

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION
AUTONOMICA EN MATERIA DE
CONVENIOS COLECTIVOS
(Sentencia 85/1982)

SUMARIO

1. Exposición del problema planteado.—2. La autoridad laboral competente en materia de convenios colectivos.—3. La territorialidad de las competencias.—4. El pretendido ejercicio de una competencia normativa.—5. Invocación de la jurisprudencia constitucional precedente.—6. La publicación de los convenios y su eficacia.—7. El valor de los trámites administrativos y la eficacia de los convenios.—8. Alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de convenios colectivos.—9. Reflexión final.

1. EXPOSICION DEL PROBLEMA PLANTEADO

Con fecha de 19 de noviembre y 30 de diciembre de 1981 el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña —a través del director general de Relaciones Laborales— acordó mediante sendas resoluciones la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (IMAC) de los Convenios Colectivos correspondientes a las empresas Cementos Uniland, S. A., y a las del sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización catalanas. En ambos casos el domicilio social así como los principales centros de trabajo de las empresas afectadas se encuentran en Cataluña, lugar donde también fueron negociados los referidos instrumentos colectivos; ello no obstante interesa reseñar que las mercantiles afectadas poseen delegaciones o sucursales en otras regiones del Estado español y que las prescripciones convencionales afirman también su aplicación para ellas.

En efecto, la empresa Cementos Uniland, S. A., cuenta con centros de tra-

bajo distribuidos tanto en Cataluña cuanto en las islas Baleares; concretamente prestan sus servicios para este empleador un total de setecientos cuatro trabajadores adscritos a las fábricas de Santa Margarida i els Monjos (Barcelona) y Vallcarca (Sitges), las oficinas centrales de Barcelona, así como las delegaciones de Lérida, Gerona y Palma de Mallorca. Como se observa, tan sólo la delegación insular se encuentra ubicada fuera de Cataluña, lo que supone que de los setecientos cuatro trabajadores fijos sólo uno presta habitualmente sus servicios fuera de tal Comunidad Autónoma. Desde luego, el artículo 1.º del Convenio Colectivo prevé su aplicación obligatoria a todas las centrales y delegaciones comerciales existentes en el territorio nacional (1).

Por su lado, las empresas de desinfección, desinsectación y desratización afectadas por el segundo de los Convenios mencionados ascienden a un total de veinte, para las que prestan sus servicios doscientos veinte trabajadores y de entre éstos setenta y siete realizan trabajos de tipo comercial en delegaciones situadas fuera de Cataluña. El Convenio Colectivo posee carácter interprovincial y su aplicación se extiende «al ámbito territorial de Catalunya, quedando incluidas en el mismo todas las empresas que se hallen emplazadas en las cuatro provincias catalanas y sus respectivas delegaciones y sucursales en el resto del territorio español. Será también de aplicación a las empresas que presten servicios en Catalunya aunque su sede social o central radique fuera de dicho ámbito» (2).

A la postre, y prescindiendo tanto de la muy desigual repercusión numérica de quienes prestan sus servicios fuera de Cataluña en ambos casos así como de la redacción «expansionista» del Convenio supraempresarial, el planteamiento jurídico de la cuestión es en buena medida reconducible a uno mismo. Se negocia un Convenio Colectivo aplicable a centros de trabajo desparramados a lo largo de diversas Comunidades Autónomas, no obstante lo cual la negociación es llevada a cabo exclusivamente en el interior de la que presenta un mayor peso específico, presentándose también el Convenio así obtenido ante la Autoridad Laboral (AL) con jurisdicción sobre su territorio —es decir, carente de competencia por cuanto se refiere a los centros de trabajo situados en otras regiones—. Se plantea entonces el tema de si ese órgano administrativo-laboral ha podido o no válidamente proceder al registro del Convenio así como ordenar su publicación y registro. Al 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 sendos conflictos positivos de competencias por parte del poder central.

(1) Este convenio colectivo fue publicado en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» de 10 de febrero de 1982.

(2) Artículo 1.º del correspondiente convenio colectivo, publicado en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» de 17 de febrero de 1982.

Mediante escrito presentado el 4 de junio de 1982 el Gobierno de la nación, representado por el abogado 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 Cementos Uniland, Sociedad Anónima, y sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización. Lógicamente, en tal recurso se solicita al Tribunal Constitucional que dicte sentencia declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida y la consiguiente anulación de las resoluciones correspondientes 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 previstas en el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores y concordantes —tratándose de Convenios cuyo ámbito territorial supera el de las provincias integradas en la Comunidad Autónoma— no puede ser la propia y exclusiva de Cataluña.

En este conflicto positivo de competencias (el 195/1982) compareció el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, 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, exponiendo las razones a que más adelante se aludirá.

Con fecha 23 de diciembre de 1982, el Pleno del TCo., siendo Ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, dictó sentencia (publicada en el BOE de 15 de enero de 1983) 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 publicación en el correspondiente periódico oficial de los Convenios Colectivos a que se viene haciendo referencia, básicamente en atención a que su ámbito territorial supera al de la Comunidad Autónoma. 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 Colectivos.

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. Interesa tener en cuenta que con fecha 12 de julio de 1982 el TCo. ya había tenido ocasión de resolver un conflicto «exactamente igual» al presente (3). La identidad de ele-

(3) Esta es la calificación literal que la propia sentencia, en su fundamento segundo, realiza del caso precedente, resuelto por la sentencia 48/1982 (BOE 4-8-1982). Respecto de ambos conflictos se pone de manifiesto que «sus pretensiones son las mismas sobre atribución de competencias, resultando a su vez las demandas de ambos procesos esencialmente iguales en su contenido, con muy ligeras ampliaciones la de éste, en las alegaciones jurídicas que no varían su alcance y, por fin, absolutamente idénticas las alega-

mentos, sustantivos y subjetivos, es tal que no sólo se refleja en el fallo de la sentencia sino también en sus fundamentos jurídicos, práctica reiteración de los formulados en el primer supuesto (4). 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 a partir tanto del Derecho vigente cuanto de las directivas sentadas por las sentencias del Tribunal Constitucional.

2. LA AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE EN MATERIA DE CONVENIOS COLECTIVOS

Tal y como se ha indicado, la cuestión de fondo que en esta ocasión se le plantea al TCo. equivale a determinar con precisión cuál es la Autoridad Laboral competente para ejercer las funciones de registro, remisión al IMAC para su depósito, publicación en el *Boletín Oficial* correspondiente y posible acción de oficio ante la jurisdicción competente en defensa de la legalidad vigente o en evitación de un posible y grave perjuicio a tercero. Pues bien, la tan invocada «Autoridad Laboral competente» tan sólo aparece determinada en el Estatuto de los Trabajadores de un modo indirecto, cuando su artículo 89.1.1 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 (actual Dirección) Provincial de Trabajo en los demás casos».

Esa escueta previsión en la cual —sorprendente y quizá descuidadamente (5)— no se tiene en cuenta para nada la reordenación territorial del Estado contemplada 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 estas previsiones del ET y las competencias propias de la Autoridad Laboral

ciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña», todo lo cual determina «la necesidad de reiterar la doctrina de dicha sentencia de 12 de julio anterior».

(4) Cfr. al respecto SEMPERE NAVARRO: *La autoridad laboral competente en materia de convenios colectivos*, en «Anales de Derecho», 5 (Murcia, 1984), págs. 329-358; en buena medida, cuanto en este estudio se dice ha de ser, por fuerza, reiteración de su predecesor.

(5) «Descuidadamente» por referencia a las previsiones del ordenamiento jurídico y su insuficiencia ante los casos reales que no en cuanto a la inadvertencia de tal dato al tiempo de elaborarse el Estatuto de los Trabajadores; cfr. al respecto la enmienda al proyecto de ley del ET núm. 179, presentada por el señor Bandrés Molet, así como su alusión *infra* en nota 7.

autonómica, en este caso las de la Generalitat a través de su Departament de Treball:

— Aunque la Ley del Estatuto de los Trabajadores nada dice acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas en la tramitación de los Convenios Colectivos, debe tenerse en cuenta que corresponde a la Generalitat 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» (6).

— La disposición transitoria sexta (apartado 6) del Estatuto de Autonomía determina la asunción por parte de la Generalitat, «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 habían transferido a la Generalitat «las competencias del Ministerio de Trabajo en materia de Convenios Colectivos» (art. 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, fueron transferidas a la Generalidad de Cataluña las facultades que precedentemente 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 sistema de negociación colectiva hubieron de referirse a las de registro, publicación, remisión de los Convenios al IMAC para su depósito y supervisión de legalidad e ilecividad.

A la vista de cuanto antecede es claro que hubiera resultado más exacta la contemplación por parte del legislador respecto de la Autoridad Laboral competente en materia de Convenios Colectivos si se hubiera referido 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» (7), o, con mayor precisión, cuando ese ámbito de negociación no excediera los límites territoriales de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, obvio es que el ET carece de tal índole de previsiones y que la solución de los problemas jurídicos suscitados sobre el tema ha debido y deberá obtenerse a partir de otras fundamentaciones legales.

(6) Artículo 11.2 de la ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cataluña.

(7) Tal era el contenido de la propuesta realizada por el diputado señor Bandrés como enmienda número 179 al (art. 87 del) proyecto de ley del Estatuto de los Trabajadores, que fuera rechazada por la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados y no defendida ante el Pleno.

Aunque el artículo 90.2 del ET limita la funcionalidad de la intervención administrativa «a los solos efectos de registro» lo cierto es que los Convenios Colectivos deben ser presentados ante la Autoridad Laboral no sólo para ello sino también a fin de que se sigan las diversas operaciones contempladas en el propio ET y ya referidas (8). Estas, quiérase o no, importantes funciones que tiene encomendadas la Administración Laboral son debatidas en el presente conflicto con 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 Convenios de Cementos Uniland, S. A., y del sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización.

* * *

Por otro lado en un estudio sobre jurisprudencia constitucional no puede dejar de recordarse que sobre el «Registro» (como dependencia administrativa) de Convenios Colectivos el TCo. ya había tenido ocasión de aclarar diversos extremos, precisamente con ocasión de otro conflicto de competencias (9). 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 una dependencia oficial de tal índole, esto es, dirigidos a facilitar la actividad de la Administración en orden a la delimitación y control de actividades privadas, así como a relacionar éstas con aquélla. En particular, y ante la pluralidad de finalidades que cubre la existencia de tal Registro, destacaba entonces el TCo. los siguientes aspectos:

— Su función de 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 negociar (10).

(8) Como pusiera de relieve MARTÍNEZ EMPERADOR: *La intervención de la autoridad laboral en materia de convenios colectivos en el Estatuto de los Trabajadores*, IES, 1981, pág. 24, «el empleo del adverbio sólo referido a los efectos registrales de la presentación del convenio ante 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, pág. 36.

(9) En concreto, se trata de los conflictos positivos de competencias 220 y 230/1982, acumulados, y resueltos por la sentencia 18/1982, de 4 de mayo, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de junio, cuyas partes implicadas eran los Gobiernos vasco y central.

(10) Cfr. al respecto, y por todos, GARCÍA BLASCO: *El deber de negociación colectiva en el Derecho comparado y en el Derecho español*, en «Revista Española de Derecho del Trabajo», 6 (1981), espec. pág. 208, donde condensa sus reflexiones 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».

— Su virtualidad a fin de hacer posible que la Administración laboral se dirija de oficio a la jurisdicción competente caso de que estimase que el Convenio conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros.

— Además, la inscripción en el Registro constituye un presupuesto para la publicación del Convenio en el periódico oficial y permite la producción de importantes efectos externos a partir de la existencia de una negociación colectiva, pues sus asientos sirven para poner en conocimiento de los posibles interesados la existencia de hechos o actos relacionados con la negociación colectiva.

Todas esas consideraciones denotan que respecto del Registro de Convenios Colectivos existen aspectos (actos inscribibles, contenido de los asientos, documentación que deba presentarse, etc.) con trascendencia «externa» por venir relacionados con el acceso a consecuencias jurídicas de diversa índole; de ahí que la regulación de tales aspectos deba ser tenida como exclusivamente perteneciente al Estado. De modo cabal es esta función normativa, en desarrollo de los artículos 89 y 90 del ET, la que ha desplegado el poder estatal mediante el RD 1040/1981, de 22 de mayo (BOE, 6-VI-1981), sobre registro y depósito de Convenios Colectivos de Trabajo. En este reglamento ya se reconoce junto al Registro 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» (11).

La explícita admisión de la existencia de estos Registros regionales de Convenios por parte de la legislación estatal no era, ciertamente, un presupuesto necesario para legitimarlos, pues, sabido es que la ejecución de la legislación laboral —asumida o asumible— por las Comunidades Autónomas comporta la facultad de organizar internamente los servicios que les son transferidos. Este es justamente 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 sus precedentes históricos— ha conferido al concepto de ejecución un significado no sólo básicamente interno sino también referido de modo principal a las propias estructuras administrativas, abarcando en él la provisión de cuanto sea preciso al objeto de poner en práctica los mandatos legislativos (12).

Es decir, su potestad de ejecutar la legislación laboral permite a la Comu-

(11) Así lo dispone el artículo 1.º de este RD 1.040/1981.

(12) 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*, en «Revista de Política Social», 136 (Madrid, CEC, 1982).

nidad Autónoma organizar los servicios y procedimientos necesarios para llevarla a la práctica, incluyendo la posibilidad no de desarrollar o reglamentar las normas estatales, 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» (13). 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, o a nivel territorial, pudiendo determinar el establecimiento de secciones delegadas, así como decidir los restantes aspectos concernientes a su organización interna. Como quiera que el contenido 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.

* * *

Ya con exclusiva referencia al problema contemplado por la Sentencia 85/1982 puede afirmarse que para resolverlo el TCo. adopta una postura calificable como pragmática, pues, para determinar qué Autoridad Laboral resulta competente toma como punto de partida la constatación de que —a tenor del artículo 149.3— corresponden a las Comunidades Autónomas las competencias no reservadas constitucionalmente al Estado sólo si así lo determinan sus respectivos Estatutos de Autonomía. En consecuencia es necesario delimitar con precisión las competencias asumidas por la Generalidad pues ello permitirá resolver sobre si le corresponde o no la actuación administrativa sobre los Convenios impugnados (14). A tal fin ha de aquilatarse la repercusión de las ya referidas disposiciones a cuyo través el poder autonómico asumía la ejecución de la legislación laboral.

Si bien la doctrina ha podido opinar que, sobre todo en contraposición al régimen precedente, «el Estatuto de los Trabajadores reduce al mínimo las facultades de la Administración en materia de Convenios Colectivos» (15), lo cierto es que las mismas ni siquiera se limitan a las desarrolladas a partir del momento en que exista un Convenio Colectivo que sea presentado para su registro. Interesa recordar también aquí que durante la elaboración del Convenio Colectivo

(13) Doctrina sentada por la sentencia 35/1982 del TCo., pronunciada el 14 de junio y publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 28 de junio.

(14) En el fundamento tercero de la sentencia aquí estudiada el Tribunal Constitucional afirma que «resulta imprescindible la precisión de las competencias asumidas por la Generalitat para conocer la autoridad laboral competente en relación a los convenios indicados, determinando si pertenecen al Estado o a dicha Generalitat, en conexión con el ámbito territorial afectado por los convenios».

(15) MARTÍNEZ EMPERADOR: *La intervención...*, cit., pág. 4.

ya se produce cierta intervención administrativa; en particular, a la Autoridad Laboral competente —en cuanto encargada de velar y controlar el cumplimiento del deber de negociación— se le ha de trasladar, «a efectos de registro», copia de la iniciativa negocial escrita que exige el artículo 89 ET. Pues bien, el conflicto de competencias —resultado de acumular los correspondientes a los dos Convenios— se plantea directamente contra las resoluciones de la Generalitat que su Departamento de Trabajo dicta una vez que ya se ha aprobado el Convenio Colectivo por parte de su Comisión negociadora, pero ello no debe hacer olvidar que ya con anterioridad hubo de intervenir tal órgano administrativo sobre los propios instrumentos colectivos. Al presentársele copia del escrito promoviendo la negociación y proceder, sin rechazarlo, a su registro estaba el órgano autonómico realizando una autoafirmación de competencia que debe revisarse —y correr la misma suerte— juntamente con la principal, pese a que sobre este particular nada se diga ni en las alegaciones de las partes ni, salvo una referencia del todo incidental, en la misma sentencia.

3. LA TERRITORIALIDAD DE LAS COMPETENCIAS

Sin entrar ahora en el polémico e interesante tema de las consecuencias o efectos fácticos que una decisión o acto jurídico inicialmente circunscrito en su eficacia territorial a los límites de una Comunidad Autónoma pueda alcanzar más allá de los mismos, 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 esfera geográfica. No en vano las Comunidades Autónomas son, junto con los municipios y las provincias, las unidades que integran la «organización territorial del Estado» (16), a la vez que pueden catalogarse como «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política» (17). 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.

Cuando, 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, restableció la Generalidad aclaraba que «su ámbito de actuación comprende el actual territorio de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona» (18). En la misma

(16) Como se sabe, tal es la propia rúbrica del título VIII de la Constitución.

(17) Así las conceptúa la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto.

(18) Artículo 2.º del referido decreto-ley.

línea, el Estatuto de Autonomía confirma que la extensión territorial de la Comunidad catalana es la de las provincias antecitadas «en el momento de promulgarse el presente Estatuto» (19); 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» (20).

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 sólo podrán ejercerse *en y para* su territorio, permaneciendo en manos del poder central una implícita competencia residual respecto de los asuntos en que estén simultáneamente involucradas varias Comunidades. Esta pluralidad de entidades afectadas se produce en los casos debatidos toda vez que tanto el Convenio de Cementos Uniland, S. A., cuanto el del sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización afectan a personas y centros de trabajo localizados en diversas regiones; a partir de tales premisas la Abogacía del Estado reclama para el poder central la competencia controvertida y descarta que pueda operar en favor de su atribución a la Generalidad el hecho de haberse negociado los Convenios en Cataluña o el de hallarse concentrados los principales centros de trabajo de las empresas implicadas en su territorio.

Esa posición de la Abogacía del Estado quiere inspirarse en una filosofía tendente a evitar la posible colisión entre los órganos e intereses de las diversas Comunidades Autónomas pues si un Convenio Colectivo afecta a relaciones laborales que discurren en el territorio de varias y el mismo es «tratado» exclusivamente por los órganos de una de ellas podrían suscitarse recelos o enfrentamientos dado que «las restantes Comunidades Autónomas implicadas por los Convenios en cuestión pueden reclamar la competencia de ejecución por lo que a los centros de trabajo situados en su territorio concierne». Con la atribución de la competencia en tales casos a la autoridad estatal se contribuiría al logro de la paz jurídica y a la construcción de un Estado basado en el principio de solidaridad, garante de la convivencia democrática y protector de todos los pueblos de España a través de sus instituciones (21).

Por su lado, el TCo. parte para su razonamiento central de la prescripción contenida en el artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía conforme a la cual todas las competencias 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 viniera estructurada con criterios coincidentes, desde la perspectiva territorial con el ámbito de las naciona-

(19) Artículo 2.º del Estatuto de Autonomía para Cataluña.

(20) Artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(21) Cfr. la plasmación de estos valores en el artículo 2.º de la Constitución y en su propio preámbulo.

lidades y regiones. Ahora bien, al no suceder así resulta que para Cataluña «es necesario determinar a partir de la legislación vigente qué competencias corresponderían a la misma si tal estructura existiera, por ser las asumidas por la Generalidad en el orden ejecutivo» (22). Como se ha adelantado, el resultado final de tal indagación conduce a la sentencia a entender que las competencias adquiridas por la Generalidad son las mencionadas por el artículo 90 del ET y en relación a los Convenios cuyo ámbito territorial no supere el suyo propio, pues sus facultades no pueden ser desarrolladas extraterritorialmente.

Sin embargo, y con independencia de la bondad o corrección de tal criterio, ha de anotarse que su proclamación no es bastante como para descartar por completo la posibilidad de que las normas o decisiones de los órganos autonómicos produzcan algún efecto más allá de los límites territoriales de su Autonomía. De hecho, el propio Estatuto catalán dispone que las normas y disposiciones de la Generalidad «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» (23).

A la vista de la anterior suavización normativa a una rígida territorialidad y de las seguras repercusiones que algunas decisiones de la Comunidad Autónoma pueden alcanzar fuera de su ámbito territorial, la mejor doctrina ha explicado cómo «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» (24). El «nudo gordiano» de la cuestión radica en la necesidad de 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 les vienen atribuidas.

(22) Tal es el expreso planteamiento que la sentencia estudiada realiza en su fundamento 3.º E.

(23) Cfr. su artículo 7.1.

(24) MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, págs. 198-199, 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 es válido, sin apenas modificación, para otros temas inmersos en la esfera laboral, incluyendo alguno relativo a la intervención administrativa respecto de los convenios colectivos.

4. EL PRETENDIDO EJERCICIO DE UNA COMPETENCIA NORMATIVA

Según se ha visto, el Estatuto de Autonomía sujeta a un matizado principio de territorialidad el ejercicio de las competencias propias de la Generalidad; en este 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 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva el establecimiento de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, el abogado del Estado —en su afán por acumular argumentos demostrativos de la incompetencia de la Generalidad respecto de las competencias controvertidas— construye una sorprendente tesis jurídica.

Según este núcleo argumental el Departament de Treball, al haber actuado como Autoridad Laboral competente por lo que se refiere al tratamiento de los Convenios Colectivos de referencia, no se habría limitado a contravenir las normas sobre la territorialidad de la competencia o a ejercer unas funciones ajenas sino que bajo las impugnadas resoluciones se escondería el ejercicio de una competencia normativa 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 la eficacia y aplicación de las normas jurídicas toda vez que ha llevado a cabo una acción enmarcable en tales coordenadas: «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.» De los antecedentes expuestos en la misma sentencia se colige que la tesis de la Abogacía estatal queda nucleada alrededor de estos argumentos (25):

— No es admisible que las Comunidades Autónomas definan de modo unilateral los puntos de conexión que permitan conseguir para sus decisiones una eficacia extraterritorial. En general, ello corresponde exclusivamente al Estado por aplicación del artículo 149.1.8 de la Constitución y en particular esta apreciación se refuerza para los temas laborales en virtud del artículo 149.1.7 de la Constitución.

— Resulta contrario tanto a la Constitución como al Estatuto de Autonomía el que la Generalidad determine que el lugar de celebración del Convenio Colectivo se tome como determinante de la competencia administrativa ya que con ello se ejerce una implícita competencia normativa sobre el establecimiento de los «puntos de conexión».

— Además, existen en el ordenamiento jurídico unos criterios claros que, a falta de otros específicos, deben prevalecer como puntos de conexión; así, de la Constitución, el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto de Autonomía se desprende que el territorio de una Comunidad Autónoma es el marco de refe-

(25) Cfr. antecedente 1.º c de la sentencia.

rencia para que sus órganos administrativos ejerzan las competencias pertinentes sobre los Convenios Colectivos, en tanto que el marco superior al autonómico aparece como determinante de la competencia de la Dirección General de Trabajo.

Como corolario de la anterior argumentación expone la Abogacía del Estado las dos soluciones posibles al supuesto conflictivo: o bien reconocer a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia respecto de la parcela que atañe a los centros de trabajo radicados en su territorio —en tanto que las restantes Comunidades harían lo propio— lo cual exigiría una compleja coordinación a fin de asegurar la eficacia general del convenio, o bien considerar que es la Dirección General de Trabajo la autoridad competente, solución que es la más adecuada desde el punto de vista del vigente ordenamiento.

Por descontado, la representación de la Generalidad considera «inadmisible» 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 en favor del poder estatal al tiempo que 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 como sucede en el caso de los Convenios Colectivos para Cementos Uniland, S. A., y para el sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización.

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 en forma de un resumen de sus datos básicos) a la Administración central o a las restantes Comunidades afectadas. La Generalidad 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» (26).

Como palanca argumental en favor de tal solución «pro-autonomista» se recalca la importancia de los datos fácticos confluyentes en los casos debatidos: las empresas tienen en Cataluña su domicilio social, prestando en ella sus servicios la mayoría de los trabajadores que integran las respectivas plantillas, o bien se trata de centros de trabajo situados en esa demarcación territorial aunque per-

(26) Tal es la argumentación desenvuelta por la Generalitat catalana, en la síntesis que puede verse al apartado 2.d de los antecedentes recogidos por la sentencia.

tenecientes a empresas «no catalanas», y la propia negociación colectiva se llevó a cabo en esa Comunidad Autónoma desembocando en la presentación de los instrumentos colectivos ante su Autoridad Laboral. Adicionalmente se esgrime el argumento de la analogía jurídica para reforzar la solución propuesta: el artículo 9.24 de su Estatuto de Autonomía 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 dentro de Cataluña; por tanto, no puede decirse que en el sistema de distribución competencial sea inédita la atribución en favor de la Comunidad Autónoma de una potestad respecto de actos o instituciones cuya actividad y trascendencia se centra en su esfera territorial, pero sin limitarse exclusivamente a ella (27).

Por otro lado, la colaboración de las Comunidades Autónomas —en cuanto parte integrante de la Administración y del propio Estado— entre sí y respecto del 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 contencioso por la Generalidad. En efecto, el artículo 5.º del ya considerado 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.

Respecto de tales obligaciones de cooperación aún cabe formularse la pregunta de si podrían considerarse como un menoscabo de la capacidad que tiene la Comunidad Autónoma para dirigir, organizar y tutelar los servicios administrativos en su potestad de ejecutar la legislación laboral o si, incluso, se estaría desconociendo los efectos que posee la publicación del Convenio en el periódico oficial de la Comunidad Autónoma, situándola en un plano de inferioridad respecto de la acaecida en el *BOE*. Sin embargo, parece más ajustado a la realidad y al contexto normativo entender que se está ante manifestaciones del deber de colaboración y auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas.

Desde luego, esta última opción es la patrocinada por la Sentencia 89/1982 del 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

(27) Sin embargo, el hecho de que tal solución ya haya sido adoptada en algún supuesto no implica el que en todo caso sea la aplicable; así, y por poner un ejemplo respecto de la propia Comunidad Autónoma de Cataluña, su ley 13/1982, de 17 de diciembre, sobre colegios profesionales (BOE 1-2-83), especifica en su artículo 1.º que se rigen por sus prescripciones los colegios «que desarrollen su actuación *exclusivamente* dentro del territorio de Cataluña».

forma de organización territorial del Estado implantada por la Constitución. Teniendo presente que el artículo 103 de la Constitución consagra de modo explícito este 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 posee 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» (28).

5. INVOCACION DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL PRECEDENTE

Cuando el 23 de diciembre de 1982 dicta el Alto Tribunal esta 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 Constitución cuanto por los Estatutos de Autonomía no ha de extrañar que esa doctrina constitucional aparezca invocada simultáneamente 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 1981 (29) en la cual se reflexiona acerca de que la competencia de la Comunidad Autónoma debe entenderse referida en todo caso 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 territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen pueda 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» (30).

Dada la complejidad de tal doctrina y las dispares finalidades perseguidas no ha de extrañar que las partes litigantes lleven a cabo una interpretación diametralmente opuesta de la anterior sentencia. Para la Abogacía del Estado parecería de sentido tomar en consideración tal decisión del TCo. pues el problema que se resuelve en ella no es similar al de los Convenios Colectivos debatidos; en último término lo que tal sentencia significa es que no se veda a los

(28) Apartado II.14 de la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, ya citada.

(29) Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad 814/1981 y publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 28 de noviembre de 1981.

(30) Sentencia citada en nota anterior, apartado II.1 *in fine*.

órganos de las Comunidades Autónomas la posibilidad de adoptar, en ejercicio de sus propias competencias, decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, sin que en modo alguno pueda entenderse que la eficacia extraterritorial de un Convenio equivale a una «consecuencia de hecho». Por su lado, la representación de la Generalidad entiende que la distinción entre consecuencias de hecho y de carácter jurídico no está presente en la resolución del TCo., debiendo aplicarse la misma no sólo a las materias en que la Comunidad Autónoma posea «competencia exclusiva» sino también a aquéllas —como la laboral— en las que posea exclusivamente potestad para la ejecución de la legislación.

Con independencia de que el conflicto de competencias sometido al criterio del TCo. sea directamente soluble, sin necesidad de pronunciarse sobre los razonamientos precedentes, conviene retener la doctrina sentada por la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 pues en ella se abre la puerta a la posible eficacia «extraterritorial» de los convenios. Como ejemplo ilustrativo de ello 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 Laboral la que procede al registro, supervisión de legalidad e ilegitimidad, remisión al IMAC así como a disponer 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 ajenos al originario. Tanto el principio de trato igual cuanto la inexistencia de un Convenio específico para ese centro de nueva creación aconsejan la aplicación del Convenio de empresa a sus trabajadores (31), solución hacia la que probablemente también impulsaría la definición que de su ámbito de aplicación suele realizar este tipo de Convenio, tomando como eje el principio de unidad de empresa (32); 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 *Boletín 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 respecto de la Comu-

(31) Los argumentos utilizados por la jurisprudencia con anterioridad a la consagración constitucional y legal del principio de autonomía colectiva y de libertad sindical pueden verse en TAGLIAVIA LÓPEZ: *Un problema de aplicación de convenios colectivos*, en «Revista Española de Derecho del Trabajo», 5 (Madrid, Civitas, 1981), pág. 109.

(32) Este argumento es tomado en consideración por el Tribunal Central de Trabajo en sentencia de 16 de marzo de 1981 (Rep. 1.848) para resolver 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 dependen los trabajadores radiquen en provincias distintas (así, TCT 25-4-80, Rep. 2.326, y TCT 9-4-76, Rep. 2.045). Sin embargo, parece claro que tal doctrina debiera atemperarse por lo dispuesto en el artículo 84 ET y concordantes.

nidad Autónoma del País Vasco (33). En ella 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 los de otra unidad territorial debe tenerse en cuenta que la consecución de los fines de carácter supracomunitario corresponde al Estado. La Abogacía del Estado, en congruencia con lo esencial de su posición, preconiza que ésta es justamente la doctrina aplicable al supuesto debatido: al estar en juego intereses atinentes a más de una Comunidad o a una de ellas y otros territorios aún no integrados en una estructura similar existe un problema de carácter supracomunitario cuya resolución debe competir a los órganos estatales. Por su lado, la Generalidad rechaza que la referida sentencia sea de aplicación al caso debatido y entiende que precisamente su exacta interpretación viene a respaldar la competencia del Departament de Treball.

6. LA PUBLICACION 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* (34), así como en base a las exigencias que comportan los valores de publicidad y de seguridad jurídica, el artículo 90.3 del 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» (35) en forma tal que «todas sus cláusulas tienen fuerza normativa y se imponen con carácter imperativo a las partes» (36).

(33) Cfr. II.11 de esta sentencia 1/1982, resolviendo los conflictos de competencia (acumulados) 83 y 191 de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 26 de febrero; sobre los aspectos que aquí interesa, cfr. *etiam* sus fundamentos 6 y 12.

(34) Cfr. artículo 9.3 Const., 2.1 CC y 29 LRJAE.

(35) TCT 9-2-82 (Rep. 1.220).

(36) 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.» Abundantísima jurisprudencia reitera 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, TCT 4-5-82, Rep. 2.637).

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 Generalitat de Cataluña* sólo pueden obligar a los trabajadores, empleadores y centros de trabajo comprendidos en el ámbito de las provincias catalanas. El ámbito suprarregional 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 dos Convenios desencadenantes del conflicto de competencias no han podido alcanzar.

La anterior reflexión quiere ser desvirtuada por la representación jurídica de la Generalidad mediante otra contraria y centrada en la naturaleza o significado de los Convenios tras la consagración constitucional del principio de autonomía colectiva. Se afirma que su 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 podría subsanarse en cualquier momento, sin que ello afectara al problema de las competencias debatidas. En favor de esta opción podrían invocarse 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 que se aplique el Convenio siempre que sea debidamente alegado y probado por las partes (37).

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 haberlo dispuesto así la Autoridad ante la que fue presentado. El incumplimiento de tal requisito comportaría la «inaplicabilidad jurídica con valor normativo» del Convenio pues sabido es que la publicación de la norma no constituye un mero requisito de formalidad sino un mero presupuesto para su exis-

(37) En este sentido, ALONSO GARCÍA: *Curso de Derecho del Trabajo*, Barcelona, Ariel, 8.ª ed., 1982, pág. 228.

tencia (38). Si un Convenio no llega a perfeccionar su normal «salida» a la superficie del ordenamiento (publicación en el *Boletín Oficial* como consecuencia de toda una serie de actos administrativos previos) su eficacia general e inderogable 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 el cual resulta, si no nulo, anulable dado que «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» (39). Esta doctrina que condiciona la producción de efectos frente a terceros a la publicación del Convenio Colectivo se justifica porque conforme al ET tal pacto tiene eficacia general, dirigiéndose a cuantos trabajadores y empresarios queden comprendidos dentro de su ámbito de aplicación, correspondiéndose bien con los principios ya aludidos de publicidad y seguridad jurídica (40).

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 aún 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 de las condiciones en él establecidas, por lo que tiene valor de norma para las partes» (41).

Lo que sí resulta incuestionable es la trascendencia práctica de la aparición o no del Convenio en el *Boletín Oficial del Estado*, pues reiterada jurisprudencia viene sosteniendo que los Convenios Colectivos que aparezcan en el BOE tienen que ser aportados por quienes los aleguen en un proceso, no siendo exigible su conocimiento a los Tribunales (42). Pese a la firmeza y consolidación de esta doctrina no parece descabellado pensar en la posibilidad de su parcial y futura reformulación; piénsese que cuando se lleve a cabo la anunciada re-

(38) Tal es la posición defendida por SALA FRANCO, con base en diversas sentencias, en el volumen colectivo *El Estatuto de los Trabajadores. Comentarios a la ley 8/1980, de 10 de marzo*, Edersa, 1981, pág. 606.

(39) OJEDA AVILÉS: *Derecho sindical*, Madrid, Tecnos, 1980, pág. 480.

(40) En tal dirección, e invocando expresamente el artículo 9.3 Const., FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Concurrencia de negociaciones y concurrencia de convenios*, en «Revista de Política Social», 134 (1982), pág. 247.

(41) Cfr., por ejemplo, TCT 26-3-81 (Rep. 2.130) y TCT 28-7-79 (Rep. 4.926).

(42) 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), TCT 25-5-82 (Rep. 3.099), TCT 17-6-82 (Rep. 3.701) o TCT 24-12-82 (Rep. 6.629), en algún caso con explícita mención de tal principio aunque el «Boletín» en cuestión sea regional.

forma de las estructuras judiciales la organización regional vendrá culminada por un Tribunal Superior de Justicia ante el cual se agotarán todas las instancias —excepto los recursos de casación y de revisión (43)—, que tanto sobre ese Tribunal cuanto sobre los restantes órganos judiciales radicados en la región poseerán los poderes autonómicos importantes competencias (44) y que no sería descartable que esos Tribunales acabaran admitiendo como suficiente, a efectos de prueba y aplicación, la aparición de los Convenios en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma sin necesidad de que las partes los aportasen al proceso.

No está tampoco fuera de lugar recordar que también sobre este tema el legislador ignora la existencia de una nueva ordenación territorial toda vez que el artículo 90 del ET tan sólo alude a la publicación obligatoria y gratuita en el *Boletín Oficial del Estado* o de la provincia correspondiente, habiendo desechado la inclusión de una explícita referencia a la inserción del texto correspondiente «en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito se ha realizado la negociación» (45).

Aunque la cuestión pueda enfocarse desde diversas ópticas parece que la publicación recibida por los Convenios Colectivos de Cementos Uniland, Sociedad Anónima, y del sector de Desinfección, Desinsectación y Desratización (inserción en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma) no es suficiente como para cubrir normativamente el conjunto de relaciones laborales al que se dirigen. Sí lo sería, sin duda alguna, respecto de los trabajadores que prestan sus servicios en Cataluña (con independencia del domicilio social de la empresa o de otros datos), pero no para los centros de trabajo situados permanentemente en territorio ajeno a los límites de la Autonomía catalana; al menos tal es la solución que debiera prevalecer en tanto no se modifiquen los preceptos vigentes. En definitiva, la determinación del periódico oficial en el que deba aparecer cada Convenio queda supeditada a la de la Autoridad administrativa que resulte competente para su tramitación; al criterio de ese hipotético cambio nor-

(43) Particularizando tales previsiones 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» (art. 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» (art. 20.1.a).

(44) Así, el artículo 18 del Estatuto de Cataluña confiere a la Generalitat, 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.

(45) Contenido de la enmienda núm. 179 presentada por el diputado señor Bandrés al proyecto de ley del Estatuto de los Trabajadores; 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, al igual que la anterior, no fue defendida ante el Pleno.

mativo queda la reconsideración del *Boletín* adecuado si en casos como los descritos acaba admitiéndose la competencia del órgano autonómico: el *Boletín Oficial del Estado*, el de la Comunidad Autónoma cuyos órganos laborales sean competentes, los de las distintas Comunidades cuyos intereses aparecen afectados, etc.

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

En línea con su anterior razonamiento, la representación de la Generalidad subraya que —tras la desaparición del trámite de homologación de los Convenios Colectivos— el significado inherente a la actuación de la Autoridad Laboral ha experimentado una profunda transformación ya que tanto la fuerza vinculante como la entrada en vigor o los efectos de los Convenios Colectivos ya no dependen de un acto de la Administración Laboral sino exclusivamente de la voluntad libremente concertada por las partes negociadoras.

Para valorar esa afirmación conviene recordar que el artículo 37 de la Constitución únicamente encarga a la Ley que garantice el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante 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 fruto resultante. Sin embargo, el legislador ha intervenido, a través de la Ley 8/1980, de modo tan profuso sobre el tema que el de negociación colectiva se ha convertido en un proceso bastante predeterminado 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» (46).

Desde luego no quiere decirse con lo anterior que las exigencias legales, en muchos aspectos más restrictivas que las primeras interpretaciones doctrinales del texto constitucional (47), puedan tacharse como inconstitucionales por socavar el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 37 de la Constitución, máxime si se tiene presente la genericidad de tal precepto y la plurali-

(46) RODRÍGUEZ SAÑUDO: *La negociación colectiva en la Constitución de 1978*, en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, CEC, 1980, pág. 344; cfr. etiam ALVAREZ ALCOLEA: *El derecho de negociación colectiva en la Constitución*, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 175.

(47) Cfr. las amplias virtualidades que al precepto constitucional atribuye VALDÉS DAL-RÉ: *La regulación constitucional de la negociación colectiva*, en *Los trabajadores y la Constitución*, Madrid, Selsa, 1980, espec. pág. 247.

dad de «lecturas» que el mismo permite (48). Por otro lado, el mismo Tribunal Constitucional se ha ocupado en otras ocasiones de mantener en sus justos términos la virtualidad y el significado atribuibles al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva:

— Así, respecto de su ámbito subjetivo se ha explicado que conforme a la legislación vigente la negociación colectiva del personal vinculado a las Administraciones Públicas no es viable en cualesquiera supuestos sino tan sólo cuando se trata de personal sometido al Derecho Laboral; los funcionarios quedan sujetos al Derecho Administrativo y la inadmisión en él mismo de la negociación colectiva no queda afectada por su reconocimiento constitucional. A lo sumo, admite el TCo. la existencia de «una tendencia favorable a propiciar la intervención participativa de los funcionarios públicos en la determinación de la prestación de servicios o de condiciones de empleo», pero advirtiendo que tales «consultas» ni alteran la regulación de la función pública ni suponen «una verdadera negociación colectiva ... tal y como está prevista en el artículo 37.1 de la Constitución y regulada en el Título III del Estatuto de los Trabajadores» (49).

— Asimismo, el monopolio sindical que establece el ET para negociar Convenios Colectivos de ámbito supraempresarial ha sido considerado respetuoso para con el artículo 37 de la Constitución, pese a los más amplios términos en que allí se había formulado. Al efecto, el TCo. explica que en la defensa y protección de los intereses laborales que el constituyente encomienda a los sindicatos se encuentra la negociación colectiva cuando el Convenio rebasa el ámbito de una empresa; además, y con apoyo en diversos textos internacionales como la Carta Social Europea (art. 6.2) o el Convenio número 98 de la OIT (art. 4.º), se admite la posibilidad de que «el legislador, estimando que la negociación colectiva directa entre los empresarios y sus trabajadores al margen de sus organizaciones representativas puede, en ciertos casos, ir en detrimento del principio según el cual debe estimularse y fomentarse la negociación colectiva laboral entre los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, adopte regulaciones adecuadas en tal sentido» (50).

— En fin, en la misma línea de admitir la validez de las exigencias legales para poder desarrollar tal derecho a la negociación colectiva se ha rechazado,

(48) Desde una perspectiva técnica y políticamente crítica, SUÁREZ GONZÁLEZ: *El Derecho del Trabajo en la Constitución*, en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, UNED, 1978, pág. 212, califica el precepto (en particular 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», y que ha desembocado en «un precepto susceptible de interpretaciones distintas, cuando no contradictorias».

(49) Fundamento 5.º de la sentencia del Tribunal Constitucional 57/1982, de 27 de julio, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto de 1982.

(50) Fundamento 4.º de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1983, de 28 de enero, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 17 de febrero de 1983.

en cuanto contraria a las exigencias del ET, la posibilidad de que los trabajadores elegidos como representantes laborales y que ostenten la condición de «independientes» puedan intervenir en la negociación de Convenios supraempresariales ni siquiera por la vía indirecta de otorgar apoderamiento en favor de un ente sindical. El TCo. reafirma ante tal caso que las exigencias legislativas no contrarían los preceptos constitucionales sobre negociación colectiva o sobre libertad sindical «ya que ni directa ni indirectamente obligan a la sindicación o a la afiliación a los sindicatos constituidos y el hecho de que la legitimación para intervenir en la negociación colectiva nazca como un poder *ex lege*, con suficiente fundamento en los artículos 7.º y 37 de la Constitución, lleva a la conclusión» de que los preceptos constitucionales «no pueden quedar violados por el simple hecho de que no se admita el cómputo de las representaciones voluntarias que los llamados representantes laborales independientes puedan hacer en favor de los sindicatos actuantes» (51).

Sin embargo, la representación de la Generalidad sostiene que la presentación del Convenio ante la Autoridad Laboral posee la simple finalidad de que «se constate» su existencia, tal y como indica el artículo 90.2 del ET al prescribir que dicho trámite ha de cumplimentarse «a los solos efectos de su registro», remitiéndose con posterioridad al IMAC para su depósito. En consecuencia, ni la inscripción ni el registro del Convenio añadirían nada a la fuerza vinculante del Convenio pues la misma no puede emanar de actos considerados como de mero trámite sino de la autonomía colectiva propia de las partes negociadoras. Así los efectos del Convenio, inclusive la determinación de su ámbito territorial, dependerían exclusivamente de la voluntad expresada por las partes negociadoras, sin que para su eficacia fuese precisa intervención ulterior alguna por parte de los poderes públicos. Asimismo, en consonancia con esta línea argumental de la Generalidad, que reduce a su mínima expresión 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 incidido sobre la fuerza vinculante del pacto, por lo que mal puede hablarse de extralimitación en el ejercicio territorial de las competencias.

Pese a los intentos dialécticos de la Generalidad, 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 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 (52). No es cierto que la cumplimentación de los pertinentes

(51) Fundamento 3.º de la sentencia del Tribunal Constitucional 12/1983, de 22 de febrero, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de marzo de 1983.

(52) TCT 16-2-82 (Rep. 892). MONTROYA MELGAR: *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, 4.ª ed., 1981, advierte que «la apreciación previa de la presunta ilegalidad o lesividad del convenio corresponde a la autoridad laboral, a la que se reconoce capacidad

trámites administrativos sea indiferente desde el punto de vista del valor normativo de los convenios; en la realidad podrán darse casos de pactos colectivos que no superen esos «obstáculos» al igual que es factible la no publicación de un Convenio, o que el mismo sea concluido sin suficiente legitimación, etc.; pero en todos estos supuestos no se está ante Convenios de eficacia general. Es más, profundizando en esta dirección, algún destacado sector doctrinal sostiene que, al no reconocer nuestro ordenamiento jurídico más Convenios que los negociados conforme al Estatuto de los Trabajadores, los celebrados sin ajustarse a sus prescripciones representan un fenómeno 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» (53). La conciencia que el valor de tales actuaciones administrativas —en particular las relativas al control de legalidad e ileividad— poseen han conducido a que la doctrina se plantee explícitamente el tema, así como a que considere la posibilidad de recurrir, en vía administrativa o contencioso-administrativa, los actos de trámite a que da lugar (54).

En conclusión, no es de recibo la tesis desplegada por la Generalidad tendente a salvar la eficacia de los Convenios Colectivos causantes del conflicto de competencias prescindiendo de las necesarias operaciones administrativas. En primer lugar, se trata de una argumentación contradictoria con la finalidad de la alegación formulada, pues al tiempo que se proclama la intrascendencia de las actuaciones llevadas a cabo por la Autoridad Laboral se enfatiza la validez de las desplegadas por el Departament de Treball. En segundo término, y sobre todo, la sana salida a la superficie jurídica de los Convenios Colectivos pasa por el sometimiento a los trámites y exigencias administrativas contenidas en la Ley 8/1980.

de denuncia de dichas posibles irregularidades ante la jurisdicción laboral» (pág. 172), cuya actuación, como explica ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 8.ª ed., 1983, «sustituye al trámite antiguo de su aprobación u homologación (de lo convenido) por la Administración», tan característico en las Leyes de Convenios Colectivos de 1958 y 1973 (pág. 515).

(53) MONTOYA MELGAR: *¿Convenios colectivos al margen del Estatuto de los Trabajadores?*, en «Aedipe» (septiembre 1982), pág. 8.

(54) Véase el completo estudio de PÉREZ PÉREZ: *La nulidad parcial del convenio colectivo*, en «Revista Española de Derecho del Trabajo», 9 (1982), págs. 626 y sigs.; 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 en *El peligro de injerencia de la autoridad administrativa en el control de legalidad del convenio*, en «Revista Española de Derecho del Trabajo», 9 (1982), págs. 669 y sigs.

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

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

Pues bien, esas competencias —definitivamente consolidadas en 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 Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo. El primero de ellos regulaba el depósito de los Convenios Colectivos para su posterior homologación, inscripción y publicación, debiendo realizarse 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 Laboral competente es aquella cuya jurisdicción territorial comprende 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 aquéllos cuyo ámbito fuera superior. En definitiva, «las competencias asumidas eran las que corresponderían a la Administración periférica del Estado si ésta estuviese estructurada con criterios coincidentes en el ámbito territorial con el ámbito de la región de que se trate» (55).

2.º Sobre este particular entiende el Tribunal, tal y como lo 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 Generalidad 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»,

(55) Cfr. fundamento jurídico 3.D de la sentencia estudiada.

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 Como consecuencia de que la Autoridad Laboral competente es aquella cuya jurisdicción comprende el ámbito espacial del Convenio, se sigue el dato de que «las competencias asumidas por la Generalidad son las mencionadas en el artículo 90 del ET, en relación a todos los Convenios Colectivos cuyo ámbito territorial no supere el propio que pertenece a la Generalidad y de que las facultades de la misma sólo pueden ejercerse dentro de su territorio» (56).

Este enfoque del problema desde los estrictos términos de las competencias controvertidas permite al TCo. llegar a su resolución sin necesidad de pronunciarse sobre las restantes cuestiones suscitadas por los intervinientes en el proceso. Circunscritas las potestades del Departament de Treball a las operaciones de registro, control de la legalidad y concordantes en relación a los Convenios Colectivos cuyo ámbito territorial no traspase los límites propios de la Comunidad Autónoma, y siendo así que tanto el de Cementos Uniland, S. A., como el de Desinfección, Desinsectación y Desratización incluyen en su ámbito aplicativo 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 Convenios 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» (57). 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» (58).

Como se ha dicho, la inconcreción y desconocimiento del ET respecto de las

(56) Cfr. fundamento jurídico 3.F de esta misma sentencia.

(57) Sentencia 48/1982 del Tribunal Constitucional, fundamento 4.º; la presente (II.4) también defiende la competencia de la Dirección General de Trabajo en atención a que «ambos convenios, según consta en sus respectivos primeros artículos, tienen un ámbito territorial de aplicación superior al espacio de acción de la Generalidad, al que desbordan».

(58) Cfr. artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 (BOE 5-10).

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 justamente 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» (59).

Si se contrasta con el artículo 149.1.7 parece indudable que tal enmienda ha de calificarse como inconstitucional, pues traspasa los límites de las atribuciones reconocidas a las Comunidades Autónomas respecto de la legislación laboral, extendidas a su «ejecución», pero sin abarcar su reglamentación o desarrollo normativo (60). Por ello no ha de extrañar que las Cortes se pronunciasen en contra de la referida posibilidad y que este rechazo tomara como una de sus bases lo dispuesto por la Constitución y Estatutos de Autonomía; como entonces se afirmara, 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 transfieran» (61).

Con el fin de clarificar ese y parecidos temas las mismas Cortes Generales aprobaron algún tiempo después un precepto de carácter orgánico y armonizador conforme al cual «en los supuestos en que a las Comunidades Autónomas sólo les corresponde 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 organizar libremente sus pro-

(59) Contenido de la enmienda núm. 189 al proyecto de ley del Estatuto de los Trabajadores, 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 sus peculiaridades y a la necesidad de dotar de contenido económico a la autonomía política.

(60) En su intervención ante el Pleno el Congreso (BOCG 20-12-79) el firmante de la enmienda apuntaba a su finalidad de permitir a los poderes autonómicos el ejercicio de competencias normativas en materia laboral: «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 tiene hoy el Gobierno y el ministro de Trabajo español.» El tiempo y la doctrina del Tribunal Constitucional han mostrado 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 propios de la Comunidad Autónoma) entre normas reglamentarias y poder ejecutivo regional: lo decisivo es determinar si la Comunidad posee o no la competencia siendo indiferente el órgano autonómico que la ejercite.

(61) 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.

pios servicios» (62). Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, pero no por razones «de fondo», sino en atención a que la misma sobrepasa los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, la cual no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias sin una previa previsión constitucional o estatutaria, así como tampoco proceder a la integración de hipotéticas lagunas de la Ley Fundamental o dictar normas meramente interpretativas cuyo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado precepto o concepto de la Constitución. Por ello, y ante la evidencia de que el citado artículo «incide en el sistema de distribución competencial en la medida en que él se determina con carácter general el alcance de la potestad de ejecución de las Comunidades Autónomas», el TCo. acaba declarando su inconstitucionalidad (63).

* * *

Por otro lado, a esa tacha común a los Convenios sobre los que se debate y consiste en disponer de un ámbito aplicativo permanente y superior al territorial de la Comunidad Autónoma se añade otra ya específica del Convenio sectorial. Respecto del mismo afirma la sentencia que la competencia administrativa corresponde con mayor razón a la autoridad estatal «ya que no sólo pretende vincular a las delegaciones y sucursales no situadas en Cataluña, sino también a las empresas con sede social o central situada fuera de dicha Comunidad Autónoma en cuanto presten servicios dentro de ella, puesto que esta norma genera un peligro de enfrentamiento de intereses entre diferentes Comunidades Autónomas al establecer una 'vis atractiva' de la Generalidad sin apoyo legal para ello» (64).

Esta argumentación del Tribunal Constitucional parece mucho más discutible que las anteriores, e incluso contradictoria con ellas. El argumento básico para rechazar la competencia de la Generalidad se ha venido centrando en la aplicabilidad de los Convenios Colectivos de referencia a centros de trabajo situados fuera del territorio de Cataluña; y dicha potestad le es negada al órgano territorial precisamente porque pertenece a otra Autoridad Laboral: la titular de la competencia ejecutiva-laboral con jurisdicción sobre el territorio en que radiquen los centros de trabajo. Utilizar el criterio de territorialidad para rechazar la competencia de la Generalidad en tales supuestos y descartarlo ahora como punto de conexión para impedir nuevamente la competencia de los órganos ca-

(62) Artículo 7.1 de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), residenciada ante el Tribunal Constitucional a virtud de diversos recursos previos de inconstitucionalidad.

(63) Cfr. fundamentos jurídicos 12 y 4.º de la referida sentencia, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto de 1983.

(64) Fundamento jurídico 4.º de la sentencia estudiada.

talanes no parece que sea una actitud jurídicamente defendible. Da la impresión de que se está ante un doble reenvío (incompetencia de la Generalidad por ser centros de trabajo pertenecientes a empresas con domicilio social fuera de Cataluña e incompetencia de la Comunidad en que se encuentre domiciliado el empleador porque ello incidiría en el fenómeno extraterritorial y declarado inconstitucional por la propia sentencia) cuyo efecto último no sería sino el de atribuir en todo caso la competencia a la Dirección General de Trabajo.

Resulta sorprendente que ahora se atiende al dato del «domicilio social» cuando él mismo no ha sido manejado en modo alguno a la hora de aquilatar las competencias de la Comunidad Autónoma: si antes se optaba por un estricto criterio de territorialidad también ahora debiera hacerse. La posibilidad de que centros de trabajo de una misma empresa, pero situados en diversos enclaves vean reguladas sus relaciones laborales por distintos Convenios está implícita en el ET, cuyo sistema de legitimaciones combinado con la eficacia *erga omnes* permite perfectamente que cuando se negocia un Convenio de ámbito supraempresarial —por descontado, cumplidas todas las exigencias sustantivas y formales de carácter legal— queden sujetos a sus prescripciones, de modo imperativo y salvo que existiese un Convenio en vigor para alguno de ellos, todos los centros de trabajo incluidos en su ámbito territorial.

En la práctica ese último principio es el recogido habitualmente por los diversos instrumentos colectivos de ámbito supraempresarial: autoafirmar su aplicación a todos los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito funcional y territorial. A decir verdad, nada impide que las partes legitimadas para ello negocien un Convenio Colectivo aplicable a todos los empresarios y trabajadores dedicados a la actividad de Desinfección, Desinsectación y Desratización radicados en las provincias catalanas, y ello con independencia del domicilio social que posea la empresa. En los Convenios Colectivos de ámbito superior a la empresa el punto de conexión no viene normalmente dado por el domicilio social de los empleadores, sino por el *locus executionis*; la territorialidad opera como criterio general y produce extrañeza la utilización de este dato por parte del TCo. para cuestionar la competencia administrativa del Departamento de Trabajo.

En apoyo de las anteriores apreciaciones puede aducirse la mayoritaria práctica negocial de los últimos años: los Convenios suelen mantener el criterio de la territorialidad y no el de la domiciliación social a la hora de delimitar su ámbito de vigencia. Desde luego, ni siquiera la Sentencia del TCo. que se estudia ha conducido a que las Autoridades Laborales —a la vista de su doctrina— comenzaran a declararse incompetentes para operar sobre Convenios Colectivos aplicables a centros de trabajo y asalariados comprendidos en el ámbito territorial de su jurisdicción, pero pertenecientes a empresas con sede central en lugar situado fuera de los límites sobre los que tales Autoridades tengan competencia. Por el contrario, ni las Comunidades Autónomas cuyos intereses pudieran estar afectados ni el propio Gobierno central han planteado objeciones ju-

rídicas a la frecuente actuaciones de Autoridades —periféricas o autonómicas— Laborales que hayan intervenido en tales circunstancias, tal y como puede comprobarse mediante la simple lectura de los *Boletines Oficiales de la Provincia* o de la Comunidad Autónoma (65).

En el terreno de la hipótesis puede aventurarse la de que el Tribunal se haya dejado impresionar por la apariencia «expansionista» de la formulación que el artículo 1.º del Convenio para las empresas de Desinfección, Desinsectación y Desratización recibió. La expresa advertencia de que se aplica a los centros de trabajo radicados en Cataluña inclusive si su sede social o central estuviere fuera de tal ámbito ha podido propiciar un intento de evitar la colisión de intereses (?) entre Comunidades Autónomas mediante el expeditivo recurso de proclamar la falta de competencia de la Generalidad. Desde la misma óptica es lícita la reflexión acerca de si ese mismo parecer hubiera sido sustentado por la sentencia caso de que el Convenio, al definir su ámbito de aplicación, no incluyera tan explícita referencia, en cuyo caso los efectos jurídicos serían los mismos (obligatoriedad para todos los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación), pero su apariencia menos «expansionista». También en este punto es significativo tener en cuenta que similares previsiones a las contenidas en el Convenio de las empresas de Desinfección, Desinsectación y

(65) Por ejemplificar, pueden consultarse los siguientes:

El Convenio para Cerámica, Iluminación, Vidrio y Regalo de Madrid (BOCA 15-8-83) se aplica «a todos los centros de trabajo que las empresas tienen abiertos o se abran durante su vigencia en Madrid capital y su provincia» (art. 1.º).

El Convenio para Almacenes de Patatas (BOCA 15-8-83) «será de obligada observancia para todas las empresas que radiquen en Madrid y su provincia, así como sus trabajadores» (art. 2.º).

El Convenio para Laboratorios de Prótesis Dental (BOP 16-8-81) «regula las relaciones laborales de las empresas y su personal de los laboratorios de prótesis dental, y afecta a todas las empresas y centros de trabajo radicados en la provincia de Alicante» (art. 2.º).

El Convenio para Transporte de Mercancías por Carretera (BOP 16-8-83) obliga «a todas las empresas que radican en la provincia de Huesca, así como las que, residiendo en otro lugar, tengan dentro de esta provincia centros de trabajo en cuanto personal adscrito a ellos».

El Convenio para el Comercio del Metal (BOP 16-9-83) obliga «a todas las empresas (del ramo) radicadas en la ciudad y provincia de Zamora y a todos los trabajadores que, cualquiera que sea su categoría profesional, presten sus servicios en ellas» (art. 1.º).

El Convenio para Hostelería (BOP 17-9-83) se aplica a «los trabajadores que presten sus servicios en las empresas y establecimientos» pertenecientes a «la provincia de Almería» (arts. 2.º y 3.º).

Los ejemplos podrían multiplicarse *ad infinitum* con la simple consulta de la generalidad de los convenios con ámbito supraempresarial; téngase presente que en todos ellos interviene como autoridad laboral la periférica o autonómica en cuyo ámbito de jurisdicción quede comprendido el convenio sin que en ningún caso se atienda al «domicilio social» como punto de conexión para descartar esa competencia.

Desratización pueden encontrarse en otros muchos supuestos sin que se levanten recelos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno central u otros órganos (66).

En suma, para los Convenios supraempresariales es del todo frecuente y admisible la definición de su ámbito de aplicación en base a criterios territoriales, quedando comprendidos en el mismo centros de trabajo pertenecientes a empresas con domicilio social no ubicado en el territorio de referencia. Corolario de lo anterior es la posibilidad de que a trabajadores de una misma empresa se le apliquen Convenios diversos en función de su *locus laboris*; sería exagerado pretender que en tales casos existe un trato discriminatorio puesto que la identidad de situaciones que presupone quiebra, por definición, al variar el entorno o contexto a cuyas características atenderán los correspondientes instrumentos colectivos; además, tampoco parece que exista razón para alegar el trato discriminatorio respecto de trabajadores de una misma empresa (prestando su actividad en diversos lugares), pero no entre trabajadores de distintas empresas (trabajando en un mismo marco territorial y con idéntica ocupación).

La opción jurídica en el caso de que concurran dos Convenios de ámbito supraempresarial —el aplicable al lugar de prestación de servicios y el propio del lugar en que radica la empresa— debe tener presente lo dispuesto en el artículo 84 del ET, pese a que la jurisprudencia se incline por una comparación global entre los diversos Convenios concurrentes para, una vez escogido el más favorable, sostener que «como quiera que contiene condiciones más beneficiosas debe ser aplicado a todos los centros de trabajo ubicados en el territorio (de su vigencia) aún cuando las empresas de que dependen los trabajadores ra-

(66) Con el mismo ánimo ejemplificador que en el supuesto anterior, puede consultarse:

El Convenio para la Industria del Vidrio (BOP 20-9-83) extiende su aplicación a «toda la provincia de Sevilla, incluida la capital, extendiéndose incluso a los centros de trabajo establecidos en la misma dependientes de empresas cuyo domicilio social o central esté en otras capitales o provincias» (art. 1.º).

Con menor rotundidad, aunque con efectos similares, también existe un numeroso grupo de convenios:

El Convenio para la Industria Panadera de Valencia extiende su ámbito de aplicación «a todas las empresas y trabajadores de Panadería que ejerzan su actividad en Valencia y su provincia» (art. 4.º).

El Convenio Colectivo para Bebidas Refrescantes (BOP 24-9-83) «es de aplicación a todos los centros de trabajo *ubicados* en la provincia de Sevilla» (art. 3.º).

El Convenio de Bebidas Refrescantes (BOP 30-9-83) se aplica a «todos los trabajadores, empresas y sucursales que *tengan centro de trabajo* en la provincia de Pontevedra o lo establezcan» (art. 1.º).

El Convenio para la Industria Agropecuaria de Castellón (BOP 4-8-83) obliga «a las empresas agrícolas, forestales o pecuarias que *ejerzan actividades en tal demarcación*» (art. 1.º).

diquen en provincias distintas» (67). Conviene insistir en los inconvenientes de la solución postulada por el TCo. que desconoce tanto la prohibición general de concurrencia contenida en el artículo 84 del ET —no excepcionada para los casos de referencia— cuanto la eficacia territorialista de los Convenios Colectivos provinciales o regionales e inopinadamente configura el domicilio social de la empresa como punto de conexión para determinar la regulación convencional aplicable.

Una posibilidad diversa de la anterior es la de que además del Convenio supraempresarial aplicable a determinado ámbito territorial exista otro referido a una empresa con centros de trabajo situados dentro de él; nuevamente la concurrencia de Convenios ha de resolverse atendiendo a lo dispuesto por el artículo 84 del ET que si bien sienta el principio general de la no concurrencia prevé su excepción a partir de lo dispuesto en los acuerdos-marco, los cuales habrán de respetar el sentido del artículo 3.3 del ET. Así lo ha entendido la doctrina que se ha ocupado del conflicto de leyes en casos como el referenciado o como el de un trabajador que fuera desplazado (68); pero este problema de la concurrencia de Convenios (69) interesa aquí sólo tangencialmente, al hilo de la constatación sobre la habitualidad del fenómeno tomado en cuenta por la Sentencia del TCo. como argumento adverso a la competencia de la Autoridad Laboral autonómica, o mejor, no estatal, así como a la pacífica aceptación de lo contrario en la generalidad de los casos y por parte de los posibles órganos afectados.

9. REFLEXION FINAL

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 que posean, 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 co-

(67) TCT 11-12-82 (Rep. 7.201), con cita de otras sobre litigios anteriores a la ley 8/1980.

(68) Cfr. ZABALO ESCUDERO: *El contrato de trabajo en el Derecho internacional privado español*, Bosch, 1983, pág. 188: «Partiendo del carácter territorial del convenio colectivo y del carácter de normas de aplicación inmediata de las disposiciones que contiene, el juez podrá aplicar otro convenio colectivo siempre que fije condiciones que favorezcan al trabajador en cuestión.»

(69) Sobre el tema, cfr. ALVAREZ ALCOLEA: *La concurrencia de convenios colectivos en el Estatuto de los Trabajadores*, en el volumen colectivo *Los convenios colectivos y la extinción del contrato de trabajo en la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1981, págs. 59 y sigs., así como la bibliografía allí citada.

responde actuar sobre un determinado Convenio ha de realizarse un examen ascendente de su escala, indagando a partir del menor hasta el mayor quién de ellos posee atribuciones suficientes para actuar: si las tiene la Autoridad de ámbito provincial—autonómica o periférica, según los casos— en ella se detiene el recorrido, acudiéndose en caso contrario (siempre que exista) a la regional y, en último término, a la estatal; en el caso de Comunidades uniprovinciales habrá de resolverse la prioridad en favor del órgano periférico o del autonómico no en atención a criterios de territorialidad (coincidentes), sino de titularidad (según se haya producido o no la transferencia de competencias).

El tema relativo a las repercusiones «extraterritoriales» de los Convenios está preñado de la complejidad y polémica propias 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 sería el caso de los trabajadores temporalmente desplazados a región distinta de aquella en que radique el órgano administrativo que operó sobre el Convenio. Caso distinto es, como sucede con los Convenios objeto del litigio, el de los que supondrían una permanente vigencia sobre centros de trabajo emplazados en Comunidades distintas de la correspondiente a la meritada autoridad.

Desde la óptica del vigente ordenamiento el criterio sostenido por el TCo. resulta, en su fallo global, irreprochable; ahora bien, parece que 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 Autónomas 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 éste 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 laborales por parte de las diecisiete 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 las Administraciones Públicas diversas de la que deba decidir 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 él (70). Si se

(70) MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, op. cit., pág. 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».

tiene voluntad normativa (es decir, política) de resolver el problema las posibles vías de solución podrían ser muy variadas; a título de ejemplo, y sobre la base de los criterios adoptados en temas como modificación de condiciones laborales o conocimiento jurisdiccional de los conflictos colectivos, puede pensarse en el siguiente esquema:

— La parte promotora de un Convenio cuyo ámbito territorial afecte a varias Comunidades Autónomas comunica su iniciativa negocial al órgano autonómico que considere más directamente vinculado al mismo, el cual lo pone en conocimiento de la Autoridad Laboral del Estado.

— A su vez, el órgano central lo transmite inmediatamente a las Administraciones Laborales implicadas de las restantes Comunidades Autónomas a fin de que puedan mostrar su conformidad o discrepancia con la afirmación de competencia inicial.

— La falta de objeciones supondría la automática confirmación del órgano elegido como competente para conocer de todos los ulteriores trámites administrativos sobre el Convenio, en tanto que lo contrario daría lugar a una decisión fundada (quizá irrecurrible, por no demorar más la solución) de la Autoridad estatal delegando en uno de los órganos autonómicos afectados la competencia o incluso reservándola para sí propio (con posible revisión jurisdiccional de esta decisión).

Ciertamente, el ejemplo introduce elementos adicionales de complejidad en el ya premiosamente regulado procedimiento de negociación; pero si se considera que desde la iniciativa negocial hasta la efectiva iniciación de las deliberaciones suele transcurrir un plazo superior al mes y se respetasen los estrechos márgenes temporales que se fijasen para cada trámite, el incidente de competencia no tiene por qué perturbar el normal desarrollo de las deliberaciones. Por otro lado, parece incuestionable que la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías requerirá de diversas adaptaciones jurídicas por lo que se refiere al terreno de las relaciones laborales.

ANTONIO-VICENTE SEMPERE NAVARRO
(Universidad de Murcia)