

LA AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE EN MATERIA DE CONVENIOS COLECTIVOS

(Comentario a la sentencia 48/1982 del Tribunal Constitucional)

SUMARIO.—1. Exposición del problema planteado.—2. La autoridad laboral competente para intervenir respecto de los convenios colectivos.—3. La territorialidad de las competencias.—4. El ejercicio de una competencia normativa.—5. La jurisprudencia constitucional precedente.—6. La publicación de los convenios y su eficacia.—7. La eficacia de los convenios y el valor de los trámites administrativos.—8. Alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de convenios colectivos.—9. Precisiones sobre el tema.

1. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA PLANTEADO

Con fecha de 29 de julio y de 13 de agosto de 1981 el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya decidió, a través de sendas resoluciones, ordenar la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC) de los convenios colectivos correspondientes a las empresas «Corberó» y «Comercial de Laminados». Ambas sociedades mercantiles tienen su domicilio social, así como los principales centros de trabajo, en Cataluña, lugar donde también fueron negociados los referidos instrumentos colectivos; ello no obstante, interesa reseñar que las dos empresas poseen delegaciones o sucursales en otras regiones del territorio español y que también al personal adscrito a ellas resultan aplicables las prescripciones de los referidos convenios.

En efecto, la empresa «Corberó» cuenta con veinte centros de trabajo distribuidos a lo largo de toda la geografía española, de los cua-



les únicamente seis radican en las provincias catalanas, si bien de los 1.711 trabajadores que integran su plantilla tan sólo 210 trabajan fuera de Cataluña, al venir repartidos del siguiente modo: fábrica de Esplugues (1.220 asalariados), fábrica de Castellbisbal (207 as.), Delegación de Barcelona (23 as.), Delegación de Gerona (9 as.), Delegación de Lérida (8 as.), Delegación de Tarragona (4 as.), fábrica de Alicante (21 as.), Delegación de Bilbao (13 as.), Delegación de Gijón (16 as.), Delegación de Granada (23 as.), Delegación de La Coruña (13 as.), Delegación de Madrid (21 as.), Delegación de Málaga (7 as.), Delegación de Palma de Mallorca (10 as.), Delegación de Murcia (9 as.), Delegación de San Sebastián (6 as.), Delegación de Sevilla (22 as.), Delegación de Valencia (23 as.), Delegación de Valladolid (13 as.) y Delegación de Zaragoza (13 as.). El ámbito de aplicación del nuevo convenio, sin perjuicio de algunas peculiaridades formuladas en el convenio precedente que subsisten para el personal de las Delegaciones, viene formulado en su artículo primero, donde se prevé que el mismo será obligatorio para todos los trabajadores de la empresa «Corberó», «comprendiendo las factorías de Esplugues de Llobregat y Castellbisbal en la provincia de Barcelona y a todas las Delegaciones Comerciales de la empresa existentes en el territorio nacional».

Por su parte, la mercantil «Comercial de Laminados» cuenta con nueve centros de trabajo, la totalidad de los cuales, excepto uno, radican en Cataluña, en forma tal que de los 277 trabajadores prestan sus servicios en el territorio de la Comunidad Autónoma un total de 256, viniendo repartidos del siguiente modo: Madrid (11 asalariados), Sabadell (24 as.), San Adrián (146 as.), Terrassa (13 as.), Lérida (14 as.), Cornellá (17 as.), Manresa (26 as.), Martorell (11 as.) y Palafrugell (15 as.). También en este caso el convenio de referencia extiende su aplicación a cuantos trabajadores integran la plantilla de la empresa, disponiéndose en su artículo primero que «el presente convenio es de ámbito de empresa y afectará a los trabajadores de “Comercial de Laminados” que presten sus servicios en los centros de trabajo de la provincia de Barcelona (San Andrés de Besós, Sabadell, Terrassa, Cornellá de Llobregat, Manresa y Martorell), Gerona (Palafrugell), Lérida (Lérida-capital) y Madrid (Madrid-capital)».

A la postre, y prescindiendo de la muy desigual repercusión numérica de quienes prestan sus servicios fuera de Cataluña para uno y otro empleador, el planteamiento jurídico de la cuestión es reconducible a uno mismo. Se negocia un convenio colectivo de empresa disponiéndose su aplicación a la totalidad de los centros de trabajo poseídos por la



misma en el territorio nacional; pese a radicar tales centros en diversas Comunidades Autónomas, la negociación es llevada a cabo únicamente en el interior de la que presenta un mayor peso específico y el convenio así obtenido se presenta también ante la autoridad laboral con jurisdicción en tal territorio (es decir, carente de competencia por cuanto respecta a los centros de trabajo de otras regiones). Se plantea entonces el tema de si ese órgano administrativo-laboral ha podido o no proceder válidamente al registro, así como a ordenar la publicación y depósito del convenio. Por discutirse sobre las atribuciones de un órgano de la Administración autonómica (titular de competencias de ejecución por lo que respecta a la legislación laboral, tras la realización del proceso de transferencia-asunción), el encauzamiento jurídico de la impugnación tiene lugar a través del planteamiento de un conflicto positivo de competencias por parte del poder central.

Mediante escrito presentado el 12 de febrero de 1982, el Gobierno del Estado interpuso conflicto constitucional de competencias contra las resoluciones, ya mencionadas, dictadas por el Departament de Treball, en las que se ordenaba la inscripción, publicación y remisión al IMAC de los convenios correspondientes a las empresas «Corberó» y «Comercial de Laminados». Lógicamente, en tal recurso se solicita al Tribunal Constitucional (TCo.) que dicte sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida y la consiguiente anulación de las resoluciones dictadas en base a que los convenios colectivos sobre los que recaen están llamados a aplicarse a centros de trabajo localizados fuera de Cataluña, por lo que la autoridad competente para ejercer las facultades de registro y demás previstas en el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores (ET) tratándose de un convenio cuyo ámbito territorial supera el de las provincias que forman el territorio de una Comunidad Autónoma no puede ser la propia y exclusiva de Cataluña.

En este conflicto positivo de competencias (el 45/1982) compareció el Consejo Ejecutivo de la Generalitat, formulando un escrito de alegaciones en el cual suplicaba que se desestimase la petición realizada por el abogado del Estado en nombre del Gobierno central, atendiendo a las razones que más adelante se analizará. Asimismo, el planteamiento del conflicto fue notificado, mediante edicto y en concepto de interesados, a los representantes legales de los trabajadores, así como a quienes figuran nominativamente en los respectivos convenios como miembros de su comisión deliberadora o de la Comisión Paritaria que se constituye en el mismo.



En fin, con fecha 12 de julio de 1982 el Pleno del TCo., siendo ponente el magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant, dictó sentencia (publicada en el BOE de 4 de agosto de 1982) por la que se resuelve el conflicto en el sentido de declarar que corresponde al Estado la competencia para llevar a cabo el registro, remisión al IMAC para su depósito y disponer la publicación en el periódico oficial de los convenios a que se viene haciendo referencia por superar su ámbito territorial al de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En consecuencia, se declara la nulidad de las resoluciones dictadas por el Departamento de Trabajo catalán en las que se operaba (inscripción, remisión al IMAC y al diario oficial de la Generalidad) sobre los convenios de las empresas «Corberó» y «Comercial de Laminados».

Hasta aquí llega el relato fáctico, debidamente ordenado y sintetizado, que permitirá analizar tanto el contenido de la sentencia cuanto las divergentes posiciones mantenidas por las partes implicadas en el litigio. Es interesante tener en cuenta que con fecha de 23 de diciembre de 1982 el TCo. ha tenido ocasión de resolver un conflicto «exactamente igual» al que acaba de plantearse¹. La identidad de elementos (subjetivos y sustantivos) es tal que no sólo se refleja en este nuevo fallo, sino también en sus fundamentos jurídicos, práctica reiteración de cuantos aquí se examinarán. Quiere significarse con ello que la cuestión referente a la autoridad laboral competente para intervenir en materia de convenios colectivos cuenta ya con criterios resolutorios claros —con independencia del juicio que merezcan— desde la óptica del derecho vigente.

2. LA AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE PARA INTERVENIR RESPECTO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

La tan invocada «autoridad laboral competente» aparece determinada en el Estatuto de los Trabajadores tan sólo de un modo indirecto, cuando su artículo 89.1.1.º preceptúa que de la comunicación promoviendo la negociación colectiva debe darse traslado tanto a la contraparte negociadora cuanto «a la Dirección General de Trabajo cuando el convenio tuviera un ámbito territorial superior al de la provincia y a la Delegación Provincial de Trabajo en los demás casos».

¹ Esa es la calificación literal que la propia sentencia, en su fundamento II.2, realiza del caso aquí analizado en comparación con el posterior (cfr. BOE de 15 de enero de 1983).



Esa escueta previsión en la cual —sorprendente y quizá descuidadamente²— no se tiene en cuenta para nada la reordenación territorial del Estado consagrada en el título VIII de la Constitución es el punto de partida sobre el cual descansa tanto la argumentación de la Abogacía del Estado cuanto el fallo del Tribunal. Conviene, por tanto, repasar los preceptos conectados con esas previsiones del ET y las competencias de la Generalidad:

- Aunque la Ley del Estatuto de los Trabajadores nada dice acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas en la tramitación de los convenios debe tenerse en cuenta que corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, «asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejercicio ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste»³.
- La disposición transitoria sexta (apartado 6) del Estatuto de Autonomía determina la asunción por parte de la Generalidad «con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad, (de) los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto». Pues bien, esa consolidación afecta —por lo que ahora interesa— al contenido del RD 2210/1979, de 7 de septiembre, mediante el cual se había transferido a la Generalidad «las competencias del Ministerio de Trabajo en materia de convenios colectivos» (artículo 21.1); con posterioridad, el RD 2349/1980, de 3 de octubre, le transfirió la ejecución de las funciones propias del IMAC, así como sus servicios y medios.
- A causa de tales previsiones normativas, y pese al silencio de la Ley 8/1980, pasaron a la Generalidad de Cataluña las facultades que antes correspondían al Ministerio de Trabajo respecto de la homologación, publicación e interpretación de los convenios colectivos, facultades que tras la entrada en vigor del nuevo régimen de negociación laboral quedaron reducidas a las de registro y publicación, junto con la remisión de los convenios al IMAC para su depósito.

² «Descuidadamente» en cuanto hace alusión a las previsiones del ordenamiento jurídico y su insuficiencia ante los casos reales, que no en cuanto a la advertencia de tal dato por parte de quienes elaboraron el ET: cfr. la enmienda núm. 179 presentada por el señor Bandrés y su referencia en nota 4.

³ Artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña.



A la vista de cuanto antecede, claro es que hubiera resultado más exacto que el legislador contemplase como autoridad laboral competente, a los efectos de conocer del procedimiento de tramitación sobre los convenios colectivos, no sólo a la periférica o provincial y a la central o estatal, sino también al «órgano competente de la Comunidad correspondiente» respecto de los convenios «en los que el ámbito de negociación sea el de una nacionalidad»⁴. Sin embargo, a la vista está que el Estatuto de los Trabajadores carece de tal índole de previsiones y que la solución de los problemas jurídicos suscitados sobre el tema ha debido —y deberá— venir a partir de otras fundamentaciones legales.

En consecuencia, aunque el artículo 90.2 ET limita su finalidad «a los solos efectos de registro», lo cierto es que los convenios colectivos deben ser presentados ante la autoridad laboral competente no sólo para ello, sino también a fin de que los remita al IMAC para su depósito, ordene su publicación y ejerza el control relativo a la conculcación de la legalidad vigente o grave lesión del interés de terceros⁵. Esas, quiérase o no, importantes funciones que tiene encomendadas la Administración Laboral son debatidas en el presente conflicto por referencia a su titular: se trata de determinar si es a la Generalitat o al Estado a quien compete su ejercicio en conexión con los dos convenios referidos.

Por otro lado, y máxime en un estudio sobre jurisprudencia constitucional, interesa recordar que sobre el «registro» (como dependencia administrativa) a que se alude ya el propio TCo. había tenido ocasión de reflexionar con ocasión —precisamente— de otro conflicto positivo de competencias⁶. De entre los razonamientos jurídicos construidos con tal ocasión, interesa destacar aquí la línea argumental que detecta en el Registro de convenios colectivos aspectos propios de los registros

⁴ Esa era la propuesta realizada por el diputado señor Bandrés en su enmienda número 179 al artículo 87 ET, que fue rechazada en la Comisión de Trabajo del Congreso y no defendida ante el Pleno.

⁵ Como pone de relieve MARTÍNEZ EMPERADOR: *La intervención de la autoridad laboral en materia de convenios colectivos en el Estatuto de los Trabajadores*, IES, 1981, p. 24, «el empleo del adverbio sólo referido a los efectos registrales de la presentación del convenio a la autoridad laboral no corresponde con la realidad del mandato que contiene el artículo en que aquél figura, ya que la presentación genera la realización por la autoridad laboral de actos cronológicamente sucesivos y, desde luego, distintos»; en el mismo sentido, SAGARDOY BENGOCHEA: *La eficacia de los convenios colectivos y su contenido en el Estatuto de los Trabajadores*, IES, 1980, p. 36.

⁶ En concreto, se trata del conflicto positivo de competencias 18/1982, resuelto por la sentencia de 4 de mayo de 1982, publicada en el BOE de 9 de junio de 1982.



establecidos para facilitar la actividad de la Administración en orden a la delimitación y control de actividades privadas y las relaciones externas de la Administración. De entre las finalidades cumplidas por el registro resalta el Tribunal, como más significativas, las siguientes:

- Su función en orden a facilitar a la Administración el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con «quienes incumplen los deberes que la Ley les impone en referencia con la negociación colectiva», esto es, el deber de negociar⁷.
- Su virtualidad a fin de hacer posible que la administración laboral se dirija de oficio a la jurisdicción competente si estima que el convenio conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros.
- Además, la inscripción en el registro constituye un presupuesto de la publicación del convenio en el periódico oficial y permite la producción de importantes efectos externos sobre la existencia de una negociación colectiva, pues el carácter público de sus asientos sirve para poner en conocimiento de los posibles interesados la existencia de hechos o actos relacionados con la negociación colectiva.

Todos esos aspectos son los que denotan que respecto del registro de convenios colectivos existen aspectos (actos inscribibles, contenido de los asientos, documentación que deba presentarse, etc.) con trascendencia «externa», esto es, relacionados con el acceso a ciertas consecuencias jurídicas, debiendo considerarse su regulación como de exclusiva competencia del Estado. De modo cabal es esta función normativa, en desarrollo de los artículos 89 y 90 ET, la que ha desplegado el poder estatal mediante el RD 1040/1981, de 22 de mayo (BOE de 6-6-81), sobre registro y depósito de convenios colectivos de trabajo. En este reglamento sí se reconoce, junto al Central radicado en la Dirección General de Trabajo y a los pertenecientes a cada una de las Direcciones Provinciales de Trabajo, la existencia de «un registro de convenios en las sedes de las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en materia de convenios colectivos de trabajo» (artículo 1.º).

⁷ Cfr. al respecto, y por todos, GARCÍA BLASCO: «El deber de negociación colectiva en el Derecho comparado y en el Derecho español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 6, 1981, esp. p. 208, donde condensa sus apreciaciones afirmando que «la finalidad del artículo 89 es conseguir una permanencia estable del convenio concertado durante el tiempo para el que fue pactado, exigir un deber de negociación cuando el mismo ha finalizado y hacer necesaria la negociación para sustituir al caducado».



La expresa admisión de la existencia de estos registros de convenios por parte de la legislación estatal no era, ciertamente, necesaria para legitimarlos, pues sabido es que la ejecución de la legislación laboral asumida por las Comunidades Autónomas comporta la facultad de organizar internamente los servicios que les son traspasados. No otro es el sentido del artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía, conforme al cual «la Generalidad de Cataluña integrará en su organización los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el presente Estatuto». Por su lado, la doctrina constitucional —guiada tanto por el texto fundamental cuanto por el de los Estatutos y los precedentes históricos— ha conferido al concepto de ejecución un significado no sólo básicamente interno, sino referido de modo principal a las propias estructuras administrativas, abarcando la provisión de cuanto se precise para la puesta en práctica de la legislación⁸.

Es decir, la ejecución de la legislación laboral permite a la Comunidad Autónoma organizar los servicios y procedimientos necesarios para ponerla en práctica, incluyendo la posibilidad no de desarrollar o reglamentar las normas dictadas por el poder estatal, pero sí la de «dictar reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios en la medida en que éstos sean necesarios para la estructuración interna de la organización administrativa»⁹. Por tanto, con tal de que se observe la exigencia de que exista un registro de convenios colectivos en la sede de la autoridad laboral catalana, esta Comunidad es libre de organizarlo internamente, y a nivel territorial, estableciendo o no secciones delegadas y determinando los restantes aspectos concernientes a su organización interna. Como quiera que el alcance del RD 1040/1981 está más próximo al reconocimiento de una figura ya existente (registro de convenios en la comunidad) que a su imposición, las facultades autoorganizativas de la administración laboral catalana quedan intactas, sin que el contenido de tal reglamento pueda calificarse de atentatorio a sus competencias.

Adoptando una perspectiva que podría calificarse como pragmática, el TCo. sostiene que para responder a la cuestión suscitada es necesario partir de la afirmación sentada en el artículo 149.3 Const., a cuyo

⁸ Sobre los términos en que deba entenderse el artículo 149.1.7.ª Const. y el significado de la «ejecución» a que se alude, puede verse SEMPERE NAVARRO: «Establecimiento y sanción de obligaciones laborales por las Comunidades Autónomas», *Revista de Política Social*, núm. 136, 1982.

⁹ Doctrina sentada por la sentencia TCo. de 14 de junio de 1982, publicada en el BOE de 28 de junio.



tenor corresponden a las Comunidades Autónomas las competencias no atribuidas constitucionalmente al Estado siempre que hayan sido asumidas a través de los respectivos Estatutos de Autonomía. «Es necesario delimitar, por tanto, cuáles son las competencias asumidas por la Comunidad, lo que permitirá decidir si la autoridad laboral competente en relación con los convenios de que se trata era o no la de la Generalidad»¹⁰. A tal fin habrá de aquilatarse la repercusión de las disposiciones ya referidas y a cuyo través asumen los poderes autonómicos la ejecución de la legislación laboral en conexión con el ámbito territorial de los convenios.

En fin, recogiendo una idea apuntada desde otra perspectiva, tén-gase presente que aunque la doctrina más especializada sostiene que «el Estatuto de los Trabajadores reduce al mínimo las facultades de la Administración en materia de convenios colectivos»¹¹, lo cierto es que éstas no se limitan, ni mucho menos, al registro del documento en el cual se haya plasmado el convenio y a su consiguiente remisión al IMAC o periódico oficial. Por lo que aquí interesa, hay que recordar que también a la autoridad laboral (encargada de velar por el cumplimiento del deber de negociación) se le ha de trasladar, «a efectos de registro», copia de la iniciativa negocial a que alude el artículo 89 ET. El conflicto de competencia se dirige directamente contra las resoluciones de la Generalidad dictadas una vez que ya se ha aprobado el convenio por parte de la comisión deliberadora, pero ello no debe hacer olvidar que ya con anterioridad hubo de intervenir el Departament de Treball: al presentársele copia del escrito promoviendo la negociación y proceder a su registro, sin rechazarlo, estaba el órgano autonómico realizando una autoafirmación de competencia que debe revisarse —y correr la misma suerte— al tiempo que la principal, aunque sobre este particular nada se diga ni en las alegaciones de las partes ni, salvo una referencia incidental, en la sentencia del Tribunal.

3. LA TERRITORIALIDAD DE LAS COMPETENCIAS

Sin perjuicio de los posibles efectos derivados que puedan seguirse, ha de tomarse como punto de partida del presente núcleo argumental la constatación de que cuantas atribuciones encomienda el ordenamiento jurídico a una región o nacionalidad quedan referidas, por la propia naturaleza territorial de la Comunidad Autónoma, a su propia

¹⁰ Apartado II.1 de la sentencia que se estudia.

¹¹ MARTÍNEZ EMPERADOR: *La intervención...*, cit., p. 4.



esfera geográfica. No en vano las Comunidades Autónomas son las unidades de la «organización territorial del Estado» (título VIII Const.) junto con los municipios y las provincias, de forma tal que el TCo. las conceptúa como «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política»^{11 bis}. Puesto que tanto la propia Ley Fundamental cuanto los Estatutos de Autonomía refieren el ejercicio de las competencias al límite natural del territorio, la primera operación que debe acometerse a este respecto es precisamente la de su delimitación por referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Quando, como reconocimiento de la personalidad histórica del pueblo catalán y como consecuencia del proceso político iniciado con la Ley para la Reforma Política, el Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, reestableció la Generalitat aclaraba que «su ámbito de actuación comprende el actual territorio de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona» (artículo 2.º). En la misma línea el Estatuto de Autonomía confirma que el territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias antes citadas «en el momento de promulgarse el presente Estatuto» (artículo 2.º), y poniendo en relación ese dato geopolítico o estático con el dinámico o funcional se determina que «todas las competencias mencionadas en el presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña» (artículo 25.1).

De ese principio de territorialidad de las competencias, consustancial al propio sistema constitucional de ordenación del Estado y particularizado por los anteriores preceptos respecto de Cataluña, puede desprenderse la consecuencia de que por amplias que sean las facultades de cada Comunidad Autónoma sólo pueden ejercer *en y para* su territorio, permaneciendo en el poder central una implícita competencia residual respecto de los asuntos en que estén simultáneamente involucradas varias Comunidades Autónomas. Esto último es lo que sucede en el presente caso al afectar los convenios colectivos a personas y centros de trabajo situados en distintas regiones; a partir de tales premisas, la Abogacía del Estado reclama para el poder central la competencia controvertida, descartando que pueda operar en favor de su atribución a la Generalitat el hecho de haberse negociado los convenios en Cataluña o el de la concentración de los centros de trabajo más importantes de ambas empresas en el territorio de tal Comunidad.

Por su lado, el TCo. parte de la prescripción contenida en el artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía conforme a la cual todas las compe-

^{11 bis} Sentencia TCo. de 14 de julio de 1981, en *BOE* de 13 de agosto.



tencias de la Generalidad se entienden referidas al territorio de Cataluña, de forma tal que en materia de convenios colectivos las asumidas son las que corresponderían a la Administración periférica del Estado si la misma viniera estructurada con criterios coincidentes, desde la perspectiva territorial, con el ámbito de las nacionalidades o regiones. Ahora bien, al no encontrarse estructurada la administración periférica siguiendo esas pautas, en el caso de Cataluña «es necesario determinar a partir de la legislación vigente qué competencias corresponderían a la misma si tal estructuración existiera, porque éstas son las asumidas por la Generalidad en el nivel de ejecución»¹².

Con independencia de la bondad y corrección de tal criterio, ha de anotarse que su planteamiento no es bastante como para descartar por completo la posibilidad de que las normas o decisiones de los órganos autonómicos produzcan efectos más allá de los límites territoriales correspondientes a la Comunidad en que radican. De hecho, el propio Estatuto de Autonomía catalán proclama que las normas y disposiciones de la Generalitat «tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad»¹³. A la vista de este dato y de las seguras repercusiones que ciertas decisiones de una Comunidad pueden alcanzar, la doctrina más solvente ha explicado que «aún bajo la disciplina estricta del principio de territorialidad es preciso reconocer, en ocasiones, eficacia suprarregional a algunas decisiones», pues «no puede sostenerse en términos absolutos el criterio de que cualquier operación o problema que supere los límites del territorio regional entra de lleno en la competencia del Estado»¹⁴. El *quid* de la cuestión radica en hallar fórmulas intermedias o equilibradas que posibiliten tanto la necesaria coordinación entre las diversas esferas de la Administración cuanto el no sustraer sistemáticamente a las Comunidades Autónomas aquellas competencias que inicialmente tienen atribuidas.

¹² Planteamiento expreso de la sentencia comentada, apartado II.2, *in fine*.

¹³ Artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁴ MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 1982, pp. 198 y 199, donde refuerza su aserto con el siguiente ejemplo: «No hay razón para que una licencia sanitaria o de caza expedida por una Comunidad Autónoma no tenga efectos generales en todo el territorio del Estado; más bien puede decirse que lo contrario conduciría al absurdo de tener que multiplicar las intervenciones administrativas». El ejemplo puede utilizarse, sin apenas modificación, respecto de otros temas inmersos en la esfera laboral, incluyendo alguno relativo a la intervención administrativa respecto de los convenios colectivos.



4. EL EJERCICIO DE UNA COMPETENCIA NORMATIVA

Según se ha dicho, el Estatuto de Autonomía sujeta a un estricto principio de territorialidad el ejercicio de las competencias propias de la Generalidad; en tal sentido puede decirse que el territorio aparece como «punto de conexión», como dato para determinar la legislación aplicable al tiempo que como límite de su vigencia. Con tal base, y teniendo presente que el artículo 149.1.8.^ª Const. establece como competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, el abogado del Estado —en su deseo y afán por acumular argumentos demostrativos de la incompetencia de la Generalidad respecto de las competencias controvertidas— construye una sorprendente tesis.

En efecto, al haber actuado como autoridad laboral competente por cuanto se refiere al tratamiento de los convenios colectivos, el Departament de Treball no se ha limitado a contravenir las analizadas normas sobre competencia territorial o a ejercer unas funciones ajenas, sino que bajo las impugnadas resoluciones se escondería el ejercicio de una competencia propia y exclusiva del Estado. Tal es, en efecto, la opinión de la Abogacía del Estado: la Generalidad ha procedido a normar el tema relativo a las reglas sobre aplicación y eficacia de las normas jurídicas, pues ha llevado a cabo «la determinación del lugar de celebración del convenio como punto de conexión de la competencia de la autoridad laboral de la Generalidad en los convenios de eficacia extraterritorial». Como corolario de tal argumentación se exponen las dos posibles soluciones al supuesto conflictivo: o bien reconocer a la Comunidad Autónoma la competencia respecto de la parcela que atañe a los centros de trabajo radicados en su territorio —en tanto las restantes Comunidades la ejercen sobre los incluidos en el suyo—, lo cual exigiría una compleja coordinación para asegurar la eficacia general del convenio, o bien considerar que es la Dirección General de Trabajo la autoridad competente, opción que parece la más adecuada desde el punto de vista del ordenamiento vigente.

Por descontado, la representación de la Generalidad considera inadmisibles la segunda de las soluciones apuntadas porque con el pretexto de «racionalizar» una posible y múltiple intervención de varias Comunidades acaba comportando una avocación inconstitucional de competencias al Estado, así como una paralela negación de las funciones que corresponden a los poderes autonómicos en orden a la ejecución de la legislación laboral. Tan inconstitucional como ejercer unas



competencias que no se posean resulta el sustraer a la Generalidad las atribuciones totales que en materia laboral y a nivel de ejecución le corresponden respecto de los convenios colectivos.

La exposición desenvuelta por la representación de la Comunidad Autónoma, al igual que la del gobierno estatal, no se reduce a una argumentación favorable a sus fines y basada en las normas vigentes, sino que asciende también al terreno de la propuesta. La propugnada consiste en utilizar la ya conocida técnica —presente en las previsiones de diversos Decretos de transferencia— de disponer junto a la inscripción del convenio en el Registro de la Comunidad su remisión —bien en forma de copia íntegra, bien de un resumen de sus datos básicos— a la Administración Central o a las Comunidades afectadas. La Generalitat reconoce, ciertamente, que para la prevalencia de tal solución se precisa de una norma donde así se disponga, pero advierte que «el hecho de que la Administración Central no haya dictado una norma en tal sentido no puede ser el pretexto para avocar competencias que a nivel de ejecución y en materia laboral corresponden a Cataluña»¹⁵.

Como palanca argumental en favor de tal solución «pro-autonomista» se recalca la importancia de los datos fácticos confluyentes en el caso debatido: las empresas tienen en Cataluña su domicilio social, la mayor parte de sus asalariados prestan sus servicios en el territorio de tal Comunidad, lugar donde se ha celebrado la negociación que desembocó en la presentación de los instrumentos colectivos ante la autoridad laboral autonómica. Adicionalmente se esgrime el argumento de la analogía jurídica para reforzar la solución propuesta: el artículo 9.24 del Estatuto catalán confiere a la Generalidad competencia exclusiva respecto de las asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares «que desarrollen *principalmente* sus funciones en Cataluña»; por tanto, no puede decirse que sea inédita en el sistema de distribución competencial la atribución de una potestad a la Comunidad Autónoma respecto de actos o instituciones cuya actividad y trascendencia se centra en su esfera territorial, pero sin limitarse exclusivamente a tal órbita¹⁶.

¹⁵ Tal es la argumentación desenvuelta por la Generalitat Catalana en la síntesis de la sentencia TCo. estudiada, I.2.d.

¹⁶ Sin embargo, el hecho de que tal solución se haya adoptado ya en algún supuesto no equivale a que siempre resulte la aplicable; por poner un ejemplo respecto de la misma Comunidad, puede verse la Ley catalana 13/1982, de 17 de diciembre, sobre Colegios Profesionales (BOE de 1-2-83), cuyo artículo primero especifica que se rigen por sus prescripciones los Colegios «que desarrollen su actuación *exclusivamente* dentro del territorio de Cataluña».



Por otro lado, la colaboración de las Comunidades Autónomas —en cuanto parte integrante de la Administración y del propio Estado— entre sí y con el poder estatal al objeto de coordinar los datos sobre la negociación colectiva no es una mera propuesta, sino una realidad jurídicamente exigible, bien que en un sentido diverso del propugnado en este recurso por la Generalitat. En efecto, el artículo 5.º del mencionado RD 1040/1981 obliga a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas a que remitan al Registro Central de Convenios Colectivos «copia de todo asiento practicado en sus respectivos Registros»; de modo similar, las autoridades laborales autonómicas vienen obligadas a remitir tres ejemplares del boletín oficial (provincial o regional) en el que aparezca publicado el convenio, la adhesión al mismo, su revisión salarial o cualesquiera otros documentos inscribibles en el Registro.

¿Podrían considerarse estas obligaciones de cooperación como un menoscabo de la capacidad que tiene la Comunidad Autónoma para dirigir, organizar y tutelar los servicios administrativos a fin de ejecutar la legislación laboral? ¿Acaso equivale tal operación al desconocimiento de los efectos que posee la publicación del convenio colectivo en el periódico oficial de la Comunidad, situándola en un plano de inferioridad respecto de la realizada en el *BOE*? ¿No se estará, por el contrario, ante una simple manifestación del deber de colaboración y auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas? La mayoría de estos interrogantes vienen contestados por la ya referida sentencia 18/1982 TCo., a cuyo tenor debe tenerse en cuenta que el deber de colaboración entre las diversas autoridades se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado implantada por la Constitución.

Teniendo presente que el artículo 103 Const. consagra de modo explícito el principio de coordinación como rector de la actuación administrativa, puede sostenerse que la obligación de remitir los «Boletines» al Registro Central no implica un desconocimiento de los efectos que la publicación de los convenios en ellos tiene, pues su eficacia no queda disminuida en modo alguno por el hecho de que tal remisión se facilite y lleve a cabo por la administración autonómica, «obviando con ello una labor de búsqueda innecesaria y expuesta a errores u omisiones»¹⁷.

¹⁷ Apartado II.14.º de la sentencia TCo. 18/1982, ya citada.



5. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL PRECEDENTE

Cuando el 12 de julio de 1982 dicta el Alto Tribunal su sentencia —carente de votos particulares— son ya relativamente numerosos sus pronunciamientos previos acerca de cuestiones relativas al reparto de competencias entre el poder central y los autonómicos. Como quiera que a través de tales resoluciones se ha contribuido de modo importante a complementar los criterios sobre reparto competencial sentados tanto por la Ley Fundamental como por los propios Estatutos de Autonomía y las Leyes estatales, no ha de extrañar que esa «doctrina constitucional» aparezca invocada a la vez por quienes defienden la titularidad estatal de la competencia controvertida y por quienes abogan en sentido contrario.

Una primera sentencia esgrimida es la de 16 de noviembre de 1981¹⁸, en la cual se reflexiona sobre el dato de que la competencia de la Comunidad Autónoma debe entenderse siempre referida a su ámbito territorial, si bien ello no equivale a impedir que los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adopten decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. «Precisamente es esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencias fuera del territorio de la Comunidad la que, junto con otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones»¹⁹.

Dada la complejidad de tal doctrina y las diversas ópticas desde las que operan, no ha de extrañar la diversa interpretación que de esa sentencia realizan las partes litigantes. Para la Abogacía del Estado carecería de sentido tomar en consideración esta sentencia para decidir el conflicto planteado, pues los problemas no son asimilables; en último término, lo que significa esa resolución es que no se veda a los órganos de las Comunidades Autónomas que, en uso de sus competencias propias, adopten decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, pero en modo alguno puede pensarse que la eficacia extraterritorial de un convenio equivalga a una «consecuencia de hecho». Por su lado, la representación de la Genera-

¹⁸ Recaída en el recurso de inconstitucionalidad 814/1981, y publicada en el *BOE* de 28 de noviembre de 1981.

¹⁹ Sentencia citada en nota anterior, apartado II.1, *in fine*.



litat entiende que la distinción entre consecuencias de hecho y consecuencias de carácter jurídico no se encuentra presente en la resolución citada, la cual parece aplicable no sólo a los temas en que la Comunidad posea «competencia exclusiva», sino también a aquellos (como la materia laboral) en los cuales tiene exclusivamente atribuciones para la ejecución.

Con independencia de que el conflicto de competencias sometido al criterio del TCo. sea soluble directamente y sin necesidad de acudir a los razonamientos precedentes, conviene retener la doctrina sentada por la sentencia que invocan ambas partes por cuanto abre la puerta a posibles casos de eficacia extraterritorial de los convenios. Como ejemplo, piénsese en el siguiente supuesto: se negocia y aprueba un convenio colectivo de empresa cuyos centros de trabajo están exclusivamente radicados en el ámbito de la Comunidad Autónoma, por lo que es su autoridad quien procede al registro, supervisión de la legalidad, remisión al IMAC, así como disposición de su publicación en el periódico oficial; una vez en vigor el convenio, la normal expansión de la empresa le lleva a instalar algún centro de trabajo en territorios no incluidos en la región de origen. Tanto el principio de trato igual cuanto la inexistencia de convenio específico para ese centro de nueva creación aconsejan la aplicación a sus asalariados del convenio de empresa²⁰, solución hacia la que probablemente también impulsaría la definición que del ámbito de aplicación suele realizar este tipo de convenio, tomando como eje el principio de unidad de empresa²¹; y, sin embargo, claro es que el convenio ni fue presentado ante la autoridad laboral competente en todo el territorio nacional ni apareció publicado en el periódico oficial del Estado.

En segundo término, se trae a colación la sentencia de 28 de enero de 1982, relativa al régimen y dependencia de las Cajas de Ahorro de

²⁰ Los argumentos utilizados por la jurisprudencia con anterioridad a la consagración constitucional del principio de autonomía colectiva pueden verse en TAGLIAVIA LÓPEZ: «Un problema de aplicación de convenios colectivos», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 5, 1981, p. 109.

²¹ Este argumento es tomado en consideración por TCT 16-3-81 (Rep. 1.648) para la resolución de un supuesto que guarda cierta semejanza con el presente; ello con independencia de la opinión, también mantenida por los Tribunales, conforme a la cual los convenios colectivos provinciales, siempre que contengan condiciones más beneficiosas, deben aplicarse a todos los centros de trabajo ubicados en el territorio provincial aun cuando las empresas de que dependan los trabajadores radiquen en provincias distintas (así, TCT 25-4-80, Rep. 2.326, y TCT 9-4-76, Rep. 2.045); sin embargo, claro es que tal doctrina ha de atemperarse por lo dispuesto en el artículo 84 ET y concordantes.



la Comunidad Autónoma del País Vasco²². En ésta se sostiene que la articulación entre los intereses propios de cada Comunidad y los generales de la nación corresponde al Estado y que cuando hay colisión entre los intereses de dos Comunidades o entre los de una de ellas y otra parte del territorio del Estado no incluida en ninguna Comunidad debe tenerse en cuenta que la consecución de los fines de carácter supracomunitario corresponde al Estado.

En congruencia con lo esencial de su posición, la Abogacía del Estado preconiza que tal es la doctrina aplicable al conflicto debatido: al estar en juego intereses atinentes a más de una Comunidad o a una de ellas y otros territorios todavía no integrados en una estructura de tal tipo, es patente la existencia de un problema de carácter supracomunitario cuya resolución debe competir a los órganos del Estado. Por su lado, la Generalitat rechaza que la referida sentencia sea de aplicación al caso debatido y señala que bien entendida viene precisamente a reforzar la competencia del Departament de Treball.

6. LA PUBLICACIÓN DE LOS CONVENIOS Y SU EFICACIA

En correspondencia con el criterio conforme al cual para que las normas jurídicas entren en vigor se requiere su previa y completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 2.1 C. C.), y a virtud de las exigencias que comportan los valores de publicidad y de seguridad jurídica, el artículo 90.3 ET encomienda a la autoridad laboral que disponga la publicación obligatoria y gratuita en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la provincia correspondiente del convenio presentado por los agentes negociadores. A este respecto no puede perderse de vista la especial naturaleza jurídica de los convenios que, sin perjuicio de su originario carácter contractual, «constituyen normas obligatorias para todas las empresas y trabajadores del sector a que se extienden»²³, en forma tal que «todas sus cláusulas tienen fuerza normativa y se imponen con carácter imperativo a las partes»²⁴.

²² Sentencia resolviendo los conflictos de competencia 83 y 191 de 1981 (acumulados) y publicada en *BOE* de 26 de febrero; la síntesis que se realiza está basada en sus apartados II.6 y II.12.

²³ TCT 9-2-82 (Rep. 1.220).

²⁴ TCT 4-3-82 (Rep. 2.067); una apretada síntesis sobre la naturaleza jurídica de los convenios colectivos en TCT 20-4-82 (Rep. 2.553): «El convenio colectivo no es un contrato en el sentido más puro y claro de este concepto, sino que es una figura que refunde en un todo unitario la norma y el contrato, por lo que puede ser definido como un contrato normativo o una norma contractual». Sobre este punto existe



Sostiene la Abogacía del Estado que el convenio colectivo, en cuanto norma jurídica, sólo obliga a partir de su publicación y precisamente con el alcance o proyección derivado del espectro territorial cubierto por el periódico oficial en que aparece. Así como el ámbito de aplicación de un convenio publicado en el *BOE* coincide con la totalidad del territorio estatal, los convenios aparecidos en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* sólo pueden obligar a los trabajadores, empleadores y centros de trabajo comprendidos en el ámbito de las provincias catalanas. El ámbito suprerregional de los dos convenios debatidos contrasta con su tratamiento administrativo propio de pactos reducidos a la esfera competencial de la administración laboral catalana, lo cual ha supuesto la vulneración de uno de los rasgos esenciales del convenio como es el de ser norma y tener fuerza vinculante para todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación, efectos que los convenios de «Corberó» y «Comercial de Laminados» no han podido alcanzar.

Esa reflexión quiere ser desvirtuada por la representación jurídica de la Generalitat mediante otra contraria y centrada en la naturaleza y significado actual de los convenios tras la consagración constitucional del principio de autonomía colectiva. Se afirma que la entrada en vigor no depende de ningún trámite ulterior de publicidad porque el convenio obliga a todos los afectados por el simple hecho de haber alcanzado un acuerdo las partes legitimadas para negociarlo. Es del acuerdo logrado por los interlocutores sociales y no de su publicación de donde dimana la fuerza obligatoria del convenio; además de rebajar de esta forma la importancia del trámite publicitario, se señala que si con la aparición en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma no basta, siendo asimismo necesaria la inserción en el del Estado, tal exigencia puede subsanarse en cualquier momento, sin necesidad de que la incidencia afecte al problema de las competencias debatidas. En favor de esta opción son invocables las opiniones doctrinales conforme a las cuales la publicación del convenio no constituye un requisito de validez ni de eficacia, sino tan sólo una obligación de la autoridad laboral cuyo incumplimiento no impide su aplicación siempre que su contenido sea debidamente alegado y probado por las partes²⁵.

abundantísima jurisprudencia reiterando la observación de que «al otorgar el Estado eficacia normativa al resultado de la actividad colectiva de pactar con fuerza legal de obligatoriedad, los convenios colectivos constituyen una fuente jurídica en sentido propio y de derecho necesario» (por todas, cfr. TCT 4-5-82, Rep. 2.637).

²⁵ En este sentido, ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, 7.ª edic., Ariel, 1981, p. 228.



A decir verdad, en nuestro actual sistema de relaciones laborales la fuerza vinculante del convenio deriva del principio de autonomía colectiva reconocido a los trabajadores y empresarios, si bien no resulta posible que el convenio alcance la eficacia *erga omnes* en tanto no sea publicado en el periódico oficial tras así haberlo dispuesto la autoridad ante la que se presentó. El incumplimiento de tal requisito comportaría la «inaplicabilidad jurídica con valor normativo» del convenio, pues sabido es que la publicación de la norma no es mero requisito de formalidad, sino presupuesto de su existencia²⁶. Si un convenio no llega a perfeccionar su normal «salida» a la superficie del ordenamiento (publicación en el periódico oficial como consecuencia de una serie de actos administrativos previos), su eficacia general e indelegable se ve seriamente afectada; por ello, ante el silencio del ordenamiento jurídico sobre el tema debe afirmarse que la omisión del trámite administrativo afecta de modo importante al propio convenio que resulta, si no nulo, anulable, pues «los requisitos procedimentales son *conditiones legis*, por lo que un convenio no puede omitirlos sin quedar profundamente afectado; la sanción adecuada parece, teniendo en cuenta las circunstancias descritas, la anulabilidad en cuanto convenio»²⁷. Esta postura de condicionar a su publicación la producción de efectos frente a terceros se justifica porque el convenio tiene eficacia general, se dirige a cuantos trabajadores y empresarios quedan comprendidos dentro de su ámbito de aplicación y se corresponde bien con los principios constitucionales de publicidad y seguridad jurídica²⁸.

Ello no obstante, la solución total al problema dista de ser sencilla, pues sobre lo dicho subsiste (descartada la producción de efectos generales) el tema relativo al valor del convenio en cuanto pacto. A este respecto, la jurisprudencia ha entendido que aun cuando el acuerdo logrado «no haya sido publicado como convenio colectivo en el boletín oficial correspondiente», ni sometido a las actuaciones que sobre él tiene encomendadas la autoridad laboral, conserva alguna virtualidad, «pues no por ello pierden validez en orden a la aplicación las condi-

²⁶ Tal es la posición defendida, con base en la jurisprudencia, por SALA FRANCO: *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a la Ley 8/1980, de 10 de marzo*, AA. VV., Edersa, 1981, p. 606.

²⁷ OJEDA AVILÉS: *Derecho Sindical*, Tecnos, 1980, p. 480.

²⁸ En tal dirección, e invocando expresamente el artículo 9.2 Const., FERNÁNDEZ LÓPEZ: «Concurrencia de negociaciones y concurrencia de convenios», *Revista de Política Social*, núm. 134, 1982, p. 247.



ciones en él establecidas, por lo que tiene valor de norma para las partes»²⁹.

Lo que sí resulta incuestionable es la trascendencia práctica de la aparición o no del convenio en el periódico oficial de ámbito estatal, pues reiterada jurisprudencia viene explicando que los convenios colectivos que no sean de ámbito nacional tienen que ser aportados por las partes que los aleguen en un proceso, no siendo exigible su conocimiento a los Tribunales³⁰. Pese a la firmeza y consolidación de esta doctrina, no parece descartable su parcial modificación en el futuro; piénsese que cuando se lleve a cabo la anunciada reforma de las estructuras judiciales su organización regional vendrá culminada por un Tribunal Superior de Justicia, ante el que se agotarán todas las instancias —excepto los recursos de casación y revisión³¹—, que tanto sobre ese Tribunal cuanto sobre los restantes órganos judiciales radicados en la región poseerán los poderes autonómicos importantes competencias³² y que no sería descabellado que esos Tribunales acabaran admitiendo como suficiente, a efectos de prueba, la publicación de los convenios en el boletín de la Comunidad, sin necesidad de que las partes lo aporten como paso previo a su aplicación.

Conviene recordar que también en este tema el legislador ha ignorado la existencia de una nueva ordenación territorial, toda vez que el artículo 90 ET tan sólo alude a la publicación obligatoria y gratuita en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la provincia, habiendo desechado la posibilidad de incluir una explícita referencia a la inser-

²⁹ Por ejemplo, vide TCT 26-3-81 (Rep. 2.130) y TCT 28-7-79 (Rep. 4.926).

³⁰ Entre las innumerables sentencias que recogen tal principio, cfr. últimamente TCT 2-2-82 (Rep. 580), TCT 10-2-82 (Rep. 748), TCT 12-5-82 (Rep. 2.802) o TCT 25-5-82 (Rep. 3.099), esta última con explícita mención a la vigencia de tal principio aunque el convenio posea ámbito regional.

³¹ Particularizando tales principios al caso de Cataluña, su Estatuto de Autonomía prevé que en ese Tribunal Superior «culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante él se agotarán las sucesivas instancias procesales» (artículo 19); asimismo, se dispone que la competencia de los órganos jurisdiccionales en Cataluña se extiende «en el orden social a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión» (artículo 20.I.a).

³² Así, el artículo 18 del Estatuto de Cataluña confiere a la Generalidad en relación con la administración de justicia (exclusive la militar) el ejercicio de cuantas facultades atribuyan las Leyes Orgánicas al Gobierno, la fijación de las demarcaciones territoriales y la participación en la organización de los Tribunales consuetudinarios.



ción del texto correspondiente «en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito se ha realizado la negociación»³³.

7. LA EFICACIA DE LOS CONVENIOS Y EL VALOR DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

En línea con su anterior razonamiento, la representación de la Generalitat subraya que tras la desaparición del trámite de homologación el significado poseído por la intervención de la autoridad laboral respecto de los convenios colectivos ha experimentado una profunda transformación, pues tanto su fuerza vinculante como la entrada en vigor y efectos ya no dependen de un acto de la administración laboral, sino de la voluntad libremente concertada por las partes negociadoras.

Conviene tener presente que el artículo 37 Const. únicamente encarga a la Ley que garantice el derecho a la negociación colectiva y la fuerza del convenio colectivo originado a través de su ejercicio, por lo que el espíritu que parece animar tal mandato es el de potenciar la negociación colectiva apoyando tanto la actividad negociadora cuanto el acuerdo resultante. Sin embargo, al intervenir el legislador tan profusamente a través de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la negociación colectiva se convierte en un proceso prefijado y «se tiene la impresión de que el convenio no tiene fuerza por sí mismo, como resultado del ejercicio de la autonomía colectiva reconocida previamente y con la suficiente amplitud, sino por el cumplimiento de unas reglas prefijadas, por el sometimiento a un procedimiento y a unas formalidades que la ley ha establecido como obligatorias y que son las que, en definitiva, lo convierten en norma»³⁴. No obstante, parece impro-

³³ Contenido de la enmienda núm. 179 presentada por el diputado señor Banderés al ET, que fuera rechazada en la Comisión de Trabajo y no se defendió ante el Pleno; en sentido similar, cfr. la enmienda núm. 289, de la Minoría Catalana, postulando «para el caso de que las Comunidades o regiones autónomas posean un diario oficial, el incluir en ellos la publicación de los convenios colectivos, siempre que ello se deduzca del ámbito pactado», enmienda que tampoco fue mantenida ante el Pleno.

³⁴ RODRÍGUEZ SAÑUDO: «La negociación colectiva en la Constitución de 1978», *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, C. E. C., 1980, p. 344. Las funciones que, a la vista del texto constitucional, debiera cumplir la Ley de negociación colectiva en él anunciada son sintetizadas por VALDÉS DAL-RÉ: «La regulación constitucional de la negociación colectiva», *Los trabajadores y la Constitución*, Selsa, 1980, p. 247: «Estimular, apoyar y promover la negociación colectiva en cuanto instrumento tendencialmente ordenado a la consecución de unas condiciones de mayor igualdad... así como incentivar la participación de clase de los trabajadores»; cfr. *etiam* ALVAREZ ALCOLEA: «El derecho de negociación colectiva en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, p. 175.



bable que las exigencias legales respecto de los convenios colectivos puedan tacharse de inconstitucionales por socavar el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 37, máxime si se tiene presente la propia generosidad de tal precepto y la pluralidad de interpretaciones que permite ³⁵.

Que la presentación del convenio ante la administración tenga un simple fin de «constatar» su existencia es afirmación que se hace pivotar sobre la propia redacción del artículo 90.2 ET, conforme al cual ese trámite se cumplimenta «a los solos efectos de registro», remitiéndose con posterioridad al IMAC «para su depósito». De esta suerte, ni la inscripción ni el registro del convenio añadirían nada a su fuerza vinculante, pues ésta no puede emanar de actos considerados como de mero trámite, sino de la autonomía colectiva propia de las partes negociadoras. Es decir, que los efectos del convenio colectivo (incluso su ámbito territorial) dependen únicamente de la voluntad expresada por las partes negociadoras sin que para su eficacia sea precisa intervención ulterior alguna por parte de los poderes públicos.

En consonancia con esa línea argumental, que rebaja al máximo el sentido y la trascendencia de la actividad desplegada por la autoridad laboral sobre el convenio colectivo, se sostiene que el Departament de Treball no ha influido sobre la fuerza vinculante del pacto, por lo que mal puede hablarse de extralimitación en el ejercicio territorial de las competencias por parte de la Generalitat. No obstante esa opinión, lo cierto es que las tareas encomendadas por la vigente legislación a la autoridad laboral comportan un «examen valorativo» del convenio que equivale a «un auténtico control de legalidad», de forma tal que una vez superado (y culminado con la publicación) existe una presunción *iuris tantum* de que el convenio cumple todos los requisitos legales y de que constituye propiamente una norma jurídica exigible y de preceptiva aplicación ³⁶.

³⁵ Desde una perspectiva doblemente (aspectos técnico y político) crítica, SUÁREZ GONZÁLEZ: «El Derecho del Trabajo en la Constitución», *Lecturas sobre la Constitución española*, UNED, 1978, p. 212, califica el precepto (especialmente su inciso final) como «claro ejemplo de oscuridad a que conduce la ausencia de un profundo y abierto debate constitucional, sustituido muchas veces por acuerdos adoptados a espaldas del Parlamento», lo cual origina un «precepto susceptible de interpretaciones distintas, cuando no contradictorias».

³⁶ TCT 16-2-82 (Rep. 892). MONTOYA MELGAR: *Derecho del Trabajo*, 4.ª edic., Tecnos, 1981, explica que «la apreciación previa de la presunta ilegalidad o ilegitimidad del convenio corresponde a la autoridad laboral, a la que se reconoce capacidad de denuncia de dichas posibles irregularidades ante la jurisdicción laboral», cuya



Por tanto, no es cierto que la superación de los trámites administrativos sea indiferente desde la óptica correspondiente al valor normativo del convenio; en la realidad podrán darse casos de pactos colectivos que no superen esos «obstáculos» establecidos por el legislador a fin de dotar a la eficacia general de una base sólida, del mismo modo que también es posible la no publicación, o que las partes convengan sin legitimación suficiente, etc., pero claro es que en tales supuestos no se está ante verdaderos convenios. Algún cualificado sector doctrinal llega a sostener, profundizando en esta dirección, que, al no reconocer nuestro ordenamiento más convenios que los negociados conforme al ET, los celebrados sin ajustarse a todas las prescripciones legales representan un hecho que «sólo puede tener una calificación jurídica: adolecería de un vicio de ilegalidad y consiguientemente sería merecedor de la tacha de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 del Código Civil»³⁷. La conciencia del valor que esas actuaciones administrativas —en particular la referida al control de legalidad e ileividad— poseen ha conducido no sólo a que la doctrina se plantee explícitamente el tema y resalte su importancia, sino también a que considere la posibilidad de recurrir, en vía administrativa o contencioso-administrativa, los actos de trámite a que da lugar³⁸.

8. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE CONVENIOS COLECTIVOS

En la presente sentencia puede observarse que tanto la fundamentación jurídica cuanto el propio fallo —ya adelantado— del TCo. se han centrado exclusivamente en el tema objeto del debate, esto es, el relativo al alcance de las competencias asumidas por la Generalitat respecto de los convenios colectivos. Buena demostración de ello es que

actuación, como explica ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 7.ª edic., Madrid, 1981, «sustituye al trámite de aprobación u homologación de lo convenido por la Administración que fue característica esencial de las Leyes de convenios colectivos de 1958 y 1973» (p. 520).

³⁷ MONTROYA MELGAR: «¿Convenios colectivos al margen del Estatuto de los Trabajadores?», *Revista Aedipe*, septiembre 1982, p. 3.

³⁸ Vide el completo estudio de PÉREZ PÉREZ: «La nulidad parcial del convenio colectivo», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 9, 1982, pp. 626 ss.; desde otro punto de vista, DE LA VILLA GIL y DESDENTADO BONETE resaltan la importancia de las funciones que la administración laboral sigue teniendo encomendadas: «El peligro de injerencia de la autoridad administrativa en el control de legalidad del convenio», *ibidem*, p. 669.



el examen de los referidos pilares argumentales puede llevarse perfectamente a cabo analizando las disposiciones que inciden sobre el particular:

- 1.º Tal y como se indicó, el artículo 21.1 del RD 2210/1979 transfirió a la Generalidad de Cataluña «las competencias del Ministerio de Trabajo en materia de convenios colectivos», añadiendo precisamente la cautela de que «estas competencias deberán ejercerse observando los condicionamientos o limitaciones generales para todo el Estado que ocasionalmente puedan establecerse por la adecuada normativa».

Esas competencias, definitivamente consolidadas a virtud de la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía, venían entonces referidas a los artículos 14 y 18 de la Ley de Convenios Colectivos 38/1973 (en redacción operada por el DLRT). El primero de ellos regulaba el depósito de los convenios colectivos para su homologación, inscripción y publicación ante «la Delegación Provincial de Trabajo o la Dirección General de Trabajo según su ámbito exceda o no del territorio de una provincia». Se recogía, en suma, el principio tradicional conforme al cual la autoridad competente es aquella cuya jurisdicción territorial comprenda el ámbito del convenio, por lo que al traspasarse esa competencia a la Generalidad debe entenderse que se incluía la intervención respecto de los convenios «cuyo ámbito territorial fuera igual o inferior al de la Generalidad, pero no aquellos cuyo ámbito territorial fuera superior. En definitiva, las competencias que hubieran correspondido a la autoridad laboral del Estado de carácter regional si la Administración periférica del Estado hubiera estado estructurada de acuerdo con este criterio».

- 2.º A este respecto, el Tribunal entiende, tal y como hace el abogado del Estado, que sería pertinente la invocación del artículo 2.º del Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre, reestableciendo provisionalmente la Generalitat, y la del artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía, preceptos ya considerados, a fin de tener en cuenta la extensión y limitaciones de las competencias que se reconocen en el artículo 11.2 del propio Estatuto sobre ejecución de la legislación laboral.
- 3.º La Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, establece en su artículo 90 los trámites a cumplimentar ante la «autoridad laboral competente», dicción que debe interpretarse en correlación



con el artículo 89.1, donde se preceptúa que la copia de la comunicación promoviendo la negociación colectiva deberá trasladarse «a la Dirección General de Trabajo cuando el convenio tuviera un ámbito territorial superior al de la provincia y a la Delegación Provincial de Trabajo en los demás casos». Es decir, se mantiene la vigencia del principio de territorialidad en su sentido habitual, con el ya detectado y llamativo silencio por lo que respecta a las Comunidades Autónomas.

- 4.º Consecuencia de todo lo anterior es que las competencias asumidas por la Generalidad son todas las mencionadas en el artículo 90 ET en relación a cuantos convenios colectivos se celebran con ámbito territorial no superior al de la Generalidad de Cataluña. El mantenimiento del problema en esos estrictos términos es lo que permite al Tribunal pronunciar su fallo final sin necesidad de haberse detenido en las restantes cuestiones suscitadas por las partes del conflicto.

Puesto que la competencia del Departament de Treball se limita a las operaciones de registro, control de legalidad y restantes actos previstos por el ordenamiento en conexión con los convenios colectivos cuyo ámbito territorial no traspase los límites propios de la Comunidad Autónoma, y siendo así que tanto el de «Corberó» cuanto al de «Comercial de Laminados» incluyen en su esfera aplicativa centros de trabajo que no se ajustan a tal requisito, resulta innegable la falta de atribuciones con que ha operado la autoridad laboral en este caso. «Dado que uno y otro convenio tenían un ámbito territorial que supera el de la Generalidad de Cataluña, la autoridad laboral competente era la del Estado y no la de la Generalidad»³⁹. Ese es el motivo fundamental por el que la sentencia se inclina a declarar la titularidad estatal de la competencia y a acordar la anulación de las resoluciones que desencadenaron el conflicto, cumpliendo así con el mandato legal conforme al cual en los conflictos positivos de competencia «la sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuere procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma»⁴⁰.

³⁹ Sentencia estudiada, II.4.

⁴⁰ Artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3-10-79 (BOE de 5-10).



Como se ha dicho, la inconcreción y desconocimiento del ET respecto de las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas llaman la atención máxime si se tiene presente que en la fecha de su aprobación ya algunas de ellas las venían poniendo en práctica. Previendo las dificultades que de tal silencio pudieran derivar y deseando suplir esa laguna, al tiempo de elaborarse el ET fue presentada una propuesta conforme a la cual «las Comunidades Autónomas estarán facultadas para dictar las disposiciones que desarrollen en su ámbito geográfico la Ley del Estatuto de los Trabajadores, según las competencias transferidas por el Estado en materia laboral, conforme a lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía»⁴¹.

Si se contrasta con el artículo 149.1.7.^a Const., parece indudable que tal enmienda debe calificarse como inconstitucional, pues traspassa las atribuciones reconocidas a las regiones respecto de la legislación laboral, limitadas a su «ejecución», pero sin abarcar su reglamentación o desarrollo normativo⁴². Por ello no ha de extrañar que el Parlamento se pronunciase en contra de la referida posibilidad y que tal decisión tomara como uno de sus fundamentos principales lo dispuesto en la Ley Fundamental y Estatutos de Autonomía; como con tal ocasión se afirmó, el conjunto de normas de carácter laboral no puede experimentar «desarrollo legislativo en ninguno de los grados (por parte de los poderes autonómicos), sino tan sólo ejecución de las competencias que se

⁴¹ Contenido de la enmienda núm. 189 al ET, propuesta por el diputado señor Bandrés Molet, quien en su defensa arguyó la necesidad de contar con «un marco de relaciones (laborales) en Euskadi y otras comunidades» en base a las especificaciones de sus asociaciones profesionales, de su producción económica y a la necesidad de dotar de contenido a la autonomía política.

⁴² En la referida intervención ante el Pleno del Congreso (BOCG de 20-12-79), el proponente de la enmienda muestra explícitamente que su finalidad es permitir a los poderes autonómicos el ejercicio de competencias normativas en temas laborales: «No hace falta legislar, se ordena por Decretos, por órdenes ministeriales, por órdenes comunicadas, por circulares, y esto es lo que pretende esta enmienda, que puedan los poderes públicos vascos, la Comunidad Autónoma a través de sus órganos —no del legislativo, sino del ejecutivo— asumir esas facultades que tienen hoy el Gobierno y el Ministro de Trabajo español».

El tiempo y la interpretación del TCo. han demostrado no sólo lo erróneo de tal interpretación amplia sobre el concepto de ejecutar la legislación, sino también de la identificación (por lo que se refiere a los órganos existentes en el interior de la Comunidad Autónoma) entre normas reglamentarias y poder ejecutivo regional: lo decisivo es si la Comunidad ostenta o no la competencia, siendo indiferente el órgano que la ejerce, pues claro es que la Asamblea Legislativa puede recabar para sí en cualquier momento las competencias inicialmente atribuidas al poder ejecutivo.



transfieren»⁴³. Con el fin de clarificar ese y parecidos temas, las mismas Cortes Generales han aprobado algún tiempo después un precepto de carácter orgánico y armonizador conforme al cual «en los supuestos en que a las Comunidades Autónomas sólo les corresponda la ejecución de la legislación del Estado éstas deberán sujetarse a las normas reglamentarias que las autoridades estatales dicten, en su caso, en desarrollo de aquélla, sin perjuicio de la facultad de organizar libremente sus propios servicios»⁴⁴.

9. PRECISIONES SOBRE EL TEMA

A tenor de las vigentes disposiciones, es claro que respecto de los convenios colectivos resulta competente tan sólo la autoridad laboral con jurisdicción sobre todo el ámbito territorial de aplicación de los mismos, en el bien entendido de que la preferencia opera en favor de la administración periférica o de ámbito inferior. Podría decirse que para determinar a qué órgano administrativo corresponde actuar sobre un determinado convenio ha de realizarse un examen ascendente de su escala, indagando a partir del menor hacia el mayor quién de ellos posee atribuciones suficientes para actuar: si las tiene la autoridad de ámbito provincial, en ella se detiene el recorrido, acudiéndose en caso contrario a la de carácter regional, y, en último término, a la estatal; en el caso de Comunidades uniprovinciales, la prioridad se resuelve en favor del órgano periférico o del autonómico no en atención a criterios de territorialidad (coincidentes), sino de titularidad (según se hayan transferido o no a la administración autonómica las potestades en cuestión).

El tema relativo a las repercusiones «extraterritoriales» de los convenios comporta la complejidad y polémica propia de su carencia de regulación; no se ha dictado tampoco norma alguna coordinando la actuación de las diversas administraciones autonómicas, sino que el problema se ha planteado tan sólo desde la relación dialéctica Estado *versus* Comunidad Autónoma. Desde luego, también parece perfectamente posible en esta temática que se reconozca eficacia suprarregional a algún convenio, como en el caso de los trabajadores temporal-

⁴³ Intervención del diputado señor Moreno García, oponiéndose a la referida enmienda, la cual fue derrotada al obtener sólo 36 votos favorables y 250 en contra.

⁴⁴ Artículo 7.1 del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, actualmente sometida al parecer del TCo. a virtud de los recursos previos de inconstitucionalidad presentados contra el mismo.



mente desplazados a región distinta de aquella en que radica el órgano administrativo operador sobre el convenio. Caso distinto es, como el litigioso, el de los que supondrían una permanente vigencia del convenio sobre centros de trabajo emplazados en Comunidades diversas de la correspondiente a la meritada autoridad.

Desde la óptica del vigente ordenamiento, el criterio sostenido por el TCo. resulta irreprochable, pero la solución *ad futurum* requiere una respuesta clara al interrogante de si todos los problemas en que se produzca de algún modo la intervención de varias Comunidades han de ser resueltos por el Estado o si, por el contrario, es posible que tal criterio sea sustituido por la actuación coordinada de las distintas regiones. Desde una opción negativa bastaría con mantener la actual regulación y atribuir a los órganos centrales del Estado la competencia sobre los supuestos en cuestión. Pero la defensa de tal postura —en este y similares temas— daría lugar a que aspectos claramente integrados en la función de «ejecutar» la legislación laboral quedasen permanentemente hurtados a la competencia de los órganos autonómicos incluso una vez completado el proceso de asunción de competencias en materia laboral por parte de todas las nacionalidades y regiones.

A fin de resolver este tema, se han apuntado diversas fórmulas, como la audiencia e informe por parte de los órganos correspondientes a Administraciones Públicas diversas de las que tienen que adoptar una resolución definitiva, o el reconocimiento de validez y efectos jurídicos en todo el territorio nacional a las decisiones adoptadas por órganos territorialmente competentes tan sólo en una parte de él⁴⁵. Las posibles vías de solución, si se tiene voluntad normativa (es decir, política) de resolver el problema, son numerosas; únicamente a título de ejemplo alternativo y sobre la base de los criterios seguidos por el ordenamiento en temas como expedientes de modificación de las condiciones laborales o de regulación de empleo, así como en materia de conocimiento jurisdiccional de conflictos colectivos, puede pensarse en la siguiente vía (quizá provisional):

- La parte promotora de un convenio cuyo ámbito territorial afecte a varias Comunidades comunica su iniciativa comercial al órgano autonómico que considere más directamente vinculado con el

⁴⁵ MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 234, donde añade que «la utilización de la fórmula se impone por su propio peso... El juego de la regla que manejamos es, desde luego, inesquivable cuando las Comunidades Autónomas se limitan a adoptar decisiones ejecutivas que son medidas de pura ejecución del derecho estatal».



mismo, debiendo ése ponerlo en conocimiento de la autoridad laboral estatal.

- A su vez, el órgano central lo transmite inmediatamente a las administraciones laborales implicadas de las restantes comunidades a fin de que puedan mostrar su conformidad o discrepancia con la afirmación de competencia inicialmente realizada por los propios interlocutores sociales.
- La falta de impugnaciones supondría la automática confirmación del órgano originariamente elegido como competente para conocer de todos los trámites sobre el convenio, en tanto que lo contrario daría lugar a una decisión fundada (quizá irrecusable, por no alargar más los trámites) de la autoridad estatal delegando en uno de los órganos autonómicos afectados la competencia o (si existe motivo) reservándose para sí la competencia (en cuyo supuesto parece conveniente que se instrumente una sumarisima revisión jurisdiccional a instancia de parte).

Ciertamente, la propuesta introduce elementos adicionales de complejidad en el ya premiosamente regulado procedimiento de negociación; pero si se considera que desde la iniciativa negociadora hasta la efectiva iniciación de las deliberaciones suele transcurrir un tiempo muy superior al mes y se cumplen los plazos fijados, el incidente de competencia no tiene por qué perturbar el normal desarrollo de las conversaciones. Por otro lado, no es menos cierto que la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías y su toma en consideración por el mundo de las relaciones laborales requieren adaptaciones normativas y soluciones nuevas.

ANTONIO-VICENTE SEMPERE NAVARRO





VARIA



