

El hecho sindical. La mayor representatividad. Asociacionismo profesional y empresarial. Balance y propuestas de reforma

Joaquín García Murcia

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Complutense de Madrid*

EXTRACTO

La libertad sindical es el eje del sistema constitucional de relaciones laborales, del que también forman parte el derecho de huelga, el derecho a la negociación colectiva, el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo y el mandato de promoción de la participación de los trabajadores en la empresa, y respecto del que la cláusula de constitucionalización de sindicatos y asociaciones empresariales actúa como una especie de nutriente o soporte institucional. No son insuperables ni especialmente graves los problemas jurídicos que puede plantear y ha planteado de hecho ese marco constitucional, ni los que ha podido suscitar su legislación de desarrollo, suficientemente estabilizada a la altura de nuestros días. Eso no significa, de todos modos, que la regulación de nuestro sistema de relaciones laborales carezca por completo de puntos de oscuridad o de dudas interpretativas, como ha sucedido, señaladamente, a propósito de los criterios de representatividad o, en un plano más estructural, en lo que concierne al ámbito subjetivo de la libertad sindical. Tampoco significa que esté del todo resuelta la actitud de los poderes públicos respecto de lo que se ha venido conociendo como «hecho sindical», que en su sentido más natural remite al puro escenario sindical, con sus actores, sus inclinaciones y sus rasgos característicos, pero que en la jurisprudencia constitucional parece adoptar más bien el sentido de una directriz encaminada a la consolidación de organizaciones sindicales de amplia base territorial y funcional. Dato también interesante en nuestro sistema de relaciones profesionales ha sido la progresiva expansión de los derechos de organización y acción colectiva más allá de los contornos del contrato de trabajo, para llegar en un primer momento a la función pública y, con el paso del tiempo, al trabajo autónomo, siempre con las pertinentes salvedades y modulaciones.

Palabras clave: sindicato; hecho sindical; asociación empresarial; asociación profesional; representatividad.

Fecha de entrada: 05-11-2018 / Fecha de aceptación: 05-11-2018

The union fact. The greatest representativeness. Professional and business associationism. Balance and reform proposals

Joaquín García Murcia

ABSTRACT

Freedom of association is the axis of the constitutional system of labor relations, which also includes the right to strike, the right to collective bargaining, the right to adopt measures of collective conflict and the mandate to promote the participation of workers in the company, and regarding which the clause of constitutionalization of unions and business associations acts as a kind of nutrient or institutional support. The legal problems are not insurmountable or especially serious in the constitutional framework, nor in its development legislation. That does not mean, however, that the regulation of our labor relations system completely lacks interpretative doubts, as has happened, notably, with regard to the criteria of representativeness or, in a broader structure, as regards the subjective scope of freedom of association. Neither does it mean that the attitude of the public authorities regarding what has been known as a “union event” is completely resolved, which in its most natural sense refers to the pure union scenario, with its actors, its inclinations and its characteristic features, but that in the constitutional jurisprudence it seems to adopt rather the sense of a directive directed to the consolidation of union organizations of broad territorial and functional base. Another interesting fact in our system of professional relations has been the progressive expansion of the rights of organization and collective action beyond the contract contours to the public service, and to autonomous work, always with the pertinent qualifications and modulations.

Keywords: union; union fact; Business association; professional association; representativeness.

Sumario

1. La libertad sindical como eje y sustento del sistema de relaciones laborales
2. El hecho sindical y la promoción del hecho sindical
3. Sindicatos y asociaciones empresariales como organizaciones de relevancia constitucional
4. La representatividad como técnica de canalización de la representación institucional
5. Ajustes y extensiones en la técnica de representatividad
6. Reflexiones finales

Cómo citar este estudio:

García Murcia, J. (2018). El hecho sindical. La mayor representatividad. Asociacionismo profesional y empresarial. Balance y propuestas de reforma. *RTSS.CEF*, 429, 57-75.

1. LA LIBERTAD SINDICAL COMO EJE Y SUSTENTO DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

Recuperada en nuestro país durante el periodo de la transición política, la libertad sindical constituye indiscutiblemente una de las piezas más importantes del régimen constitucional inaugurado en 1978. No solo porque permite a quienes viven de su trabajo organizarse con fines de promoción y defensa colectiva de sus intereses profesionales, sino también porque es una de las expresiones más claras del principio de libertad consagrado y difundido por nuestra Constitución (CE). No es de extrañar, por ello, que la libertad sindical, además de pertenecer al catálogo de derechos laborales básicos, haya pasado a formar parte del elenco de derechos fundamentales que las normas internacionales y las constituciones modernas reconocen a los ciudadanos, como es precisamente el caso de España. A estas alturas puede decirse con tranquilidad que no estamos ante un derecho de dimensión exclusivamente laboral, sino más bien ante un ingrediente de los «derechos humanos». Hoy en día ni es imaginable un Estado social y democrático sin el concurso de ese derecho, ni es posible organizar la sociedad sin una pieza de esas características. No en vano, la libertad sindical es el eje y sustento de uno de los subsistemas más relevantes del sistema social: el sistema de relaciones laborales. De él deriva en última instancia la autonomía colectiva, como capacidad de organización y como poder de regulación, y de él se nutre, por decirlo en términos más concretos, la acción colectiva de los trabajadores en sus distintas facetas o manifestaciones: de negociación, de presión o de participación.

Tres tipos de reflexiones suscita por lo pronto la recepción –o, más bien, el modo de recepción– de la libertad sindical en nuestro sistema constitucional. El primero tiene que ver con la estructura del propio texto constitucional, en el que, junto a la libertad sindical, se albergan otras muchas cláusulas de contenido próximo o conexas. En ese sentido, tal vez haya que citar en primer término los pasajes constitucionales que acogen de manera expresa, aunque con formulación variada y con diferente grado de tutela, las acciones o prácticas colectivas de mayor relieve en el sistema de relaciones laborales, algo que, por cierto, no es muy común en el panorama comparado. Nos referimos, naturalmente, a las cláusulas de la Constitución de 1978 que se refieren al derecho de huelga, al derecho de negociación colectiva y al derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo, así como a la que encarga y exige a los poderes públicos el fomento de la participación de los trabajadores en la empresa. Pero no cabe duda de que, nominalmente, el precepto constitucional más cercano a la libertad sindical es el artículo 7 de la CE, por el que los sindicatos y asociaciones empresariales reciben la consideración de organizaciones de relevancia constitucional, con un potencial bastante mayor del que podría dar a entender una mera lectura del precepto. Para cerrar este cuadro de conexiones hay que anotar, en fin, la referencia de nuestra Constitución a otras organizaciones de carácter profesional o económico que en determinados

momentos y contextos asumen también ciertas funciones de representación y defensa de intereses profesionales, como los colegios profesionales y otras fórmulas asociativas más propias de emprendedores y agentes económicos.

El segundo grupo de reflexiones gira alrededor de la legislación de desarrollo de los derechos constitucionales de acción colectiva y, en particular, de la libertad sindical. El instrumento normativo más importante en este sentido es obviamente la Ley orgánica de libertad sindical de 1985 (LOLS), que conjuga la regulación más típica o previsible de ese derecho (reglas de constitución del sindicato, identificación del contenido esencial y básico del derecho, reglas sobre financiación y responsabilidad e incluso reglas de tutela) con una regulación de claro sentido intervencionista y promocional (como es el caso, en especial, de las reglas sobre representatividad de los sindicatos, o como pueden serlo también el de las reglas de acción sindical en la empresa o incluso el de las reglas que conceden facilidades y ventajas a los cargos y representantes sindicales en determinadas condiciones o circunstancias). También es significativa dentro de la LOLS la descripción que hace el legislador, mediante una particular interpretación del término «todos» utilizado por el artículo 28.1 de la CE, de los titulares del derecho de libertad sindical –o de algunos de sus ingredientes–, con las conocidas alusiones a funcionarios y a trabajadores autónomos. La LOLS, en cualquier caso, no ha sido concebida para agotar la totalidad de la acción colectiva en el ámbito de las relaciones de trabajo, que en muchos de sus aspectos es abordada por otras disposiciones legales, algunas de ellas de viejo cuño (la regulación legal de la huelga, la regulación de la «asociación sindical» de los empresarios) y otras de factura posconstitucional, aunque bastante influidas por sus precedentes más inmediatos (la negociación colectiva y la participación en la empresa). Vale la pena decir también que tras la Constitución de 1978, y tal vez por influencia de esos derechos constitucionales de acción colectiva, se han dado importantes avances legales en la regulación de otras formas de asociación profesional, como es el caso, señaladamente, de los trabajadores autónomos (a partir principalmente del estatuto de 2007). En fin, la ley orgánica de 2002 sobre el derecho de asociación, en su condición de norma supletoria de proyección general, ha venido a cerrar de alguna forma este bloque normativo posconstitucional relativo a la asociación profesional.

Las últimas reflexiones tienen como caldo de cultivo la jurisprudencia constitucional en materia de libertad sindical. Con carácter general puede decirse con toda firmeza que nuestro Tribunal Constitucional (TC) ha contribuido de manera estelar a la afirmación y tutela de la libertad sindical dentro de nuestro sistema, tanto en lo que se refiere al desarrollo de los correspondientes derechos de actividad como en la preservación de los derechos básicos de afiliación y actividad sindical, por no hablar de las conexiones que la jurisprudencia constitucional ha sabido trazar entre la libertad sindical y otros derechos de la persona que pueden actuar como refuerzo o nutriente a la hora de proceder a la representación y defensa de intereses colectivos, como es el caso de las libertades de expresión e información. Pero dentro de esa amplia y desbordante jurisprudencia también pueden destacarse algunos puntos más discutidos o más proclives a la controversia, con independencia de que, en honor a la verdad, hayan sido provocados, al menos hasta cierto punto, por la acción del legislador y no tanto por la labor jurisdiccional. Uno de ellos es el que se refiere a la titularidad de la libertad sindical y, particularmente, a la exclusión de los empre-

sarios del ámbito subjetivo del derecho reconocido en el artículo 28.1 de la CE, bien es verdad que dentro de un contexto legal y en unas condiciones normativas que en parte vienen a corregir el sentido inicial de esa opción legal (como se deduce sin mayor dificultad de la remisión que hace la disposición derogatoria LOLS a las normas internacionales sobre libertad sindical). Otro punto crítico es, desde luego, el relativo a la incorporación a nuestro sistema legal de la técnica de representatividad (sobre todo en su máxima expresión de mayor representatividad), por lo que entraña de diferencia de trato y de consideración respecto de las organizaciones sindicales.

2. EL HECHO SINDICAL Y LA PROMOCIÓN DEL HECHO SINDICAL

El enjuiciamiento constitucional de la técnica de representatividad aplicada a los sindicatos ha dado lugar, como es sabido, a una abundante jurisprudencia de nuestro TC, de la que también hay muestras significativas en relación con la representatividad de las asociaciones empresariales. No es este el momento más indicado para exponer y comentar ese extenso acervo jurisprudencial, pero sí parece oportuno poner de relieve que una de las nociones más llamativas que se han manejado por la jurisdicción constitucional española en ese contexto ha sido precisamente la de «hecho sindical». Probablemente sea una expresión derivada de los propios medios sindicales o, tal vez, de los usos del lenguaje de la doctrina laboralista, pero lo cierto es que fue puesta en circulación sobre todo por nuestra jurisprudencia constitucional, particularmente a partir de la Sentencia del TC 98/1985, de 29 de julio, en la que, como bien se recordará, se dio respuesta al recurso previo de inconstitucionalidad presentado en su momento (por el Parlamento vasco, por el Gobierno vasco y por 65 diputados de nuestras Cortes Generales) contra el proyecto de ley orgánica de libertad sindical. Frente a las alegaciones de los recurrentes, que cuestionaban el encaje constitucional del uso que nuestro legislador orgánico daba en ese texto legal a los criterios de representatividad sindical, el TC consideró que en el examen jurisdiccional de tal reproche debían conjugarse «dos principios derivados del texto constitucional», cuya compatibilidad, a su entender, era preciso garantizar: en primer lugar, «el de libertad sindical e igualdad de trato de los sindicatos, derivado del art. 28.1 de la CE (en relación con el 14)», y, en segundo término, «el de «promoción del hecho sindical», que enlaza con el art. 7 de la CE y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero». Para el TC, «en la tensión entre estos principios, el problema obviamente es de límites».

Podríamos plantearnos si es un simple problema de límites o si es también un problema de opciones acerca de la configuración –o la ordenación legal– de nuestro sistema de «relaciones sindicales». Puestos a esa tarea, cabría elegir, en síntesis, entre una opción decididamente favorable al libre juego de los sujetos contendientes (una especie de *laissez faire* colectivo) y una opción que, por el contrario, se inclinara más bien por una intervención legal de construcción y orientación del sistema. Esta última ha sido evidentemente la posición elegida por nuestro legislador y esta ha sido, a fin de cuentas, la opción que nuestra jurisprudencia constitucional ha venido a reafirmar. Nuestra tradición y nuestra manera de entender las relaciones laborales probablemente no dieran mucho margen para otra toma de posición. Es muy probable, dicho de otra forma, que

nuestro TC no tuviera otra salida interpretativa, no solo por la influencia de esos factores, sino también por las inclinaciones mostradas por la propia CE a través de su artículo 7, del que luego tendremos ocasión de hablar con un poco más de detalle. Pero, en cualquier caso, interesa ahora poner de relieve que la alusión al «hecho sindical» por parte de nuestra jurisprudencia constitucional en ese contexto está muy ligada a una idea subyacente a nuestro modo de entender el sistema de relaciones laborales: la idea de «promoción» y, más aún, la idea (o convicción) de que es aconsejable la promoción de un determinado tipo de organización sindical, por su contribución no solo en términos de «ganancia» para los interesados sino también en términos de gobernabilidad del sistema en su conjunto. El TC tenía que pronunciarse sobre la viabilidad, dentro de un sistema que proclama la igualdad, de unos criterios legales que por naturaleza implican diferencia de trato, y para ello tenía que armarse, como es fácil de suponer, de argumentos de gran abstracción y de proyección estructural. Eso explica, seguramente, el recurso a un concepto tan difuso y al mismo tiempo tan gráfico como el de «hecho sindical».

Alejada de ese contexto tan particular, la expresión «hecho sindical» puede tener sin embargo otras aplicaciones mucho más naturales o discretas, carentes ya de ese discutible tono diferenciador o «selectivo». Bien mirada, es una expresión que puede remitirnos, sencillamente, a la experiencia de lo sindical en un momento dado, ya sea en referencia a un determinado país (o de un determinado ámbito funcional y territorial), ya sea desde una perspectiva global o internacional. En puridad de términos, por «hecho sindical» debe entenderse la generalidad de las organizaciones sindicales existentes en un determinado sistema en un determinado momento histórico, con independencia de su tamaño, su ámbito funcional o su estrategia. No es una expresión, dicho de otro modo, que pueda ceñirse a las organizaciones sindicales de mayor envergadura o con mayor capacidad de representación, en contra de lo que aquellas premisas del TC podían dar a entender. La expresión «hecho sindical», a la postre, viene a significar lo mismo que las más usuales de «movimiento sindical», «sistema sindical» o, simplemente, «sindicalismo». Quizá se pueda sostener que favorecer la construcción o consolidación de grandes organizaciones sindicales (de organizaciones sindicales «de clase», en definitiva) y evitar en consecuencia la fragmentación o «atomización» de los esfuerzos sindicales puede ser bueno para el conjunto del movimiento sindical o algo saludable para la consecución de los fines del sindicalismo. Pero no deja de ser una visión de las cosas y, si tuviera traducción normativa, una manera de intervenir en el concierto sindical. Eso no quiere decir que no tenga sentido distinguir según el peso o la representatividad de cada organización sindical, pero el fundamento de tal distinción seguramente hay que buscarlo en otro tipo de ideas. Por ejemplo, en las necesidades de «representación institucional» o *ex lege* que a veces muestra el sistema, como también ha puesto de relieve el TC de modo reiterado.

De cualquier manera, esa noción más neutra o «natural» de «hecho sindical» a la que acabamos de aludir puede darnos pie para una serie de consideraciones generales sobre nuestro sistema legal y real de relaciones laborales, muchas de ellas como precisión o desarrollo de algunas de las ideas expuestas con anterioridad en nuestra presentación inicial. La primera de esas consideraciones tiene por objeto recordar que la actitud de nuestros poderes públicos respecto del hecho sindical ha discurrido, como se sabe, por muy diferentes escenarios a través de la historia (o, por decirlo con mayor precisión, a través de la particular historia de nuestra legislación laboral o in-

ustrial). Tal vez se pueda decir que desde el último tercio del siglo XIX hasta la tercera década del siglo XX nuestro país atravesó las etapas «clásicas», o previsibles en la consideración de los poderes públicos hacia el sujeto sindical, desde la prohibición (acompañada en muchos casos de la represión penal) hasta el reconocimiento expreso de un derecho de «sindicación» (como decía el art. 39 de la Constitución de 1931) o un derecho de «asociación profesional» (como vino a decir la ley de 1932 de asociaciones profesionales patronales y obreras). Después, como es bien sabido, el proceso tuvo que vivir vicisitudes especiales, desde la prohibición taxativa de la libertad sindical y su sustitución por un sindicalismo oficial radicalmente contrario a esos principios hasta su recuperación en la época de la transición política y su consagración como derecho fundamental especialmente protegido con el artículo 28.1 de la CE.

La segunda consideración tiene que ver, precisamente, con ese respaldo constitucional que recibe la libertad sindical en el contexto del actual régimen democrático. Nuestra Constitución de 1978, como de sobra sabemos, no solo reconoce el derecho de todos «a sindicarse libremente», con una mención expresa al derecho de fundar sindicatos y de afiliarse a los mismos, sino que también confiere a los sindicatos (y a las asociaciones empresariales) la condición de organizaciones de relevancia constitucional, al hacerse cargo de forma explícita de que «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» y al exigirles, como a las restantes formas de organización de nuestra sociedad, que actúen de acuerdo con la CE y la ley y que ajusten su estructura y su funcionamiento interno a principios democráticos. Nuestro sistema constitucional, de ese modo, no solo reconoce el derecho (de sindicación y, en los términos que ya conocemos, de asociación profesional) sino que impulsa y promueve su ejercicio mediante la concesión a las organizaciones representativas de los trabajadores (y de los empresarios) de un espacio «vital» para el desarrollo de las actividades que les son propias. Un espacio que, no hace falta decirlo, está garantizado por el propio sistema legal e institucional y en el que las organizaciones gozan de importantes facilidades y ventajas, especialmente cuando gozan de mayor representatividad.

La tercera consideración se refiere al radio de acción subjetivo y funcional de esas cláusulas constitucionales sobre libertad sindical o sindicación, luego desarrolladas y especificadas por la legislación orgánica de 1985. Como es fácil de comprobar, nuestro sistema constitucional ha optado por atribuir ese derecho a todos aquellos que viven de su trabajo a cambio de sueldo o salario, probablemente bajo el presupuesto de que todos ellos, en uno u otro momento, con más o menos intensidad, necesitan un instrumento de acción colectiva como el sindicato para la adecuada fijación de sus condiciones de empleo y de trabajo. De ahí que la libertad sindical no sea en nuestro sistema actual un derecho exclusivo de quien presta servicios con contrato de trabajo (o, dicho de otro modo, de quienes contratan sus condiciones de ejecución del trabajo), sino también de quienes lo hacen con la condición de funcionario público, con independencia ahora de las peculiaridades que en ese terreno puedan preverse para su ejercicio o incluso para determinar de modo más exacto su misma titularidad (como viene a decir el art. 28.1 CE y como se desprende de las normas internacionales en la materia). Sin embargo, no son titulares de la libertad sindical los trabajadores que realizan su actividad por cuenta propia o de forma autónoma, sin perjuicio de que, en determinadas condiciones, puedan afiliarse a sindicatos de trabajadores asalariados y

de que, por supuesto, puedan crear asociaciones profesionales específicas para la promoción y defensa de sus intereses. Como el TC ha dicho en más de una ocasión, estas personas no desarrollan su actividad profesional en el contexto de una relación de intercambio de trabajo por salario en la que la organización colectiva pueda actuar como contrapeso o factor de equilibrio contractual, sino más bien (con todos los matices que se quiera) en un espacio de autodeterminación.

Una cuarta consideración conviene hacer sin salirnos aún de ese radio funcional o subjetivo de la libertad sindical, en este caso a propósito de la asociación profesional de los empresarios. Aunque los términos literales del artículo 28.1 de la CE no parece que puedan ser determinantes a estos efectos («todos»), lo cierto es que nuestro sistema constitucional ha optado, según su máximo intérprete, por la separación entre trabajadores y empresarios desde el punto de vista de la titularidad de la libertad sindical, pese a no ser esa la línea de regulación más común en los países de nuestro entorno ni la más habitual en la normativa internacional sobre la materia (y, particularmente, en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–). Los empresarios, pues, quedan extramuros de la libertad sindical, pero cuentan con el derecho general de asociación (también reconocido como derecho fundamental en el art. 22 CE) y, particularmente, con los ingredientes propios de la libertad sindical (como era de esperar a la vista de esas normas de la OIT) a la hora de organizarse y de desplegar la correspondiente actividad de defensa y promoción de sus intereses profesionales (según recuerda la disposición derogatoria de la LOLS). Y cuentan, aun cuando pudiera parecer un tanto extraño a la vista de lo anterior, con el respaldo del artículo 7 de la CE, que coloca al mismo nivel, desde el punto de vista de su relevancia constitucional, a sindicatos y a asociaciones empresariales, aunque raramente se hable entre nosotros de promoción del «hecho asociativo empresarial», a diferencia de lo que ocurre con el hecho sindical.

La quinta y última reflexión que queríamos hacer en estos momentos supone precisamente una especie de vuelta a esa noción de «hecho sindical», de la que hablábamos al inicio de este epígrafe desde una perspectiva más bien conceptual y a la que ahora nos queremos referir desde una toma de contacto con la experiencia real. ¿Cómo es, por formularlo en términos más directos, nuestra realidad sindical? ¿Qué sucede, por seguir con esa línea de reflexión, en el lado de la organización de los empresarios? Pues bien, tanto en lo que respecta a los trabajadores como en lo que se refiere a los empresarios (bien es cierto que en este caso con una dimensión bastante más limitada), es evidente que nuestro sistema se caracteriza por el pluralismo organizativo, con la presencia activa de un gran número de asociaciones con fines profesionales. Es un sistema no solo «libre» y «plural» en su configuración legal, sino también «pluralista» en su configuración real, en el sentido de que son muchas y de muy variada condición (por su ámbito funcional, por su estructura interna, por su inspiración ideológica o, en fin, por sus principios o criterios estratégicos) las organizaciones que en él concurren y se desenvuelven. Es cierto que la consolidación del sistema constitucional de relaciones laborales tras los primeros años de recuperación de las libertades de tipo profesional supuso también una paulatina depuración y simplificación del escenario organizativo de trabajadores y empresarios, y que, como resultado de ese interesante proceso de nuestra historia reciente, hemos podido hablar desde hace bastante tiempo de un «bisindicalismo imperfecto» por el lado laboral y de una organización claramente preponderan-

te por el lado empresarial. Pero junto a las dos grandes organizaciones sindicales aludidas por esa expresión operan en nuestro sistema otras organizaciones de carácter confederal y de ámbito nacional, algunas organizaciones confederales de ámbito autonómico y un número bastante alto y significativo de sindicatos «profesionales», de franja o de empresa, junto a otras muchas organizaciones de muy variadas características. Aunque sea en dosis menores, alguna variedad también cabe registrar por el lado de la asociación empresarial. Desde el punto de vista de su plasmación real, el hecho sindical no puede reducirse, por consiguiente, a las grandes organizaciones sindicales (o empresariales) de todos conocidas, sino que se traduce en una realidad mucho más diversa y compleja, tanto desde el punto de vista orgánico como desde el punto de vista de la estrategia y la acción colectiva.

3. SINDICATOS Y ASOCIACIONES EMPRESARIALES COMO ORGANIZACIONES DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Como la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve de forma reiterada, la idea global de «promoción del hecho sindical» tiene su mejor sustento constitucional en la combinación del derecho a la libertad sindical con la relevancia atribuida a los sindicatos en el artículo 7 de la CE. Con las precisiones y consideraciones debidas, otro tanto cabría decir a propósito de las asociaciones empresariales que, aun cuando estén excluidas del artículo 28.1 de la CE, están sin embargo aludidas por esa otra cláusula del título preliminar de la CE (que, en este caso, habría que combinar con el derecho general de asociación). De cualquier forma, es evidente que el artículo 7 de la CE convierte a esas asociaciones (sindicales y empresariales) en actores destacados del sistema constitucional, sin duda por su potencial contribución a la defensa y promoción de los intereses de los grupos sociales a los que respectivamente representan (trabajadores y empresarios) y por la importancia que, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el punto de vista cualitativo, tienen dichos grupos profesionales dentro del concierto social. Con el artículo 7 de la CE nuestro legislador parece tomar conciencia, dicho de otro modo, de la necesidad de contar con esos instrumentos de representación y defensa colectiva de intereses para la consecución efectiva de los fines propios del Estado social y democrático de derecho, tal y como se enuncia en los artículos 1.1 y 9.2 del propio texto constitucional. Al margen ahora de sus eventuales resonancias corporativistas, lo cierto es que la recepción constitucional de esas formas de organización típicas de trabajadores y empresarios quiere contribuir a la adecuada articulación de intereses sociales y, a fin de cuentas, a la gobernabilidad de un sistema que se sostiene no solo sobre los principios de libertad y pluralismo, sino también, en lo que a nosotros respecta, sobre los pilares de la autonomía colectiva. Al decir de los comentaristas e intérpretes más autorizados, con el artículo 7 de la CE los sindicatos y las asociaciones empresariales alcanzan la condición de piezas básicas del sistema constitucional, esto es, del sistema social y político.

El artículo 7 de la CE presenta una estructura aparentemente sencilla, aunque no es del todo fácil desentrañar su contenido hasta sus últimas consecuencias. Consta de tres reglas o pasajes normativos que aluden a otros tantos aspectos relativos a esas formas de organización de trabaja-

dores y empresarios. La primera de esas reglas se refiere al papel «institucional» de sindicatos y asociaciones empresariales, que al decir del precepto no es otro que la contribución a «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios». La segunda se dedica a la creación y actuación de dichas organizaciones representativas de intereses, para afirmar que se rigen por el principio de libertad pero «dentro del respeto a la Constitución y a la ley». La tercera, en fin, mira hacia el interior de sindicatos y asociaciones empresariales para exigir que se ajusten a principios democráticos en «su estructura interna y funcionamiento». Todas estas facetas han estado presentes desde muy pronto y, de una u otra manera, en la jurisprudencia constitucional, aunque tampoco puede decirse que el TC haya procedido propiamente a la interpretación del precepto en sí mismo considerado, sino más bien a la búsqueda de su sentido para apoyar la interpretación o exégesis de otras cláusulas constitucionales, en especial la referida al derecho de libertad sindical (art. 28.1 CE).

En efecto, en la jurisprudencia constitucional el artículo 7 de la CE no ha sido normalmente un precepto con discurso propio, sino más bien un precepto de ayuda para entender el contenido y alcance de los preceptos conexos. Con esa base, el TC ha podido atribuir a sindicatos y asociaciones empresariales la condición de «organismos básicos del sistema político» (STC 11/1981), «piezas económicas y sociales indispensables» para la defensa y promoción de los intereses que les son propios (STC 70/1982, de 29 de noviembre) o «asociaciones de relevancia constitucional» (STC 20/1985, de 14 de febrero), calificaciones que formalmente pueden dirigirse y se han dirigido tanto a los sindicatos como a las asociaciones empresariales pero que han cobrado fuerza y virtualidad aplicativa sobre todo en relación con los primeros, muy probablemente por el impacto ineludible del derecho fundamental a la libertad sindical (como se aprecia en la STC 52/1992, de 8 de abril). En cualquier caso, en virtud del artículo 7 de la CE, tanto las asociaciones sindicales como las empresariales reciben y ofrecen desde el punto de vista constitucional sensibles «ventajas» respecto de otras formas de representación de intereses profesionales; en particular, y en lo que toca a los sindicatos, esas organizaciones gozan de una indiscutible preferencia constitucional respecto de instrumentos de representación de los trabajadores carentes de esa recepción expresa en el texto constitucional, como el comité de empresa (SSTC 118/1983, de 13 de diciembre, y 134/1994, de 9 de mayo). Es verdad que la CE también habla –en términos bastante parecidos, por cierto– de otras «organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios» (art. 52 CE) y que se refiere nominalmente, más en concreto, a los colegios profesionales (art. 36 CE), pero su respectiva ubicación sistemática revela la especial consideración que se presta a sindicatos y asociaciones empresariales.

Conviene recordar, por otra parte, que en la jurisprudencia constitucional el artículo 7 de la CE ha servido principalmente para descubrir y describir lo que el propio TC ha llamado «la vertiente funcional de la libertad sindical», esto es, el derecho a la actividad sindical (STC 168/1996, de 29 de octubre). Para la jurisprudencia constitucional, el artículo 7 de la CE no solo sienta, a modo de primera instancia, la libertad de sindicación en nuestro sistema, sino que constituye el punto de partida para atribuir a los sindicatos todas aquellas facultades que les permitan cumplir, en efecto, el papel asignado por la CE (SSTC 53/1982, de 22 de julio; 4/1983, de 28 de enero, o 118/1983, de 13 de diciembre). Con ayuda desde luego de las correspondientes normas y de-

claraciones internacionales (art. 10.2 CE), y a la vista siempre del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), del artículo 7 de la CE cabe extraer, a la postre, el núcleo mínimo e indisponible de medios de acción de los que debe disfrutar el sindicato para poder cumplir las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas (STC 9/1988, de 25 de enero, y 1/1994, de 17 de enero), entre los que sin duda deben situarse la huelga (STC 11/1981), el conflicto colectivo (STC 70/1982) o la negociación colectiva (TC 4/1983). Si el artículo 28.1 de la CE se ha querido centrar en los derechos de fundación y afiliación, ha sido el artículo 7 de la CE, a juicio del TC, el encargado de avistar los derechos de acción, que necesariamente han de ligarse a las funciones que «es dable esperar» del sindicato conforme al sistema constitucional (STC 39/1986, de 31 de marzo).

En un plano más concreto y tangible, el artículo 7 de la CE ha sido la base para dar carta de naturaleza en nuestro sistema a la idea de representación institucional, como capacidad «genérica» y hasta cierto punto innata del sindicato (y en su caso de la asociación empresarial) para asumir la representación de los trabajadores con fines de defensa y promoción de los intereses que les son propios (STC 210/1994, de 11 de julio, con abundante cita de jurisprudencia anterior). Es, si bien se mira, un estadio más avanzado respecto de los moldes tradicionales de la representación voluntaria, caracterizada en definitiva por tres notas principales: deriva de la ley y no de negocios o actos de particulares, tiene alcance general o *erga omnes* en relación con el correspondiente grupo profesional y permite desarrollar toda aquella actividad que, en sentido amplio, redunde en beneficio del interés de dicho colectivo o, en última instancia, en interés de la sociedad en su conjunto. Con la consecuencia añadida de que la idea de representación institucional ha sido, a su vez, uno de los principales soportes en la doctrina constitucional para dar cobijo a la noción de representatividad, que, como ya dejamos entrever, ha sido vista por el TC como la técnica apropiada para conjugar en nuestro sistema la idea de «promoción del hecho sindical» con la idea de «eficacia» en las tareas de defensa y promoción de los correspondientes intereses profesionales (STC 98/1985, de 29 de julio), tareas sobre cuyo alcance y sentido también se ha pronunciado, desde el punto de vista de la actividad sindical, alguna sentencia constitucional (STC 20/1985, de 14 de febrero).

El artículo 7 de la CE puede verse, en fin, como una especie de «garantía institucional» para sindicatos y asociaciones empresariales. Su recepción constitucional significa, a la postre, que ni el legislador, ni los poderes públicos en términos más generales, pueden prescindir de esas organizaciones. Dentro por supuesto de ese marco constitucional, podrá variar su régimen jurídico o su elenco de funciones, pero de ninguna forma cabe entre nosotros un sistema de relaciones laborales que prescinda de esas formas de organización y defensa de los intereses profesionales. Puede decirse, en ese sentido, que nuestra Constitución implanta un sistema laboral y social en el que los trabajadores y empresarios tienen siempre abierta la posibilidad de canalizar la promoción y defensa de sus respectivos intereses a través de sindicatos (por un lado) y asociaciones empresariales (por otro). Eso quiere decir, por lo demás, que no cabe en nuestro sistema constitucional una organización sindical conjunta para trabajadores y empresarios, a diferencia de lo que ha podido ocurrir en otras etapas, y que tampoco es viable reducir la representación de intereses profesionales a instituciones de tipo corporativo o de influencia pública. Como dice el artículo 7 de la CE, la creación y actuación de sindicatos y asociaciones empresariales es libre, con inde-

pendencia del grado de apoyo que, a partir de esa misma cláusula constitucional, puedan recibir tales organizaciones desde los poderes públicos, entre otras razones por su potencial contribución al interés general de la sociedad.

4. LA REPRESENTATIVIDAD COMO TÉCNICA DE CANALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

Como hemos podido comprobar, el artículo 7 de la CE no hace referencia alguna a los criterios de representatividad. En realidad, ningún pasaje constitucional se refiere a ellos. Pero también es cierto que, como dijimos en algún momento, el artículo 7 de la CE puede brindar algunos soportes importantes para la noción de representatividad, como por lo demás ha dejado entrever el propio TC en muchas de las resoluciones a las que ya se ha hecho alusión. El artículo 7 de la CE, por decirlo así, pone las bases para la introducción en nuestro sistema de ese tipo de técnicas de construcción y ordenación del sistema de relaciones laborales, aunque lo haga de forma mediata o indirecta. Dos importantes datos cabe destacar en ese sentido, que no aparecen en la literalidad del precepto pero que indiscutiblemente forman parte de su sustrato y su razón de ser. De un lado, la atribución a las organizaciones sindicales y empresariales de tareas de relevancia social, que, en buena lógica, solo pueden ser acometidas por aquellas que acrediten una especial envergadura o capacidad de representación. De otro lado, la eficacia o proyección general de esa clase de tareas, que por definición afectan al conjunto de los grupos sociales de referencia, más allá de los espacios propios de la representación privada o voluntaria. Con el artículo 7 de la CE, los sindicatos y las asociaciones empresariales se convierten en realidad en representantes institucionales, respectivamente, de la «clase trabajadora» y de la «clase empresarial», si es que hoy en día se les pudiera nombrar así. Es un papel que formalmente se atribuye a todo sindicato y a toda asociación empresarial, pero es evidente que solo puede ser asumido en condiciones apropiadas por aquellas organizaciones que, por su ámbito de actuación y por su capacidad de influencia en dicho ámbito, sean capaces de albergar a la generalidad de quienes pertenecen al grupo profesional de referencia. Nominalmente, el artículo 7 de la CE acoge a todo sindicato y a toda asociación empresarial. A todos ellos exige, por ejemplo, el respeto de las reglas democráticas. A todos ellos preserva, igualmente, el correspondiente espacio de juego. Pero al aludir a esas funciones institucionales o cuasipúblicas no cabe duda de que se dirige a las grandes organizaciones, es decir, a las que en verdad puedan actuar como representantes o portadoras de los objetivos globales de trabajadores y empresarios en el concierto social y en el terreno de la estrategia política.

Este es, precisamente, el contexto que propicia el uso de la representatividad, como técnica que, de modo más o menos ajustado, permite comprobar la capacidad representativa y la influencia real de una determinada organización en el ámbito funcional y territorial de referencia y, si fuera necesario, seleccionar a las organizaciones más idóneas o de mayor radio de acción con vistas al desarrollo de las correspondientes actividades de representación y defensa de intereses colectivos o de grupo. Es, pues, una técnica de comprobación de aptitud o incluso de «calidad» representativa, pero también una técnica de selección entre organizaciones que concurren en la

representación de un determinado grupo social o profesional. Cabe decir incluso que los criterios de representatividad tienen sentido pleno en situaciones de pluralismo representativo y competencia entre diversas opciones organizativas, en las que se hace necesaria la pertinente comprobación no solo de su peso real sino también de su importancia relativa. De existir una sola organización, o un número escaso de organizaciones, no tendría sentido proceder a operaciones de esa clase, como por lo demás la experiencia (histórica y comparada) ha puesto de relieve.

Como es suficientemente sabido, el uso de las técnicas de representatividad en el ámbito de las asociaciones profesionales de trabajadores y empresarios vino impulsado en buena medida por los procedimientos utilizados por la OIT para la composición de sus órganos colegiados de dirección y gobierno, a partir de las correspondientes representaciones nacionales. Desde ahí, y desde entonces, las técnicas de representatividad han sido utilizadas en buen número de sistemas nacionales, algunos de ellos bastante próximos al nuestro, por razones territoriales pero también culturales (como el francés o el italiano). Ha de tratarse, en todo caso, de sistemas de libertad sindical, pues sin tal derecho no se dan los presupuestos indispensables para que existan organizaciones verdaderamente representativas de trabajadores y empresarios, ni puede crearse el caldo de cultivo necesario para el pluralismo y la competencia entre distintas organizaciones representativas de intereses.

En nuestro país, el uso de la representatividad tuvo sus primeras manifestaciones en la etapa de transición al actual régimen constitucional y desde ese momento ha conocido una inusitada expansión. El Estatuto de los Trabajadores (ET) de 1980 y, sobre todo, la LOLS de 1985 (preparada a lo largo del año anterior) constituyeron otros tantos impulsos para la introducción de esos criterios dentro del sistema español de relaciones laborales. No vale la pena ahora profundizar en el contenido de esas reglas, sobre las que más adelante haremos en todo caso alguna consideración. Pero tal vez sea pertinente poner de relieve en estos momentos que la técnica de representatividad se ha utilizado en términos muy parecidos y paralelos por el lado sindical y por el lado de las asociaciones empresariales, aunque también es verdad que ha sido en el primero de ellos donde ha revestido mayor expansión e intensidad, seguramente por su mayor grado de pluralidad y por sus mayores necesidades de comprobación de aptitud y de selección de agentes o interlocutores. En cualquier caso, si procedemos a una comparación más estricta o ponderada del uso de la representatividad en el lado sindical y el uso que se le ha dado por la parte empresarial, podemos encontrar evidentes puntos de contacto pero también algunos elementos diferenciadores. Hay mucha similitud pero no plena coincidencia.

Desde luego, en uno y otro lado se comparten objetivos y consecuencias en el uso de la técnica de representatividad. Para unos y para otros, el uso de esta técnica entraña en definitiva una intervención legal en el libre juego de la organización y defensa de intereses profesionales y, si bien se mira, una toma de postura de los poderes públicos acerca de cómo debe ordenarse u orientarse el sistema de relaciones laborales. Otro rasgo común a sindicatos y asociaciones empresariales desde el punto de vista de la representatividad es el efecto institucional que la aplicación de esa técnica lleva consigo, en cuanto convierte a las organizaciones seleccionadas en agentes cualificados del mundo del trabajo y de la empresa, tanto en lo que se refiere a su participación en la política social y económica como en lo que se refiere a la recepción de medios diversos de

apoyo y promoción. También son equiparables los fines concretos del uso de la técnica de representatividad en uno y otro lado del sistema de relaciones laborales: acreditación de aptitud representativa con carácter general y selección de los más aptos en aquellos supuestos en los que, por una u otra razón, hay que fijar cupos para la participación o presencia de las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios.

Cabe registrar muchas coincidencias, asimismo, en el plano de los motivos que han empujado al legislador al uso de estas técnicas. En este sentido, debe recordarse en primer término la emergencia (de forma parecida a lo ocurrido en el ámbito de la representación política, dicho sea de paso) de un alto número de organizaciones sindicales y empresariales libres tras el proceso de recuperación de la libertad sindical durante la transición política, en unos casos por resurrección o reimplantación de organizaciones otrora clausuradas, y en otros por creación de nuevas organizaciones, lo que quizá de manera inevitable empujaba hacia la comprobación de su aptitud y hacia la simplificación del panorama organizativo con vistas a su asentamiento o consolidación. Otra razón importante derivaba de las opciones adoptadas por el legislador a la hora de configurar la negociación colectiva, para la que se mantuvo la eficacia general propia del sistema precedente, con las consiguientes exigencias desde el punto de vista de la legitimación negocial. Un tercer motivo estribaba, en fin, en la convicción (política) de que para el buen funcionamiento del sistema de relaciones laborales resultaba conveniente la identificación de aquellas organizaciones que de alguna manera pudieran representar con carácter general a trabajadores o empresarios, con el fin de que pudieran formar un entramado consistente y de aptitud generalizada para la representación de los intereses profesionales y sociales de esos importantes sectores de la población y de que, a la postre, pudieran colaborar también en la gestión y dirección del sistema social y económico. Con ello, al mismo tiempo, podía concentrarse la labor de apoyo (institucional pero también logístico y económico) que desde las grandes organizaciones sindicales y empresariales se reclamaba ante los poderes públicos.

Podemos identificar, de todas formas, algunos puntos diferenciales en la regulación de la representatividad según se trate de sindicatos o de asociaciones empresariales, diferencias que, por lo general, residen en un terreno más instrumental o técnico. Existen evidentes diferencias, por lo pronto, en lo que toca a los indicadores utilizados para medir la representatividad, pues si en el lado sindical se utiliza la denominada «audiencia electoral», en el lado de las asociaciones empresariales se utiliza el dato de afiliación, bien es cierto que con importantes correcciones para prestar atención a la dimensión de la empresa, calculada en función de su plantilla de trabajadores (lo cual persigue, si bien se mira, un mínimo equilibrio entre organizaciones de grandes empresas y organizaciones de la pequeña y mediana empresa). Otra diferencia importante, aunque un poco más sutil, se refiere a las posibilidades de irradiación de la representatividad desde la organización cúpula a los entes afiliados o federados a la misma, que de forma expresa tan solo está prevista para los sindicatos, aunque alguna muestra de la misma también existe para las asociaciones empresariales (a efectos de negociación colectiva). Un tercer factor diferencial se puede ver en el procedimiento seguido por el legislador para identificar las funciones o facultades anudadas a la representatividad, que ha dado lugar a una relación mucho más completa y sistemática para los sindicatos que para las asociaciones empresariales, para las que las menciones son mucho más limitadas o circunstanciales.

La noción técnica de representatividad debe distinguirse, por lo demás, de otras nociones próximas que a veces también se utilizan en nuestro sistema con esos mismos fines de acreditación de aptitud o capacidad representativa. La más conocida y manejada de ellas es la de «implantación», que ocasionalmente aparece en la normativa y que a veces han usado los tribunales, normalmente para referirse al grado de presencia efectiva (medida por la tenencia o no de afiliados y por el número de estos) de una determinada organización sindical o empresarial, con vistas a considerarla o no legitimada para la adopción de ciertas medidas en representación de los correspondientes intereses. Sobre todo se ha utilizado en el ámbito de las medidas de conflicto colectivo, ya sea para valorar si deben ser admitidas o no determinadas acciones de tipo jurisdiccional (las que ponen en marcha el proceso especial de conflicto colectivo y también el de impugnación de convenios colectivos), ya sea, simplemente, para calibrar si se le debe admitir el uso de la huelga en un determinado espacio funcional y territorial. En consecuencia, con tal noción se pretende comprobar si la organización de referencia acredita o no interés legítimo en el asunto y, por lo tanto, si debe estar habilitada para proseguir con sus iniciativas.

5. AJUSTES Y EXTENSIONES EN LA TÉCNICA DE REPRESENTATIVIDAD

Las reglas concretas sobre representatividad sindical y empresarial, condensadas en la LOLS para los sindicatos, y en diversos preceptos del ET para las asociaciones empresariales, son suficientemente conocidas. Basta en estos momentos recordar dos datos esenciales en esa regulación legal. El primero de ellos se refiere a los umbrales de representatividad (o mayor representatividad), que giran en torno a la cifra mágica del 10% (o, en su caso, 15%) y que pueden proyectarse, con las modulaciones y precisiones de rigor, sobre el conjunto del sistema de relaciones de trabajo (hipótesis en la que da paso a la mayor representatividad) o sobre un determinado ámbito territorial y funcional (para dar paso, en tal supuesto, a la representatividad «mínima» o «suficiente»). Ya dijimos que estos umbrales se calculan conforme a la audiencia electoral o conforme a los datos de afiliación de la organización correspondiente (según se trate de sindicatos o asociaciones empresariales, en este caso con una importante corrección que atiende al número de trabajadores ocupados). El segundo dato que sobresale en nuestra regulación legal de la técnica de representatividad tiene que ver con las facultades, funciones o ventajas que se derivan de la misma, que van desde la «singular posición jurídica» atribuida a las organizaciones sindicales más representativas (o las prerrogativas que de parecido tenor se conceden a las asociaciones empresariales de ese carácter) a la legitimación para actuar en determinados ámbitos de las relaciones laborales, que se obtiene con la suficiente representatividad (tanto en lo que toca a los sindicatos como en lo que se refiere al lado empresarial).

Los umbrales de acceso a los diversos niveles de representatividad no parece que sean descabellados o irrazonables, y de hecho no han recibido mayores reproches o descalificaciones desde que la jurisprudencia constitucional procedió a la validación de las correspondientes reglas legales. Eso no quiere decir, naturalmente, que se trate de una regulación inatacable o perfecta. Sigue siendo discutible, por ejemplo, la irradiación de representatividad (de la mayor representatividad, para más señas) desde la organización cúpula hacia los entes que forman parte de la misma,

algo que, como dijimos más arriba, se produce con carácter general por el lado de los sindicatos (art. 6.2 y 7.1 LOLS y art. 87.2 ET) y que en cierta medida ha sido extendido a las asociaciones empresariales a efectos de negociación colectiva (arts. 87.3 y 88.2 ET), con el fin, dicho sea de paso, de facilitar la legitimación para negociar en situaciones de ausencia de agentes negociadores conforme a las reglas ordinarias.

En realidad, las reglas sobre legitimación para negociar convenios colectivos estatutarios han experimentado en los últimos años y, sobre todo, a partir de las últimas reformas laborales, importantes ajustes, especialmente en lo que se refiere a la parte empresarial. Los problemas tal vez deriven, en última instancia, de la ausencia de procedimientos claros y directos para la justificación de su representatividad por parte de las asociaciones empresariales con vistas a la negociación colectiva (donde, como es sabido, la jurisprudencia ha optado por un particular sistema de presunciones), pero todo ello revela a fin de cuentas una dificultad estructural para alcanzar con un mínimo de previsibilidad y certeza los umbrales que dan paso a la legitimación negocial. Eso ha llevado últimamente a que dicha legitimación se extienda a las asociaciones que acrediten dar ocupación al 15% de trabajadores afectados por el convenio y, de una forma más general, a las asociaciones de ámbito estatal o de comunidad autónoma que acrediten en dicho ámbito el 10 o el 15% de empresas o de trabajadores, con el fin de cubrir eventuales situaciones de falta de agentes negociadores capaces de lograr el requisito de legitimación. Y eso mismo llevó con anterioridad, como también se recordará, a incorporar a los criterios de medición de la representatividad el dato relativo a trabajadores ocupados por las correspondientes empresas, junto al de afiliación. Todo ello es manifestación, a la postre, de que las reglas de representatividad por el lado empresarial no han logrado la estabilidad o el grado de eficacia que parece existir por el lado de los sindicatos.

También sigue siendo origen de contenciosos la identificación y selección de las organizaciones sindicales o empresariales más representativas a efectos de concertación o diálogo social con los poderes públicos (especialmente en ámbitos autonómicos o inferiores), como lo fue en su momento la utilización de la mayor representatividad para limitar el acceso a financiación pública por parte de sindicatos y asociaciones empresariales. Este otro problema tiene su raíz, muy probablemente, en la delimitación de los ámbitos de medida de la representatividad y, en particular, de la mayor representatividad, y tiene mucho que ver, por cierto, con la situación de bisindicalismo imperfecto a la que se aludió en su momento y que parece condicionar a veces la identificación de los interlocutores. Ocurre que, pese a ese diagnóstico general y preliminar, sigue existiendo espacio en nuestro país para organizaciones de tipo confederal que tienen peso indiscutible pero que, por diversas razones, no pueden acceder a la condición selectiva de mayor representatividad. A veces es porque, aun cuando extienden su actividad al conjunto del sistema, solo alcanzan en determinadas parcelas del sistema los umbrales que, obtenidos en su conjunto, darían paso a la mayor representatividad. Otras veces la causa reside en que la organización, por su propia configuración funcional, tan solo desarrolla su actividad en un sector de las relaciones de trabajo, como ocurre con las organizaciones sindicales de empleados públicos. En un caso y en otro podemos estar ante organizaciones realmente representativas y relevantes, cuya presencia puede ser además muy conveniente para la gestión de los pertinentes asuntos. En ambos casos, sin embargo, se corre el riesgo de que la aplicación estricta de los umbrales de representatividad tenga efectos excluyentes.

Conviene decir, por otra parte, que la técnica de la representatividad, muy típica ya de nuestro sistema de relaciones laborales (es decir, del sistema en el que contienen sindicatos y asociaciones empresariales), se ha ido extendiendo paulatinamente a otros ámbitos de la producción y del trabajo, conforme ha ido arraigando en ellos la idea de asociación con fines profesionales y, sobre todo, conforme se han ido implantando en esos otros terrenos las técnicas de regulación o participación propias del ámbito laboral. Desde hace ya algunos lustros se viene utilizando la representatividad, por ejemplo, en el ámbito de las asociaciones profesionales de productores o comercializadores de productos agrícolas o ganaderos, en este caso con fines sobre todo de negociación de precios a escala colectiva o de acceso a canales de financiación pública. Más recientemente la técnica de representatividad se ha incorporado, de manera más explícita y decidida aún, al ámbito del trabajo autónomo, con fines principalmente de participación institucional, consulta y colaboración con los poderes públicos. La representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos (que se rigen por la ley orgánica de 2002 y por el propio Estatuto del trabajo autónomo) se mide, por cierto, a través del número de afiliados pero atendiendo también a la estructura e implantación territorial de la correspondiente asociación.

6. REFLEXIONES FINALES

No parece que nuestro marco constitucional sobre relaciones laborales requiera revisiones o reformas, al menos de carácter inmediato. Es verdad que el artículo 28.1 de la CE ofrece algunos problemas interpretativos (empezando por el término «todos»), que el artículo 7 de la CE sigue siendo un precepto bastante enigmático y que la distribución y formulación de los preceptos referidos a la acción colectiva de trabajadores o empresarios pueden ser objeto de mejoras. Pero no existen motivos urgentes o ineludibles para una operación reformadora, más aún cuando se trata de un marco que ha permitido un funcionamiento aceptable del sistema de relaciones laborales y que, llegado el caso, ha recibido las oportunas aclaraciones por parte de la jurisprudencia. Tampoco se percibe ninguna aspiración o reclamación al respecto. Tan solo la cláusula constitucional relativa a la adopción de medidas de conflicto colectivo podría suscitar alguna propuesta de sentido diferente, puesto que sigue ofreciendo el enigmático semblante de sus primeros días. Pero de nuevo hay que decir que no se conocen iniciativas en esa dirección.

Si descendemos al ámbito de la legislación ordinaria, el juicio puede ser parcialmente diferente, pero descartando en todo caso las urgencias. La regulación legal de la libertad sindical podría experimentar en hipótesis alguna mejora, pero también se ha mostrado suficientemente resistente ante el paso de los años. Su interior no ofrece en verdad necesidades estrictas de reforma, sin perjuicio de que algunos de sus bloques normativos, como el referido a la representatividad sindical, pudiera o incluso debiera ser objeto de algún retoque y, en general, de un repaso con fines de precisión y actualización. Más deficiente puede resultar la regulación actual de la asociación empresarial, no ya por su distanciamiento formal del derecho constitucional a la libertad sindical, sino más bien por su ubicación en un texto legal que, además de ser preconstitucional,

da lugar a una situación normativa claramente asimétrica en comparación con la legislación sindical. Piénsese, por ejemplo, en la regulación de la representatividad por el lado empresarial, que estaría mucho mejor ubicada, desde luego, en la correspondiente ley de asociación.

Tampoco parece, en este mismo plano de la regulación legal, que se necesiten nuevas o mayores reglas sobre el resto de asociaciones profesionales. La Ley orgánica de 2002 siempre puede actuar como norma de último recurso a esos efectos por su carácter supletorio. Pero no olvidemos que los trabajadores autónomos cuentan con una regulación en el Estatuto del trabajo autónomo que puede ser suficiente para sus necesidades específicas y que los grupos de funcionarios públicos excluidos de la libertad sindical también tienen a su disposición en los momentos actuales una normativa que cabe suponer apropiada para la constitución de organizaciones profesionales y el desarrollo de las actividades que les son propias.

En el terreno de la jurisprudencia, los juicios no pueden ser, por supuesto, tan directos o expeditivos. La jurisprudencia constitucional sobre representatividad sindical suscitó en un primer momento opiniones críticas, pero con el paso del tiempo parece haber entrado en una fase de mayor aceptación y estabilidad y hoy en día puede servir perfectamente de referencia para el enjuiciamiento de este tipo de cuestiones, con independencia de que cada caso presente sus características y sus problemas particulares, como tratamos de hacer ver en el epígrafe precedente. También parece suficientemente consolidada la jurisprudencia (constitucional y ordinaria) sobre otros posibles aspectos de la libertad sindical (como la identificación y valoración de los actos discriminatorios), lo mismo que la jurisprudencia que se refiere a otras parcelas de la acción colectiva de trabajadores y empresarios. Lo cual no quiere decir, obviamente, que todo esté resuelto: tanto la huelga como la negociación colectiva, por poner algunos ejemplos, siguen suscitando agudos e interesantes problemas interpretativos, pero su resolución tiene que venir de la mano de la labor diaria de jueces y tribunales.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0