

Carlos Iglesias Selgas*

Posibilidades de desarrollo de la Ley Orgánica en la nueva Ley Sindical

Lo importante en este país es conseguir que la evolución ineludible que se está produciendo se canalice por vías constructivas y que se superen tantas y tantas tensiones e incomprendiones que se producen precisamente entre personas que doctrinalmente, y por su actitud humana, se encuentran en la misma línea.

La Declaración XIII del Fuero del Trabajo, en la forma en que ha quedado redactada en el texto refundido aprobado por decreto 779-67 de 20 de abril, ha eliminado de dicho importante texto legal todo un conjunto de referencias que no resultaban compatibles con la evolución experimentada, a lo largo de los últimos treinta años, por el sindicalismo español.

En realidad, la práctica sindical española, tomando apoyo en los términos generales, y en cierto modo vagos, de la Ley de 6 de diciembre de 1940, había venido actuando teniendo en cuenta en muy escasa medida la Declaración XIII referida en su versión inicial.

Ahora, aprobados los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, puede ser llegado el momento de actualizar la Legislación sindical, poniéndola en consonancia con las nuevas realidades. En este caso, como en el de la libertad religiosa, la mayor dificultad con que se tropezaba para actualizar la Legislación estaba precisamente en los condicionantes que imponían ciertas declaraciones del Fuero del Trabajo y del Fuero de los Españoles.

Vamos a analizar en sucesivos apartados, no todo el desarrollo legislativo que pueda venir exigido por la actualización del régimen legal del sindicalismo; solamente aquellos extremos que pueden ser la natural consecuencia de las reformas introducidas en la Declaración XIII, del Fuero del Trabajo por la Ley Orgánica del Estado.

DE LAS SECCIONES A LAS ASOCIACIONES

La aportación más importante que se contiene en la reforma está constituida por la inclusión, con el número 3, de una declaración conce-

* Presidente del Sindicato Nacional de la Enseñanza.

C. IGLESIAS SELGAS

bida en los siguientes términos: «Los Sindicatos tendrán la condición de corporación de derecho público de base representativa, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad funcional en sus respectivos ámbitos de competencia. Dentro de ellos y en la forma que legalmente se determine, se constituirán las asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares y como medio de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social».

Esta declaración representa un considerable avance en relación con el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de 6 de diciembre de 1940, en el que textualmente se declaraba: «Los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales —y a través de ellos las Centrales Nacionales sindicalistas— encuadran personalmente a los productores en secciones correspondientes a las diversas categorías sociales de la producción».

En realidad, la práctica sindical, a lo largo de los años transcurridos desde 1940, fue tomando, en proporción notable, en consideración a las Asociaciones de empresarios y de trabajadores, siquiera en esto, como en otros muchos aspectos, no se siguiera una norma general.

En unos casos se ha tratado de asociaciones creadas para defender o representar total o parcialmente intereses económicos o de clases que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 26 de enero de 1940, se incorporaron a la Organización Sindical, pero no perdieron su propia fisonomía.

En otros, en cambio, han sido asociaciones nuevas surgidas como consecuencia del desarrollo sindical y que han venido actuando más bien como asociaciones de hecho, siquiera contaran con algún respaldo jurídico en algunos casos. Tal fue el de las organizaciones sindicales agrarias, cuya constitución fue prevista en la Orden General de Delegación 82, de 22 de noviembre de 1962, por la que se aprobaron los Estatutos de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos.

Merece destacarse el hecho de que las secciones, los grupos y los subgrupos —que inicialmente surgieron como organismos dentro de la correspondiente Entidad Sindical para matizar el encuadramiento específico de los diversos sectores incluidos dentro de un Sindicato Nacional—, fueron transformándose, paulatinamente, de manera especial en las nuevas entidades sindicales, en agrupaciones y asociaciones sindicales, con el carácter de propia organización profesional. Lo que ocurre es que este proceso de institucionalización careció del respaldo jurídico adecuado, lo que explica que en el Tercer Congreso Sindical se propugnara el reconocimiento de las agrupaciones sindicales con el carácter de asociaciones de interés público.

El autor, en su obra «Los Sindicatos en España», página 391, segunda edición, 1966, sugirió que «cabría, teniendo en cuenta los varios textos legales, admitir incluso la posibilidad de que la Ley del 32 fuera considerada, a muy determinados y concretos efectos, como subsistente, en aquellos extremos que no afecten a los principios de unidad sindical y colaboración entre los hombres y las clases consignados en el Fuero del Trabajo y en la legislación sindical posterior. Lo que a la altura de los tiempos resulta deseable es una nueva ley sindical que, recogiendo lo que hay de elementos permanentes en la legislación y práctica sindical seguida, configure adecuadamente el régimen jurídico de la Organización Sindical. Pero a muy limitados efectos y teniendo en cuenta determina-

DESARROLLO EN LO SINDICAL DE LA LEY ORGANICA

das necesidades, la posibilidad de recurrir a la Ley del 32 para solucionar el problema de la personalidad jurídica de las agrupaciones sindicales es eventualidad que a lo menos podría ser digna de estudio».

Iniciada la vía de una nueva ley sindical, es obvio que esta sugerencia ha perdido su justificación; en cambio, es elemento que no puede ser descuidado, el precedente constituido, en lo que hace al régimen de las asociaciones sindicales, por la Ley de 8 de abril de 1932, de asociaciones de patronos y obreros, la primera que ofreció a este fenómeno asociativo un especial régimen jurídico.

HACER COMPATIBLE LA UNIDAD CON LA LIBERTAD SINDICAL

El problema más delicado que tendrá que resolverse en la nueva ley sindical y que, de manera implícita ha, quedado planteado por la nueva redacción dada a la Declaración XIII del Fuero del Trabajo está constituido por una necesidad de hacer compatible la unidad y la libertad sindical.

Para hacerse cargo del alcance del problema, hay que tener en cuenta que en el sindicalismo español hay que distinguir una doble forma de unidad sindical, por cuanto en este sistema sindical se encuentran incorporados los empresarios, los técnicos y los trabajadores a organizaciones unitarias y a través de éstas a entidades sindicales de representación conjunta, que constituyen formas de organización de la profesión.

En lo que hace a la existencia de organizaciones profesionales unitarias, es decir, en lo relativo al hecho de que solamente se consienta una organización o asociación por cada sector profesional y ámbito territorial, entendemos que la nueva redacción dada a la Declaración XIII no altera el principio unitario.

Lo que ocurre es que, a estas alturas, para instrumentar jurídicamente la unidad sindical no puede seguirse recurriendo a expedientes tan toscos como la Ley de 26 de enero de 1940, que fue una disposición legal de circunstancias.

Hay que mantener la unidad en todos los escalones, a nuestro juicio, y en ello coinciden los más varios sectores, lo mismo los que se mueven en el sindicalismo actual que los que actúan en la clandestinidad, pero esto hay que lograrlo a través de una fórmula legal flexible que haga compatible, de manera correcta y teniendo en cuenta las declaraciones conciliarias y los convenios de la O. I. T., la libertad, que está en la base de todo sindicalismo y la unidad sindical que es de desear constituya definitiva conquista.

En la conclusión 11 de la Ponencia «Desarrollo Sindical», del III Congreso de los Sindicatos Españoles, se exhibió esta línea cuando se declaró: «En cada esfera territorial tan solo podrá existir un Sindicato para una misma rama o, en su caso, una Entidad Sindical para cada sector de actividades. La constitución de sindicatos locales y provinciales estará condicionada por el volumen y características de la realidad socio-económica que en dichas esferas presente la rama de que se trate. Los sindicatos y entidades sindicales se integrarán en los de ámbito territorial inmediatamente superior de la misma rama o sector de actividades.»

Esta fórmula, para ser completa y responder a la base asociacionista en que funda la Ley Orgánica el sindicalismo, tendría que extenderse no solamente a las entidades, sino también a las organizaciones o asociaciones

C. IGLESIAS SELGAS

sindicales. Siquiera con respecto a éstas la flexibilidad habría de ser mayor.

En definitiva, es indispensable encontrar una fórmula aceptable que permita hacer compatible el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes los trabajadores, los técnicos y los empresarios y la necesidad de que ello no traiga aparejada la dispersión, en función de consideraciones ideológicas de las organizaciones profesionales.

Pero esto hay que lograrlo consiguiendo al mismo tiempo que el derecho de constitución de asociaciones no esté sujeto a autorización administrativa previa, para evitar roces innecesarios con las que vienen siendo convicciones generalmente internacionales en las que nos hemos de mover.

Un sistema posible podría atenerse a los siguientes principios:

1.º Declaración legal de que las asociaciones de empresarios, de técnicos y de obreros tendrían que circunscribirse a las que vinieran exigidas por la sistemática profesional de cada rama, de manera que sólo tuviera acceso al registro de asociaciones sindicales una asociación por zona y sector determinado.

2.º Declaración del carácter abierto de las asociaciones de empresarios, técnicos y trabajadores de manera que todo el que reuniendo las condiciones legales solicitara el ingreso en las mismas, no pudiera ser objeto de trato discriminatorio. La voluntariedad en la asociación sería compatible por el establecimiento del principio de cotización y de representación obligatoria a determinados efectos, en la propia línea de la técnica del «sindicato más representativo».

3.º Las asociaciones de ámbito local o provincial se federarían en uniones de ámbito superior y se incorporarían a determinados efectos a las entidades sindicales correspondientes, pero precisándose en disposición de rango de ley los cometidos de las distintas entidades y sin que la federación o incorporación supusiera interferencia en los cometidos propios y específicos de las asociaciones.

Con una fórmula de este tipo se podría hacer compatible la unidad, entendida como colaboración de las asociaciones de empresarios técnicos y trabajadores en el seno de entidades u órdenes profesionales, con el principio de libertad sindical entendido como autogobierno de las organizaciones.

LAS FEDERACIONES PROFESIONALES Y LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES

Tanta importancia como las asociaciones profesionales la tiene el régimen de las federaciones profesionales y de las organizaciones interprofesionales.

En el sindicalismo español han tenido el carácter de federaciones profesionales las que se han venido denominando secciones sociales y económicas surgidas, inicialmente, con el carácter de organismos de la respectiva Entidad Sindical, pero que con transcurso del tiempo han visto acusado su carácter federativo.

En los Estatutos de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, aprobados por Orden General de Delegación número 82, de 22 de noviembre de 1962, se consignaba textualmente: «La sección de cultivadores agrícolas es la federación de grupos económicos de los sindicatos nacionales reseñados en el número 2 del artículo 6.º, a efectos de

DESARROLLO EN LO SINDICAL DE LA LEY ORGANICA

tratar de los intereses genéricos de estos cultivadores. Asimismo, se encontrarán federados en ella las uniones estamentales de cultivadores agrícolas que se puedan constituir.

Este carácter federativo deberá ser acusado, dados los términos del número 3 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo. Esta Declaración ha planteado el problema de si la federación deberá limitarse a las asociaciones de técnicos y trabajadores, separadamente, o si unas y otras asociaciones podrán seguir formando parte de una misma federación de rama.

Entendemos que la experiencia de veinticinco años de acción sindical en que han colaborado, en el seno de las secciones sociales, las asociaciones de técnicos y trabajadores ha de pesar lo suficiente para no consentir una separación de la que se habían de derivar escasos beneficios. Solamente pensando en dividir al mundo del trabajo, para reducir sus fuerzas y su poder reivindicativo, podría optarse por una solución que, según nuestras referencias, y a lo que se desprende de lo que conocemos del Informe-Consulta sobre la nueva ley sindical, no ha encontrado el menor ambiente.

Lo que hay que hacer es configurar con un carácter federativo, como verdaderas federaciones de rama, con las necesarias garantías de autogobierno a las que, con una terminología convencional, que hay que actualizar, hemos venido denominando secciones sociales y económicas.

En cuanto a las organizaciones interprofesionales la forma más caracterizada de ellas ha estado constituido por los Consejos de Empresarios y de Trabajadores, verdaderas centrales empresariales y obreras en ciernes, y que constituyeron el más importante paso dado en los últimos tiempos para consolidar el sindicalismo español.

Como en el caso anterior, y aún con más fuertes razones, representaría un retroceso la dispersión en organizaciones interprofesionales diversas de los técnicos y los trabajadores. La creación del Consejo Nacional de Trabajadores, que ofreció al mundo del trabajo español una organización unitaria, no debería echarse por la borda, ya que ello ni beneficiaría a los trabajadores ni al país.

Sin perjuicio de que, para concretos y muy limitados efectos, puedan crearse organizaciones específicas interprofesionales para los técnicos, el mundo del trabajo español debe conservar su representación unitaria, pues sería paradójico un sistema sindical cuya mayor virtualidad se fuera a quebrar en el escalón más alto.

Lo que hay que hacer es conseguir que los Consejos de Empresarios y Trabajadores se transformen en verdaderas y propias organizaciones interprofesionales, con un estatuto jurídico adecuado. La participación en el Congreso Sindical, como órgano conjunto de la Organización Sindical, no debe, bajo ningún concepto suponer interferencias en las que son sus funciones propias y lo que debe ser legítimo autogobierno de estos Consejos.

Incluso cabría pensar en reconocer un estatuto federativo a dichos Consejos con la natural consecuencia de la personalidad jurídica. De esta forma, incluso en sus apariencias externas, nuestra situación sindical se aproximaría a lo que es hoy norma común en Europa, sin que por ello quedara afectada en lo fundamental la economía del sistema.

LOS SINDICATOS, EL ESTADO Y EL MOVIMIENTO

La mayor novedad que introduce la Declaración XIII del Fuero del Trabajo en su nueva versión, es marcar una situación de autogobierno de los sindicatos en relación con el Estado y el Movimiento.

Cierto es que para hacerse cargo del alcance de la reforma no basta con analizar esta Declaración y los artículos concordantes de la Ley Orgánica del Estado, ya que, con explicable prudencia, más que marcar un estatuto jurídico, lo que ha de ser cometido de la nueva Ley Sindical, lo que se ha hecho ha sido suprimir a aquellos preceptos que colocaban a la Organización bajo la dependencia de uno y otro.

En realidad, tendrá que ser la Ley Sindical y aquellas que desarrollen diversos extremos de la Ley Orgánica del Estado y las disposiciones relativas al Movimiento, las que tendrán que abordar la situación de la Organización Sindical y de las Asociaciones y Entidades Sindicales en relación con los Poderes Públicos.

Las funciones que, en este orden, incumben legítimamente al Estado, son las siguientes:

1.º Dictar las normas jurídicas de carácter general que regulan la constitución y funcionamiento de las entidades y organizaciones sindicales y de la organización como conjunto. La Ley Sindical habrá de ser, en este orden, la disposición de rango más caracterizado; pero todo hace suponer que se den otras disposiciones, algunas de ellas en uso del poder reglamentario de la Administración. Sin embargo, será indispensable que, cara al futuro, se distingan los reglamentos de la Administración y los estatutos y reglamentos sindicales, poniéndose un especial énfasis en estos últimos.

2.º Determinadas facultades impuestas por la función de policía sindical, entendida en el sentido de fiscalización administrativa. No hay Estado que se pueda desentender de un fenómeno de la importancia del sindicato y que, por ende, lo pueda dejar fuera de su ámbito. En fin de cuentas, la policía sindical es una modalidad de la policía de asociaciones y se expresa en el establecimiento de un registro para la homologación de los estatutos, en la autorización de las Asambleas plenarios, en la facultad de instar la suspensión o disolución de las Asociaciones o la remoción de los directivos. Hasta ahora estas funciones de policía sindical han venido siendo ejercidas por el Delegado Nacional de Sindicatos y por sus Delegados, a virtud de la delegación de funciones del Estado. Si el cargo de Presidente de la Organización fuera electivo sería indispensable que dentro de la Administración se creara un servicio de asuntos sindicales que asumiera estos cometidos, ya que, según indicamos, no hay Estado que pueda desentenderse, sin riesgo, del fenómeno asociativo en la vertiente profesional. Lo que tiene que hacer la Ley Sindical, es regular de modo preciso las facultades de la Administración y establecerse que la facultad de suspensión o disolución sea cometido de la Autoridad Judicial.

3.º Respecto a las asociaciones sindicales, puede reducirse a esto la acción del Estado. En cambio, con referencia a las organizaciones de la profesión, que son los Sindicatos Nacionales, y a la Organización en su conjunto, que son las Centrales sindicales y el Congreso Sindical, el Estado tiene que reservarse funciones de más envergadura. Podría, por ejemplo, reservarse una cierta intervención en el nombramiento del Presidente de la Organización y de los Presidentes de los Sindicatos Nacio-

nales. Con ello, se seguiría una práctica bastante generalizada en Europa, donde el Estado, por ejemplo, se reserva unos ciertos cometidos en las comisiones paritarias de Bélgica o en la fundación del trabajo de los Países Bajos. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter acusadamente profesional de su función y la conveniencia de independizarlos de la Administración, somos decididos partidarios de que la propuesta del nombramiento de los Presidentes de los Sindicatos Nacionales proceda de las propias Juntas Generales de los Sindicatos o bien del Congreso Sindical. En cuanto al Presidente de la Organización, el problema es más delicado en atención a las funciones públicas que ha de ostentar y, de modo especial, en la primera etapa por el hecho de que tendrá que procederse a deslindar las que son sus facultades representativas, como supremo Delegado de la organización en el sentido representativo del término delegado, y las que pueda tener como Delegado del Estado, en atención a las funciones públicas que se le confiere.

Lo importante es poner de relieve que lo mismo respecto al Estado que en relación con el Movimiento las Asociaciones Profesionales, las Entidades Sindicales y la Organización en su conjunto deben tener reconocida la facultad de autogobierno. Por otra parte, hay que reconocer que, el peligro, que desde un punto de vista de los intereses generales podría representar una organización tan fuerte y extensa como la Organización Sindical, se ve, en alguna medida neutralizado por las propias tensiones que inevitablemente se habrán de dar en su seno. Porque es indudable que en todos los Sindicatos Nacionales y en el Congreso Sindical, existen, latentes o expresas, ciertas tensiones que no se pueden desconocer y que habrán de dar lugar, según se vaya liberalizando nuestra vida política y sindical, a la expresión, bajo dos formas distintas de las aspiraciones sociales. Esto tendrá que tener, antes o después una proyección inevitablemente ideológica, ya que las doctrinas, en fin de cuentas, vienen a expresar orgánicamente las aspiraciones concretas de los diversos núcleos sociales. La gran operación que habrá que realizar en España en un inmediato futuro será poner en conexión las organizaciones de carácter profesional, entre las que las más caracterizadas lo son las sindicales y las organizaciones políticas que, dentro de los cuadros del Régimen puedan polarizar y dar forma legal a las dos grandes corrientes y opiniones existentes en España como en cualquier país. La propicia a la conservación y a la estabilidad y la abierta al avance y a la reforma.

Siendo, como somos, decididamente partidarios de esta última, juzgando que conviene a este país canalizar a las fuerzas del avance de manera que encuentren dentro de unos cuadros amplios legales y organizativos posibilidades de expresión hemos de expresar nuestra confianza en que las posibilidades que ofrece el desarrollo de la Ley Orgánica sean interpretadas por un sentido abierto y generoso con una visión progresiva con la evolución de nuestra Sociedad.

Lo importante en este país, no son las metas, el final del camino, que eso lo sabe Dios. Lo importante es conseguir que la evolución ineludible que se está produciendo se canalice por vías constructivas y que se superen tantas y tantas tensiones e incomprensiones que se producen precisamente entre personas que doctrinalmente, y por su actitud humana, se encuentran en la misma línea.