afectos “a las necesidades funcionales de las Organizaciones Profesionales”.

El proceso, en cualquier caso, no fue excesivamente dilatado, puesto que con el Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, junto a la supresión formal de “la sindicación obligatoria” a la antigua OSE, se procedió a la liquidación de ese peculiar y efímero ente administrativo, cuyos bienes pasaron sin solución de continuidad al Patrimonio del Estado y cuyo personal fue integrado en otras dependencias de las Administraciones públicas, entre ellas las que se encargaban de algunos medios de comunicación fundados por el aparato sindical del régimen franquista (como el diario “Pueblo”). Con los títulos de propiedad a favor de Patrimonio del Estado, los bienes acumulados por la OSE (el denominado “patrimonio sindical acumulado”) pronto empezaron a ser cedidos a las grandes organizaciones sindicales y empresariales “más representativas”, noción que ya en aquellos primeros años de libertad y pluralismo sindical comenzó a labrarse su enorme protagonismo en el sistema sindical español, y que, por cierto, no dejó de crear problemas desde el inicio.

La operación diseñada para la asignación del “patrimonio sindical acumulado”, en efecto, no estuvo exenta de problemas. Otras organizaciones más pequeñas aspiraban a ese beneficio, y, a raíz de sus quejas, nuestra recién estrenada jurisdicción constitucional consideró más apropiado un reparto proporcional en atención al grado de representatividad y no una asignación exclusiva a las organizaciones más poderosas (sentencia TC 99/1983, de 16 de noviembre). Así las cosas, el legislador decidió intervenir con la aprobación de la Ley 4/1986, de 8 de enero, que literalmente nació para abordar “el grave y complejo problema de la titularidad de los bienes y derechos procedentes de la antigua Organización Sindical y de las demás Entidades Sindicales anteriores al nuevo sistema de libertad y pluralidad sindicales consagrado por la Constitución”. A tal fin, el legislador optó por una cesión de los susodichos bienes “en favor de los Sindicatos de Trabajadores y de las Asociaciones Empresariales, con preferencia de quienes ostenten la condición de más

representativos”, una postura que sería respaldada con algunos matices por la jurisprudencia constitucional (sentencia TC 75/1992, de 14 de mayo, dictada a resultas de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo).

En este contexto, también vale la pena recordar que la Ley 4/1986 pretendía asimismo resolver las demandas sindicales relativas al llamado “patrimonio sindical histórico”, esto es, el conjunto de bienes y derechos que fueron incautados a las organizaciones profesionales libres al amparo de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939, por la que quedaron disueltos sindicatos tan representativos de la historia española como la UGT y la CNT. El legislador democrático decidió devolver el pleno dominio de tales bienes y derechos a sus titulares históricos, o a sus legítimos sucesores, con la previsión de una compensación económica por su posible valor cuando la reintegración no fuera materialmente posible. El proceso de restitución de este patrimonio histórico puede darse por cerrado en los momentos actuales, aunque no debe perderse de vista que dio lugar a numerosas y significativas vicisitudes, en algunos casos por las dificultades de acreditación de propiedad por parte de los sindicatos concernidos (señaladamente los de signo ácrata), y en otros casos por el destino que los sindicatos beneficiarios (especialmente los de signo socialista) dieron a los fondos económicos recibidos.

Esta fue la razón, muy probablemente, de que casi dos décadas más tarde fuera aprobado el Real Decreto-ley 13/2005, de 28 octubre (también bajo un Gobierno del Partido Socialista Obrero Español), con el objetivo formal de facilitar los trámites de reclamación y obtención de compensaciones y de completar las compensaciones realizadas al amparo de la norma anterior, aunque el contexto en el que fue aprobado permitía adivinar también otros fines adyacentes, principalmente el de superación de los problemas financieros por los que atravesaba alguna de las organizaciones receptoras de la reparación económica llevada a cabo al amparo de la norma precedente. Dejemos anotado, para acabar este pequeño relato, que la sentencia del Tribunal Constitucional TC 125/2016, de 7 de julio, dictada en respuesta a un

recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de esa norma legal de urgencia.

La negociación colectiva

La disolución de los sindicatos libres mediante la Ley de responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939 y la implantación de una organización sindical de naturaleza pública regida por el criterio de sindicación obligatoria --y conjunta-- de trabajadores y empresarios suponía también, como es fácil de entender, el cierre de todo espacio posible para la actividad de negociación colectiva. Esa conclusión, a la que podía llegarse por pura lógica, quedó muy pronto confirmada por la aprobación de la Ley de 16 de octubre de 1942, en la que se disponía que “toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo, entendida ésta como regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades, será función privativa del Estado, que se ejercerá, sin delegación posible, por el Departamento ministerial de Trabajo”. Con ese texto legal se estaba diciendo, en definitiva, que la elaboración de normas profesionales --que es la tarea esencial de la negociación colectiva-- dejaba de residir en los propios interesados y pasaba a engrosar las competencias de la Administración laboral. Dicho de otro modo: en lugar de los convenios colectivos se optaba por las denominadas “reglamentaciones de trabajo”, que a partir de los años sesenta del siglo pasado pasarían a llamarse, no se sabe muy bien por qué motivo, “ordenanzas laborales”. En lugar de la autonomía colectiva, de imposible desenvolvimiento en un contexto de falta de libertades, se optaba por el intervencionismo estatal.

Pero todo aquel que conozca mínimamente la realidad laboral sabe con certeza que la negociación entre el grupo de trabajadores y la correspondiente parte empresarial es de difícil --si no imposible-- extirpación, por ser algo natural en un ámbito en el que las relaciones contractuales (o de poder) de ningún

modo pueden reducirse al plano individual. De ahí que ya en los años cuarenta aparecieran algunas normas laborales que no tenían otro objeto que dar su visto bueno a pactos celebrados entre trabajadores y empresarios con fines de fijación de cuantías salariales, y que con los procesos de “estabilización” y transformación económica puestos en marcha en la segunda mitad de la década de los cincuenta (para modernizar el sistema productivo y superar el penoso estado de “autarquía”) se reabrieran cauces institucionalizados de negociación colectiva.

El cambio formal se produjo con la Ley de 24 de abril de 1958 sobre “convenios colectivos sindicales”, que reconsideró la situación entonces existente, en la que, como reconocía el propio legislador, sólo se admitían “como únicos preceptos aplicables a la contratación del trabajo las normas de carácter general dictadas por la soberanía del Estado”, bien es verdad que junto a los usos y costumbres y los pactos individuales. El objetivo no era otro que dar acceso “a los convenios colectivos que surjan de la colaboración armónica que en el campo sindical se desarrolla entre las auténticas representaciones de las distintas categorías laborales”, como fuente de condiciones “más ventajosas” por encima de las “condiciones mínimas” legal o reglamentariamente establecidas, capaz de adaptarse mejor a factores tales “como el nivel de vida de una comarca, las posibilidades de cada Empresa, las circunstancias de tiempo o economía y tantos más que no pueden por su detalle, imprecisión o eventualidad ser tomados en cuenta por la Administración para el dictado de una legislación casuística”. Para los mentores de ese cambio tan significativo, las “normas contractuales nacidas en el libre juego de las partes interesadas” también podían contribuir al incremento de la productividad y al “progreso de la economía nacional”.

Tomando cumplida nota de la “valiosa experiencia” proporcionada por “el progresivo desarrollo de la negociación colectiva”, unos lustros más tarde fue aprobada la Ley 38/1973, de 19 de diciembre, para mejorar y potenciar la institución desde diversas perspectivas y proporcionar a tal efecto un marco legal más propicio a la autonomía colectiva, en sustitución del estrecho cauce

aprobado en 1958. La nueva regulación legal de la negociación colectiva pretendía, concretamente, la agilización de los procedimientos de tramitación, aprobación y revisión de los convenios, la introducción de “fórmulas de arbitraje” para resolver discrepancias entre los negociadores, el establecimiento de un plazo mínimo de duración de los acuerdos, la negociación de convenios de ámbito nacional y, a la postre, ampliar el grado de “autonomía de los sujetos negociadores”, aun cuando tuvieran aún que desenvolverse en el seno de la Organización Sindical Española. Pero, pese al cambio, quedaba todavía mucho camino por recorrer. Por ejemplo, seguía pendiente de reconsideración la relación entre los convenios colectivos y aquellas normas reglamentarias que con el nombre de “reglamentaciones de trabajo” y más tarde de “ordenanzas laborales” venía aprobando sistemáticamente el Ministerio de Trabajo desde los años cuarenta. Para la Ley de 1973, los convenios colectivos sólo podían mejorar “las condiciones laborales que estuviesen fijadas” por esas otras fuentes de regulación, de modo que serían nulos y sin efecto “los Convenios que impliquen condiciones menos favorables para los trabajadores”.

Sin embargo, pronto empezarán a cambiar las cosas. El mérito ha de atribuirse al Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, que afectó entre otras numerosas materias a la de negociación colectiva, y que estaba ya impregnado de los nuevos aires de la transición política. En un momento histórico en el que ya se había suprimido el sindicato vertical y en el que estaba a punto de reconocerse explícitamente la libertad sindical, era muy significativo que el legislador dejara constancia, como efectivamente hizo esa norma de 1977, de que la regulación de las relaciones de trabajo en España respondía “a una concepción política intervencionista” que había de sustituirse por una profunda reforma normativa “inspirada en el principio de liberalización de las relaciones de trabajo, en consonancia con los sistemas jurídicos imperantes en los países de Europa Occidental de nuestro mismo contexto cultural”. Se estaba aún a la espera de completar la reforma “de las estructuras sindicales”, pero el reconocimiento del derecho de huelga al que se había procedido por esa misma disposición legal imponía “modificaciones” en la regulación de los convenios colectivos, con la finalidad global de

liberalizar “el marco de las relaciones colectivas laborales” y con el propósito más específico de limitar “la regulación estatal por ramas de actividad de las condiciones mínimas de trabajo”, para “potenciar la relación jurídica colectiva en cuanto fuente de producción del Derecho Laboral”. Con esa nueva apuesta del legislador, era evidente que la tradicional facultad del Ministerio de Trabajo de aprobar reglamentaciones y ordenanzas tenía que quedar restringida a “aquellos sectores de producción y demarcaciones territoriales en los que no existen Convenios Colectivos”, con la precisión de que las normas reglamentarias que hasta entonces vinieran rigiendo subsistirían hasta su sustitución efectiva por “los nuevos Convenios Colectivos que se concierten en el sector o rama de que se trate”. Puede que esa fuera la aportación más notable de la transición política al sistema de negociación colectiva, que necesitaría aún otros muchos cambios para su cristalización definitiva.

La huelga y el conflicto colectivo de trabajo

Incidentalmente hemos dicho que el RDL 17/1977 dio el importante paso de reconocer el derecho de huelga, que había quedado clausurado con las normas fundacionales del régimen franquista (empezando por el Fuero del Trabajo de 1938) y que había vuelto a ser criminalizado con el Código Penal de 1944 (que tipificaba esa acción colectiva como delito de “sedición” en su art.222). El RDL 17/1977 venía precedido, de todas formas, de un interesante y esforzado itinerario normativo en el que cabe registrar un par de importantes acontecimientos normativos. El primero de ellos fue la puesta en marcha de procedimientos de impronta administrativa expresamente orientados a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, operación que suponía el reconocimiento por parte del régimen franquista, pese a todos los pesares, de que tales conflictos podían existir efectivamente. El segundo fue, como algún lector avezado habrá podido intuir, la despenalización de la huelga.

La implantación de mecanismos de solución de conflictos colectivos de trabajo se inició con el Decreto 2354/1962, de 20 de septiembre, “sobre

procedimientos de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo”. Como en muchas de las normas de la época, su preámbulo es de máximo interés para comprender el difícil y proceloso discurrir del instrumental jurídico en un contexto tan particular como el del régimen franquista, aun cuando estuviéramos ya en sus primeros movimientos aperturistas. Por lo que toca a esta norma de 1962, quedémonos con dos datos de su larga exposición de motivos: por una parte, con su empeño en conectar el establecimiento de medios de solución de los conflictos colectivos con otras previsiones legales más antiguas del propio régimen franquista, en un indiscutible intento de atenuar su impronta innovadora; por otra parte, con su afán de relativizar o más bien minimizar la relevancia del conflicto en unas relaciones de trabajo que oficialmente estaban presididas por la armonía y la comunidad de intereses. De ahí que en el preámbulo de la norma no hubiera mayores reparos para afirmar que la “anormalidad” en el trabajo era una situación “ocasional, excepcional, limitada y transitoria” y, al mismo tiempo, declarar con rotundidad que se trataba de un fenómeno “con el que el ordenamiento jurídico tiene que contar y ha de regular”.

La línea iniciada por esa norma reglamentaria fue seguida y expandida por otras dos normas posteriores de parecido carácter, que no eran más que exponentes de la necesidad imparable de adaptación del sistema legal a la realidad de los tiempos. El relevo correspondió, en primer término, al Decreto 1376/1970, de 22 de mayo, que ya hablaba abiertamente de “regulación de conflictos colectivos de trabajo” y que fue aprobado, a la vista de la experiencia proporcionada por la norma anterior, para “imprimir la máxima agilidad y flexibilidad” a los procedimientos de referencia, con el propósito añadido de acentuar el protagonismo de los interesados, “a través de sus representantes sindicales”, en la búsqueda de soluciones para el conflicto. La siguiente renovación vino de la mano del Decreto-Ley 5/1975, de 22 de mayo, que con un título equivalente y con aquellos mismos fines de “perfeccionamiento del régimen normativo de los conflictos colectivos de trabajo”, apelaba una vez más al viejo expediente de conjugar las necesidades de adaptación de la norma al “sentido dinámico” de la realidad normada con la expresión del más absoluto respeto a

las Leyes Fundamentales del régimen, “en cuanto basamento o centro animador de todo el ordenamiento jurídico nacional”.

Difícil es negar la sagacidad del autor intelectual de todos esos textos normativos, que probablemente no fuera un profano de las relaciones laborales, sino más bien un profundo conocedor de sus ingredientes. Si bien se mira, la labor legislativa de la época discurre en todo momento por un juego de equilibrios entre el acatamiento formal del sistema legal franquista y la búsqueda de normas más modernas y realistas, entre las tesis oficiales comunitaristas y la experimentación del conflicto como parte indisoluble de la realidad económica y social, entre la intervención administrativa y la fuerza irresistible de la autonomía colectiva, entre la sombra alargada del sindicato vertical franquista y la emergencia cada vez más patente de nuevas representaciones profesionales. En 1975 ya no hacía falta convencer a nadie sobre la presencia del conflicto en el sistema de relaciones laborales, pero estaba pendiente aún el último peldaño: la legalización de la huelga, a la que el preámbulo de aquel decreto-ley dedica sus últimos párrafos, en el tono un tanto tibio al que la normativa de la época nos tenía acostumbrados: el paso está decidido, pero no sin advertir con todo el lujo de detalles que “la huelga por sí misma no resuelve el conflicto colectivo de trabajo”, y que, siendo “acción de apoyo a unas reivindicaciones”, sólo se admitirá cuando se guarde “el respeto debido a la libertad individual, a la propiedad privada y al interés colectivo de la Empresa, así como al interés general”, todo ello “en congruente concordancia con la legislación penal y de orden público”. En definitiva: “el recurso a la huelga tiene un carácter último; revela el fracaso de los procedimientos de negociación o, en su caso, de composición pacífica entre partes, a través de sus representantes legales, que debían ser bastantes por sí mismos para armonizar intereses de una sociedad sensible a la justicia y a la equidad”.

Como acabamos de ver, la legislación penal estaba al acecho. Pero ya no actuaba con la dureza de las primeras décadas del régimen franquista. La Ley 104/1965, de 21 de diciembre, había reformado el Código Penal español para despenalizar los conflictos colectivos de trabajo con móvil “estrictamente

laboral". De nuevo vale la pena consultar el preámbulo de la norma, en el que se quiere dejar constancia de que las circunstancias que habían dado lugar en el año 1944 a la vuelta de "las coligaciones de patronos" y "las huelgas de obreros" a la legislación penal "no pueden reputarse existentes en la actualidad", máxime cuando mediante aquella regulación reglamentaria de 1962 se había tomado buena nota de "los conflictos colectivos de trabajo como anormalidad excepcional, limitada y transitoria, en el sistema ordenado de relaciones laborales y en la composición de intereses que se obtiene a través del contrato individual de trabajo y de los convenios sindicales colectivos". Procedía, pues, ajustar a los nuevos tiempos el alcance del delito de sedición conectado a los conflictos de trabajo, que desde la mencionada reforma sólo resultaba aplicable, o bien a "los funcionarios, empleados y particulares encargados de la prestación de todo género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad que, suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos o, de cualquier forma, alteren su regularidad", o bien a "los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo".

Así se presentaba el ordenamiento jurídico español a la muerte de Franco. Se habían dado pasos de indudable modernización, pero la situación normativa no era plenamente satisfactoria. De ahí que con el ya conocido RDL 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, se abordara también la tarea de proporcionar a la sociedad española, y al sistema de relaciones laborales en particular, una regulación más ponderada y efectiva de la acción colectiva de trabajadores y empresarios. Su preámbulo quería reflejarlo con claridad: el decreto-ley de 1975 "supuso una etapa importante en la evolución histórica de la legislación laboral, en cuanto que consagró la legitimidad del recurso a la huelga", de modo que "la huelga, como fenómeno social, que durante años había constituido delito, pasaba a una etapa de libertad". Pero "los presupuestos indicados" (léase: las restricciones) y "la dinámica social" (léase: la presión sindical y del movimiento obrero) "ponen de relieve la necesidad de sustitución de las normas vigentes por otras en las que quede consagrada la huelga como

derecho, se aligere el procedimiento para su ejercicio y se fijen sus límites en las fronteras que marque la salvaguardia de los intereses superiores de la comunidad”.

Además de esa nueva perspectiva, el RDL 17/1977 proporcionó una regulación para el derecho de huelga bastante más generosa que la de su precedente, entre otras cosas porque suprimía “la fase previa de obligatoria y oficial negociación” para dejar en manos de los trabajadores la decisión sobre la huelga, admitía la huelga en empresas encargadas de servicios públicos, daba al comité de huelga la condición de órgano de representación de los trabajadores durante el conflicto, y preveía los efectos de la huelga en la relación jurídica de seguridad social. El legislador de 1977 también aprovechó la ocasión para restringir una vez más el alcance del delito de sedición en relación con la huelga, para regular el cierre patronal en concordancia con el reconocimiento expreso del derecho de huelga (de modo que sólo fuera válido como “respuesta” y no en su modalidad “ofensiva”), y para revisar por enésima vez el procedimiento de solución de conflictos colectivos que se había implantado en el sistema español desde el año 1962 (en el que se mantuvo la posibilidad de “arbitraje estatal” a falta de acuerdo entre las partes).

Era otro avance sensible en el marco legal del sistema español de relaciones laborales. Pero no crea el lector que se trataba de un cambio legal pacífico. Sobre el RDL 17/1977 llovieron muchas críticas desde el ámbito sindical y desde la doctrina laboralista, que lo seguían acusando de excesiva restricción para el ejercicio del derecho de huelga, por ejemplo a la hora de fijar las condiciones de válida declaración de la huelga, de describir los supuestos de huelga ilegal o de identificar las modalidades de huelga abusiva. Además, la regulación de la huelga de 1977 apareció un poco antes de la proclamación expresa de la libertad sindical, por lo que no mencionaba a los sindicatos entre los sujetos legitimados para la convocatoria de esa medida de conflicto colectivo. Por todo, ello, cuando se aprobó el texto constitucional de 1978, en el que se daba a la huelga la naturaleza de derecho fundamental, se empezó a barajar la idea de inconstitucionalidad de esos pasajes legales. El asunto llegó al Tribunal

Constitucional español, que en su sentencia 11/1981, de 8 de abril, convalidó la regulación de la huelga del RDL 17/1977 (así como la relativa al cierre patronal y al procedimiento de conflicto colectivo), pero con importantes precisiones: algunos pasajes de esa norma legal eran nulos por contradicción con el artículo 28.2 de la Constitución, y otros sólo podían admitirse con un determinado sentido, precisamente el que les atribuía la justicia constitucional para acomodarlos a esa cláusula de la Constitución. Fue, por lo tanto, una sentencia en parte declarativa y en parte “interpretativa”.

Participación en la empresa

Antes del régimen franquista el ordenamiento laboral español no contaba con vías propiamente dichas de participación de los trabajadores en la empresa, sin perjuicio de que algunas instituciones de ese periodo (como los comités paritarios o los jurados mixtos) permitieran algún tipo de representación y defensa de intereses en el ámbito empresarial, o de que durante la Segunda República se preparara algún proyecto de ley en ese sentido, a partir del texto constitucional de 1931. El sistema legal e institucional forjado a partir del levantamiento del general Franco no era proclive, ni mucho menos, a la acción colectiva de los trabajadores, pero entre sus principios inspiradores figuraba la “armonía” o la “comunidad de intereses” en el ámbito de la producción y la empresa, por lo que no podía extrañar que en algún momento abriera cauces para la participación de los trabajadores (llamados comúnmente “productores”). Naturalmente, todo lo que se hiciera en ese sentido tenía que incrustarse de algún modo en la Organización Sindical Española, que ejercía una especie de monopolio en el gobierno de las relaciones de trabajo.

Pronto hubo muestras de ello. El Decreto de 18 de agosto de 1947, en efecto, procedió a la creación de “jurados de empresa” en las empresas de más de cincuenta trabajadores, a partir de una concepción de la empresa como “unidad productora...que implica aportaciones comunes de la Técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas”. Con este presupuesto,

consideraron los poderes públicos del momento la conveniencia de “establecer en el seno de las Empresas, sin perjuicio de la facultad de dirección que incumbe a los Jefes de las mismas, un instrumento idóneo de colaboración constructiva que, constituido por representantes de los diversos sectores o actividades que intervienen en la creación de riqueza, sin duda ha de rendir óptimos frutos en pro de la concordia social y del incremento de la producción, presupuestos ambos indispensables para el logro de los nuevos objetivos ambicionados en el campo de lo social”. A tales Jurados se asignarían, en consecuencia, “importantes funciones de índole diversa, propias unas y de consulta o asesoramiento y deliberación otras, continuando así la obra social del Régimen, mediante una cooperación efectiva de todos los elementos, sectores y categorías profesionales que intervienen en la producción, en justa correspondencia, por una parte, a los esfuerzos de quienes, con su trabajo intelectual o manual, constituyen base insustituible del progreso económico nacional, inseparablemente ligado a los aumentos racionales de las distintas producciones y al mayor rendimiento del trabajo, y por otra, a la creciente incorporación de todos los sectores laborales a la vida pública”.

Habida cuenta del contexto económico y político, no podía extrañar que tan grandilocuentes objetivos tardaran algún tiempo en materializarse, pero lo cierto es que mediante un Decreto de 11 de septiembre de 1953 se estimó “llegado el momento de dar el paso hacia delante que en el desarrollo del Fuero del Trabajo significa el establecimiento de los Jurados de Empresa”, medida con la que al mismo tiempo se quería reafirmar “el nexo sindical entre los elementos que concurren a la producción”, dado la preceptiva intervención a la Organización Sindical “en la elección de los Jurados con toda la autoridad y toda la presencia política necesarias”. En todo caso, se trataba en principio de una suerte de ensayo “con el fin de asegurar a la nueva institución sindical una experiencia en su desenvolvimiento futuro”, por lo que la implantación de estas formas de participación del personal en la empresa quedó limitada en aquel momento a “las Empresas de mil o más trabajadores”. En el sustrato de la norma latía tanto la constatación de las dificultades económicas por las que España había atravesado en los años precedentes, como la esperanza respecto

del inicio de un “camino hacia la normalidad económica España”, más propicio para la ejecución de las previsiones que se habían incorporado al Decreto de 1947.

Un nuevo Decreto, esta vez de 23 de diciembre de 1957, tuvo que abordar nuevos aspectos de esa vía de participación de los trabajadores en la empresa, de un lado para renovar el mandato de los vocales de los Jurados de Empresa elegidos en el año 1954, y, de otro, para cohonestar la labor de estos órganos con la representación propia de los denominados “enlaces sindicales”, que actuaban como una especie de delegados de la OSE en el ámbito empresarial, designados asimismo mediante procedimientos electorales (“elecciones sindicales”). Se buscaba, a la postre, alguna fórmula para lograr el mejor “acoplamiento” de la figura del enlace sindical “dentro del sistema representativo de los Jurados de Empresa”, y a tal fin se introducían algunas modificaciones en las normas reguladoras de esta última forma de representación de los trabajadores.

Unos años más tarde, mediante el Decreto 2353/1962, de 20 de septiembre, se volvió a reformar el Reglamento de Jurados de Empresa de 1953. Partiendo de que a tales órganos se habían atribuido funciones tales como la vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral o la prevención de accidentes, y de que también actuaban como “cauce a las aspiraciones del personal” en el correspondiente ámbito empresarial, se llegó a la convicción no sólo de que su implantación había de expandirse efectivamente a “las Empresas con censo laboral superior a cien trabajadores”, sino también de que debía mantenerse en dichos ámbitos la representación paralela de los enlaces sindicales, capaces de desarrollar “actividades complementarias de las corporativas del Jurado”.

Este sistema de representación, en el que de alguna manera se conjuntaban la peculiar representación sindical del régimen franquista (“enlaces sindicales”) con la representación “unitaria” propia de los jurados de empresa, se mantuvo sin interrupción aparente durante la etapa de transición política, periodo en el que la práctica del “entrismo”, como dijimos con anterioridad,

había provocado muy probablemente que muchos de esos órganos e instrumentos representativos estuvieran ocupados realmente por trabajadores muy distantes del ideario franquista. En el año 1976, por otra parte, la OSE había sido formalmente suprimida, y desde los primeros meses de 1977 los sindicatos libres podían legalizarse. Sin embargo, no hubo un cuestionamiento radical del sistema de representación en la empresa. Más bien hubo adaptación. Una vez aprobada la Ley 19/1977 de asociación sindical, el Decreto 3149/1977, de 6 de diciembre, convocó nuevas elecciones de representantes de los trabajadores en el seno de las empresas, en un contexto ciertamente distinto y con una reconfiguración muy significativa de las instancias representativas, que pasaron a ser comités de empresa (centros de trabajo de 50 o más trabajadores) y delegados de personal (centros de trabajo con un censo inferior, aunque siempre superior a diez trabajadores).

Esta convocatoria reglamentaria se fundaba además en el RDL 31/1977, que no sólo había puesto fin “a la sindicación obligatoria de empresarios, técnicos y trabajadores”, sino que había dado al Gobierno la facultad de adaptar los preceptos procedentes de las normas sindicales del régimen franquista. Con esa base de partida, el Decreto 3149/1977 trataba de “poner a disposición de trabajadores y empresarios, así como de las Asociaciones Sindicales, el dispositivo indispensable para llenar los vacíos que puedan producirse”, bien es verdad que “de forma exclusivamente provisional y transitoria, ya que son las Cortes las que en su día establecerán las reglas jurídicas de las elecciones de los representantes de los trabajadores, delimitarán el marco sindical adecuado, orientarán la dinámica de las unidades sindicales en el ámbito de la Empresa, así como contemplarán los restantes aspectos de la problemática laboral y sindical”. Se quería decir, en esencia, que la conformación de los órganos representativos de los trabajadores que derivara de estas particulares elecciones era puramente “transitoria, pensada sólo para situaciones en que resulte necesario disponer de los mismos”. Dicho de forma literal: “Se pretende, pues, con este Real Decreto que los trabajadores dispongan, por un lado, de un marco jurídico para la elección de sus órganos representativos en el ámbito de la Empresa y se quiere, por otro lado, que la validez jurídica de tales órganos

quede supeditada al cumplimiento estricto de las normas aquí fijadas, con el fin de asegurar las garantías democráticas de la elección. Y todo ello de forma interina y hasta tanto las Cortes examinen el correspondiente Proyecto de Ley”.

Para la confirmación del sistema representativo habría que esperar, para más señas, a la aprobación del Estatuto de los Trabajadores que anunciaría la Constitución de 1978. Entretanto, también vale la pena reseñar aquí que por Ley 41/1962, de 21 de julio, se previó la implantación de un sistema de participación del personal en grandes empresas con forma de sociedad, que deliberadamente se unía a la red de jurados de empresa en “la línea de participación de los trabajadores en la gestión de las empresas económicas”. Se pretendía “dar un paso más en esa participación del trabajador”, aunque con muchas cautelas y con la advertencia expresa de que no se trataba de “implantar en el mundo laboral español un régimen efectivo de cogestión” propio de países de vida económica más compleja y desarrollada y que en España “podría acarrear consecuencias desfavorables, en especial para aquellos a quienes más directamente se pretende favorecer con esta clase de medidas”. Por ello, la previsión se limitaba “a otorgar a la representación del trabajo una participación restringida en los órganos de gestión de aquellas empresas que adoptan forma de Sociedades en las que se concede tal participación a la pura representación del capital. La Ley de 1962 fue desarrollada por el Decreto 2241/1965, de 15 de julio, pero sus previsiones no llegaron a materializarse, tal vez por resistencia empresarial, o por desinterés de la parte laboral. De otro lado, es muy probable que este singular bloque normativo estuviera presente en los planes normativos de la etapa de transición política, pero lo cierto es que no fue directamente mencionado hasta su derogación por el Estatuto de los Trabajadores.

Contrato de trabajo y régimen del despido

El contrato de trabajo ha contado con regulación específica en España desde el Código de Trabajo de 1926, con el que vinieron a fructificar diversos proyectos elaborados en los primeros años del siglo XX. Con toda seguridad,

la norma más representativa en la materia dentro de su primera fase de la legislación laboral española fue la Ley de Contrato de Trabajo aprobada en 1931, que no tuvo una vida muy longeva pero que influyó mucho en la legislación posterior. De hecho, su contenido fue respetado en buena medida por el régimen franquista, que no obstante lo acondicionó al nuevo contexto político e institucional, lo cual significa que lo purgó de aquellos elementos que pudieran ser contrarios o bien a la ideología corporativista y autoritaria del nuevo régimen, o bien a sus pilares normativos (como la supresión de la libertad sindical y de los restantes derechos de acción colectiva en el sistema de relaciones de trabajo). La operación jurídica de “acondicionamiento” de las normas sobre contrato de trabajo al régimen franquista comprendió los siguientes pasos: 1) nombramiento de una Comisión Recopiladora y Refundidora de la Legislación Social mediante el Decreto de 14 de marzo de 1942; 2) concesión de una autorización para publicar los textos preparados por dicha Comisión a través de la Ley de 14 de diciembre de 1942; 3) publicación del Libro I del texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo por Decreto de 26 de enero de 1944 (estrictamente sobre contrato de trabajo), y 4) publicación del Libro II del texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo por Decreto de 31 de marzo de 1944 (dedicado a “contrato de embarco” y “contrato de aprendizaje” básicamente).

Este bloque normativo estuvo vigente durante la totalidad del régimen franquista, aunque experimentó algunas reformas relevantes y fue acompañado por otras muchas disposiciones legales y reglamentarias a lo largo de ese periplo temporal. Por ejemplo, la Ley 21/1962, de 21 de julio, extendió la calificación de trabajador a “las personas naturales que intervengan en operaciones de compraventa de mercancías por cuenta de uno o más empresarios con arreglo a las instrucciones de los mismos, siempre que dichas operaciones exijan para su perfeccionamiento la aprobación o conformidad del empresario y no queden personalmente obligadas a responder del buen fin o de cualquier otro elemento de la operación”, aunque no se hallaran sujetos “a jornada determinada o a vigilancia en su actividad”. Otro buen ejemplo lo ofrece la Ley 56/1961, de 22 de julio, de reconocimiento de derechos políticos y profesionales a la

mujer, cuyo artículo 4 (desarrollado por el Decreto 258/1962, de 1 de febrero), dispuso que la mujer podía “celebrar toda clase de contratos de trabajo”, que en las reglamentaciones de trabajo, los convenios colectivos y los reglamentos de empresa no podría hacerse “discriminación alguna en perjuicio del sexo o del estado civil, aunque este último se altere en el curso de la relación laboral”, que las disposiciones laborales habían de reconocer “el principio de igualdad de retribución de los trabajos de valor igual”, y que habrían de determinarse reglamentariamente “los trabajos que, por su carácter penoso, peligroso o insalubre, deben quedar exceptuados a la mujer”. Un tercer ejemplo reside en el Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, nombrado a sí mismo “de política de empleo”, que reguló de forma completa los denominados expedientes de regulación del empleo por causas tecnológicas o económicas, que no otra cosa eran que los despidos colectivos o, en su caso, las medidas que habitualmente actúan como alternativa para la reestructuración de la plantilla empresarial.

Con esos mimbres esenciales y otros muchos complementos normativos (como los de carácter jurisdiccional) llegó el sistema español a la etapa de la transición política en lo que concierne a la relación individual de trabajo. No figuraba ésta entre las materias más sensibles desde el punto de vista político e ideológico, pero unos meses más tarde de la muerte de Franco, y tal vez con trabajos preparatorios anteriores a este suceso (como ponía de relieve su expresa alusión a la participación del Consejo Nacional de Trabajadores de la OSE), fue aprobada la Ley 16/1976, de 8 de abril, de relaciones laborales, con el declarado propósito “de actualización y perfeccionamiento de aspectos fundamentales de la normativa del trabajo, introduciendo normas nuevas o actualizando otras que se consideran superadas por la realidad”, sin perjuicio de la refundición en un momento posterior de “todas las normas que regulan las relaciones laborales para su mayor coherencia y su mejor tratamiento orgánicos”, y con el carácter “de plataforma mínima sobre la que construir toda la regulación de las relaciones laborales”. De forma más detallada, se presentaba este nuevo texto legal como un medio apto para “recoger aspiraciones y reivindicaciones” y “dar respaldo al buen hacer de la jurisdicción laboral, plasmado en su jurisprudencia”. También interesaba al autor de la norma

transmitir a sus destinatarios que en ella se recogían o quedaban preparadas “algunas tendencias y mejoras que se presume serán realidad en los próximos años”. En definitiva, se trataba de una regulación que dejaba ver la necesidad de modernizar la regulación del contrato de trabajo pero que no se atrevía con el reto de sustituir por completo la normativa existente, o que no contaba con el contexto más favorable para tal tarea.

Poco después, el RDL 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, al que tantas veces hemos hecho referencia, introdujo algunos cambios significativos en la regulación del despido, “siguiendo los criterios señalados al respecto por la OIT y teniendo en cuenta los imperantes en los países de la Comunidad Económica Europea”, según decía su preámbulo. Su mayor innovación radicaba en la configuración definitiva en el sistema español del despido “por causas objetivas” (o “despido objetivo”), que en la legislación precedente contaba con algunas manifestaciones (por referencia a la capacidad profesional del trabajador y a las necesidades de funcionamiento de la empresa), pero que no se había independizado suficientemente del despido disciplinario. Respecto de esta otra clase de despido, la modificación fundamental del RDL 17/1977 consistió en admitir la posibilidad de indemnización del trabajador como alternativa a la readmisión en caso de que se declarara improcedente, algo que la Ley de Relaciones Laborales de 1976 había intentado evitar como regla general. Por último, con la norma de 1977 se revisaron las reglas sobre “reestructuración de plantillas” a la vista de la liberalización de las relaciones colectivas de trabajo y la potenciación de la negociación colectiva, lo que se tradujo en ciertos cambios relativos al procedimiento, a la cuantía de las indemnizaciones y a las reglas de prioridad de permanencia. Por cierto, se hacía mucho hincapié en el carácter causal del despido, y se acogían en norma de rango legal “las garantías en favor de los representantes del personal” que en última instancia procedían de las normas sindicales del régimen precedente.

Política de empleo y “reforma laboral”

En el campo del empleo y de la política de empleo, la legislación laboral española acumula una larga y frondosa experiencia. Una veta muy interesante dentro de ese terreno está representada por las leyes de colocación obrera, que tienen su primer exponente durante la Segunda República y un sucesor interesante en la época franquista, con la Ley de 10 de febrero de 1943. Durante este mismo periodo, a esa norma central se fueron añadiendo algunas normas de contenido más específico y de fines más particulares. Algunas de ellas nacieron con la finalidad de evitar fraudes en la contratación de trabajadores, como fue el caso del Decreto-ley de 15 de febrero de 1952, sobre responsabilidades de carácter civil y penal por incumplimiento de leyes laborales y de previsión social (que contemplaba expresamente la práctica de contratación para cesión temporal de trabajadores a otros empresarios, tanto a título gratuito como a cambio de compensación económica), y del Decreto 3677/1970, de 17 de diciembre, que, como una especie de especificación del anterior, incluía normas para prevenir y sancionar actividades fraudulentas en la contratación y empleo de trabajadores, además de trazar una línea de separación entre la contrata lícita y la cesión ilícita de trabajadores que aún se conserva en el ordenamiento español. Otras trataron más bien de fomentar la contratación de trabajadores que por una u otra razón tropezaran con mayores dificultades para acceder a un empleo, como sucedió con el Decreto 1293/1970 de 30 de abril, de fomento del empleo de mayores de 40 años, o el Decreto 2351/1970 de 22 de agosto, de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, ambos modificados en el año 1975. Otro ejemplo de norma complementaria lo ofrece el ya citado Decreto 3090/1972, de 2 de noviembre, que formalmente se ocupaba de la “política de empleo”, aunque en realidad se ceñía a los procesos de reestructuración de plantillas.

Con esos precedentes, durante la etapa de la transición política fue aprobado el RDL 18/1976, de 8 de octubre, de medidas económicas, que fue un primer atisbo de los procesos de “reforma laboral” que empezarían a desarrollarse a partir de los años ochenta del siglo pasado, al tratar de conjugar

los fines de tutela típicos de la norma laboral con la salvaguarda de la actividad productiva y del empleo. Con el objetivo de contribuir a la reactivación económica, esa norma legal contenía una serie de medidas “preferentemente coyunturales” destinadas a superar la situación de crisis de aquellos momentos y a sentar “las bases de lo que ha de ser el marco político-económico en el futuro inmediato en una sociedad justa y equilibrada que necesita y a la que aspira el pueblo español”. Dentro de esa operación global, se trataba también de revisar “algunos aspectos de la política laboral y de empleo, abordando con ello el problema fundamental de la productividad de nuestro sistema económico”. En este concreto terreno, se introducían “reformas y restricciones” en la actividad de negociación colectiva, se suspendía el régimen de efectos del despido establecido por normas precedentes, y se permitía “la contratación temporal no causal de personas en situación de desempleo como medida de fomento del empleo”. Por lo que a nuestra materia respecta, era en esencia una norma dirigida a la contención salarial, a la reducción de las cargas del despido y al impulso de la contratación laboral, aunque fuese temporal. Auguraba, como puede apreciarse, muchas de las actuaciones que se harían comunes en nuestros entornos laborales con los sucesivos episodios de crisis económica y financiera.

Después vendría el Decreto-ley 43/1977, de 25 de noviembre, de política salarial y de empleo, que trataba de hacer frente a “la gravedad de la situación por la que actualmente atraviesa la economía española, así como la necesidad ineludible de una profunda reforma de sus aspectos institucionales más característicos al objeto de que éstos respondan a los criterios y principios de una moderna economía de mercado”, con especial atención a la política de rentas, con el propósito de moderar el “ritmo del crecimiento de los salarios”, y sin desconocer que para todo ello resultaba vital restablecer “el adecuado funcionamiento de las fuerzas sindicales y empresariales en un marco de libertad de contratación y en el que el Estado solo utilice los instrumentos de la política económica para orientar de forma indicativa la libre actuación de los particulares”. En ese sentido, el Decreto-ley 43/1977 quería partir de “los acuerdos suscritos por el Gobierno y los representantes de las distintas fuerzas

políticas” con el fin de establecer directrices y fijar límites para su plasmación posterior en “las oportunas disposiciones y normas del rango adecuado”, con una clara alusión a los llamados “Pactos de la Moncloa”. Con esa presentación general, el legislador estableció sobre todo “criterios de referencia para el crecimiento de la masa salarial, tanto en el sector privado como en el público sometido a régimen laboral”, con particular mención a las “revisiones salariales” acordadas mediante la negociación colectiva, con el uso de la noción de “masa salarial bruta” y con un régimen especial de reestructuración de plantilla para las empresas que siguieran tales directrices.

El Decreto-ley 43/1977, por lo demás, habilitaba al Gobierno para aprobar nuevas normas de fomento del empleo mediante la contratación temporal sin causa objetiva. Al amparo de tal habilitación vio la luz, efectivamente, una nueva serie de normas reglamentarias con ese contenido. Una de ellas fue el Decreto 3280/1977, de 9 diciembre, que en realidad estableció una especie de marco general para la concesión del derecho a bonificación en las cuotas seguridad social a las empresas que contrataran a trabajadores perceptores del subsidio de desempleo dentro de dicho cauce coyuntural. Una segunda muestra de esa regulación reglamentaria apareció con el Decreto 3281/1977, de 16 diciembre, que puso en marcha un programa experimental de fomento del empleo juvenil mediante la contratación temporal.

Epílogo

Muchas de las medidas legales adoptadas durante la transición política española tuvieron carácter coyuntural o temporal, por buscar sobre todo una adaptación transitoria del ordenamiento laboral español al nuevo contexto político. Ese fue el caso, sobre todo, de las normas de contenido sindical, y de gran parte del RDL 17/1977, particularmente en lo que se refería a la negociación colectiva y el despido. Fue el caso, asimismo, de las normas sobre elección de representantes de los trabajadores en las empresas, y, por supuesto, de las normas sobre política económica y fomento del empleo. En alguna medida

iba a ser también el caso de la Ley de Relaciones Laborales de 1976, que tal vez naciera a destiempo, pues ni respondía enteramente a las necesidades de la transición política ni llegó a ser aprobada por el régimen precedente.

Pero algunas reglas aprobadas en la transición política se han incorporado a la estructura del ordenamiento laboral vigente, superando el filtro de la Constitución de 1978. Ya hicimos referencia a la singular peripecia del RDL 17/1977 en lo relativo a la huelga y otras medidas de conflicto colectivo de trabajo, pues ha sabido sobreponerse a la fugacidad de su entorno original y a las muchas reticencias que desde diversos frentes se le han dirigido, bien es cierto que beneficiado por la falta de consenso político y social para elaborar la ley de huelga constitucionalmente prevista. Otro ejemplo significativo de resistencia y longevidad lo ofrece la Ley 19/1977, de 1 de abril, que fue sustituida por la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985 en lo relativos a los trabajadores y sus sindicatos, pero que se ha mantenido vigente para las asociaciones empresariales y otras posibles organizaciones profesionales.

Si bien se mira, ha perdurado la normativa de la transición política menos afectada por el Estatuto de los Trabajadores promovido por la Constitución de 1978 (en su artículo 35.2) y aprobado en su primera versión en 1980. Por su carácter ordinario, esta norma legal no pudo dar cabida al programa legislativo de dicho texto constitucional en lo que toca a la libertad sindical y la huelga (que requieren ley orgánica), pero sí pudo referirse, junto al contrato de trabajo (que era seguramente su destino principal) a la representación de los trabajadores en la empresa y a la negociación colectiva, con la consiguiente pérdida de sentido de las normas precedentes que se ocupaban de estas materias. Algo parecido ocurrió en materias aledañas al contrato de trabajo como la prevención de riesgos laborales o la política de empleo, que, pese a no contar con previsiones expresas de regulación postconstitucional, han recibido respuesta legal específica tras la Constitución de 1978, primeramente a través del propio Estatuto de los Trabajadores y más tarde a través de leyes especiales.

