

**El sistema de relaciones sindicales en
España: un balance general del marco
jurídico y del funcionamiento de la
práctica sindical en el sistema social**

Manuel Carlos Palomeque López

Documento de trabajo 149/2009



Manuel Carlos Palomeque López

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Salamanca. Ha sido decano de la Facultad de Derecho, director del Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social y director del Gabinete Jurídico de esta Universidad. Es doctor honoris causa por la Universidad de La Laguna (2005) y ha recibido el “Premio María de Maeztu a la excelencia científica” de la Universidad de Salamanca (2008). Está en posesión de otras condecoraciones de instituciones de España, Brasil, Costa Rica y México. El Colegio Oficial de Graduados Sociales de Santa Cruz de Tenerife ha creado la “Escuela de práctica profesional Carlos Palomeque”. Ha sido becario de la Fundación Juan March y ha dirigido proyectos de investigación financiados por España y la Unión Europea (UE), además de veintitrés tesis doctorales. Pertenece en situación de excedencia al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en el que ingresó con el número uno de su promoción. También ha sido miembro del Consejo Económico y Social de España en calidad de experto nombrado por el Gobierno. Autor de cuatrocientos cincuenta trabajos publicados sobre temas de su especialidad, de los que doce son libros, destacan entre éstos Derecho del trabajo e ideología (seis ediciones, traducido al portugués, 1980-2002), Derecho sindical español (cinco ediciones, 1986-1994) y Derecho del trabajo (dieciséis ediciones, en colaboración con M. Álvarez de la Rosa, 1993-2008). Ha impartido alrededor de seiscientas cincuenta conferencias y ponencias en universidades y otras instituciones públicas y privadas de España y de otros catorce países y presidido diversas misiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en América. Es miembro de consejos editoriales, asesores o de redacción de una docena de revistas científicas españolas y extranjeras.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Manuel Carlos Palomeque López

ISBN: XXXX

Depósito Legal: M-XXX-2009

Impreso en papel ecológico



Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 Sindicatos y sindicalismo en la histórica contemporánea	7
1.1 Organizaciones e ideologías históricas (hasta la Guerra Civil)	7
1.2 El nacionalsindicalismo y la organización sindical del Estado franquista: la proscripción de la libertad sindical	10
1.3 La reconstrucción del movimiento sindical durante la Dictadura	13
1.4 Transición democrática y “reforma sindical”	15
2 El sistema constitucional de relaciones sindicales	18
2.1 La ordenación constitucional de las relaciones sindicales	18
2.2 La función constitucional del sindicato	20
2.3 La libertad sindical como pieza central del sistema	23
2.4 La negociación colectiva en la acción de los sindicatos	28
2.5 El ejercicio sindical de los derechos de conflicto colectivo	32
3 Los elementos de definición complementaria del sistema	33
3.1 Un “sistema sindical dual”: el “doble canal” de representación de los trabajadores en los centros de trabajo (sindicatos y órganos unitarios)	33
3.2 La configuración institucional de la representatividad del sindicato (representación y representatividad sindical): libertad sindical y promoción de la efectividad del hecho sindical	34
3.3 El principio de audiencia electoral del sindicato como criterio básico de atribución de la representatividad sindical: las “elecciones sindicales” y su doble función institucional	36
3.4 El criterio alternativo y subordinado de irradiación de la representatividad sindical	39
3.5 Las categorías institucionales de la representatividad sindical: la mayor representatividad a nivel estatal y autonómico y la representatividad simple en ámbito específico	40
4 La caracterización dinámica de la práctica sindical en el sistema social	45
4.1 La sindicalización generalizada del sistema: una implantación sindical de base representativa (audiencia electoral) y no asociativa (afiliación sindical)	45
4.2 La composición de la pluralidad sindical y la corrección práctica de la dispersión orgánica: el proceso de concentración sindical y de “bisindicalización” en el ámbito del Estado	48
4.3 El relevante espacio representativo del sindicalismo nacionalista en determinadas comunidades autónomas	50

4.4	La caracterización ideológica del sindicalismo español contemporáneo	52
4.5	La revisión del modelo tradicional de las relaciones entre partido y sindicato y la unidad de acción de los sindicatos estatales más representativos.....	54
4.6	La concertación social y sus ciclos políticos	56
5	Conclusiones generales.....	58
6	Consideraciones críticas para el debate y propuestas alternativas de política legislativa	62
	Índice de Tablas	67
	Bibliografía	68

Siglas y abreviaturas

AA VV	Autores varios
AISS	Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales
CC OO	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CC AA	Comunidades autónomas
CE	Constitución Española
CEMSATSE	Convergencia Estatal de Médicos y Ayudantes Técnicos Sanitarios de España
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CGT	Confederación General de Trabajadores
CIG	Convergencia Intersindical Galega
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
CSI-CSIF	Central Sindical Independiente y de Funcionarios
CSUT	Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores
DLRT	Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo
ELA-STV	Eusko Langileen Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos
EOMF	Ley 50/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal
ET	Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores
FAI	Federación Anarquista Ibérica
FETICO	Federación de Trabajadores Independientes de Comercio
FSIE	Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza
IC	Intersindical Canaria
JORF	Journal Officiel de la Republique Française
LAB	Langile Abertzaleen Batzordeak (Comisiones de Trabajadores Patriotas)
LEBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
LET	Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores
LETA	Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo
LO	Ley Orgánica
LOE	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su reintegración social
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOLS	Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCE	Partido Comunista de España
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
TC	Tribunal Constitucional
UGT	Unión General de Trabajadores
USO	Unión Sindical Obrera

El sistema de relaciones sindicales en España: un balance general del marco jurídico y del funcionamiento de la práctica sindical en el sistema social

Manuel Carlos Palomeque López

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

El sistema de relaciones sindicales vigente en España descansa sobre un marco jurídico que viene determinado en sus rasgos esenciales por la Constitución. Se formaliza así, al más alto rango normativo del ordenamiento, un “modelo democrático” de relaciones colectivas de trabajo, heredero desde luego de nuestra rica tradición histórica, si se exceptúa naturalmente el traumático paréntesis de la dictadura franquista. El presente informe tiene por objeto, en consecuencia, la elaboración de un **balance general y sistemático**, al que siguen las oportunas **conclusiones**, de los ingredientes institucionales que lo componen en el presente, así como de su funcionamiento práctico dentro del sistema social. Para concluir, en fin, con algunas consideraciones críticas para el debate y **propuestas de política legislativa**.

El modelo constitucional arranca ciertamente de una base de sustentación unitaria y de un engranaje central acoplado a la misma. Es aquélla, la colocación de la libertad sindical de los trabajadores como derecho fundamental dentro del universo jurídico del Estado social y democrático de Derecho, que irradia su influencia como verdadero catalizador del conjunto. Y el mecanismo adaptado no es otro que la atribución a los sindicatos, resultantes del ejercicio de dicha libertad pública, de un papel institucional de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, que llevarán a cabo mediante la negociación colectiva, las medidas de conflicto y la participación institucional. A partir de este entramado básico entra en juego la configuración institucional de la representatividad sindical, a partir del principio de la audiencia electoral del sindicato como criterio esencial de atribución de la misma.

La práctica sindical muestra algunos rasgos consolidados dentro del sistema social. Uno, la “sindicalización” generalizada del sistema laboral, cifrada en una implantación sindical de base representativa (audiencia electoral) y no asociativa (afiliación sindical). Dos, la dis-

persión orgánica existente en un mapa sindical caracterizado por el pluralismo se corrige decididamente en la práctica a partir de la consolidación de un proceso de “concentración” sindical en unas pocas organizaciones y, de modo singular, de “bisindicalización” en el ámbito del conjunto del Estado. Tres, es relevante el espacio representativo que ocupa el sindicalismo nacionalista en determinadas comunidades autónomas (País Vasco y Galicia, de modo particular; también Navarra y Canarias), a las que limita por cierto su actividad estatutaria, para coexistir dentro de las mismas con las organizaciones territoriales de las grandes confederaciones de ámbito estatal. Cuatro, y en relación con la ideología de los sindicatos, son hegemónicas las organizaciones de “clase” y, por tanto, no meramente profesionales, frente a las que se definen como independientes o apolíticas, decididamente minoritarias dentro del panorama sindical en su conjunto. Quinto, la “autonomía sindical” de las organizaciones de trabajadores ha prevalecido finalmente sobre la relación tradicional de hermanamiento entre sindicatos y partidos políticos dentro del bloque de la izquierda, a la que ha seguido la implantación de un modelo pleno de “unidad de acción” entre los sindicatos estatales más representativos. Y seis, para verse estos últimos comprometidos, en fin, en procesos de concertación social que han superado varios ciclos políticos a lo largo del período democrático.

A la vista de la consideración sistemática y detallada del sistema de relaciones sindicales vigente en España, con especial consideración del marco jurídico de sustentación y del funcionamiento de la práctica sindical, este trabajo formula numerosas consideraciones críticas y presenta las siguientes propuestas alternativas de política legislativa:

- La promulgación de una “nueva ley” de huelga.
- Una nueva regulación legislativa simplificadora y promocional de la negociación colectiva en todo su conjunto.
- Y la promulgación de una norma legal sobre participación institucional de los sindicatos más representativos en el ámbito del Estado.

1. Sindicatos y sindicalismo en la historia contemporánea

1.1 Organizaciones e ideologías históricas (hasta la Guerra Civil)

El proceso de formación de una conciencia obrera propia, como núcleo solidario de los intereses de la clase trabajadora frente a los de la burguesía, y con ella de las bases del sindicalismo —esto es, del cuerpo de ideología, pensamiento teórico, estrategia y práctica colectiva elaborado históricamente por sindicatos y sociedades de resistencia—, no se inicia en España propiamente sino a partir de 1868 (Jover Zamora, 1952:13). Con anterioridad, tan sólo puede hablarse en consecuencia de antecedentes o, inclusive, de prehistoria del movimiento obrero. A esta condición habrá que referir, pues, la difusión de las principales tendencias del socialismo utópico, la formación de un cierto culturalismo proletario, la aparición de un asociacionismo obrero incipiente o, en fin, las episódicas acciones defensivas frente a las consecuencias de la industrialización y del maquinismo capitalistas. Así, la mayoría de los casos de destrucción de máquinas —“ludismo”— que se conocen en España durante las primeras décadas del novecientos son en realidad reacciones de artesanos o de trabajadores a domicilio contra la introducción de los métodos de organización fabril que les privaba de ocupación (Fontana, 1973:86).

La represión de la acción colectiva de los trabajadores se acomete en España, a partir del Código Penal de 1822, al amparo del tipo de maquinaciones para alterar el precio de las cosas: “los que se coaligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones serán castigados, siempre que la coligación hubiera comenzado a ejecutarse, con las penas de arresto y multa”. Y en términos semejantes, por cierto, los Códigos de 1848 y 1870. Estaba servida legalmente, así pues, la ilicitud penal de las sociedades obreras, así como de sus instrumentos de acción habituales, el pacto colectivo y la huelga.

Los años que transcurren entre 1868, en que se produce la “revolución de septiembre”, y 1875, andadura inicial de la Restauración, acotan en verdad el período decisivo de gestación y consolidación de la Federación Regional Española de la Primera Internacional (1870), que abre en el país las puertas a una nueva categoría histórica: el “proletariado militante” (Lorenzo, 1974:118). La libertad de asociación se reconocía por el Decreto-Ley de 20 de noviembre de 1868, semanas después de los hechos revolucionarios, san-

cionada luego por las Constituciones de 1869 y 1876, hasta llegar a la importante Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, que será el texto normativo a cuyo amparo se constituyan durante decenios las organizaciones de trabajadores (Alarcón Caracuel, 1975:14; de la Villa Gil, 1984:57 y ss.). No contará nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, hasta la Ley republicana de 8 de abril de 1932, con una norma legal específica para las asociaciones profesionales.

Sin perjuicio del nacimiento de las pioneras Sociedad Mutua de Protección de Tejedores de Algodón (1840) y Unión de Clases (1854), puede decirse que hasta 1888 no se produce en realidad el hecho culminante del período de cohesión del sindicalismo español. En efecto, en este año tenía lugar en Barcelona la celebración de un congreso obrero destinado a dotar al movimiento socialista –en 1879 se había fundado en Madrid el Partido Socialista Obrero Español, PSOE– de una estructura sindical propia. Tal habría de ser, ciertamente, el acto fundacional de la Unión General de Trabajadores (UGT). El congreso, que aceptaba la propuesta de Pablo Iglesias sobre el nombre de la organización, aprobaba la definición de principios y de objetivos de la misma. La UGT acordaba en 1890 que el día “primero de mayo” debería ser celebrado en lo sucesivo como fiesta de los trabajadores, siguiendo así la resolución adoptada en dicho sentido por la Segunda Internacional (1889).

El “anarcosindicalismo” se dotará asimismo, por su parte, de una estructura organizativa propia. Así, en noviembre de 1910 se creaba en Barcelona la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), que sentaba las bases de un movimiento sindical que propugnaba la lucha de masas y la huelga general revolucionaria. En el Congreso del madrileño Teatro de la Comedia (1919), la CNT se convertía en una organización ultrarrevolucionaria, que reafirmaba como objetivo último de su actividad el establecimiento del comunismo libertario. Frente a la actividad de las organizaciones sindicales revolucionarias, de la CNT de modo señalado, habrá de producirse durante las primeras décadas del siglo XX una oscura respuesta a esta situación desde bases pretendidamente obreristas, en las que sin embargo la presencia de intereses patronales y gubernamentales no dejaba de ser una constante cierta, cuando no su elemento propagador.

Es el caso, por lo pronto, del llamado “sindicalismo libre”, que se desarrollaba en España a partir de la crisis de la primera posguerra mundial, cuando en 1919 la clase patronal catalana decidía poner término al dominio del sindicalismo anarquista. En este año, se fundaba en Barcelona la Corporación General de Trabajadores-Unión de Sindicatos Libres, cuya historia se moverá en estos años a través de una “doble historia” de sus organizaciones, la oficial de manifiestos, asambleas y publicaciones propias, y la crónica negra en que se ven mezcladas sus actividades. A partir de 1920, los sindicatos libres llevarán a cabo las acciones terroristas que se suceden en la vida barcelonesa, desencadenando una represión constante contra militantes anarquistas. El asesinato del sindicalista Salvador Seguí en 1923 fue un hecho culminante. Con la Dictadura de Primo de Rivera, el sindicalismo libre se beneficiará de la persecución oficial de que será objeto la CNT,

encontrando pues dentro del Estado Corporativo el caldo de cultivo adecuado para su sostenimiento. En cambio, el advenimiento de la República llevará finalmente a la disolución de las organizaciones sindicales libres que, a pesar de todo, intentarán su reorganización tiempo después en el seno de alianzas antimarxistas con sectores del sindicalismo católico.

El papel desempeñado en la historia por el “sindicalismo católico” ha estado ligado, en gran medida, asimismo, a la asunción de plataformas obreras mediatizadas, cercanas al amarillismo en algunos casos. Los sindicatos católicos, se ha dicho así con rotundidad, han sido “sindicatos amarillos, armas patronales que, con buena o mala fe de sus protagonistas, que eso no se entra a discutir, sirvieron para combatir las organizaciones de la clase obrera, anulando parcialmente las conquistas por ésta conseguidas” (Castillo, 1977:13). A partir de 1890, se consolidaban los “círculos católicos obreros” y en 1919 se creaba la Confederación de Sindicatos Católicos, acontecimiento capital para la historia de este movimiento social, cuya incidencia debe ser buscada en el medio agrario, en torno a los intereses de trabajadores autónomos y de pequeños propietarios. Dentro del panorama sindical católico, hay que destacar excepcionalmente, como verdadera organización de clase, católica y socialista, la presencia a partir de su creación en 1911 de Euskal Langileen Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV), que llegará a convertirse en una fuerza sindical de implantación generalizada en el territorio.

La acción contra las sociedades obreras por parte de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), que instituía en 1926 la Organización Corporativa Nacional, no habría de dirigirse ciertamente hacia todas por igual. El sindicalismo revolucionario de la CNT sería así objeto de persecución reforzada, en medio por el contrario de una no oculta tolerancia estatal para con las formaciones obreras socialistas –Largo Caballero llegaba incluso al Consejo de Estado–. El Código Penal de 1928 completaba, por su parte, el aparato jurídico represor de las actividades obreras. Durante estos años, el movimiento confederal se va a debatir ideológicamente entre el revisionismo sindical, que proponía la definición del sindicato como organismo económico de clase, y la ortodoxia anarquista (Federación Anarquista Ibérica, FAI), que rechazaba la acción sindical por su vinculación al desarrollo capitalista. En abril de 1930, se producía al fin la legalización de la CNT y la reapertura de sus sindicatos.

Con la proclamación de la Segunda República (1931), PSOE y UGT habrán de constituir el soporte obrero de la conjunción republicano-socialista a lo largo del “bienio reformista” del régimen (1931-1933). En tanto que, durante el período de la coalición radical-cedista (“bienio negro”, 1934-1935), se consumaba la radicalización ideológica en el seno del socialismo, que se polarizaba en estos años en tres tendencias definidas –izquierdista o maximalista, centrista y reformista–. Desde 1931, el Partido Comunista de España (PCE), fundado diez años antes como consecuencia de una escisión en las filas socialistas, venía intentando la creación de una organización sindical bajo su influencia. Ello no fue posible, ciertamente, hasta la conferencia que tuvo lugar en Madrid en 1932,

constitutiva de la Confederación General del Trabajo Unitario (CGTU). Por otra parte, la polémica entre sindicalistas y anarquistas dentro de la CNT alcanzaba un nuevo episodio con el denominado “manifiesto de los treinta” (1931), documento que firmaba un número igual de militantes de la Confederación contra la FAI y su orientación extremista. Tras la expulsión de la organización de todos los “treintistas”, Ángel Pestaña fundaba el Partido Sindicalista (1933), en tanto que aquélla quedaba ya bajo el control de las principales figuras del anarquismo. La CNT subsistirá en clandestinidad durante el bienio negro republicano, hasta que el gobierno del Frente Popular (1936) permitió la reanudación de su actividad, que se apresta de nuevo a su práctica revolucionaria.

Las posiciones adoptadas por las distintas organizaciones obreras, políticas y sindicales, a lo largo de la Guerra Civil (1936-1939) respondieron realmente en cada caso a la particular manera de entender la naturaleza misma del conflicto en que estaba comprometida la República (binomio “guerra-revolución”). El movimiento anarquista (CNT, FAI) asumirá, por su parte, una interpretación revolucionaria del momento bélico, de la que son expresión directa las numerosas experiencias colectivistas y autogestionarias que, con resultados sociales y económicos diversos, y a veces compartidas con UGT, se desarrollaron en diversas zonas de la España republicana. Contra la idea de revolución social espontánea se manifestaron el PCE e importantes sectores del PSOE. Para los comunistas, la acción más revolucionaria era ganar la guerra y, de ahí, su apoyo al Gobierno, sus críticas al sistema de milicias y su oposición a la revolución agraria intentada por los sindicatos. El movimiento comunista va a soportar durante la guerra, por otra parte, el enfrentamiento ideológico en su seno entre PCE y POUM, cuyo punto culminante son los acontecimientos de mayo de 1937 con el asesinato de Andreu Nin y el exterminio del grupo trotskista.

La victoria “nacional” en la guerra conduce decididamente al desmantelamiento de las organizaciones obreras y los grupos políticos republicanos. Por un Decreto de 13 de noviembre de 1936, la Junta de Defensa Nacional, que asumía de modo provisional los poderes del Estado en el bando rebelde, había declarado ya fuera de la ley a los partidos y las agrupaciones políticas o sociales integrantes del Frente Popular.

1.2 El nacionalsindicalismo y la organización sindical del Estado franquista: la proscripción de la libertad sindical

El régimen político surgido a raíz de la victoria en la Guerra Civil de las fuerzas que llevaron a cabo la sublevación militar contra la Segunda República en 1936 —el Estado nacional-sindicalista— adquiere su propia cohesión de base ciertamente durante el mismo período bélico. El Fuero del Trabajo, que iba a ser declarado con posterioridad Ley Fundamental de la Nación, asienta ya en 1938, con el exceso retórico falangista inherente al momento, el programa económico y social, así como los principios inspiradores de la ordenación del trabajo, del futuro sistema político totalitario.

Ello no obstante, la institucionalización de la Dictadura tendrá, a partir de 1940, un carácter evolutivo mediante la promulgación sucesiva de las Leyes Fundamentales, desde la Constitutiva de las Cortes (1942) hasta la Ley de los Principios del Movimiento Nacional (1958). Superada así una primera etapa de autarquía económica y de aislamiento internacional, aquellos “años de vertical saludo e imperial lenguaje” (Goytisolo, 1985:33), el país iniciará durante los cincuenta una etapa de crecimiento económico a raíz de los planes de “estabilización” (1959) y de “desarrollo económico y social” acometidos en la década siguiente. La dirección política falangista del primer momento dejará paso en consecuencia a los sectores tecnocráticos del régimen, que impulsarán la activación económica y una cierta liberalización del mismo dentro de su continuidad institucional.

La Ley Orgánica del Estado (1967) vendría, por su parte, a “culminar la institucionalización del Estado nacional”, produciendo importantes modificaciones en las Leyes Fundamentales precedentes y consagrando una moderada apertura del conjunto. Con la muerte del general Franco (1975) y la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España se consumía a fin de cuentas la posibilidad de permanencia de una dictadura que había descansado en la aglutinación personal de las distintas fuerzas ideológicas integrantes del franquismo. La Ley para la Reforma Política (1977), última de las Leyes Fundamentales del sistema, habría de ofrecer a la postre el punto de partida del proceso de transformación política que se iniciará de inmediato, quedando abierto así, no sin severos interrogantes, un nuevo período de nuestra historia contemporánea, la denominada “transición democrática”.

El “modelo franquista” de relaciones de trabajo poseía una fundamentación ideológica sustancial que se articulaba a través de la doble formulación, positiva y negativa, de una misma noción de base: una concepción “armonizadora y comunitaria” de las relaciones entre el capital y el trabajo y, derivadamente, una “valoración negativa” del conflicto, que se percibe como una desviación patológica de las relaciones sociales. Los intereses contrapuestos que las partes de la relación laboral exhiben dentro del proceso de producción de bienes y servicios son reducidos, así pues, a un cuadro común de propósitos, sobre el que descansa la “concepción comunitaria” de la empresa.

El sistema se desarrollaba, por lo demás, a partir de una triple construcción institucional derivada de los principios básicos referidos.

A) El monopolio del Estado en la regulación laboral

El Estado, establecía ya en 1938 el Fuero del Trabajo, “fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas”. Quedaba asentado así, de modo terminante y desde el primer momento, el principio básico de “regulación heterónoma” de las relaciones laborales, cuyo instrumento normativo único a lo largo de veinte años se reservaba a las Reglamentaciones de Trabajo u Ordenanzas Laborales (Ley de 16 de octubre de 1942), regulaciones sistemá-

ticas por orden ministerial de las condiciones mínimas a que habían de ajustarse las relaciones laborales en las distintas ramas y actividades. Sólo a partir de 1958, y la entrada en vigor de la Ley de 24 de abril de este año sobre convenios colectivos sindicales, una negociación colectiva, desvirtuada por fuertemente intervenida —el convenio colectivo resultante adquiriría su eficacia normativa del acto de su aprobación por la Administración y no de una inexistente autonomía colectiva de los sujetos negociadores—, habrá de compartir con el Estado, pero siempre en un plano de subordinación normativa, la regulación de las condiciones de trabajo.

B) La proscripción de la libertad sindical y del sindicalismo de clase

La práctica sindical republicana será sustituida por un sistema de “sindicación obligatoria” a través de una organización unitaria y mixta (la Organización Sindical Española), que integraba obligadamente en su seno a empresarios y trabajadores, de carácter público y perteneciente al poder político. La legislación sindical de 1940 —Leyes sobre Unidad Sindical y de Bases de la Organización Sindical— vino a expresar normativamente los principios del Fuero del Trabajo inspiradores del sindicato vertical como corporación de derecho público bajo la dirección suprema del Estado: “unidad, totalidad y jerarquía”. La Ley Sindical (1971) establecía finalmente algunas novedades organizativas del sistema. Y la institución de los jurados de empresa, entidades de “armonía laboral” llamadas a “lograr la convivencia en el seno de la empresa”, creados en 1947, aun cuando no empezaran a funcionar sino a partir de 1953, actuarían realmente como representaciones profesionales en los centros de trabajo, paralelas a los “enlaces sindicales” de la organización vertical.

C) La supresión de la autotutela colectiva de los trabajadores

La declaración del Fuero del Trabajo, que consideraba retóricamente en su momento como delitos de “lesa patria” los “actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella”, sería llevada para “las huelgas de los obreros” a la tipificación legal de delito de sedición por el Código Penal de 1944, aun cuando el tipo pasase a ser de intención, con la consiguiente reducción del ámbito punitivo del precepto, en la reforma legislativa de 1965. A partir de 1962, y con extrema desconfianza ante las manifestaciones visibles del conflicto social —“anormalidad en las relaciones de trabajo” y “situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria” serán las expresiones al uso dentro de las motivaciones normativas— se regularán tan sólo los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de trabajo, quedando fuera de la lógica del sistema la aceptación de las medidas o actos de exteriorización del conflicto, como la huelga y el cierre patronal. La legalización ya en 1975 y por decreto-ley del llamado “recurso a la huelga” no pasaba de ser con todo una prueba más matizada, cuando el régimen político desaparecía, de la desconfianza postrera del sistema ante la exteriorización del conflicto de trabajo, ya que el ejercicio de la huelga se hacía depender de la superación de un cúmulo tal de obstáculos formales, que en modo alguno permitía suponer que se tratase de un verdadero derecho.

1.3 La reconstrucción del movimiento sindical durante la Dictadura

La instauración del Estado nacionalsindicalista supuso, ciertamente, la desarticulación radical del movimiento obrero. La legislación sobre responsabilidades políticas (1939), que confirmaba las medidas represivas adoptadas por la Junta de Defensa Nacional en plena guerra, declaraba fuera de la ley a “todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que (...) han integrado el llamado Frente Popular”. La dureza de la acción emprendida por el nuevo régimen contra las organizaciones obreras históricas, ilegalizadas e incautados todos sus bienes, fusilados o encarcelados sus dirigentes y militantes, había de conducir forzosamente a que sus maltrechos efectivos pasaran a radicar fuera del territorio nacional, operando en el interior únicamente reducidos núcleos clandestinos. Sólo a través de un proceso gestado con lentitud y dificultad extremas se asiste, a partir de 1960, al “resurgimiento” de la clase obrera organizada (Sartorius, 1975). Este proceso de reconstrucción, producido de la mano del desarrollo del sistema productivo y de la estructura social de la población, atravesará durante el franquismo por dos etapas temporales perfectamente delimitadas.

En una primera, comprendida entre el final de la guerra y los primeros años de la década de 1960, la lucha sindical clandestina es asumida por las centrales históricas del sindicalismo español (UGT y CNT), “las organizaciones disueltas y declaradas fuera de la ley al término de la guerra civil, que, reconstruidas por sus dirigentes en el extranjero, han seguido participando en el movimiento sindical internacional y, también en condiciones difíciles, han mantenido su presencia en España y desarrollado ciertas actividades en la clandestinidad, especialmente en las regiones de gran importancia industrial” (Organización Internacional del Trabajo, 1969:183). No faltarán durante este tiempo, así pues, acciones obreras combativas aunque esporádicas, como el movimiento reivindicativo de los metalúrgicos madrileños, la huelga textil de Cataluña, o la general del primero de mayo en Bilbao, todas ellas en 1947. O, también, la huelga de los tranvías de Barcelona en 1951 y, sobre todo, las huelgas mineras en Asturias en 1957.

Una segunda etapa, que se inicia a comienzos de los años sesenta, se caracteriza por el surgimiento de nuevas formas de organización sindical, que van a coexistir con las centrales históricas y la acción política de los partidos de izquierda clandestinos, el PCE principalmente. El acontecimiento más relevante es, sin duda, el nacimiento y desarrollo de las Comisiones Obreras (CC OO), movimiento sindical de base que rechaza el “verticalismo” oficial. El desarrollo de las “comisiones” se ajustará, como tenía ocasión de recordar su secretario general en su informe al primer congreso confederal de la organización (1978), al efectuar un balance histórico de la misma, a una triple fase, desde la “embrionaria” de los años cincuenta, pasando por la “más consciente” en que adquieren su permanencia diez años después, hasta su conversión final en una central sindical de clase, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Camacho Abad, 1978:8-9).

En sus orígenes, las “comisiones” surgen de forma espontánea e intermitente, con la negociación colectiva incorporada al sistema a partir de 1958 como factor desencadenante. La realidad mostraba la constitución de comisiones de delegados designadas por los trabajadores al margen del sindicato vertical con el propósito de apoyar la negociación de sus convenios. Se conocerá así, en la segunda mitad de los años cincuenta y en determinadas zonas industriales del país, la formación de comisiones de trabajadores *ad hoc*, con la finalidad exclusiva de activar la representación obrera para cada asunto. Tal es el caso, señaladamente, de la mítica comisión obrera de mineros elegida en la mina asturiana de La Camocha en 1958 (Sartorius, 1977:16-7). La conflictividad laboral generalizada que tendrá lugar durante los primeros sesenta iba a proporcionar sin duda el caldo de cultivo necesario para la expansión de las nuevas formas de representación de los intereses obreros en conflicto.

En 1966, puede decirse que las “comisiones” han adquirido ya una estructura organizativa permanente y sólida. En enero de este año ve la luz en Madrid, precisamente, el primer documento teórico del movimiento –Ante el futuro del sindicalismo–, verdadera declaración de sus principios que contiene dos líneas maestras de acción, a saber, la lucha en los centros de trabajo en favor de la mejora de las condiciones de los trabajadores y, en segundo término, la consecución de las libertades democráticas y en especial de los derechos sindicales. Las elecciones de septiembre de 1966 dentro del sindicato oficial marcarán desde luego un hito trascendental para las mismas, en cuanto decidían de modo estratégico –lo que habría de llamarse política del “entrismo”– participar en el proceso electoral con candidatos propios. Amén del éxito conseguido –el 40% de los candidatos elegidos en Madrid pertenecían a sus listas–, el acontecimiento les proporcionaría un excepcional instrumento propagandístico. A partir de 1967, sin embargo, el Tribunal Supremo iniciaba su doctrina condenatoria de la organización mediante la aplicación de los tipos penales de asociación ilícita y de propaganda ilegal (Bastida, 1986:178-180). Con todo, a finales del franquismo, Comisiones Obreras, movimiento sociopolítico de masas, reivindicativo, de clase, abierto, unitario, democrático e independiente, apoyado sobre el instrumento motor de la asamblea de trabajadores, respondía ciertamente a una composición ideológica plural, expresada a través de tres corrientes distintas: mayoritaria, minoritaria y unitaria.

También surgía en 1960 la Unión Sindical Obrera (USO), con el propósito de cooperar a la reconstrucción del nuevo movimiento obrero, a partir de las necesidades de la lucha en el interior en el ámbito de una nueva realidad económica. Se definía como una organización sindical anticapitalista, aconfesional, de orientación socialista, propugnadora de un sindicalismo de clase, democrático, unitario, autónomo respecto de los partidos políticos y autogestionario. Las centrales sindicales históricas desarrollarán su actividad, en fin, entre las dificultades de la extrema represión de primera hora, que recae principalmente sobre la CNT y su reconstrucción paulatina en clandestinidad. La UGT rompe, a partir de 1972, con la dirección en el exilio y se afirma de nuevo en el interior del país, asumiendo como objetivos mínimos la planificación democrática y el control obrero de la economía.

1.4 Transición democrática y “reforma sindical”

El día 20 de noviembre de 1975, en que fallece el general Franco y desaparece con él un régimen político de concentración personal de poder, abre las puertas en la historia española a la Monarquía de Juan Carlos I y a un nuevo proceso constituyente democrático. La opción entre continuismo, reformismo y ruptura, se habría de resolver decididamente en favor de la transformación del orden institucional a partir de la propia letra del mismo. Un proceso de cambio democrático que había de discurrir, ciertamente, a través de una triple etapa: desde la muerte de Franco hasta la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977), que asentaba las bases normativas para la transformación política y anunciaba la regulación por el Gobierno de las “primeras elecciones a Cortes”; desde la entrada en vigor de esta Ley hasta la celebración de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, a las que concurren ya legalizadas las principales fuerzas políticas de la izquierda; y, en fin, desde este momento hasta la promulgación de la Constitución de 27 de diciembre de 1978.

El comienzo de la Transición desencadenaba una magna movilización de las centrales sindicales en pos de la consecución de las libertades democráticas. En abril de 1976, se celebraba en Madrid el XXX Congreso de la UGT, primero que tenía lugar dentro del territorio nacional desde la conclusión de la guerra civil, en tanto la llamada a la unidad de acción del movimiento sindical cristalizaba meses más tarde en la constitución de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (1976), integrada por CC OO, UGT y USO y muy lejos desde luego de la unidad orgánica, que no prolongaría su andadura mucho tiempo, consumida por cierto por las disensiones internas (el debate sobre la permanencia de los cargos sindicales dentro del sindicato vertical como cuestión de fondo) que conducían al abandono de la organización por parte de UGT y con ella a la disolución de la misma. La unidad de acción sindical sería retomada en el futuro.

Por lo demás, durante el mes de julio de 1976 tenía lugar en Barcelona un acontecimiento trascendental para la configuración orgánica del movimiento sindical durante la Transición. Tal habría de ser, sin duda, la celebración de la Asamblea General de Comisiones Obreras, que decidía la transformación de este movimiento organizado en un “sindicato de nuevo tipo”, y con ella las bases de la futura Confederación Sindical de Comisiones Obreras (1978), que pasaba así, a través de un proceso de transición, del “movimiento a la organización, del bono a carnet, de las coordinadoras a los órganos de dirección” (Camacho Abad, 1978:9). Y en la Asamblea de Barcelona se encontrará, asimismo, el germen de la escisión que, algunos meses después, había de protagonizar la tendencia minoritaria de Comisiones, entonces derrotada, propugnadora de la formación de una gran central unitaria de trabajadores como alternativa inmediata. La escisión unitaria en el seno de Comisiones Obreras habría de conducir de modo paradójico, sin embargo, como consecuencia de los planes políticos divergentes de los partidos que la alimentaban, a la creación en 1977 de dos nuevas centrales sindicales que incrementaban de este modo la nómina de la pluralidad sindical del momento. Por un lado, la

Confederación de Sindicatos Unitarios de Trabajadores (CSUT), auspiciada por el Partido del Trabajo (PTE). Por otro, el Sindicato Unitario (SU), impulsado en este caso por la Organización Revolucionaria de Trabajadores.

El sindicalismo socialista protagonizaba, por su parte, durante el otoño de 1977, un intento de unificación no exento de tensiones. La proyectada fusión UGT-USO encontraba, sin embargo, la resistencia de importantes sectores de la segunda, que en realidad se encontraba prácticamente escindida entre partidarios y detractores de la fusión con UGT. Tras la celebración de un congreso extraordinario, convocado por la tendencia contraria a la fusión con UGT, en el que se reafirmaba la organización como un sujeto diferenciado, tan sólo una parte reducida de sus efectivos, es verdad que con su secretario general a la cabeza, pasaba a engrosar las filas de UGT. Asimismo, no tardarían en salir a la luz diversas organizaciones sindicales que coincidían en atribuirse el carácter de “independientes”, formadas por antiguos dirigentes de los sindicatos verticales. Es el caso, así pues, de la Confederación Española de Sindicatos Independientes, de la Confederación General de Trabajadores o, en fin, de la Confederación Democrática de Trabajadores.

Las elecciones sindicales celebradas durante los primeros meses de 1978, primeras habidas en un marco libre y democrático después de cuarenta años, confirmaban la implantación hegemónica del sindicalismo de clase frente al llamado independiente, en que los vestigios de la ya extinguida organización vertical eran sin embargo visibles. Comisiones Obreras obtenía en dicho proceso electoral nada menos que el 34,5% de los representantes de los trabajadores en las empresas (fueron elegidos un total de 193.112 representantes), en tanto que la Unión General de Trabajadores se hacía con el 21,7%, sentándose ya de este modo las bases prácticas de la “bisindicalización” que ha caracterizado nuestro modelo de representación sindical hasta el presente. Las candidaturas no sindicales apenas alcanzaban el 12,3% de los representantes elegidos y, en fin, no constaba afiliación sindical en el 18,1% de ellos.

Durante la Transición democrática se llevará a cabo, claro es, el proceso de desarticulación y liquidación del sindicalismo vertical y de su estructura orgánica, lo que eufemísticamente habría de llamarse desde los poderes públicos la “reforma sindical” e iba a girar en torno a un doble eje de actuación (Sastre Ibarreche, 1987:76-97). De entrada, la transformación de la estructura orgánica y funcional del sindicato vertical es acometida por el Real Decreto-Ley de 8 de octubre de 1976, mediante la creación de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS), que, con carácter de entidad autónoma de Derecho público, tendría a su cargo la dirección y la gestión de los servicios sociales y asistenciales que le fueron confiados, y en la que se integraba el personal funcionario sindical y el patrimonio de la Organización. Por Real Decreto-Ley de 2 de junio de 1977 se reconvierte dicho organismo, transfiriéndose sus unidades y servicios a la Administración del Estado y demás entidades públicas, de acuerdo con la naturaleza correspondiente a tales dependencias.

En segundo lugar, la Ley de 1 de abril de 1977, sobre regulación del derecho de asociación sindical, vendrá por su parte a asegurar la “protección legal de la libertad de asociación sindical de los trabajadores y empresarios” dentro del ejercicio de las “libertades propias de una sociedad democrática y teniendo en cuenta las convenciones internacionales”. A pesar de las críticas que esta norma legal tuvo que soportar (su propósito de “adaptación” del Fuero del Trabajo no dejó de merecer acusaciones de “verticalización de la reforma sindical” o de “subsistencia del verticalismo”), lo cierto es que la primera disposición dictada en su desarrollo, el Real Decreto de 22 de abril de 1977, sobre depósito de estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de aquélla, iba a posibilitar, como hecho de extraordinaria significación, la legalización de las centrales sindicales de clase, hasta entonces en situación de ilegalidad consentida. Este proceso normativo habría de completarse en los meses siguientes con la ratificación por España (1977) de los Pactos Internacionales de Naciones Unidas de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales (1966), así como de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87 (1948) y 98 (1949), sobre libertad sindical y negociación colectiva.

Con el objetivo de sustituir la “concepción intervencionista” imperante hasta entonces en la regulación de las relaciones laborales en el Derecho español por nuevos patrones normativos –“el nuevo marco político hacia el que aceleradamente discurre la nación aconseja una profunda reforma normativa”– inspirados en el principio de “liberalización de las relaciones de trabajo”, que facilitasen su homologación con los sistemas jurídicos europeos de nuestro mismo contexto cultural, el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, abordaba la regulación de la huelga, con el reconocimiento formal del derecho, aunque de la mano de una regulación en exceso restrictiva, y el conflicto colectivo, como cauce propio y separado de aquélla, amén de otras cuestiones relativas a la negociación colectiva y el despido por causas económicas.

La Transición habrá de conocer, asimismo, el origen y desarrollo de un singular proceso que caracterizará el sistema español de relaciones laborales durante los años siguientes: la denominada concertación social, cuya versión política inicial arrancaba de las acciones de saneamiento económico que el Gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria acordaban en los denominados Pactos de la Moncloa (octubre 1977). La Transición democrática desembocaba finalmente, a raíz de la conclusión de un período constituyente singular, en la promulgación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, que abre las puertas en la historia del país a un nuevo período político, en el que nos encontramos en el presente: la Monarquía parlamentaria.

2. El sistema constitucional de relaciones sindicales

2.1 La ordenación constitucional de las relaciones sindicales

La Constitución Española diseña ciertamente un modelo democrático de relaciones laborales, articulado sobre el reconocimiento de la libertad sindical como derecho fundamental y el juego pleno de la autonomía colectiva, que rompe decididamente con el sistema precedente, autoritario y configurado desde el poder normativo del Estado. Efectivamente, al propio tiempo que deroga de modo expreso las Leyes Fundamentales del Estado franquista, el Fuero del Trabajo entre ellas, y con él la base de sustentación de todo el orden laboral anterior, España queda constituida en “un Estado social y democrático de derecho”, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (art. 1.1 CE).

El sistema constitucional de relaciones de trabajo, desarrollado por importantes normas legislativas, se construye sobre una triple base de sustentación:

- 1^a. Una **concepción dialéctica** de las relaciones de trabajo y consiguiente asignación al conflicto de intereses (“cuya legitimidad general ampara el texto constitucional”, TC 120/1983 y 94/1995) de un papel funcional dentro del sistema institucional. Se parte, así pues, de la noción de que los trabajadores asalariados y los empresarios son portadores de intereses diferenciados que se encuentran en contraposición o conflicto estructural y que justamente el ordenamiento jurídico laboral se propone canalizar.

De cuya noción derivan coherentemente dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, la definición constitucional (o legislativa) de los sujetos colectivos habilitados para la representación y defensa de los intereses diferenciados de las partes de la relación de trabajo. Tales son los sindicatos de trabajadores, que “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE), cuya creación es posible en virtud del ejercicio del derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE) y los órganos (de creación legal) de representación unitaria y colectiva de los trabajadores en las empresas (delegados de personal y comités de empresa, LET) y de los funcionarios en las Administraciones públicas (delegados y juntas de personal, LEBEP). Y, del lado de los empresarios, las asociaciones empresariales, que asimismo “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE), constituidas en este caso a partir del ejercicio del derecho de asociación (art. 22.1 CE). Y, en segundo, la atribución constitucional de

los derechos de conflicto básicos. Se reconoce de este modo el derecho de huelga de los trabajadores “para la defensa de sus intereses” (art. 28.2 CE), así como el derecho genérico de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE).

- 2ª. La consideración de la **autonomía colectiva**, o poder autónomo que comparten los trabajadores y los empresarios a través de sus representantes para la autorregulación de sus intereses respectivos, como pieza central del sistema normativo. El modelo de ordenación jurídica de las relaciones laborales resultante de la Constitución descansa de modo esencial, así pues, sobre la función reguladora de las condiciones del contrato de trabajo que los trabajadores y los empresarios llevan a cabo en virtud de su autonomía colectiva. “La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios” (art. 37.1 CE), y “los convenios colectivos, como resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva” (art. 82.1 LET).
- 3ª. El entendimiento de la **intervención promocional** del Estado como noción de cierre del sistema. La autonomía del modelo de relaciones laborales propio de la Constitución postula, pues, un repliegue en la intervención reguladora por parte del Estado. Si bien, en modo alguno ello significa la ausencia de intervención pública. El papel del Estado en el sistema democrático de relaciones de trabajo no desaparece, sino que, antes bien, transforma su sentido. Ya no regulará de modo directo las condiciones a que han de ajustarse las relaciones de trabajo, misión que corresponde prioritariamente ahora a la autonomía y la negociación colectivas, pero sí asumirá una doble e insustituible función: la definición general del sistema institucional a través de la Constitución y su desarrollo legislativo; y la promoción de los derechos y libertades reconocidos por la norma constitucional.

El modelo de relaciones laborales en juego exige, por lo tanto, una intervención de sostenimiento y promoción por parte del Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), que no sólo no es incompatible con las claves autónomas del sistema, sino que se erige en elemento caracterizador de la sociedad democrática. Así pues, como reconoce el artículo 9.2 CE, corresponde a los poderes públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. La intervención promocional del Estado, que se predica naturalmente para la totalidad de las relaciones sociales y jurídicas, adquiere desde luego un papel reforzado en el ámbito de las laborales.

Y, en fin, la constitucionalización de las bases del **sistema económico**, a partir del derecho a la propiedad privada de los medios de producción (art. 33 CE) y de la garantía ins-

titucional de la “libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” (art. 38 CE), se lleva a cabo ciertamente en medio de importantes límites o condiciones que la propia norma básica impone en consonancia con los requerimientos de la cláusula de Estado social y democrático de derecho: las exigencias de la “economía general” (art. 38 CE); la subordinación de la riqueza del país, en sus distintas formas y cualquiera que fuere su titularidad al “interés general” (art. 128.1 CE); el reconocimiento de la “iniciativa pública” en la actividad económica (art. 128.2 CE); las exigencias, en su caso, de la “planificación económica” para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (arts. 38 y 131 CE). En realidad, el modelo constitucional resultante en la materia, basado en los principios de coexistencia económica y de economía mixta, rompe decididamente con el esquema de la subsidiariedad del Estado propugnado por el capitalismo clásico.

2.2 La función constitucional del sindicato

La noción constitucional de sindicato, como organización permanente de trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses (art. 7 CE), frente a los empleadores y los poderes públicos, reposa ciertamente sobre tres elementos definitorios:

- 1º. El sindicato es una organización constituida e integrada, de modo exclusivo y excluyente, por **trabajadores asalariados** o por cuenta ajena, quienes ocupan una posición estructural homogénea dentro del proceso de producción de bienes y servicios –aportación de trabajo a cambio de retribución– y de la estructura social. No son por ello sindicatos, técnicamente, las organizaciones de empresarios, ni las mixtas de empresarios y trabajadores –a las que el franquismo atribuyó este carácter de manera abusiva e interesada–, ni las de estudiantes o de cualesquiera otros sujetos, a cuyas asociaciones el lenguaje coloquial no deja de aplicar, en ocasiones, extensiva e impropriamente, el calificativo de sindicales. Otra cosa es, con todo, las “asimilaciones” que, para supuestos equiparables materialmente –desde un punto de vista social y económico, que no jurídico– a los trabajadores asalariados, y a los efectos de su autotutela voluntaria, lleva a cabo el ordenamiento jurídico –funcionarios públicos, trabajadores autónomos no empleadores–.
- 2º. El sindicato se constituye para la **autotutela colectiva** de los intereses generales del trabajo asalariado, es decir, en términos constitucionales, para “la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE). Los sindicatos son, así pues, “formaciones sociales con relevancia constitucional” (TC 18/1984), a los que la norma suprema reconoce el carácter de “organismos básicos del sistema político” (TC 11/1981), de “componentes básicos o instituciones esenciales del sistema constitucional español” (TC 101/1996). En tanto que “piezas económicas

y sociales indispensables” para la defensa colectiva del trabajo asalariado, los sindicatos no son “únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados” y, por ello, su función no es sólo “la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación de Derecho privado” (TC 70/1982, 197/1990, 217/1991 y 210/1994).

No toda organización de trabajadores asalariados es, por lo tanto, en atención a los objetivos que persigue, un sindicato. Ni siquiera lo es técnicamente aquella organización que, reputada de sindical por sus propios promotores, asume sin embargo fines diversos –incluso contrarios– de la representación y tutela de los intereses de los trabajadores. Son los llamados “sindicatos amarillos”, dominados por un empresario u organización patronal, o por la Administración pública, o sostenidos económicamente por éstos, cuyo fomento es considerado por la legislación internacional un acto de injerencia ilícita sobre la libertad sindical (OIT, Convenio 98). Los trabajadores pueden constituir naturalmente asociaciones de carácter cultural, deportivo, asistencial, o de cualquier otra índole, que sin embargo no tienen la consideración de sindicatos por carecer del elemento funcional que es propio de la organización sindical. Los sindicatos, así pues, “se hallan objetivamente en una posición dialéctica de contrapoder respecto de los empleadores” y la defensa de sus objetivos “no se basa en fórmulas de composición de intereses o de colaboración, sino de autodefensa” (TC 134/1994 y 94/1995).

- 3º. El sindicato es, finalmente, una **asociación permanente** de trabajadores, organización que frente a las formas históricas de la coligación o los modelos alternativos de carácter asambleario asegura al sujeto sindical su verdadera plenitud funcional e independencia. En la sociedad industrial desarrollada la estructura asociativa ha llegado a ser, en consecuencia, la forma privilegiada de configuración orgánica del sindicato. Más aún, se ha asistido a una confusión conceptual entre sindicato –sujeto sindical con independencia de su forma organizativa– y sindicato-asociación –forma organizativa singular–. Se ha reservado así, a través de una peculiar sinécdoque, la denominación de sindicato para la asociación sindical, en tanto que los ordenamientos jurídicos han confiado con exclusividad la categoría de sindicato a su forma asociativa, que no en balde se articula jurídicamente a través de la libertad sindical como derecho singular de asociación sindical.

El sindicato no ha dejado de ser hasta ahora, con todo, un instrumento caracterizador de las sociedades de capitalismo industrial. Es quien, por exigencias de la cláusula de Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE) y del compromiso de los poderes públicos en favor de la efectividad sustancial de la libertad y de la igualdad de los individuos y los grupos sociales (art. 9.2 CE), es llamado constitucionalmente a “la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales” de los trabajadores (art. 7 CE), erigiéndose por ello en verdadero “sujeto político” dentro del esquema institucional del Estado (Palomeque López, 1980:551-575). Aunque es verdad también que la forma asociativa

constitucionalizada del sindicato acepta en su seno la trascendental exigencia constitucional de que la “estructura interna y funcionamiento” de los sindicatos “deberán ser democráticos” (art. 7 CE).

La determinación de la “función” del sindicato ha girado tradicionalmente en torno a la relación dialéctica entre actividad económica, o económico-profesional, frente a actividad política del sujeto sindical. De este modo, se ha querido hacer de la “lucha económica” el ámbito propio y excluyente de la actividad sindical. La asunción por parte de las organizaciones sindicales de un papel político propio se habría de convertir con el tiempo, sin embargo, en un fenómeno extendido y común a los países industrializados. El objetivo del sindicato ha llegado a ser así, cada vez en mayor medida, y sin relegar por ello su óptica reivindicativa tradicional, el sistema político en su conjunto. El sindicato accedía de este modo a ámbitos de actuación relacionados con la sociedad en general –concertación social, legislación negociada–, confiados tradicionalmente al quehacer de otros sujetos de la democracia política, confirmando su carácter de verdadero sujeto político, de interlocutor institucional de los poderes públicos que pretendía un nuevo papel en la constitución material del Estado. La práctica economicista que el sindicato había convertido en pauta general a partir de la reconstrucción llevada a cabo durante la segunda posguerra mundial resultaba a todas luces estrecha, décadas después, en relación con la problemática general que el desarrollo capitalista planteaba a las clases trabajadoras y a sus organizaciones.

El “componente político” general es, en fin, inherente a la actividad del sindicato, en la medida en que la contraposición de intereses entre el capital y el trabajo asalariado no se reduce al ámbito de las relaciones industriales, sino que, por el contrario, informa todos los aspectos de la sociedad en su conjunto y es portadora por ello de una significación política originaria. De otra parte, el Estado no se limita ya en la sociedad capitalista avanzada a ser mera organización política de la misma, sino que pasa a implicarse de modo principal en su organización económica. En la medida en que las relaciones de producción ya no incumben de modo exclusivo a los particulares, quedará así sustancialmente modificado uno de los postulados tradicionales del Estado liberal, cual es la separación entre la política y la economía, entre la esfera pública y la esfera privada.

“Los sindicatos de trabajadores [...] contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE). Tal es, como se sabe, la formulación constitucional destinada a la importante cuestión de la determinación de la función institucional que se atribuye al sindicato, dentro de la cual es precisamente la expresión normativa “intereses económicos y sociales” que son propios de los trabajadores, y por ende de los sindicatos que los representan, la fórmula que acota los términos del problema. Cuantos intereses, pues, (doblemente adjetivados de “económicos” y “sociales”) atañen a los trabajadores y ellos mismos definen de modo legítimo. Desde luego, los intereses que derivan directamente del intercambio de trabajo por salario en la empresa. Pero también los resultantes de la condición de los trabajadores como miem-

bros de la sociedad, cifrados en sus preocupaciones ciudadanas y medioambientales, de mejora de la calidad de vida y de acceso a la cultura y al ocio, etc. Lo que supone, a fin de cuentas, el reconocimiento constitucional del papel del sindicato como “agente contractual”, al propio tiempo que como “sujeto político”. Por eso es llamado por la Constitución para el “asesoramiento y colaboración” en los proyectos gubernamentales de planificación democrática de la actividad económica (art. 131.2 CE) y demás misiones de “participación política” que afectan al bienestar general de los ciudadanos.

El sistema constitucional en su conjunto establece desde luego una separación funcional tajante entre “sindicato” (art. 7 CE) y “asociación profesional” (art. 52 CE), de acuerdo con la naturaleza diversa de los intereses que a cada una de estas organizaciones compete representar. Así, por ejemplo, el artículo 127.1 CE, luego de prohibir a jueces, magistrados y fiscales en activo la pertenencia a sindicatos, no duda en encomendar al legislador ordinario el establecimiento del “sistema y modalidades de asociación profesional” de los mismos. Para la lógica constitucional, un sindicato y una asociación profesional son institutos diversos, también sus objetivos y fines respectivos, hasta el punto de que los “sindicales” no se juzgan concordantes, por no exclusivamente económicos y profesionales se ha de entender (de haber sido así la prohibición constitucional hubiera sobrado), con el quehacer profesional de los funcionarios pertenecientes a las carreras judicial y fiscal.

2.3 La libertad sindical como pieza central del sistema

La libertad sindical, el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, así como el derecho de los sindicatos al ejercicio libre de las funciones de defensa de los intereses del trabajo asalariado, constituye, ciertamente, una de las piezas fundamentales del sistema de relaciones laborales propio del Estado social y democrático de derecho. La Constitución configura la libertad sindical como un derecho fundamental, merecedor por lo tanto del nivel superior de protección y garantía previsto para estos derechos y libertades públicas (art. 53.2 CE). La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), contiene, por su parte, en desarrollo del artículo 28.1 CE, y a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 98/1985, la regulación legislativa de la libertad sindical.

El alcance genérico de la formulación constitucional (“todos tienen derecho a sindicarse libremente”, art. 28.1 CE), proveniente desde luego de la incorporación del pronombre “todos” a la estructura gramatical de la norma, es objeto de especificación legislativa. Así, de acuerdo con la Ley Orgánica, son “todos los trabajadores” (y sólo ellos) quienes tienen el “derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales” (art. 1.1 LOLS). Que la titularidad y el ejercicio de la libertad sindical se atribuya a los trabajadores por cuenta ajena no impide, por otra parte, que el

sistema normativo contemple razonablemente determinados supuestos de “inclusión” en la titularidad del derecho de otras categorías de sujetos afines, sin perjuicio claro es del régimen de “exclusiones” previsto en la materia por la propia Constitución. La titularidad de la libertad sindical está atribuida legalmente, así pues, a los siguientes sujetos:

A) Trabajadores por cuenta ajena o asalariados

La Ley acoge al respecto una acepción “material” y no formal de trabajador asalariado, esto es, todo sujeto que, con independencia de la naturaleza técnica de la relación jurídica de cobertura, lleva a cabo una prestación de servicios retribuidos (art.1.2 LOLS). Por lo tanto, se consideran trabajadores, a efectos de la titularidad y el ejercicio de la libertad sindical: 1) los trabajadores por cuenta ajena en sentido técnico-jurídico formal, “aquellos que sean sujetos de una relación laboral” (art. 1.2 LOLS); y 2) los funcionarios públicos, sujetos de una “relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas” (art. 1.2 LOLS). La noción de “trabajadores” comprende, además, en atención a su condición laboral pasada o potencial y aun cuando con una limitación del derecho de fundación, a quienes hayan cesado en su actividad o no hayan accedido todavía a ocupación efectiva (trabajadores parados, incapacitados y jubilados) (art. 3.1 LOLS).

B) Trabajadores autónomos no empleadores

Los trabajadores por cuenta propia, autónomos o independientes, “que no tengan trabajadores a su servicio”, es decir, que no sean al propio tiempo empresarios (autopatronos), “podrán afiliarse a las organizaciones sindicales” legalmente constituidas, “pero no fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares”, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica (arts. 3.1 LOLS y 19.1 LETA). El sentido de esta inclusión constitutiva dentro del ámbito subjetivo de la libertad sindical no es otro, ciertamente, que la posición socioeconómica (no jurídica) semejante, que exhiben trabajadores asalariados y autónomos no empleadores. Lo que, sin duda, justifica legalmente un tratamiento normativo que en último término “orienta el derecho de los trabajadores autónomos para defender sus intereses o hacia su integración en los sindicatos de trabajadores o (...) hacia la constitución de asociaciones al amparo de la legislación específica” (TC 98/1985).

C) Sindicatos de trabajadores

La libertad sindical comprende, asimismo, el derecho de los sindicatos “a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas” (art. 28.1 CE). De este modo, y después de haber mencionado los derechos sindicales de titularidad individual, la Constitución contempla el denominado plano o contenido “colectivo” de la libertad sindical, integrado por el conjunto de derechos de que son titulares las propias organizaciones sindicales en el ejercicio de su función de defensa de los intereses de los trabajadores (art. 2.2 LOLS).

El sistema constitucional contiene, al propio tiempo, determinadas **exclusiones de la titularidad** de la libertad sindical respecto de otras tantas categorías de funcionarios públicos:

- 1ª. Los miembros de las fuerzas o institutos armados y demás cuerpos sometidos a disciplina militar, que “quedan exceptuados del ejercicio de este derecho” (art. 1.3 LOLS). La LOLS optaba así por la más restrictiva de las opciones constitucionalmente posibles: “la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar” (art. 28.1 CE). La noción determinante de este supuesto de excepción es así, decididamente, la naturaleza o carácter “militar” de las fuerzas, institutos o cuerpos en cuestión y no su condición armada. Por lo que, de acuerdo con este criterio, son sujetos excluidos de la titularidad de la libertad sindical: 1) los “militares profesionales” de las Fuerzas Armadas (arts. 8.1 CE y 10 LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional), que pueden adquirir la condición de militares de carrera, militares de tropa y marine-ría; 2) los miembros de la “Guardia Civil”, instituto armado de naturaleza militar (arts. 9 b) LOFCS y 23 LO de la Defensa Nacional citada). Por lo demás, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, atribuye a los guardias civiles el derecho a “asociarse libremente y a constituir asociaciones (...) para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales” (art. 9.1), aun cuando las mismas “no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos” (art. 9.5).

El derecho de sindicación de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad que no tengan carácter militar (cuerpos de policía del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales) “se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos” (art. 1.5 LOLS). Y la “normativa específica”, que no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, consagra la naturaleza civil o no militar de los mismos (salvo en el caso de la Guardia Civil), estableciendo de este modo las “peculiaridades singulares” del régimen de asociación sindical de tales funcionarios.

- 2ª. Los funcionarios integrantes de la carrera judicial y del ministerio fiscal (jueces, magistrados y fiscales), que “no podrán pertenecer a sindicato alguno mientras se hallen en activo” (art. 1.4 LOLS). En este caso, y a diferencia del supuesto precedente, la solución legislativa (de exclusión de la titularidad y ejercicio de la libertad sindical) no hace sino reproducir la prohibición contenida en el artículo 127.1 de la Constitución, que la adopta de modo directo, sin aplazarla o diferirla al legislador. El ejercicio del derecho de “asociación profesional” de los jueces, magistrados y fiscales, es objeto de regulación de modo separado en los artículos 401 LOPJ y 54 EOMF, respectivamente.

La libertad sindical es, en razón a su contenido, un derecho complejo o genérico, integrado a su vez por el conjunto de derechos y facultades que identifican o hacen reconocible el ejercicio del mismo. Dentro de este entramado plural de situaciones jurídicas que componen el contenido de la libertad sindical y en atención al sujeto titular de cada derecho, es posible distinguir así un doble plano:

- a) La **libertad sindical individual**, plano o contenido individual de la libertad sindical, comprende el conjunto de derechos de que son titulares los trabajadores individualmente considerados –cada trabajador–, los de fundación de sindicatos, de afiliación a un sindicato –y libertad sindical negativa– y de actividad sindical básicamente (art. 28.1 CE).

La libertad sindical comprende, inicialmente, el derecho de los trabajadores a **fundar sindicatos** sin autorización previa, así como el derecho a suspenderlos o extinguirlos por procedimientos democráticos (arts. 28.1 CE y 2.1 LOLS). Este derecho se basa, así pues, en el principio de control jurisdiccional y no administrativo de su ejercicio, en la medida en que la intervención administrativa en el procedimiento de fundación del sindicato se configura únicamente como exigencia de publicidad, quedando relegada al trámite indispensable del depósito de los estatutos sindicales. Comprende también el derecho de afiliación al sindicato de su elección, con la sola condición de observar los estatutos del mismo, y a separarse del que estuviese afiliado (arts. 28.1 CE y 2.1. LOLS), o “libertad sindical positiva”; y el derecho a **no ser obligados a afiliarse** a un sindicato (arts. 28.1 CE y 2.1. LOLS), o “libertad sindical negativa”. Asimismo, el derecho a la **actividad sindical** (art. 2.1 LOLS), al ejercicio libre de la acción sindical, dentro y fuera de la empresa, y, por lo tanto, a adherirse y participar en las actividades lícitas promovidas por los sindicatos. Y, por último, los trabajadores cuentan con una **garantía de indemnidad** en la materia, esto es, el derecho a no sufrir por razón de su afiliación o actividad sindical consecuencias negativas o menoscabo en su situación profesional o económica en la empresa.

- b) La **libertad sindical colectiva**, plano o contenido colectivo de la libertad sindical, comprende cuantos derechos corresponden, no ya a los trabajadores individuales, sino a los sindicatos constituidos, reconducibles al genérico de desempeñar libremente el papel y las funciones que la Constitución les reconoce en la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores. Este plano de la libertad sindical es contemplado de forma limitada, sin embargo, por el artículo 28.1 CE, que se refiere tan sólo en este caso al derecho de federación nacional e internacional (“el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas”), por más que el ejercicio libre de la actividad de los sindicatos, sin otra condición que el respeto a la Constitución y a la ley, venga asegurado por el propio artículo 7 CE.

La libertad sindical colectiva comprende pues –distribuidos entre un “contenido esencial” o “núcleo mínimo e indisponible” de derechos, y un “contenido adicional”, integrado por los derechos y facultades atribuidos por normas infraconstitucionales expresivos de “ventajas y posibilidades complementarias”, TC 9/1988, 173/1992, 281/2005–, los siguientes derechos de los sindicatos (art. 2.2 LOLS): 1. **Autoorganización**, o derecho a proveerse libremente de su propia organización interna. Se concreta, en particular, en el derecho de los sindicatos a “redactar sus estatutos y reglamentos”, así como a “organizar su administración interna” [art. 2.2 a) LOLS]. En todo caso, la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos “deberán ser democráticos” (art. 7 CE). 2. **Federación**, o derecho de constitución de organizaciones sindicales complejas (federaciones y confederaciones sindicales), en los ámbitos nacional e internacional, así como de “afiliarse a ellas y retirarse de las mismas” [art. 2.2. b) LOLS]. 3. **Igualdad de trato**, o derecho a no ser tratados de forma discriminatoria por los poderes públicos. La discriminación se produce, así pues, “cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida” (TC 20/1985, 39/1986, 7/1990 y 183/1992). 4. **Libre ejercicio de la actividad sindical** (art. 7 CE, “dentro del respeto a la Constitución y a la ley”) y, correlativamente, derecho a la no injerencia de la Administración en la actividad de los sindicatos. La LOLS establece en este sentido el derecho de las organizaciones sindicales a “organizar sus actividades” [art. 2.2 a)], a “formular su programa de acción” [art. 2.2 a)] y a “no ser suspendidas ni disueltas, sino mediante resolución firme de la autoridad judicial, fundada en incumplimiento grave de las leyes” [art. 2.2 c)].

Los sindicatos tienen derecho, en fin, dentro del libre ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella [art. 2.2 d) LOLS], a “ejercer aquellas actividades que permitan la defensa y protección de los propios trabajadores” (TC 40/1985), esto es, a realizar las “funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer” (TC 70/1982). Este derecho a la “actividad sindical” comprende en particular: 1) el derecho a la negociación colectiva, atribuido a todos los sindicatos legalmente constituidos para hacer efectiva la igualdad constitucional, sin perjuicio claro es de la legitimación reconocida sólo a algunos, cuando se trata de negociar convenios colectivos de eficacia personal general; 2) el derecho de huelga, por lo que se refiere a la convocatoria o llamada a la misma, de acuerdo con el régimen legal establecido; 3) el derecho al planteamiento de conflictos individuales y colectivos; 4) el derecho de presentación de candidaturas para la elección de órganos de representación de los trabajadores en las empresas y de los funcionarios en las Administraciones públicas; 5) el derecho de reunión sindical o de celebración de reuniones a las que concurran los afiliados del sindicato que les convoque; y 6) el derecho a la protección de la actividad de los representantes sindicales, en cuanto asegura precisamente el desarrollo de la misma.

2.4 La negociación colectiva en la acción de los sindicatos

La negociación colectiva laboral, esto es, el proceso formalizado de diálogo entre representantes de los trabajadores y de los empresarios encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de las condiciones a que han de ajustarse los contratos de trabajo –y, en general, las relaciones entre los sujetos negociadores– en un ámbito de actividad económica y territorial determinados, constituye, sin duda, el “medio primordial” de acción de los sindicatos de trabajadores (TC 73/1984). Resulta “inimaginable” por ello que, sin la negociación colectiva de condiciones de trabajo, los sindicatos puedan desarrollar de modo eficaz la función constitucional que se les atribuye (TC 107/2000).

“La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios” (art. 37.1 CE). De este modo, el derecho constitucional a la negociación colectiva, que forma parte, como se sabe, del contenido esencial de la libertad sindical colectiva [art. 2.2. d) LOLS], atribuye a sus titulares –las representaciones de trabajadores y empresarios– un poder normativo propio, una verdadera “garantía institucional” de reserva de autonomía colectiva, que coexiste con el del Estado dentro del sistema de fuentes en la ordenación jurídica de las relaciones de trabajo.

La ley de garantía de la negociación colectiva exigida constitucionalmente (art. 37.1 CE) no es otra, por cierto, que el título III de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), “de la negociación y de los convenios colectivos” (arts. 82 a 92), integrado en una disposición legal que se ocupa también de otros contenidos institucionales, como el contrato de trabajo y la representación unitaria de los trabajadores en la empresa. Con todo, esta disciplina legislativa, vigente en la actualidad no sin alguna modificación de detalle, dista desde luego de haber profundizado en las posibilidades constitucionales de una auténtica regulación garantista y promocional de la negociación colectiva, diseñando por el contrario un modelo de contratación rígido y legalista, además de complejo y harto dificultoso en sus procedimientos –reglas sobre estructura y ámbitos de negociación, legitimación para negociar, constitución de la comisión negociadora o, entre otros aspectos, concurrencia de convenios–.

Que la ley haya de garantizar también la “fuerza vinculante de los convenios” (art. 37.1 CE) significa, por su parte, de acuerdo con la interpretación constitucional de la expresión y sin dejar de reconocer por ello su notable ambigüedad, el reconocimiento de la “eficacia normativa” del pacto colectivo, esto es, de su carácter de norma creadora de derecho objetivo y, en cuanto tal, de fuente del ordenamiento jurídico, que postula su obligatoriedad directa y automática, sin necesidad de acto alguno de incorporación contractual. Así, “la garantía constitucional de fuerza vinculante implica, en su versión primera y esencial, la atribución a los convenios colectivos de una eficacia jurídica en virtud

de la cual el contenido normativo de aquéllos se impone a las relaciones individuales de trabajo incluidas en sus ámbitos de aplicación de manera automática, sin precisar el auxilio de técnicas de contractualización ni necesitar el complemento de voluntades individuales” (TC 58/1985). Así también, “el convenio colectivo, en cuanto tiene valor normativo y se inscribe en el sistema de fuentes, ha de someterse a las normas de mayor rango jerárquico” (TC 177/1988). O, en fin, “el sistema de negociación colectiva (...) presupone, por esencia y conceptualmente, la prevalencia de la voluntad colectiva sobre la voluntad individual de los afectados por el convenio”, ya que “de prevalecer la autonomía individual de los trabajadores sobre la autonomía colectiva plasmada en un convenio (...) quebraría el sistema de negociación colectiva configurado por el legislador cuya virtualidad viene determinada por la fuerza vinculante de los convenios constitucionalmente prevista” (TC 105/1992).

De la propia Constitución no se deriva de modo necesario, pero es claro que tampoco se veta, la existencia de una pluralidad o tipología diferenciada de convenios resultantes de la negociación colectiva. Sólo cuando la LET acota privilegiadamente un régimen determinado de convenio colectivo, de eficacia personal general, que no agota por restringido la fórmula constitucional, y cuando equipara a los convenios colectivos otras figuras convencionales próximas, es evidente que se abre la puerta a modalidades diferentes de pactos, que se asientan jurídicamente en nuestro sistema de negociación cuando se pone en relación el modelo de negociación colectiva configurado por la LET con el artículo 37.1 CE.

Así pues, el convenio colectivo regulado por la LET restringe de modo considerable las opciones negociadoras que se derivan del artículo 37.1 CE. A una legitimación convencional amplia –representantes de los trabajadores y empresarios– y una eficacia personal del convenio no especificada –general o limitada–, propios ambos ingredientes de la fórmula del artículo 37.1 CE, la LET opone un convenio colectivo que reposa sobre una legitimación negocial restringida (arts. 87 y 88) y una eficacia personal general (art. 82.3). Lo que lleva de modo inevitable a entender que el régimen estatutario de negociación colectiva, definido y regulado por la LET, si constitucional, y la presunción de constitucionalidad ha de ser tenida en cuenta, debe coexistir necesariamente con las demás posibilidades negociadoras resultantes de la Constitución –legitimación negocial amplia y eficacia personal limitada del convenio–. Por lo que, la “legítima opción legislativa a favor de un convenio colectivo dotado de eficacia personal general (...) no agota la virtualidad del precepto constitucional” en la materia (TC 73/1984).

Por lo demás, en dos ocasiones otros tantos preceptos de la LET reconocen de modo implícito la virtualidad de otros convenios negociados al margen del cauce previsto por la propia Ley. Así, el artículo 82.3, al señalar que “los convenios colectivos regulados por esta Ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia”, no deja de reconocer *a contrario* que esta solución normativa –la eficacia personal general del convenio– no es de aplicación a los convenios que se puedan negociar fuera de dicho marco legal. Así también, cuando el

artículo 90.1 LET prescribe la necesidad de forma escrita, bajo sanción de nulidad, para “los convenios colectivos a que se refiere esta Ley”, está reconociendo, también en sentido contrario, la posibilidad de una formalidad distinta para los convenios negociados al margen del procedimiento previsto por la LET. Ambas referencias terminológicas, que no figuraban por cierto en el proyecto de ley remitido en su día por el Gobierno al Congreso de los Diputados, serán de modo significativo incorporadas al texto resultante de la Comisión de Trabajo del Congreso, como consecuencia de la aceptación de sendas enmiendas socialistas motivadas por un “necesario ajuste a la Constitución”. Y también, la rigidez de las exigencias de representatividad establecidas por la LET para la negociación de los convenios de eficacia general (arts. 87 y 88) dificulta ciertamente la práctica negociadora colectiva, necesitada por ello de pactos de mayorías representativas no siempre fáciles de conseguir. De donde resulta notorio que el recurso a una negociación menos formalizada y estrecha se presenta como una consecuencia razonable de la garantía constitucional de la negociación colectiva.

La pluralidad de **modelos o paradigmas convencionales** es, por consiguiente, un elemento caracterizador del sistema español de negociación colectiva resultante de la Constitución (art. 37.1) y, de manera singular, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Esta tipología de convenios colectivos y de instrumentos legalmente asimilados –sin reparar ahora en los “pactos y acuerdos” resultantes de la negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos de los artículos 33 a 38 LEBEP– se acomoda a la siguiente relación:

1. **Convenios colectivos estatutarios**, establecidos y regulados por la LET en desarrollo del artículo 37.1 CE, provistos de eficacia personal general o *erga omnes* (“obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia”, art. 82.3), mediante los cuales, y en su ámbito correspondiente, los trabajadores y empresarios “regulan las condiciones de trabajo y de productividad” (art. 82.2) y, en general, cuantas otras materias afecten al “ámbito de relaciones de los trabajadores y sus organizaciones representativas con el empresario y las asociaciones empresariales” (art. 85.1).
2. **Convenios colectivos extraestatutarios**, negociados al margen de la LET al amparo de la definición constitucional de la autonomía colectiva (art. 37.1 CE), de eficacia personal limitada (art. 82.3, a contrario, LET).
3. **Acuerdos marco**, asimilados en su definición legal a los convenios estatutarios (eficacia personal general) (art. 83.3 LET), por los que las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas, de carácter estatal o de comunidad autónoma, regulan, no ya las condiciones a que deben ajustarse directamente los contratos de trabajo, sino la propia actividad de la negociación colectiva entre las partes negociadoras de los convenios colectivos. La LET prevé dentro de esta categoría negocial, en definitiva, una doble especie: 1) los acuerdos interprofesionales “estruc-

turales”, que tienen por objeto “establecer la estructura de la negociación colectiva”, así como “fijar las reglas que han de resolver los conflictos de concurrencia entre convenios de distinto ámbito y los principios de complementariedad de las diversas unidades de contratación, fijándose siempre en este último supuesto las materias que no podrán ser objeto de negociación en ámbitos inferiores” (art.83.2); y 2) los acuerdos sobre “materias concretas”, que se ocupan de la regulación monográfica de aspectos singulares de las relaciones de trabajo (art. 83.3).

4. Los **acuerdos de empresa**, suscritos entre el empleador y la representación unitaria de los trabajadores –delegados de personal o comités de empresa, que no tienen por objeto el establecimiento de las condiciones de trabajo dentro de aquélla, a diferencia de los convenios colectivos de empresa, sino la regulación de una “materia o asunto” específicos dentro del desarrollo de las relaciones de trabajo en la empresa. La LET se refiere a lo largo de su articulado sobre el contrato de trabajo a diferentes tipos de “acuerdos entre la empresa y los representantes de los trabajadores”, previstos legalmente para asuntos determinados y dotados también de un régimen jurídico diverso:
 - a) En unos casos, los acuerdos de empresa son “instrumentos sustitutorios” de los convenios colectivos y negociados únicamente en defecto de éstos (arts. 22.1, 24.1, 29.1, 31.1, 34.2 y 3, 67.1 LET).
 - b) Los acuerdos de empresa pueden también, por otra parte, mantener una “relación alternativa” con los convenios colectivos en la regulación de una determinada materia (art. 37.7 LET).
 - c) En otros casos, los acuerdos de empresa son el resultado de un “período de consultas” con los representantes de los trabajadores abierto legalmente, “con vistas a la consecución de un acuerdo”, a partir de una decisión empresarial basada en causas objetivas –“económicas, técnicas, organizativas o de producción”– (arts. 40.2, 41.4, 47 y 51 LET).
 - d) Y, finalmente, otros supuestos normativos contemplan la existencia de acuerdos de empresa en régimen de concurrencia prevista y calculada con convenios colectivos (arts. 41.2, 44.4 y 82.3 LET).

Los acuerdos de empresa como categoría general son, en definitiva, bajo una u otra de las modalidades referidas y más allá de las previsiones normativas singulares para los supuestos contemplados, productos específicos de la negociación colectiva dotados de eficacia personal general, por su equiparación legislativa a los convenios colectivos de trabajo regulados en la LET, respecto de los que aquéllos mantienen una relación institucional directa.

2.5 El ejercicio sindical de los derechos de conflicto colectivo

El contenido del **derecho de huelga** de los trabajadores “para la defensa de sus intereses” (art. 28.2 CE), esto es, del derecho a la abstención concertada y colectiva del trabajo como medida de conflicto consistente en la perturbación de proceso productivo, está integrado ciertamente por una esfera de poder jurídico: la convocatoria, declaración o llamada a la huelga –contenido colectivo– y la decisión de cada trabajador de abstenerse del trabajo (“derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas”, TC 11/1981) –contenido individual–.

Es naturalmente en el primero de los planos o contenidos del derecho de huelga, que tiene que ver con la realización de la huelga como fenómeno colectivo en su conjunto, génesis, desarrollo y conclusión de la medida, donde se inserta la acción de los sindicatos, que además pueden adoptar cualesquiera otras **medidas de conflicto colectivo** permitidas por el ordenamiento jurídico (art. 37.2 CE). Son, pues, facultades de ejercicio colectivo del derecho de huelga: 1) la convocatoria de la huelga, o declaración de la misma; 2) la elección de la modalidad de huelga, que deberá moverse naturalmente “dentro de aquellos tipos o modalidades que la ley haya admitido”, pudiendo el legislador “considerar ilícitos o abusivos algunos tipos, siempre que lo haga justificadamente, que la decisión legislativa no desborde el contenido esencial del derecho y que los tipos o modalidades que el legislador admita sean bastantes por sí solos para reconocer que el derecho existe como tal y eficaces para obtener las finalidades del derecho de huelga” (TC 11/1981); 3) la adopción de cuantas medidas tengan por objeto el desarrollo de la huelga (alimentación de la huelga o establecimiento de la reivindicación, de “la causa o porqué y la finalidad reivindicativa que se persigue”, TC 11/1981), con especial mención para la acción de “piquetes informativos”, ya que los trabajadores en huelga “podrán efectuar publicidad de la misma, en forma pacífica, y llevar a efecto recogida de fondos sin coacción alguna” (art. 6.6 DLRT); y 4) la desconvocatoria de la huelga, o decisión de darla por terminada.

La titularidad de estos derechos corresponde (art. 3.2 DLRT, “están facultados para acordar la declaración de huelga”) a: 1) los representantes de los trabajadores (“los trabajadores, a través de sus representantes”, art. 3.2 a) DLRT), ya sean las organizaciones sindicales en el ejercicio de su libertad sindical, o los órganos unitarios o sindicales de representación en las empresas o en las Administraciones públicas; y 2) los trabajadores del centro de trabajo afectados por el conflicto (“directamente los propios trabajadores”, art. 3.2 b) DLRT).

No cabe duda de que en estos casos la titularidad del derecho de huelga –es decir, de los distintos derechos o facultades que integran su contenido o ejercicio colectivo– corresponde a diferentes “sujetos colectivos” –sindicatos, órganos de representación unitaria o sindical en los centros de trabajo y asambleas de trabajadores– y es lógicamente, por lo tanto, también de carácter colectivo. Una consecuencia de este sistema legal de atribución de la titularidad del derecho es, por cierto, la legalidad, tanto de las **huelgas sindicales**, esto es, las convocadas, dirigidas y controladas por los sindicatos de trabajadores, como de las llamadas espontáneas, no sindicales (“sin control sindical”, TC 11/1981), o “salvajes” (*wild strikes*).

3. Los elementos de definición complementaria del sistema

3.1 Un “sistema sindical dual”: el “doble canal” de representación de los trabajadores en los centros de trabajo (sindicatos y órganos unitarios)

El sindicato de trabajadores –sindicato-asociación o sindicato en su acepción formal–, que contribuye constitucionalmente como se sabe a “la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (art. 7 CE), no agota verdaderamente el concepto de sujeto sindical –sindicato en su acepción material– dentro del sistema institucional de representación. Por lo que el Tribunal Constitucional habla así con razón de la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de un sistema sindical dual, en el que la acción sindical, “entendida en cuanto actividad dirigida a la representación y defensa de los intereses de los trabajadores” –acepción material y no formal de lo sindical–, puede ser ejercida “tanto por el sindicato como por el comité de empresa”, lo que no significa desde luego “ni que exista una indefinición constitucional ni una identidad entre todos los sujetos susceptibles del ejercicio de funciones sindicales” (TC 118/1993, 134/1994 y 95/1996).

En consecuencia, representación sindical y representación unitaria o colectiva integran el “doble canal” de representación de los trabajadores existente dentro del sistema institucional de relaciones de trabajo. Pues, junto a la representación ejercida por los sindicatos como asociaciones territoriales de trabajadores, así como por los órganos sindicales, en sentido estricto, que puedan ser constituidos en los centros de trabajo (secciones sindicales y delegados sindicales, arts. 8 y 10 LOLS), opera una segunda vía de representación que ejercen los órganos unitarios de carácter electivo en las empresas (delegados de personal y comités de empresa, arts. 61 a 76 LET) y las Administraciones públicas (delegados de personal y juntas de personal, arts. 39 a 44 LEBEP).

La Constitución se limita, por su parte, a contemplar la función de los sindicatos de trabajadores (además de la prevista para las asociaciones empresariales, art. 7 CE), no haciendo lo mismo sin embargo con los órganos de representación unitaria en los centros de trabajo, que son de creación legislativa y por ello infraconstitucional (el comité “es creación de la ley y sólo puede encontrar una indirecta vinculación con el artículo 129.2 CE”, TC 118/1993 y 74/1996) y cuya actividad sindical, dotada de medios de acción y protegida por derechos constitucionales como la huelga, la negociación colectiva o la adopción de medidas de conflicto, que la Constitución no reserva en exclusiva a los sin-

dicatos, queda fuera del ámbito de la libertad sindical y del proceso constitucional de amparo (TC 98/1985, 165/1986 y 134/1994).

Estas dos formas de organización de los trabajadores –representación sindical y representación unitaria–, lejos de ser en apariencia instrumentos de actuación desconectados entre sí y no digamos ya contrapuestos, deben ser consideradas técnicamente en realidad expresiones orgánicas diferentes, aunque funcionales y complementarias, de un único e integrado sistema institucional de representación, cuyo funcionamiento de conjunto ofrece una interacción consolidada entre sus unidades, más allá naturalmente del uso sindical práctico de los órganos que se haga en cada caso.

3.2 La configuración institucional de la representatividad del sindicato (representación y representatividad sindical): libertad sindical y promoción de la efectividad del hecho sindical

El ejercicio de la libertad sindical por parte de los trabajadores, y en particular del derecho de fundación de sindicatos integrante de aquélla, conduce por lo común o de modo habitual, como es el caso de España, a un sistema institucional de pluralidad sindical, en que por definición diversas organizaciones expresan de modo diferente, y como consecuencia de factores históricos de carácter ideológico, político u organizativo, la función unitaria que corresponde a todo sindicato por el hecho de serlo en la representación y defensa de los intereses de los trabajadores. En otros casos, sin embargo, procesos históricos de convergencia asociativa han conducido a algunos sistemas nacionales de libertad sindical a la unificación o unidad orgánica de los sindicatos.

En los sistemas de pluralidad sindical, así pues, cada sindicato comparece, naturalmente dentro del escenario conjunto, provisto de una determinada presencia o implantación material que lo hace singular y diferencia de los demás, cifrada ésta en la afiliación de los trabajadores con que cuenta, en el tamaño de los recursos patrimoniales y financieros de que dispone, en la extensión de los ámbitos territorial y funcional de su acción colectiva o, entre otros elementos, en la participación efectiva de sus miembros en las actividades sindicales de negociación o de conflicto colectivo. Cada sindicato tiene, en consecuencia, una representación determinada, aunque ciertamente diversa de la que ostentan los demás concurrentes en el sistema de defensa de los intereses de los trabajadores. Y la representación del sindicato se convierte en representatividad, cuando el ordenamiento jurídico del Estado toma formalmente en consideración, a los efectos jurídicos de interlocución con los poderes públicos y de la propia actividad sindical del sujeto, determinados elementos cuantitativos que se consideren relevantes en la representación de algunas organizaciones, estableciendo de este modo una “gradación” o diferenciación funcional de la representación de los sindicatos. La representatividad es, a fin de cuentas, la cualidad jurídica relevante a determinados efectos de la representación de uno o varios sindicatos.

El modelo de representatividad sindical se presenta institucionalmente, por lo tanto, como una fórmula transaccional o solución jurídica de compromiso entre el respeto a la pluralidad sindical y consiguiente exigencia de trato no discriminatorio a los sindicatos existentes impuesto por la libertad sindical, de un lado, y la promoción de la efectividad en la tutela colectiva del interés de los trabajadores, cuyo paradigma es naturalmente la acción sindical unitaria, de otro. El Tribunal Constitucional ha explicado este asunto de modo conveniente en los siguientes términos: “(...) la existencia de un sistema de pluralismo sindical que tiene su origen en la libertad sindical del artículo 28 (CE) y responde en su concreta configuración a un proceso electoral de tipo proporcional, trae consigo la existencia de una multiplicidad de centrales sindicales y plantea el problema de determinar a cuáles de éstas ha de corresponder la representación de los intereses de los trabajadores, que sería notablemente mermada en su eficacia si se atribuye por igual a todos los sindicatos existentes”, para hacer frente a cuyo problema, “el ordenamiento jurídico utiliza el criterio de la representatividad para reconocer a las centrales que la ostenten el derecho a defender los derechos de los trabajadores en la negociación colectiva o ante organismos de la Administración” (TC 65/1982).

La cuestión principal que suscita la institución radica verdaderamente en la selección de los “criterios técnicos” –y de su objetividad y carácter no discriminatorio– con arreglo a los cuales se atribuye por el ordenamiento jurídico la representatividad a uno o más sindicatos. Porque, desde la óptica del derecho de libertad sindical, no es constitucionalmente admisible una regulación jurídica que, reconociendo la atribución exclusiva de algunas prerrogativas a ciertos sindicatos, privase a otros de los medios de acción “inexcusablemente necesarios para que la organización sindical pueda realizar las funciones que le son propias”, porque “ello equivaldría a negar la función institucional de estos grupos” reconocida por el art. 7 CE. Y también, esta vez desde la perspectiva del derecho de igualdad, “resulta rechazable una diferencia de trato huérfana de justificación objetiva y razonable, que produzca un efecto desproporcionado en relación con la finalidad perseguida con ella”. En consecuencia, la admisión del trato desigual de los sindicatos se justifica en el supuesto de la representatividad sindical, a fin de cuentas, a partir de los objetivos constitucionales de “promoción del hecho sindical” y de defensa efectiva de los intereses de los trabajadores, que podrían malograrse por “una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato” (TC 20/1985, 188/1995 y 147/2001).

La configuración institucional de la representatividad del sindicato en el sistema español de relaciones sociales, acerca de cuya operación jurídica la Constitución guarda silencio, es abordada directamente por la Ley Orgánica de Libertad Sindical en desarrollo del propio artículo 28.1 CE. Esta norma legal regula con carácter general “la representatividad sindical” (título III, provisto precisamente de esta rúbrica, arts. 6 y 7 LOLS), estableciendo en consecuencia el régimen jurídico resultante de la atribución a determinados sindicatos de la cualidad representativa. Hasta entonces, el texto original del Estatuto de los Trabajadores (1980) se había limitado a recoger en su seno dos supuestos tasados de representatividad sindical, relativos en un caso a la legitimación para negociar convenios

colectivos de eficacia general (art. 87.2 ET) y, en otro, a la representación institucional ante las Administraciones públicas (disp. ad. 6ª ET), aunque el Tribunal Constitucional no dejara de recordar el alcance limitado de ambos preceptos, que no permitían, por lo tanto, la construcción de una categoría general en la materia (TC 53/1982 y 65/1982).

Se establece legalmente ya de modo general que la mayor representatividad reconocida a determinados sindicatos les confiere “una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical” (art. 6.1 LOLS), no utilizable por cierto con cualesquiera propósito y alcance. Y las dudas acerca de la constitucionalidad de la institución han sido saldadas en sentido positivo por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina reiterada no ha dejado de establecer la compatibilidad de la disciplina legislativa de la representatividad sindical con la Constitución (TC 98/1985, 84/1989, 75/1992, 263/1994 y 147/2001).

3.3 El principio de audiencia electoral del sindicato como criterio básico de atribución de la representatividad sindical: las “elecciones sindicales” y su doble función institucional

El sistema de atribución de la representatividad sindical en nuestro ordenamiento jurídico descansa ciertamente sobre un engranaje institucional preciso que combina la aplicación de un doble y alternativo criterio técnico. El primero, de carácter básico y, por ello, determinante del modelo en su conjunto, cuya concurrencia es, pues, condición indispensable para la aparición del siguiente, no es otro que la audiencia electoral que el sindicato haya obtenido en las elecciones a representantes de los trabajadores –y de los funcionarios públicos– en los centros de trabajo –empresas y Administraciones públicas–. El segundo, no acumulativo aunque subordinado genéticamente a la audiencia electoral y operativo tan sólo como consecuencia de éste, es la irradiación de la representatividad de los sujetos sindicales de carácter complejo o confederal que la hayan obtenido conforme al primer criterio a cuantos formen parte de la confederación.

La **audiencia electoral** del sindicato, medida de acuerdo con los resultados obtenidos por éste, en realidad, por los candidatos incorporados a sus listas electorales en un momento determinado en las elecciones a los órganos de representación unitaria y colectiva de los trabajadores, y de los funcionarios públicos, en los centros de trabajo, esto es, en las elecciones a delegados de personal, comités de empresa y juntas de personal, se erige legalmente en consecuencia en el criterio central de atribución de la representatividad sindical dentro del sistema español de relaciones sindicales.

Con arreglo a cuyo criterio de la audiencia, tendrán la consideración de **sindicatos más representativos**: 1) a nivel estatal, “los que acrediten una especial audiencia, expresada

en la obtención, en dicho ámbito, del 10% o más del total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas” [art. 6.2 a) LOLS]; y 2) a nivel de comunidad autónoma, “los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15% de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal” (art. 7.1 LOLS). Y también, por su parte, de sindicatos representativos, de acuerdo con el mismo criterio electoral, quienes, aun no teniendo desde luego la consideración de más representativos conforme a las reglas que atribuyen esta condición, “hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10% o más de los delegados de personal y miembros del comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas” (art. 7.2 LOLS). Ya se verá en su momento, claro es, el régimen de competencias que resulta legalmente de estas atribuciones institucionales.

Una reciente y trascendental reforma del ordenamiento laboral en Francia, llevada a cabo por la Ley nº 2008-789, de 20 de agosto de 2008, “portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps du travail” (JORE, 21-8), acogía precisamente de modo novedoso dentro de este ordenamiento, como uno de los “criterios acumulativos” de determinación de la representatividad sindical (junto con el respeto de los valores republicanos, la independencia, la transparencia financiera, la antigüedad, la influencia según la actividad y la experiencia y los efectivos de afiliación y cotizaciones de cada organización), la “audiencia” de las organizaciones sindicales, establecida según los niveles de negociación previstos legalmente (empresa y establecimiento, rama profesional y nivel nacional e interprofesional) y cifrada en un porcentaje variable, según los ámbitos, de los sufragios obtenidos en las elecciones de miembros de los comités de empresa o de las delegaciones únicas del personal, o en su defecto de los delegados de personal (art. L. 2121-1 *Code du Travail*, redactado por la Ley de reforma referida). De este modo, desaparecía lógicamente de la letra del *Code* el criterio histórico de representatividad sindical consistente en la “actitud patriótica –de las organizaciones sindicales– durante la ocupación” del país por los alemanes en la segunda guerra mundial.

Así pues, la institución de las denominadas en la práctica, de modo inexacto pero expresivo, elecciones sindicales, en realidad elecciones a representantes de los trabajadores y de los funcionarios públicos en los centros de trabajo, cumple ciertamente una “doble función institucional” dentro del sistema de relaciones sindicales en España. Una primera, de naturaleza propiamente electoral –función electoral primaria–, destinada a la “designación electiva” de los representantes de los trabajadores y consiguiente constitución por este medio de los órganos de representación unitaria y colectiva del personal en los centros de trabajo –empresas y Administraciones públicas–. Pero también, significativamente, una segunda función capital, cifrada pues en la “medición de la representatividad” de los sindicatos que concurren a estas elecciones a representantes con listas de

candidatos propios –trabajadores afiliados o no–, sobre cuya audiencia electoral reposa de modo básico, como se sabe, el sistema de representatividad sindical y su determinación.

El originario sistema electoral resultante del Estatuto de los Trabajadores (1980) descansaba, ciertamente, sobre la realización periódica de procesos electorales (cada cuatro años, a partir de 1984), concentrados en un tiempo limitado y seguidos de una proclamación oficial, unitaria y global, de resultados. Aun cuando la experiencia de la celebración de varios procesos electorales hasta el último trimestre de 1990 había demostrado indudablemente la validez social del sistema de medición de la representatividad sindical en base al criterio de los resultados electorales de las listas presentadas por las organizaciones sindicales a las elecciones a órganos de representación en los centros de trabajo, lo cierto es que, como reconocería la propia exposición de motivos de la ley reformadora que seguidamente se cita, no habían dejado de producirse “bastantes problemas prácticos”, derivados fundamentalmente de la medición de la representatividad por los resultados electorales dentro de un “período limitado de tiempo”. De este modo, la “innecesaria, por excesiva, confrontación en tal período entre las distintas opciones sindicales”, o la “gran litigiosidad –producida– en el control del cómputo de los resultados electorales”, no sólo dificultaban y retrasaban la obtención de los datos necesarios para medir la representatividad, sino que trasladaban a la sociedad una imagen negativa de la actuación de los sujetos sindicales, así como de la propia Administración laboral. Dentro de esta valoración compartida, las organizaciones sindicales más representativas de ámbito nacional, UGT y CC OO, alcanzaban con el Ministerio de Trabajo un acuerdo sobre los criterios de reforma de la normativa electoral, que serían recibidos normativamente por las Leyes 11/1994, de 19 de mayo, de modificación del ET y otras normas legales, y 18/1994, de 30 de junio, que modificaba las normas electorales para la representación de los funcionarios públicos.

Se alumbraba así novedosamente, de resultas de estas reformas, un modelo electoral –vigente en la actualidad– fundado en la implantación de un sistema de medición continuada de la representatividad sindical, que “posea la necesaria eficacia que permita que la representatividad se acredite de forma adecuada, sin constituir un elemento perturbador del propio desarrollo de las relaciones laborales” y con el fin de potenciar el desarrollo de la negociación colectiva como uno de los puntos esenciales de la reforma legislativa general. La nueva regulación del procedimiento electoral respondía, a fin de cuentas, a los siguientes criterios: 1) la sustitución de la medición de la representatividad sindical a partir de un período de cómputo cerrado (sistema precedente) por la celebración de elecciones de forma abierta en el tiempo, según vayan caducando los mandatos representativos; 2) la acreditación de la representatividad por los resultados vigentes en el momento en que deban ejercerse las funciones representativas, aportando en consecuencia el sindicato interesado “la oportuna certificación expedida a su requerimiento por la oficina pública establecida al efecto” (disp. ad. 1ª LOLS); 3) la eliminación consiguiente de la necesidad de una proclamación global de resultados; 4) la sustitución del sistema de cómputo de resultados electorales a través de órganos tripartitos –Comisiones

Nacional y Provinciales de Elecciones Sindicales que desaparecían— por otro de registro administrativo (creación de una oficina pública dependiente de la autoridad laboral, arts. 75.7 LET y 44 LEBEP); y 5) la solución de las impugnaciones en materia electoral a través de un sistema arbitral (arts. 76 LET, 44 LEBEP y 127 a 136 LPL).

3.4 El criterio alternativo y subordinado de irradiación de la representatividad sindical

La denominada irradiación —extensión o proyección— de la representatividad del sindicato que ya la haya obtenido en virtud del criterio básico de su audiencia electoral, desde el ámbito del Estado o de la comunidad autónoma hacia la totalidad de sus niveles orgánicos inferiores, ya de carácter territorial o funcional —representatividad por afiliación, federación, confederación o pertenencia a una organización más representativa—, constituye ciertamente el segundo criterio, distinto aunque subordinado al referido de la audiencia electoral de las organizaciones, de atribución legal de la representatividad sindical.

Conforme al cual, serán tenidos pues por más representativos “los sindicatos o entes sindicales, afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a)” [art. 6.2 b) LOLS], esto es, con el criterio básico ya conocido de la audiencia electoral de las organizaciones. Y también, naturalmente, “los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito de comunidad autónoma que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a)” [art. 7.1 b) LOLS], esto es, también con el criterio de la audiencia electoral de las organizaciones.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de salvar de modo expreso y directo la constitucionalidad de la fórmula de irradiación de la representatividad, objeto de alguna controversia jurídica en su momento. “(...) La introducción del criterio de la irradiación [razonaba el Tribunal en su sentencia 98/1985], que no es una creación del Derecho español, ha ido adquiriendo una importancia progresiva en los últimos años en todos los ordenamientos que conocen el principio de representatividad. El que el legislador, en atención a finalidades que sólo a él compete establecer, haya decidido potenciar la actividad sindical mediante la extensión de un sistema de mayor representatividad, es una decisión política no controlable judicialmente, salvo si vulnera la obligada igualdad de trato a los sindicatos, que sólo admite aquellas diferencias que estén justificadas, o si impide el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y de sus organizaciones. Esto último, sin embargo, no ocurre en el presente caso, puesto que, como hemos visto, la representatividad por afiliación, federación o confederación, no es el único criterio de medición, de forma que no impide que quienes no pertenezcan a las organizaciones más representativas puedan igualmente alcanzar la representatividad y ejercer las

funciones en los concretos ámbitos de ejercicio; y que la mayor representatividad estatal o comunitaria, que permite irradiarla a las organizaciones afiliadas, arranca de un dato objetivo, que es la voluntad de los trabajadores”.

3.5 Las categorías institucionales de la representatividad sindical: la mayor representatividad a nivel estatal y autonómico y la representatividad simple en ámbito específico

La representatividad sindical adquiere en consecuencia, dentro de nuestro sistema normativo, diferentes categorías, grados o expresiones institucionales en razón de su intensidad jurídica (mayor representatividad y representatividad simple) y, también, en segundo término, en función del ámbito territorial o geográfico en que se hace valer sus atribuciones (Estado, comunidad autónoma y ámbito funcional y territorial específico). Examinaré por separado, a continuación, estas variables técnicas de la representatividad de los sindicatos.

A) La mayor representatividad sindical (a nivel estatal y autonómico)

La mayor representatividad sindical reconocida institucionalmente a determinados sindicatos, como condición que “les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical” (art. 6.1 LOLS), es objeto de una doble configuración legislativa en razón al ámbito territorial del Estado sobre el que aquéllos se proyectan, según el mismo sea el conjunto del territorio nacional o el de una comunidad autónoma (cada una de las unidades políticas integrantes de la organización territorial del Estado, arts. 2 y 143 CE): mayor representatividad sindical a nivel del Estado y mayor representatividad sindical a nivel de comunidad autónoma.

Tendrán pues, como ya se sabe, la consideración legal de sindicatos más representativos a nivel estatal (art. 6.2 LOLS): a) los que (criterio de la audiencia electoral) “acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en dicho ámbito, del 10% o más del total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas”; y b) los (criterio de irradiación de la representatividad) “sindicatos o entes sindicales, afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a)”.

Las organizaciones que tengan la consideración de sindicatos más representativos a nivel del Estado gozarán pues de “capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales” para desempeñar las siguientes competencias o atribuciones legales (art. 6.3 LOLS):

- Ostentar representación institucional, también denominada participación, ante “las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista” [art. 6.3 a) LOLS]. Por lo que a la Administración del Estado se refiere, cuentan con previsiones legales de participación de los agentes sociales organismos públicos como los Institutos Nacionales de la Seguridad Social y de Gestión Sanitaria, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto Social de la Marina, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Fondo de Garantía Salarial, el Consejo General de Formación Profesional, el Consejo Superior de la Función Pública, el Servicio Público de Empleo Estatal, la Junta Superior de Precios, el Consejo Superior de Estadística, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, o, en fin, entre otros, el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Salud. También las Administraciones de las comunidades autónomas disponen para determinados supuestos de fórmulas de representación institucional.
- Ejercer el derecho a la negociación colectiva, en los términos previstos en la Ley del Estatuto de los Trabajadores [art. 6.3 b) LOLS], esto es, a la negociación de convenios colectivos provistos de eficacia personal general, los que “obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia” (art. 82.3 LET). Es precisamente este carácter, “y la necesidad lógica de reconocer la legitimación a quienes representen cualificadamente los intereses del grupo afectado”, lo que justifica la limitación de la legitimación para negociar este tipo de convenios colectivos “a quienes ostenten una mínima representatividad, teniendo en cuenta que la negociación de eficacia reducida se reconoce a todo sindicato” (TC 98/1985).
- Participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de “los oportunos procedimientos de consulta o negociación” (arts. 6.3 c) LOLS y 33 a 38 LEBEP), cuya justificación es naturalmente “la misma que en la negociación colectiva” (TC 98/1985).
- Participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo [art. 6.3 d) LOLS], de notoria conexión con la negociación colectiva y la representación institucional, “pues lo que el precepto prevé no es sino la participación en sistemas públicos de solución de conflictos, dado que los sistemas privados, es decir, creados por las propias partes, bien expresamente para un conflicto determinado, bien con carácter general y previo, son obviamente libres” (TC 98/1985).
- Promover elecciones para delegados de personal y comités de empresa y órganos correspondientes de las Administraciones públicas [art. 6.3 e) LOLS], cuya limitación a quienes tengan un mínimo de representatividad “es una medida lógica de ordenación del proceso electoral, (que) pretende evitar las disfunciones derivadas de una atribución indiscriminada, y no altera los derechos de los excluidos, pues éstos pueden presentar su candidatura [art. 2.2 d) LOLS]” (TC 98/1985).

- Obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [art. 6.3 f) LOLS], que, en cuanto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los demás sindicatos, “no debe interpretarse (...) en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos”, y puesto que el precepto efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, “será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad” (TC 98/1985).

La Ley 4/1986, de 8 de enero (Reglamento aprobado por Real Decreto 1671/1986, de agosto), regulaba (en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Económico y Social) la cesión de bienes del denominado “patrimonio sindical acumulado”, esto es, de los “bienes, derechos y obligaciones de contenido patrimonial” pertenecientes a la antigua Organización Sindical Española del Estado franquista y cuantos otros vinieron a reemplazarlos en virtud del principio de subrogación real. El Tribunal Constitucional ha entendido en este punto que la aplicación del criterio de la “preferencia”, complementado por la regla de la proporcionalidad, “no implica de por sí un tratamiento jurídico desigual entre los sindicatos”, puesto que, antes bien, “reconoce una prelación que es concorde con la diferencia sustancial de implantación, de representatividad y de ejercicio efectivo de funciones que en nuestro sistema de relaciones laborales existe entre los sindicatos más representativos y aquellos otros que por no serlo cumplen generalmente una función marginal en la defensa y representación de los intereses de los trabajadores” (TC 75/1992).

Por otra parte, aquella Ley disponía originariamente que los bienes procedentes del denominado “patrimonio sindical histórico” (los incautados a las organizaciones sindicales en virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939) habían de ser “reintegrados en pleno dominio a dichas organizaciones” o a sus legítimos sucesores o, de no ser ello posible por cualquier causa, objeto de compensación pecuniaria. Esta restitución no tendrá lugar en su totalidad, sin embargo, hasta la promulgación casi veinte años después del Real Decreto-Ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modificaba la referida disposición para cumplir el propósito originario del legislador, al haber venido determinado tan dilatado aplazamiento por las exigencias legales para la acreditación de la titularidad de los bienes y derechos del patrimonio histórico, que “no tuvieron en consideración las especiales circunstancias derivadas de la existencia de una guerra civil y un largo período posterior de dictadura”.

- Cualquier otra función representativa que se establezca [art. 6.3 g) LOLS], cuya valoración habrá de hacerse en cada supuesto concreto, “sin que, obviamente, la previsión (legal) pueda tener una función legitimadora de dichos supuestos desde una perspectiva constitucional” (TC 98/1985).

Tendrán asimismo, por su parte, la consideración de **sindicatos más representativos a nivel de comunidad autónoma** (art. 7.2 LOLS): a) los (criterio de la audiencia electo-

ral) “sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15% de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal”; y b) los (criterio de irradiación de la representatividad) “sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito de comunidad autónoma que tenga la consideración de más representativa de acuerdo con lo previsto en la letra a)”.

Las organizaciones sindicales más representativas a nivel de comunidad autónoma gozan, así pues, de capacidad representativa para ejercer, “en el ámbito específico de la comunidad autónoma” (reconocimiento que se circunscribe “al específico ámbito territorial y funcional de cada uno”, también lógicamente en el caso de la mayor representatividad por irradiación, TC 98/1985), las mismas “funciones y facultades” atribuidas a los sindicatos más representativos a nivel estatal (las ya conocidas del art. 6.3 LOLS), así como, adicionalmente, “la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal” (art. 7.1 LOLS).

El tratamiento legal comparativo más exigente reservado para la audiencia electoral de los sindicatos más representativos de comunidad autónoma —el 15% de los representantes, frente al 10% de la mayor representatividad a nivel estatal, además de la exigencia absoluta y en todo caso de 1.500 representantes— se justifica precisamente en la referida atribución a aquéllos de la capacidad singular para ostentar representación institucional ante las Administraciones y otros órganos de “carácter estatal” y no sólo en el ejercicio territorial de las funciones generales de la mayor representatividad.

B) La representatividad sindical simple en ámbito específico

Son **sindicatos representativos** en un “ámbito territorial y funcional específico” aquellas organizaciones sindicales que, “aun no teniendo la consideración de más representativas” (a nivel estatal o autonómico) de acuerdo con las reglas que atribuyen legalmente esta condición singular, “hayan obtenido (en aquél) el 10% o más de los delegados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas” (art. 7.3 LOLS). El ordenamiento jurídico acoge una vez más para la atribución de representatividad sindical, como se observa, el criterio de la audiencia electoral de las organizaciones sindicales en los términos indicados.

Estos sindicatos representativos estarán legitimados para ejercer, naturalmente tan sólo en el “ámbito territorial y funcional específico” en cuestión, las siguientes “funciones y facultades”, “de acuerdo con la normativa aplicable a cada caso” (art. 7.2 LOLS): 1) la negociación colectiva, en los términos previstos en la Ley del Estatuto de los Trabajadores; 2) la participación como interlocutores en la determinación de las condi-

ciones de trabajo en las Administraciones públicas, a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación; 3) la participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo; 4) la promoción de elecciones para delegados de personal y comités de empresa y órganos correspondientes de las Administraciones públicas; y 5) cualquier otra función representativa que se establezca.

No se atribuyen de modo singular a los sindicatos representativos del artículo 7.2 LOLS, por lo tanto, funciones de “representación institucional” ante las Administraciones públicas [art. 6.3 a) LOLS], ni de obtención de “cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos” [art. 6.3 f) LOLS]. En cualquier caso, tales competencias, desde luego omitidas por el artículo 7.2 LOLS, no se atribuyen legalmente sin embargo con carácter exclusivo y excluyente a los sindicatos más representativos a nivel nacional y autonómico. Pues el Tribunal Constitucional ha señalado así, en cuanto a la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista, que “debe entenderse que la ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de comunidad autónoma, pero no impide que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal”. Respecto de la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos, la ley como se sabe “se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2 (LOLS) ni a los demás” (TC 98/1985).

4. La caracterización dinámica de la práctica sindical en el sistema social

4.1 La sindicalización generalizada del sistema: una implantación sindical de base representativa (audiencia electoral) y no asociativa (afiliación sindical)

El sistema de relaciones laborales, al igual que el sistema social en su conjunto, muestra desde luego en España, acaso como rasgo principal del modelo, una sindicalización generalizada. O, dicho de otro modo, la presencia real y efectiva de las organizaciones sindicales en el ejercicio de su papel constitucional de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores impregna de modo general en la práctica el funcionamiento o fisiología del sistema de trabajo asalariado. La implantación extendida de los sindicatos hasta los confines de nuestro sistema social, así como su “posición de fuerte institucionalización” dentro del mismo (Redero San Román, 2008:155), lejos de descansar como pudiera parecer en la pertenencia o afiliación de los trabajadores a las organizaciones sindicales –afiliación sindical y relación asociativa–, lo hace verdaderamente desde el punto de vista técnico sobre la decisión de los trabajadores expresada en la elección de sus representantes en los centros de trabajo –audiencia electoral y relación representativa–. De este modo, el poder sindical se construye en España sobre la voluntad generalizada de los trabajadores (afiliados o no a un sindicato), a la hora de elegir a sus representantes en cada unidad productiva, de otorgar su confianza precisamente a los candidatos incorporados a las listas presentadas por los sindicatos, con independencia por lo tanto del volumen de afiliados o adherentes con que cuente la organización preferida a tal fin.

A día 1 de enero de 2008, y de acuerdo con los datos últimos manejados para el presente informe facilitados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el número total de los representantes elegidos por el conjunto de los trabajadores y de los funcionarios públicos en el territorio nacional, en empresas y Administraciones públicas, alcanzaba la cifra de 309.954 personas (Tabla 1). De las cuales, tan sólo 6.161 representantes electos (apenas pues el 2% del total) correspondían a “candidaturas no sindicales”, esto es, a candidatos no afiliados sindicalmente. Ello significa, en consecuencia, que nada menos que el 98% de los representantes elegidos dentro de nuestro sistema de relaciones laborales (un total de 303.793 personas), a muy poca distancia pues de la totalidad de los mismos, procede de listas sindicales, lo que ilustra decididamente acerca de la abrumadora sindicalización,

en razón a la audiencia electoral, que arroja la representación de los trabajadores y de los funcionarios públicos españoles. Más aún, la participación de los representantes “no afiliados” en el conjunto del sistema electoral laboral no ha hecho sino descender paulatinamente, disminuyendo de modo significativo hasta un punto relativo desde el año 2000, en que había alcanzado el 3% del total (2,9% en 2001, 2002 y 2003, 2,5% en 2004 y 2006, 2,4% en 2005, 2,3% en 2007 y finalmente 2% en 2008, todos ellos referidos al primer día del mes de enero de cada año) (Tabla 1).

La muy elevada audiencia electoral de los sindicatos, tal como se ha señalado, corrige de modo decidido, por lo tanto, las consecuencias negativas de una, con certeza, **baja tasa de afiliación** de los sindicatos españoles (relación existente entre el número de trabajadores pertenecientes o afiliados a algún sindicato y el total de asalariados). La presencia generalizada de los sindicatos en el sistema español de relaciones laborales (ya se verá más adelante la distribución efectiva del mapa sindical), de la mano de una audiencia electoral imponente, se convierte así desde luego en un rasgo determinante del modelo sindical español en su conjunto, en el que la afiliación no deja de ser un elemento principal de la financiación de las organizaciones, pero que resulta irrelevante para la caracterización global del sistema.

La determinación de la tasa de afiliación sindical en nuestro sistema, menor si cabe que la que exhibe la pauta europea, tropieza ciertamente con las graves dificultades que rodean la obtención de información fidedigna sobre la materia, habida cuenta de la disparidad de los datos procedentes de las propias organizaciones sindicales como fuente utilizable principal, recelosas, cuando no herméticas, a la hora de dar a conocer la situación real de los efectivos personales (afiliados, cotizantes, etc.) de la organización. La tasa de afiliación sindical del 36,8% para 1980, resultante de la encuesta realizada por el Equipo de Investigación Sociológica para la Fundación Friedrich Ebert, es a todas luces impensable en la actualidad, aun cuando ya entonces pareciera hinchada (Fundación Ebert, 1982:120). Una década más tarde, fuentes internacionales situaban la tasa en niveles mucho más bajos y seguramente realistas. Así pues, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lo hacía para 1991 en el 13%, habiendo influido a su juicio en esta tendencia bajista factores como la transformación de la mano de obra, los nuevos valores sociales y la creciente importancia del sector servicios en la economía (OCDE, 1991). En tanto que para la Comisión Europea, a partir de una información recogida en la primavera de 1991 en el conjunto de los Estados comunitarios, la tasa de afiliación sindical en España era del 13,3%, segunda más baja después de Francia (9,4%), en cuya relación general resaltaba el primer puesto de Dinamarca (77,1%), siendo la media de la Comunidad Europea el 30,9% (Comisión Europea, 1997:21-23). Y, en fin, de la “encuesta de calidad de vida en el trabajo” (Ministerio de Trabajo), que incluye preguntas sobre los motivos de la afiliación sindical de los trabajadores, se ha podido concluir recientemente que la baja tasa de afiliación sindical en España (18,1% en 2001) no se explica únicamente por las “características institucionales” de su sistema de relaciones laborales”, pues “factores alternativos, como la extensión de la precariedad labo-

ral y el grado de eficacia relativa que los trabajadores perciben en el desempeño de su función por parte de los sindicatos, se encuentran también aparentemente muy relacionados con este fenómeno” (Simón, 2003:83).

Tabla 1. Representantes elegidos (trabajadores y funcionarios públicos) en el conjunto del Estado (números absolutos y porcentajes) (2000-20008)

Sindicatos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CC OO	94.122 (37,8)	97.894 (37,7)	102.932 (38,0)	102.957 (38,9)	108.949 (38,8)	112.978 (38,6)	116.335 (38,7)	116.541 (38,9)	121.050 (39,1)
UGT	91.895 (36,9)	95.427 (36,8)	100.703 (37,2)	98.156 (37,1)	103.020 (36,7)	108.331 (37,0)	111.682 (37,1)	112.201 (37,5)	114.398 (36,9)
USO	8.979 (3,6)	9.690 (3,7)	9.222 (3,4)	8.834 (3,3)	8.997 (3,2)	9.114 (3,1)	9.304 (3,1)	8.990 (3,9)	9.378 (3,0)
CSI-CSIF	5.729 (2,3)	6.373 (2,5)	6.253 (2,3)	5.660 (2,1)	5.997 (2,1)	6.590 (2,3)	6.551 (2,2)	6.339 (2,1)	7.069 (2,3)
ELA-STV	7.805 (3,1)	8.170 (3,1)	8.569 (3,2)	8.509 (3,2)	9.035 (3,2)	9.190 (3,1)	9.473 (3,2)	9.201 (3,1)	9.640 (3,1)
LAB	3.387 (1,4)	3.478 (1,3)	3.562 (1,3)	3.574 (1,3)	3.832 (1,4)	3.871 (1,3)	3.981 (1,3)	4.002 (1,3)	4.336 (1,4)
CGT	2.783 (1,1)	2.998 (1,2)	3.150 (1,2)	3.140 (1,2)	3.572 (1,3)	3.278 (1,1)	3.862 (1,3)	3.778 (1,3)	4.012 (1,3)
FETICO	2.459 (1,0)	2.447 (0,9)	2.623 (1,0)	2.984 (1,1)	3.323 (1,2)	3.701 (1,3)	3.918 (1,3)	3.091 (1,0)	3.009 (1,3)
CEMSATSE	1.434 (0,6)	1.504 (0,6)	1.528 (0,6)	982 (0,4)	1.232 (0,4)	1.342 (0,5)	1.383 (0,5)	761 (0,3)	682 (0,2)
FSIE	1.952 (0,8)	1.993 (0,8)	1.943 (0,7)	2.048 (0,8)	2.669 (1,0)	2.686 (0,9)	2.690 (0,9)	2.566 (0,9)	3.188 (1,0)
CGI	4.182 (1,7)	4.263 (1,6)	4.322 (1,6)	4.234 (1,6)	4.595 (1,6)	4.782 (1,6)	4.883 (1,6)	5.061 (1,7)	5.628 (1,8)
No afiliados	7.421 (3,0)	7.646 (2,9)	7.946 (2,9)	7.577 (2,9)	7.126 (2,5)	7.098 (2,4)	7.424 (2,5)	7.001 (2,3)	6.161 (2,0)
Otros	16.861 (6,8)	17.781 (6,8)	17.870 (6,6)	16.106 (6,1)	18.338 (6,5)	19.519 (6,7)	19.197 (6,4)	19.832 (6,6)	20.503 (6,6)
Total	249.009 (100,0)	259.654 (100,0)	270.623 (100,0)	264.761 (100,0)	280.685 (100,0)	292.480 (100,0)	300.683 (100,0)	299.364 (100,0)	309.954 (100,0)

(Resultados referidos al día 1 de enero de cada año)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Trabajo
(Ministerio de Trabajo e Inmigración)

4.2 La composición de la pluralidad sindical y la corrección práctica de la dispersión orgánica: el proceso de concentración sindical y de “bisindicalización” en el ámbito del Estado

La organización del sindicalismo español contemporáneo responde verdaderamente, en sintonía con la pauta histórica ya conocida, a un sistema de pluralidad o pluralismo sindical, en que un número diverso de organizaciones lleva a cabo de modo diferente y de acuerdo con su propia definición estatutaria, a partir de factores ideológicos, organizativos y de acción sindical harto diferentes, la tarea común de tutela de los intereses del trabajo asalariado conforme a su función constitucional (art. 7 CE).

La Resolución de la Dirección General de Trabajo (del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) de 11 de noviembre de 1991, por la que se acordaba publicar la atribución de los resultados electorales correspondientes a las elecciones a representantes de los trabajadores celebradas a lo largo del cuarto trimestre de 1990 (último de los “procesos concentrados” de elecciones sindicales, con proclamación oficial de resultados globales, llevados a cabo con anterioridad al marco jurídico vigente que resulta de la reforma laboral de 1994), daba cuenta así (dentro del desglose del concepto genérico “distribución de otros sindicatos según el número de representantes elegidos y votos obtenidos”), además de las seis organizaciones sindicales singularmente consideradas en la resolución administrativa (UGT, CC OO, ELA-STV, CIG, USO y CSIF), de hasta 237 sindicatos de diverso ámbito y alcance funcional que habían obtenido algún representante (16.903 en conjunto, esto es, el 7,12% de la representación total).

Sin embargo, este considerable grado de dispersión sindical, mantenido hasta el presente en términos semejantes, es desde luego de carácter periférico o residual, inservible por tanto para la caracterización del sistema sindical en su conjunto. Éste ha desarrollado en cambio, a partir de las sucesivas elecciones a representantes de los trabajadores en las empresas y de los funcionarios públicos en las Administraciones habidas durante la democracia política, un proceso de concentración sindical que caracteriza el modelo español, de modo que unas pocas organizaciones copan la mayor parte de la representación en las elecciones sindicales (Tabla 1). Más aún, tan sólo dos grandes confederaciones sindicales (CC OO y UGT) superan en la actualidad las tres cuartas partes del número total de representantes electos, alumbrando así la nota de **bisindicalización** como característica básica de la representación sindical en el ámbito del Estado (Tabla 1).

Con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración referidos a 1 de enero de 2008, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO), con 121.050 representantes elegidos en sus listas (trabajadores y funcionarios), dispone en el presente del 39,1% de la representación general. En tanto que la Unión General de Trabajadores (UGT), por su parte, con 114.398 representantes elegidos, del 36,9% de la representación total. Ambas confederaciones alcanzan conjuntamente en la fecha considerada, así pues, nada menos

que el 76% del total de los representantes elegidos en el territorio nacional, esto es 235.448 representantes elegidos en las listas de estos sindicatos sobre un total general de 309.954 representantes electos (Tabla 1). Es evidente, a fin de cuentas, que el modelo sindical resultante del comportamiento electoral de los trabajadores y funcionarios españoles, que están afiliados en escasa medida a organizaciones sindicales, pero que votan de modo decidido a los candidatos de sus listas para la representación de sus intereses, es de concentración sindical y de bisindicalización en el ámbito del Estado en su conjunto.

Lo que, por cierto, no ha hecho sino acentuarse a través del tiempo, es verdad que con algunos altibajos en función de la oscilación del número total de representantes elegidos en cada caso (pasan, por ejemplo, de un total de 249.009 representantes en 2000 a 309.954 en 2008). Desde el 56,2% del total de la representación que ambos sindicatos obtenían conjuntamente en 1978, se ha pasado así, treinta años después, al presente 76% (74,7% en 2000, 74,5% en 2001, 75,2% en 2002, 76% en 2003, 75,5% en 2004, 75,6% en 2005, 75,8% en 2006, 76,4% en 2007 y, en fin, 76% en 2008) (Tabla 1). Por lo demás, Comisiones Obreras ha sido la fuerza sindical mayoritaria en el conjunto de las empresas y de las Administraciones públicas en todo el territorio nacional en los dos primeros procesos electorales de la democracia (1978 y 1980), en tanto que la Unión General de Trabajadores lo habría de ser en los tres siguientes concentrados (1982, 1986 y 1990). Con el nuevo sistema de “medición continuada” de la representatividad sindical surgido de la reforma electoral de 1994, Comisiones Obreras volvía a situarse en el primer lugar de la tabla, por el número de representantes elegidos (trabajadores y funcionarios) en el ámbito del Estado y del conjunto de las actividades productivas, lo que se ha afianzado con el tiempo (pasa del 37,8% del total de la representación en 2000 al 39,1% en 2008) (Tabla 1).

A gran distancia ya de estas organizaciones, se sitúa en tercer lugar en el conjunto del Estado, y por lo que a los sindicatos de este ámbito se refiere, sin contar ahora con los representativos de comunidad autónoma, la Unión Sindical Obrera (USO), que obtenía 9.378 representantes (trabajadores y funcionarios) elegidos en sus listas en 1 de enero de 2008, esto es el 3% de la representación total, habiendo disminuido su presencia representativa en los últimos años en el conjunto del sistema (pasa del 3,6% en 2000 al 3% mencionado en 2008) (Tabla 1). En las siguientes posiciones dentro del ámbito estatal se sitúan, de modo respectivo, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), que obtenía en aquella fecha 7.069 representantes elegidos (2,3% del total), manteniendo sin grandes oscilaciones su peso relativo en el mapa sindical de los últimos años (Tabla 1), y la Confederación General de Trabajadores (CGT), con 4.012 representantes elegidos (1,3%).

Seguidos, en último término, por sindicatos de carácter sectorial, cuya implantación representativa les permite alcanzar a pesar de ello porcentajes relevantes dentro del conjunto del Estado y la actividad productiva general. Es el caso, así pues, de la Federación de Trabajadores Independientes de Comercio (FETICO), que en 1 de enero de 2008 obte-

nía 3.909 representantes elegidos y por tanto el 1,3% de la representación total; de la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE), con 3.188 representantes elegidos en dicha fecha y el 1% de la representación; y, en fin, la Convergencia Estatal de Médicos y Ayudantes Técnicos Sanitarios de España (CEMSATSE), con 682 representantes elegidos en la misma fecha y el 0,2% de la representación (Tabla 1).

“Otros sindicatos”, naturalmente con la excepción de los más representativos de comunidad autónoma, a los que me referiré más adelante, han obtenido en la misma fecha 20.503 representantes elegidos, esto es, el 6,6% del total de la representación.

4.3 El relevante espacio representativo del sindicalismo nacionalista en determinadas comunidades autónomas

Una característica definitoria del sistema de relaciones sindicales en España es desde luego, conforme a la tradición histórica ya conocida, la presencia relevante de organizaciones sindicales de carácter “nacionalista” en importantes territorios del Estado, a los que limitan por cierto su actividad estatutaria. En determinadas comunidades autónomas coexiste, pues, un poderoso sindicalismo nacionalista, articulado a través de verdaderas confederaciones sindicales de este carácter, junto con las organizaciones territoriales de las grandes confederaciones de ámbito estatal.

Es el caso, por lo pronto, del País Vasco, en que dos organizaciones sindicales disponen en el presente de la condición de “más representativas” a nivel de esta comunidad autónoma en virtud del criterio de la audiencia electoral. Que se cumple, como se sabe, con la obtención por parte del sindicato en cuestión de, al menos, el 15% de los representantes de los trabajadores y de los funcionarios públicos en el ámbito de la propia comunidad autónoma, siempre que el mismo cuente con un mínimo de 1.500 representantes y no esté federado o confederado con organizaciones sindicales de ámbito estatal (art. 7.1 LOLS). En primer lugar, la confederación Euskal Langileen Alkartasuna/Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV), más representativa ya desde la inauguración del vigente sistema institucional de medición de la representatividad sindical, que cuenta en 1 de enero de 2008 con 8.216 representantes (trabajadores y funcionarios) elegidos en sus listas, lo que supone nada menos que un 40,2% de la representación total en la comunidad autónoma, porcentaje que ha venido manteniendo con alguna ligera oscilación en los últimos años (Tabla 2). Y asimismo, en segundo, la confederación Langile Abertzaleen Batzordeak (Comisiones de Trabajadores Patriotas) (LAB), que cuenta en dicha fecha con 3.503 representantes (trabajadores y funcionarios) en la comunidad, esto es, con un 17,1% de la representación en el conjunto de la misma, y que no ha hecho sino incrementar sus porcentajes desde que estrenaba su condición de sindicato más representativo en esta Comunidad a finales de los años noventa (Tabla 2). Y, en suma, con arreglo al criterio secundario de la irradiación de la representatividad (art. 7.1 LOLS), los sindicatos afiliados o federados a ELA-

STV y a LAB (confederaciones más representativas en la comunidad autónoma del País Vasco según su audiencia electoral) son también más representativos en este mismo ámbito comunitario.

Ambas organizaciones sindicales están presentes de forma considerable, al propio tiempo, en la Comunidad Foral de Navarra, aunque ninguna de ellas haya logrado hasta el momento la condición de sindicato más representativo en esta comunidad autónoma en virtud del criterio de la audiencia electoral, al no haber alcanzado todavía ninguna de las dos el umbral de los 1.500 representantes, aunque sí superado ampliamente una de ellas el 15% de la representación. En efecto, ELA-STV conseguía el 1 de enero de 2008 un total de 1.424 representantes en el conjunto de la comunidad, esto es, 21,5% del total de la representación de la misma (Tabla 2). En tanto que LAB alcanzaba en la misma fecha 833 representantes, un 12,6% del total en la comunidad (Tabla 2).

En Galicia, la Convergencia Intersindical Galega (CIG), cuya constitución unitaria superaba en 1990 la división tradicional del sindicalismo nacionalista gallego, lo que habría de permitirle por lo demás, ya desde ese mismo año hasta el presente, la obtención de la condición de sindicato más representativo en esta comunidad autónoma, dispone en la actualidad (datos referidos a 1 de enero de 2008) de 5.628 representantes elegidos en sus listas y, en consecuencia, de un 28,6% de la representación total de la comunidad autónoma, porcentaje que no ha hecho sino crecer en los últimos años (Tabla 2). Los sindicatos afiliados o federados a CIG (confederación más representativa en la comunidad autónoma de Galicia según su audiencia electoral) son igualmente más representativos en este mismo ámbito comunitario, esta vez en virtud del criterio de irradiación de la representatividad (art. 7.1 LOLS).

En otras comunidades autónomas, por último, el sindicalismo nacionalista posee una menor significación. En Canarias, la Intersindical Canaria (IC) se encuentra por ahora alejada de la mayor representatividad en esta comunidad autónoma, habiendo acreditado el 1 de enero de 2008 un total de 1.221 representantes elegidos en sus listas, apenas un 8,8 por 100 del conjunto de la representación en el conjunto de aquella, mostrando además su presencia relativa una línea descendente en los últimos años (llegó a tener el 12,3% en 2002) (Tabla 2). Y en Cataluña, la huella de la histórica Solidaritat d'Obrers Catalans (SOC), que desaparecía como tal en 1986, se ha diluido casi por completo entre las minúsculas organizaciones herederas.

Tabla 2. Representantes elegidos (trabajadores y funcionarios públicos) en comunidades autónomas con implantación significativa de sindicatos nacionalistas (números absolutos y porcentajes) (2000-2008)

Años	ELA-STV (País Vasco)	ELA-STV (Navarra)	LAB (País Vasco)	LAB (Navarra)	GIG (Galicia)	IC (Canarias)
2000	6.781 (40,1)	1.024 (19,9)	2.709 (16,0)	678 (13,2)	4.182 (25,2)	1.293 (11,8)
2001	7.104 (40,6)	1.066 (19,6)	2.785 (15,9)	693 (12,8)	4.263 (25,1)	1.293 (10,8)
2002	7.435 (40,8)	1.134 (20,0)	2.871 (15,8)	691 (12,2)	4.322 (24,9)	1.541 (12,3)
2003	7.347 (41,3)	1.162 (20,4)	2.893 (16,3)	681 (11,9)	4.234 (25,1)	1.569 (12,1)
2004	7.756 (41,0)	1.279 (21,10)	3.121 (16,5)	711 (11,7)	4.595 (26,3)	1.569 (11,8)
2005	7.912 (40,8)	1.278 (20,7)	3.152 (16,3)	719 (11,7)	4.782 (26,2)	1.339 (11,2)
2006	8.149 (40,7)	1.324 (20,9)	3.247 (16,2)	734 (11,6)	4.883 (26,4)	1.326 (9,3)
2007	7.854 (40,7)	1.347 (21,5)	3.232 (16,7)	770 (12,3)	5.061 (27,2)	1.391 (9,1)
2008	8.216 (40,2)	1.424 (21,5)	3.503 (17,1)	833 (12,6)	5.628 (28,6)	1.221 (8,8)

(Resultados referidos al día 1 de enero de cada año)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Trabajo
(Ministerio de Trabajo e Inmigración)

4.4 La caracterización ideológica del sindicalismo español contemporáneo

En relación con la ideología de los sindicatos, no cabe duda de que también dentro del sindicalismo contemporáneo son hegemónicas en España las organizaciones de clase y por ello no meramente económico-profesionales. Es el caso, desde luego, de las dos grandes confederaciones estatales más representativas, que como se sabe suman entre ambas en el presente más de las dos terceras partes de la representación de los trabajadores y de los funcionarios públicos en el conjunto de las actividades productivas de ámbito estatal. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC OO) se define en este sentido, como expresión de un “sindicalismo de nuevo tipo”, como un sindicato “reivindicativo y de clase”, además de “sociopolítico”, que “pretende la supresión de todo tipo de opresión, discriminación y explotación capitalista” (Estatutos, 9º Congreso Confederal, 2008). Y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT), por su parte,

asume como principio general la “defensa y promoción de los intereses sociopolíticos, económicos, profesionales, sociales y culturales de los trabajadores”, en tanto que, como algunas de sus “tareas políticas”, el “desarrollo y aseguramiento del Estado social y democrático de derecho” y la “defensa del orden fundamental democrático” (Estatutos, 40º Congreso Confederal, 2009). Asimismo, la Confederación Unión Sindical Obrera (USO), tercera de las fuerzas sindicales del país en el ámbito estatal, a gran distancia sin embargo de las anteriores por número de representantes, que se define por principio como “sindicato de clase y solidario” (Estatutos, 8º Congreso Confederal, 2005).

El espacio representativo de que dispone en el presente el **anarcosindicalismo** español es verdaderamente menor, muy lejos de su relevante significación dentro del movimiento sindical histórico. La celebración en 1979 del 5º Congreso de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) ponía de manifiesto decididamente el enfrentamiento en su seno entre radicales o puros procedentes del exilio y el grupo renovador o reformista, partidario éste de la participación en las elecciones sindicales y en los procesos de negociación colectiva. La CNT queda así formalmente escindida en CNT-AIT, que se declaraba heredera de la organización histórica, y CNT-Congreso de Valencia, que decidía modificar los estatutos de la organización y celebraba en 1984 un denominado “congreso de unificación confederal”. El pleito judicial que se planteó entre ambos grupos por la denominación del sindicato y las siglas CNT, fallado en las instancias iniciales en favor del sector renovado de la organización, era decidido al final por el Tribunal Supremo (1989), que declaraba contrariamente la ilegalidad estatutaria del Congreso Extraordinario de Unificación Confederal de la CNT (1984) y, en consecuencia, la de los órganos surgidos del mismo, otorgando, por lo tanto, al sector histórico de la misma la denominación y representación del sindicato confederal CNT-AIT. Terminaba así un proceso de enfrentamiento a lo largo de una década entre las dos corrientes herederas del anarcosindicalismo histórico, sin que quedara asegurada sin embargo su unidad orgánica. En efecto, la perdedora CNT-Congreso de Valencia decidía en 1989 adoptar la nueva denominación de Confederación General de Trabajadores (CGT), al propio tiempo que dejar en manos de CNT-AIT los derechos sobre el patrimonio sindical histórico. La CGT, “asociación de trabajadores y trabajadoras que se define anarcosindicalista y, por tanto, de clase, autónoma, autogestionaria, federalista, internacionalista y libertaria”, que se propone “la emancipación de los trabajadores y trabajadoras, mediante la conquista, por ellos mismos, de los medios de producción, distribución y consumo, y la consecución de una sociedad libertaria” (Estatutos), cuenta en la actualidad con apenas el 1,3% de la representación del conjunto de trabajadores y funcionarios en el conjunto del Estado.

Por lo demás, las organizaciones sindicales que se definen como **independientes, profesionales o apolíticas**, y que por ello no dejan de marcar sus diferencias con los sindicatos de clase y su alineamiento ideológico, son decididamente minoritarias dentro del panorama sindical en su conjunto, ya que por lo común limitan su presencia estatutaria a sectores de actividad determinados, en los que en ocasiones obtienen una representación electoral significativa. Es el caso, así pues, de la Federación de Sindicatos Independientes

de Enseñanza (FSIE), de la Federación de Trabajadores Independientes de Comercio (FETICO) o, también, de la Convergencia Estatal de Médicos y Ayudantes Técnicos Sanitarios de España (CEMSATSE) (Tabla 1).

Dentro de este ámbito doctrinal merece mención aparte, sin embargo, por su carácter intersectorial, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), que estrenaba esta nueva denominación en su Congreso de Valencia (2000), aun cuando mantuviera las siglas anteriores. Es, según propia definición, una “organización resultante del proceso de convergencia de opciones sindicales independientes, profesionales y no alineadas ideológicamente”, expresiva de una “nueva opción sindical para los trabajadores de este país, con un carácter distinto a los sindicatos de clase”. En 1 de enero de 2008, esta confederación había obtenido un total de 7.069 representantes electos de trabajadores y funcionarios en el conjunto de las empresas y de las Administraciones públicas del territorio nacional, lo que suponía ciertamente un 2,3% de la representación total, conforme a una presencia representativa estabilizada con ligeras oscilaciones en términos relativos a lo largo de la década (Tabla 1). La implantación singular de CSI-CSIF en la función pública es desde luego notable, disponiendo en la fecha considerada de 2.894 representantes elegidos en sus listas, esto es, de un 15,1% del total de la representación en el conjunto de las Administraciones (en 1987 había llegado al 24%), sólo por detrás de CC OO (4.736 representantes, 24,8%) y de UGT (4.260 representantes, 22,3%), sin que ello le atribuya la condición de sindicato más representativo a nivel del Estado, puesto que la audiencia exigida del 10% para este ámbito debe ser calculada sobre el total de representantes de trabajadores y de funcionarios públicos.

4.5 La revisión del modelo tradicional de las relaciones entre partido y sindicato y la unidad de acción de los sindicatos estatales más representativos

La relación de hermanamiento entre sindicatos y partidos políticos dentro del bloque de la izquierda, ejemplificada con creces dentro del proyecto socialdemócrata por la que han mantenido en la historia el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT) desde su fundación respectiva, ha sido desde luego un rasgo caracterizador del panorama ideológico tradicional del sindicalismo español. Hoy, sin embargo, puede darse por terminada de la mano de las transformaciones sociales y políticas segregadas por el sistema democrático. De modo que, “los partidos de izquierda con capacidad para gobernar ya no son ni serán partido de clase en sentido estricto (...), y todo partido que se proponga representar sólo a un sector social en sentido estricto está condenado a la crisis de identidad y, seguramente, a la marginación política”, en tanto que, por otro lado, “los sindicatos se enfrentan con nuevos problemas que afectan no sólo a su representatividad, sino también a su actuación cotidiana” (Solé-Tura, 1989:307-12).

Aun cuando las relaciones históricas entre el PSOE y la UGT (doble afiliación política y sindical obligada para los militantes socialistas) hayan mostrado en verdad rupturas intermitentes (Juliá, 1989:9), lo cierto es que el comienzo de la quiebra definitiva del modelo tradicional de hermanamiento se manifestaba algunos años después de la formación de un gobierno socialista a raíz de la primera victoria electoral del partido en 1982. Así, son ya visibles serias discrepancias entre el sindicato socialista y la política del Gobierno a propósito del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1988, en materia de protección por desempleo, incrementos retributivos y de pensiones y reformas fiscales principalmente, que culminaron con la renuncia a sus escaños socialistas en el Congreso de los Diputados por parte de Nicolás Redondo y de Antón Saracíbar, respectivamente entonces secretario general y de organización de UGT. La carta de renuncia que Redondo dirigía el 20 de octubre de 1987 al presidente del Gobierno y secretario general del PSOE situaba la controversia, por lo demás, en su debido marco, “el de las discrepancias normales entre una actividad sindical y una función de gobierno que no siempre tienen la misma lógica”. La divergencia alcanzaba finalmente nuevas y más graves proporciones, sin embargo, con la exigencia por parte de los sindicatos, recompuesta la unidad de acción entre UGT y CC OO, de un “giro social” en la política económica del Gobierno. Las movilizaciones que se promovieron contra ésta culminaban pues en la huelga general unitaria del 14 de diciembre de 1988, que abría las puertas a nuevos y más ricos procesos de reivindicación sindical y de concertación social.

A fin de cuentas, habría de prevalecer definitivamente la “autonomía sindical” de las organizaciones de trabajadores (Baylos Grau: 2004:7), frente a las injerencias partidistas que habían dominado el período clásico del movimiento sindical. No podía ser de otro modo entre nosotros, por cierto, cuando quedaba asentada al más alto nivel normativo (constitucional) la diferenciación institucional entre partidos políticos (art. 6 CE) y sindicatos de trabajadores (art. 7 CE), provistos ambos por la norma superior de funciones harto diversas. Por consiguiente, la diferencia entre las dos organizaciones no viene dada ya en este sentido por los “objetivos” perseguidos por unos y otros, partidos y sindicatos, ya que ambos aspiran a representar a la totalidad de los grupos sociales destinatarios de su acción, sino por los “medios” que se asignan jurídicamente a una y otra organización para el cumplimiento de sus objetivos (Baylos Grau, 1991:24). Para el sindicato, en fin, los derivados de la autotutela colectiva y la negociación, de la representación institucional y la concertación social.

Por lo demás, el sindicalismo español estrenaba en pleno régimen democrático una nueva pauta de comportamiento que no haría sino afianzarse en el futuro, cual es la **unidad de acción** entre los dos grandes sindicatos estatales más representativos (CC OO y UGT), que sólo habría de consolidarse en el futuro, por cierto, de forma estable y permanente, “en la medida en que las organizaciones sindicales, a partir de 1986, establecieron una estrategia propia y autónoma de la de sus partidos de referencia” (Zufiaur, 1996:243). Así, como expresión de la reivindicación sindical unitaria en demanda al Gobierno de un “giro social” de su política económica, los secretarios generales de ambas organizacio-

nes, después de un largo período de importantes desencuentros, suscribían el 5 de octubre de 1989 una “Propuesta sindical prioritaria”, expresiva de hasta veinte objetivos singulares en materia de empleo, protección social, redistribución de la renta y participación de los trabajadores, y en cuyo preámbulo se dejaba constancia expresa de la nueva doctrina práctica, al reconocer de modo conjunto que “el reforzamiento de la unidad de acción en el movimiento sindical resulta decisiva si queremos avanzar hacia un mayor progreso social”. A la que seguiría, algún tiempo después, la “Iniciativa sindical de progreso”, suscrita el 15 de noviembre de 1991, con la que ambas organizaciones se proponían “reforzar la unidad de acción de los sindicatos” ante los retos de la futura unión económica y monetaria europea y la consecución de un marco de relaciones laborales más participativo y democrático.

A partir de estos impulsos, que abrían así un fructífero y prolongado período de concertación social en el país, y es verdad que no sin algunos vaivenes y dificultades esporádicos (del “difícil camino de la unidad” hablaba por cierto en este sentido el dirigente de CC OO Julián Ariza en el diario *El País* el 23 de julio de 1990), la unidad de acción entre las dos grandes confederaciones sindicales estatales, abierta en ocasiones a foros más amplios (la “cumbre sindical” unitaria de Madrid reunía por vez primera, el 30 de septiembre de 1992, a los secretarios generales de CC OO, UGT, USO, CGT, ELA-STV y CIG, para expresar la oposición sindical de las seis organizaciones a las políticas de flexibilización laboral), llegaba a ser una realidad consolidada hasta el presente dentro del panorama general de nuestro sindicalismo. Y ello, ciertamente, a través de muy variadas expresiones o formas de acción sindical, desde la negociación de los acuerdos sociales de los diversos ciclos de diálogo y concertación social en representación de los trabajadores a la convocatoria de las cuatro huelgas generales habidas en el período democrático, pasando por la negociación colectiva y la promoción de elecciones sindicales.

Precisamente, tras el fracaso habido en la negociación con la CEOE de un acuerdo sobre negociación colectiva para 2009 –se había contado con dicho instrumento sin embargo en los siete años anteriores–, los sindicatos CC OO y UGT, que suscribían conjuntamente en defecto de aquél unos “criterios unitarios para la negociación colectiva y el empleo” (9 de marzo de 2009), tenían ocasión de reafirmar en dicho documento “la unidad de acción como activo de los trabajadores”.

4.6 La concertación social y sus ciclos políticos

La concertación social, esto es, el proceso –diverso de la negociación colectiva– de intercambio político entre los poderes públicos y la autonomía colectiva –organizaciones sindicales y empresariales representativas–, como respuesta de gobierno a las grandes cuestiones de política económica y social y presupuesto oportuno en tales casos de la legitimación parlamentaria de las medidas –acuerdos sociales, legislación negociada–, se

ha erigido, ciertamente, a lo largo de nuestra historia democrática reciente, en un elemento definitorio más del sistema social, habiendo estado presente como método de acción política durante estos años, con arreglo a versiones técnicas diversas, en buena parte de las grandes transformaciones institucionales llevadas a cabo en el ámbito de la economía y de las relaciones laborales.

En el ámbito del Estado, la concertación social ha conocido ciertamente diferentes ciclos políticos a lo largo de todo el período constitucional, con la preparación de importantes documentos de impulso institucional y la suscripción de numerosos “acuerdos sociales”, de los que siempre han sido parte los sindicatos más representativos CC OO y UGT y que han dado origen a otras tantas reformas del ordenamiento jurídico laboral y de protección social (de la Villa Gil, 1985:47 y ss.). La periodificación general del proceso se acomoda, así pues, a las siguientes etapas convencionales, en cuya caracterización y pormenor no es posible entrar en esta ocasión: 1) la concertación social de la transición democrática y de la primera crisis económica de la democracia (1977-1986); 2) la neoconcertación social (1990-1991); 3) la tercera concertación social, de la crisis económica de los noventa y la convergencia europea como telón de fondo (1993-1995); 4) la cuarta concertación social, de la reforma laboral pactada (1996-1998); 5) la fractura de la concertación social (2000-2003); 6) la recuperación del diálogo social (2004-2008); y 9) a la espera de una nueva concertación social de la crisis económica (2009).

5. Conclusiones generales

A la vista de todo lo cual, y sin perjuicio de las consideraciones críticas para el debate y de las propuestas alternativas de política legislativa que se formularán posteriormente, cúmpleme establecer las siguientes conclusiones:

1ª. La Constitución Española alumbra un **modelo democrático** de relaciones laborales, articulado sobre el reconocimiento de la **libertad sindical** como derecho fundamental y el pleno juego de la **autonomía colectiva** o poder autónomo que comparten los trabajadores y los empresarios a través de sus representantes para la autorregulación de sus intereses respectivos, como pieza central del sistema normativo. El sistema constitucional participa de una concepción dialéctica de las relaciones de trabajo que asigna al conflicto de intereses un papel funcional dentro del modelo, en la medida que trabajadores asalariados y empleadores son portadores de intereses diferenciados que se encuentran en contraposición o conflicto estructural y que justamente el ordenamiento laboral se propone encauzar. Por ello la Constitución identifica los “**sujetos colectivos**” habilitados para la representación y defensa de los intereses respectivos de las partes de las relaciones de trabajo (sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales), amén de otros de creación legislativa (órganos de representación unitaria y colectiva de los trabajadores en los centros de trabajo), así como la atribución a los mismos de los “**derechos de conflicto**” básicos (huelga y adopción de otras medidas de conflicto).

2ª. Los **sindicatos de trabajadores**, organizaciones permanentes de asalariados (y sujetos asimilados, funcionarios públicos, trabajadores autónomos no empleadores, etc.) para la representación y defensa de sus intereses económicos y sociales, frente a los empleadores y los poderes públicos, son componentes esenciales del sistema constitucional y por ello formaciones sociales básicas del sistema político democrático, cuya función constitucional les otorga precisamente el carácter de piezas indispensables para la autotutela colectiva del trabajo asalariado, a través de, de modo principal, la negociación colectiva, la adopción de medidas de conflicto colectivo, la huelga entre ellas y la participación institucional.

3ª. La **negociación colectiva**, esto es, el proceso formalizado de diálogo entre representantes de trabajadores y empleadores encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de las condiciones a que han de ajustarse los contratos de trabajo, y en general las relaciones entre los sujetos negociadores, en un ámbito de actividad económica y territorial determinados, constituye el medio primordial de acción de los sindicatos. Sin la negociación colectiva de las condiciones de

trabajo, los sindicatos no podrían desarrollar de modo eficaz la función constitucional que se les atribuye.

4ª. Los sindicatos de trabajadores tienen derecho a la adopción de **medidas de conflicto colectivo**, la **huelga** desde luego entre ellas (declaración de la misma, elección de su modalidad, acción informativa y desconvocatoria o decisión de darla por terminada). Una consecuencia del sistema legal vigente de atribución de la titularidad del derecho de huelga es la legalidad, tanto de las huelgas sindicales, esto es, las convocadas, dirigidas y controladas por los sindicatos, como de las llamadas espontáneas o no sindicales, declaradas por los propios trabajadores del centro de trabajo de modo directo.

5ª. Los sindicatos de trabadores –sindicato-asociación o sindicato en su acepción formal– no agotan verdaderamente el concepto de sujeto sindical (sindicato en sentido material) dentro del sistema institucional de representación. Existe, pues, en nuestro ordenamiento un **sistema sindical dual**, en el que la acción sindical, entendida materialmente como actividad dirigida a la representación y defensa de los intereses de los trabajadores, puede ser ejercida tanto por los sindicatos y los órganos sindicales que puedan ser constituidos en los centros de trabajo (representación sindical), como por los órganos unitarios de carácter electivo en las empresas y Administraciones públicas (representación unitaria). Ambas formas de organización de los trabajadores, lejos de ser en apariencia instrumentos de actuación desconectados entre sí, deben ser consideradas técnicamente en realidad como expresiones orgánicas diferentes, aunque funcionales y complementarias, de un único e integrado sistema institucional de representación.

6ª. La atribución de la **representatividad sindical** por el ordenamiento jurídico, esto es, de la singular posición jurídica reconocida a determinados sindicatos a efectos de participación institucional y de acción sindical, descansa sobre un engranaje preciso que combina la aplicación de un doble y alternativo criterio técnico: la “audiencia electoral” que el sindicato haya obtenido en un momento determinado en las elecciones a representantes de los trabajadores y de los funcionarios públicos en los centros de trabajo; y la “irradiación de la representatividad” de los sujetos sindicales de carácter confederal que la hayan obtenido conforme al primer criterio a cuantos formen parte de la confederación.

7ª. Las denominadas **elecciones sindicales**, en realidad, elecciones a representantes de los trabajadores y de los funcionarios públicos en los centros de trabajo, cumplen una doble función institucional dentro del sistema vigente de relaciones sindicales. Una primera, de naturaleza propiamente electoral, destinada a la designación electiva de los representantes de los trabajadores y consiguiente constitución por este medio de los órganos de representación unitaria y colectiva del personal en los centros de trabajo –empresas y Administraciones públicas–. Pero también, una segunda función capital, cifrada en la “medición de la representatividad” de los sindicatos que concurren a estas elecciones a representantes con listas de candidatos propios, sobre cuya audiencia electoral reposa el sistema de representatividad sindical y su determinación.

8ª. La **representatividad sindical** dispone dentro del sistema normativo de diferentes categorías, grados o expresiones institucionales, en razón precisamente de su intensidad jurídica (“mayor representatividad” y “representatividad simple”) y también del ámbito geográfico en que se hacen valer sus atribuciones: sindicatos más representativos a nivel del Estado; sindicatos más representativos a nivel de comunidad autónoma; y sindicatos representativos en un ámbito territorial y funcional específico.

9ª. Las organizaciones que tengan la consideración de **sindicatos más representativos**, a nivel del Estado o de comunidad autónoma, tanto en virtud del criterio de la audiencia electoral como del de la irradiación de la representatividad, gozarán pues de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales del ámbito respectivo para desempeñar competencias en materia de “participación institucional” y de “acción sindical”, como, en este último caso, la negociación de convenios colectivos de eficacia personal general, la participación como interlocutores en la determinación de condiciones de trabajo en las Administraciones públicas, la participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo, la promoción de elecciones para delegados de personal y comités de empresa y órganos correspondientes de las Administraciones públicas, la obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales y públicos y, en general, cualquier otra función representativa que se establezca.

10ª. El sistema social en su conjunto muestra como rasgo dominante una **sindicalización generalizada**, en el sentido de que la presencia efectiva de los sindicatos en el ejercicio de su papel constitucional impregna de modo general en la práctica el funcionamiento del conjunto institucional. Esta presencia no descansa desde el punto de vista técnico, por cierto, en la pertenencia o afiliación de los trabajadores a las organizaciones sindicales, sino verdaderamente en la audiencia electoral abrumadora que éstas obtienen. El poder sindical se construye, así pues, sobre la voluntad generalizada de los trabajadores (afiliados o no a un sindicato), a la hora de elegir a sus representantes en cada centro de trabajo (empresas y Administraciones públicas), de otorgar su confianza absoluta precisamente a los candidatos incorporados a las listas presentadas por los sindicatos (el 98% de los representantes elegidos proceden a día de hoy de listas sindicales), con independencia por lo tanto del volumen de afiliados o adherentes con que cuente la organización preferida a tal fin.

11ª. El modelo de **pluralidad** o **pluralismo** que caracteriza nuestro sistema sindical, en que diferentes organizaciones interpretan de modo diverso, a partir de principios ideológicos, organizativos y de acción sindical dispares, la tarea de autotutela del trabajo asalariado conforme a su función constitucional unitaria, ha desembocado tras las sucesivas elecciones a representantes de los trabajadores y funcionarios públicos habidas durante la democracia política en un proceso de **concentración sindical**, de modo que unas pocas organizaciones copan la mayor parte de la representación electiva. Más aún, tan sólo dos grandes confederaciones (CC OO y UGT) superan en la actualidad las tres cuartas partes del número total de representantes electos, dando paso así a la nota de **bisindicalización** como característica básica de la representación sindical en el ámbito del Estado.

12ª. El sistema sindical muestra también, como rasgo definitorio de su composición orgánica, la presencia de un **sindicalismo nacionalista** poderoso en determinados territorios del Estado (comunidades autónomas del País Vasco, Navarra y Galicia, de modo principal), a los que ha limitado históricamente su actividad estatutaria. Dentro de los cuales coexisten pues sindicatos de este carácter (ELA-STV, LAB, CIG) junto con las organizaciones territoriales de las grandes confederaciones de ámbito estatal.

13ª. En cuanto a la **ideología de los sindicatos**, son hegemónicas desde luego las organizaciones “de clase” o no meramente profesionales, cual es el caso de las dos grandes confederaciones más representativas a nivel estatal (CC OO y UGT), que entre ambas sobrepasan sabidamente los dos tercios de la representación de los trabajadores y de los funcionarios públicos en dicho ámbito. En tanto que, por su parte, aquellas que se definen como “independientes, profesionales o apolíticas” son decididamente minoritarias dentro del panorama sindical en su conjunto, ya que por lo común (si se exceptúa CSI-CSIF) limitan su presencia estatutaria a sectores de actividad determinados.

14ª. Puede darse por terminada en la actualidad, de la mano de las transformaciones sociales y políticas segregadas por el sistema democrático, la relación de “hermanamiento” tradicional que ha existido entre sindicatos y partidos políticos dentro del bloque de la izquierda, para finalmente prevalecer la **autonomía sindical** de las organizaciones de trabajadores, frente a las injerencias partidistas que habían dominado el período clásico del movimiento sindical. En el presente, es nítida la diferenciación institucional entre partidos y sindicatos, provistos ambos por la norma constitucional de funciones harto diversas.

15ª. La **unidad de acción** entre los dos grandes sindicatos estatales más representativos, que con el tiempo no ha hecho sino afianzarse de modo estable y permanente, abriéndose en ocasiones a foros más amplios, es sin duda una consecuencia natural de la autonomía sindical y de la libre capacidad de estas organizaciones para adoptar una estrategia propia más allá de lo que fueron sus partidos de referencia.

16ª. La **concertación social** entre los poderes públicos y las organizaciones sindicales y patronales representativas, como instrumento de gobierno al servicio de la política económica y social, además de presupuesto de la legitimación parlamentaria de las medidas (legislación negociada), se ha erigido a lo largo de nuestra historia democrática en un elemento definitorio más del sistema social, habiendo estado presente como método de acción política durante estos años, con arreglo a versiones técnicas diversas, en buena parte de las grandes transformaciones institucionales llevadas a cabo en el ámbito de la economía y de las relaciones laborales.

6. Consideraciones críticas para el debate y propuestas alternativas de política legislativa

A la vista de la consideración sistemática y detallada del sistema de relaciones sindicales vigente en España que se ha llevado a cabo en las páginas precedentes, con especial consideración de su marco jurídico de sustentación y del funcionamiento de la práctica sindical en su seno, de cuyas conclusiones pormenorizadas también se ha dado cuenta hace un instante, procede ahora la formulación final de algunas consideraciones críticas para el debate seguidas también de determinadas propuestas alternativas de política legislativa:

- 1ª. De modo general, el **comportamiento de los sindicatos**, a la hora de realizar su función constitutiva de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, esto es, lo que puede tenerse por práctica sindical en su conjunto, ha experimentado verdaderamente en las últimas décadas cambios tan profundos, de la mano de las transformaciones experimentadas a su vez por el sistema económico y social del capitalismo –procesos de producción, actividad económica globalizada, estrategias empresariales de descentralización, sistemas de organización del trabajo, estructura y composición de las clases trabajadoras, etc.–, que la mayor parte de las organizaciones han evidenciado en diversa medida signos evidentes de una crisis de adaptación funcional generalizada, que no ha hecho sino afianzarse con el tiempo y que ha condicionado la efectividad de su acción en el sistema laboral y, lo que no deja de ser una consecuencia de ello y todavía más importante, el cuestionamiento social en grado diverso, muchas veces interesado desde el punto de vista ideológico, naturalmente, de su papel funcional y del modo de llevarlo a la práctica.
- 2ª. De un sindicalismo de masas dedicado a la contestación de los fundamentos de la sociedad capitalista se ha pasado mayoritariamente en la realidad y en poco tiempo –sin el abandono, en su caso, de postulados estatutarios de transformación social– a un **sindicalismo cada vez más implicado en el funcionamiento del aparato institucional del Estado** (mayor representatividad sindical, participación institucional, concertación social y legislación negociada, moderación salarial, “neocontractualismo”). En la medida en que el objetivo del empleo se ha situado por fuerza en el primer plano de la preocupación sindical, han prevalecido lógicamente, frente al antagonismo tradicional, las prácticas de diálogo y de participación en las decisiones estratégicas de las empresas.

- 3ª. Se ha visto afectado, a la postre y en su conjunto, el **sistema de organización del trabajo** resultante del capitalismo industrial sobre el que se ha construido la versión clásica del modelo institucional de relaciones industriales. De este modo, el llamado sistema fordista de relaciones industriales, propio de la gran empresa industrial que realiza una producción en masa y responde a una concepción jerárquica y colectiva de las relaciones de trabajo (el convenio colectivo se erige dentro del mismo en la pieza reguladora básica de uniformización sectorial y territorial de las condiciones de trabajo), ha dejado ya de ser el marco único de inspiración o de referencia del patrón normativo para coexistir con otras formas de organización del trabajo de la sociedad postindustrial.
- 4ª. Los sindicatos reaccionan ante las nuevas exigencias económicas y sociales, tanto desde el punto de vista organizativo como de la acción sindical, y sin perjuicio naturalmente de los constantes esfuerzos de adaptación que realizan en su seno en grado variable, provistos sustancialmente de los **esquemas de actuación sindical** tradicionales, como son una práctica de negociación colectiva clásica y por lo común rutinaria y un uso defensivo de la conflictividad colectiva. Es el caso, así pues, de la falta de respuesta efectiva –organizativa y funcional– en el plano internacional a las agresiones empresariales amparadas por la globalización de la economía y su denominado “efecto asimétrico” (los poderes públicos y de las organizaciones sindicales desarrollan acciones de carácter nacional frente a los desafíos mundiales de las empresas “red” de dimensión transnacional). O, también, del “agotamiento” de la “capacidad real de fuego” de buena parte de su arsenal reivindicativo, adaptado sólo en parte a las nuevas formas de contienda social sofisticada de la sociedad postindustrial. Por no apuntar, en fin, más allá de la crisis económica contemporánea y de sus efectos demoledores, al anquilosamiento de los esquemas teóricos e ideológicos, del que participa en general la mayoría de la izquierda política, para afrontar una conflictividad social que no ha desaparecido, sino tan sólo mudado gravemente su fisonomía.
- 5ª. La **estructura asociativa** de los sindicatos (asociaciones de trabajadores en ejercicio de su libertad sindical), que desde luego ha asegurado históricamente con su adopción la estabilidad y plenitud de estas organizaciones frente a los modelos orgánicos precedentes, no deja de ofrecer en el presente algunos motivos para la reflexión crítica. Uno de ellos es, seguramente, la contradicción sobrevenida entre trabajadores afiliados a un sindicato y trabajadores no sindicados. Cuando el sindicato se presenta cada vez más como garante del interés del conjunto de los trabajadores, y no sólo naturalmente del de sus miembros, una tasa de afiliación sindical reducida, consecuencia por lo demás de los factores examinados en su momento, pone al descubierto aquella tensión. Uno segundo apunta, por su parte, a una nueva contradicción, esta vez entre la unidad de los intereses comunes al trabajo asalariado y la habitual pluralidad de organizaciones que interpretan de modo diferenciado la tutela de los mismos –la ideología, la estrategia y la organización como factores de diferenciación–. Y acaso uno tercero, la contradicción existente también entre democracia y oligarquía sindical, es

decir, entre el objetivo esencial del sindicalismo de democratizar hacia fuera las relaciones de producción y las frecuentes quiebras que la gestión democrática ofrece en las grandes organizaciones sindicales (la llamada ley de cristal de la democracia sindical, la burocratización de las estructuras del sindicato), a pesar de la trascendental exigencia constitucional de que la “estructura interna y (el) funcionamiento” de los sindicatos “deberán ser democráticos”.

- 6ª. El uso por los sindicatos de las **medidas de conflicto colectivo**, y de la **huelga** como medida paradigmática en su poder particularmente, se ha visto alterado de modo considerable como consecuencia de las profundas transformaciones experimentadas por las relaciones económicas y el sistema social en su conjunto a que antes se ha hecho mención. Puede decirse así, como proposición de conjunto, que la huelga ha perdido en el presente la enorme potencialidad disuasoria con que históricamente ha contado en el conjunto de las actividades productivas –la huelga en la industria como ámbito de referencia–, para ver reducida su efectividad verdadera al sector de los servicios de la economía y, en particular, aquí sí de manera contundente, de los denominados “servicios esenciales de la comunidad”, cuya actividad garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos. La emergencia del interés específico de los usuarios de los servicios esenciales, que padecen socialmente la huelga pero no son jurídicamente sujetos pasivos de la medida conflictiva, ni pueden satisfacer las pretensiones de los huelguistas, junto con los protagonistas tradicionales del conflicto –trabajadores y sindicatos, empresarios y organizaciones patronales, Estado–, puede ser considerada, en fin, como la más relevante y nueva característica de la conflictividad laboral medular que muestran las sociedades de capitalismo avanzado, afectadas por procesos de “terciarización” de sus economías, esto es, del predominio cada vez más acusado en las mismas del sector servicios sobre la actividad industrial convencional como escenario clásico del conflicto.
- 7ª. El establecimiento de **servicios mínimos**, como garantía precisa para asegurar constitucionalmente el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga, constituye, sin duda, el punto más débil y deficitario, un verdadero talón de Aquiles, del funcionamiento del **sistema vigente de regulación del derecho del huelga** (en manos, como se sabe, del preconstitucional Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo, adaptado por TC 11/1981), judicializado en exceso en esta materia, lo que justifica desde luego la promulgación de una nueva disciplina legislativa, una Ley Orgánica de huelga. La falta en la actualidad de dicha ley plantea múltiples problemas en orden a la determinación de los servicios esenciales para la comunidad y del alcance de las garantías necesarias para asegurar su mantenimiento.
- 8ª. La **promulgación de una “nueva ley” de huelga** que pondere adecuadamente los bienes constitucionales en juego, asienta su justificación en exigencias de carácter constitucional, que van desde la propia letra del artículo 28.2 CE a la necesidad de respeto del principio de reserva de ley orgánica para la regulación de los derechos fun-

damentales y libertades públicas, como lo es el de huelga. Como no ha dejado de recordar el propio Tribunal Constitucional, el artículo 28.2 CE impone jurídicamente al legislador un verdadero “mandato”, cuya falta de “desarrollo adecuado” ha producido en nuestro ordenamiento jurídico consecuencias negativas sobresalientes: una conflictividad innecesaria acerca de la determinación de los servicios esenciales y del establecimiento de servicios mínimos en cada caso, así como una puesta en peligro tanto de la garantía constitucional de mantenimiento de aquéllos, como del propio ejercicio efectivo del derecho de huelga.

9ª. El sistema de **negociación colectiva** vigente es sumamente complejo, dentro del cual coexiste una tipología excesiva de instrumentos pactados, no siempre bien definidos por el ordenamiento jurídico, que exhibe al respecto notables vacíos: convenios colectivos “estatutarios”, regulados por la Ley del Estatuto de los Trabajadores, provistos de eficacia personal general y objeto de una disciplina legislativa en exceso rigurosa y pormenorizada; convenios colectivos “extraestatutarios”, negociados fuera del ámbito de dicha Ley, huérfanos de regulación legislativa específica y provistos residualmente de eficacia personal limitada; acuerdos marco “estructurales” y sobre “materias concretas”, asimilados en su definición legal a los convenios colectivos estatutarios; y “acuerdos de empresa”, que tienen por objeto la regulación de una materia o asunto singular relativo a las relaciones de trabajo en la misma, entre los que es posible distinguir hasta cuatro modalidades diferentes, dotadas a su vez de un régimen jurídico dispar. Se carece, por lo demás, de una adecuada regulación de la estructura de la negociación colectiva en su conjunto y de la articulación de sus diferentes unidades de negociación, siendo también notablemente ambiguas e insuficientes las reglas disponibles sobre la concurrencia entre convenios. La práctica de la negociación colectiva es, en general, estática y rutinaria, muy lejos por ello de la vitalidad y del dinamismo que cabría suponer de la garantía constitucional del derecho a la negociación colectiva laboral. Se hace necesaria, en consecuencia, una nueva regulación legislativa simplificadora y promocional de la negociación colectiva en su conjunto.

10ª. La fórmula institucional de atribución de la **representatividad sindical** por el ordenamiento jurídico, esto es, de la singular posición jurídica reconocida a determinados sindicatos a efectos de participación institucional y de acción sindical, debe ser considerada en términos generales razonable y socialmente eficiente. Dicho mecanismo descansa sobre un engranaje preciso que combina la aplicación de un doble y alternativo criterio técnico. El primero, de carácter básico y por ello determinante del modelo en su conjunto, cuya concurrencia es, pues, condición indispensable para la aparición del siguiente, no es otro que la “audiencia electoral” que el sindicato haya obtenido —en realidad, los candidatos incorporados a sus listas electorales— en un momento determinado en las elecciones a representantes de los trabajadores —y de los funcionarios públicos— en los centros de trabajo. El segundo, no acumulativo aunque subordinado genéticamente a la audiencia electoral y operativo tan sólo como consecuencia de éste, es la “irradiación de la representatividad” de los sujetos

sindicales de carácter confederal que la hayan obtenido conforme al primer criterio a cuantos formen parte de la confederación.

- 11^a.** Por último, la denominada **participación institucional**, esto es, la representación que ostentan los sindicatos más representativos ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos, de carácter estatal o de comunidad autónoma, que la tengan prevista, carece de una disciplina legislativa de carácter general y uniforme, más allá de la atribución de la competencia por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, por lo que su regulación fragmentaria se contiene en las normas propias de cada entidad u organismo, que exhiben al respecto una pluralidad disfuncional de soluciones jurídicas en cuanto al número y régimen de los representantes. Resulta conveniente, en consecuencia, la promulgación de una norma legal sobre participación institucional de los sindicatos más representativos en el ámbito del Estado. alguna comunidad autónoma cuenta ya con disposiciones en la materia para sus respectivos territorios.

Índice de Tablas

Tabla 1. Representantes elegidos (trabajadores y funcionarios públicos) en el conjunto del Estado (números absolutos y porcentajes) (2000-20008)	47
Tabla 2. Representantes elegidos (trabajadores y funcionarios públicos) en comunidades autónomas con implantación significativa de sindicatos nacionalistas (números absolutos y porcentajes) (2000-2008)	52

Bibliografía

- Alarcón Caracuel, M. R. (1975), El derecho de asociación obrera en España (1839-1900), Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo.
- Bastida, F. J. (1986), Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura, Barcelona, Editorial Ariel.
- Baylos Grau, A. (1991), “La autonomía sindical”, Gaceta Sindical, 99 (octubre).
(2004), Sindicalismo y Derecho sindical, Albacete, Editorial Bomarzo.
- Camacho Abad, M. (1978), Comisiones Obreras. Publicaciones de los acuerdos aprobados en el I Congreso, Madrid.
- Castillo, J. J. (1977), El sindicalismo amarillo en España. Aportación al estudio del catolicismo social español (1912-1923), Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- Comisión Europea (1997), “Trade union membership in the EU”, European Industrial Relations Review, 279, abril.
- Fontana, J. (1973), “Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero”, en Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX, Barcelona, Ariel.
- Fundación Friedrich Ebert (1982), Elecciones sindicales 1980, Madrid.
- Goytisolo, J. (1985), Coto vedado, Barcelona, Seix Barral.
- Jover Zamora, J. M^a. (1952), Conciencia burguesa y conciencia obrera en la España contemporánea, Madrid, Ateneo.
- Juliá, S. (1989), “Introducción: ruptura socialista, unidad sindical”, en AA.VV, La desavenencia. Partidos, sindicatos y huelga general, Madrid, El País/Aguilar
- Lorenzo, A. (1974), El proletariado militante. Memorias de un internacional (1901-1923), reed., Madrid, Alianza Editorial.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1991), Perspectivas de empleo, trad. cast. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Organización Internacional del Trabajo (1969), La situación laboral y sindical en España, Ginebra.
- Palomeque López, M. C. (1980), “El sindicato como sujeto político”, en AAVV, Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón, Madrid, Editorial Tecnos.

- Redero San Román, M. (2008), “Los sindicatos en la democracia: de la movilización a la gestión”, *Historia y Política* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 20, pp. 129-58.
- Sartorius, N. (1975), *El resurgir del movimiento obrero*, Barcelona, Laia.
(1977), *El sindicalismo de nuevo tipo. Ensayos sobre Comisiones Obreras*, Barcelona, Laia.
- Sastre Ibarreche, R. (1987), *Derecho sindical y transición política*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Simón, H. J. (2003), “¿Qué determina la afiliación a los sindicatos en España?”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 41, pp. 69-88.
- Solé-Tura, J. (1989), “Partidos y sindicatos después del 14 D”, en AA.VV., *La desavenencia. Partidos, sindicatos y huelga general*, selección de textos, introducciones y epílogos de S. Juliá, Madrid, El País/Aguilar.
- Villa Gil, L. E. de la (1984), *Materiales para el estudio del sindicato*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
(1985), *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática. Antología*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- Zufiaur Narvaiza, J. Mª. (1996), “Espacios políticos, autonomía sindical y unidad entre los sindicatos”, *Relaciones Laborales*, I, pp. 243-53.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.

33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.

34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.

35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.

36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.

37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.

38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.

43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.

44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.

45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.

46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Torno.

47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.

48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.

49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.

50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.

51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.

52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.

53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.

54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.

55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.

56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.

57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.

58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.

59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.

60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.

61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.

62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.

63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.

64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.

65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.^a Contreras Mazario, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia.** Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable.** Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales.** Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos.** Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información.** Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital.** Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.** Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión.** Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social.** Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia.** Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables.** Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico.** Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España.** Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia.** Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española.** José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte.** Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubia Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar.** María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica.** Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco.** Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política.** Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social.** Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.^a Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.

- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.^a Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotechnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.
- 145/2009. **Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España.** Eduard Jiménez Hernández.
- 146/2009. **Análisis económico de los efectos de la inmigración en el sistema educativo español.** Javier Salinas Jiménez y Daniel Santín González.
- 147/2009. **Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio.** José Luis Piñar Mañas.
- 148/2009. **La protección de la discapacidad en el sistema de seguridad social: propuestas de mejora.** Luis Cayo Pérez Bueno y Miguel Ángel Cabra de Luna.