

# POLITICA Y DERECHO SINDICAL

## SUMARIO:

- I. *Aniecedentes*: Política Sindical y Derecho Sindical, Concepto, Caracteres y Clases, Historia.—II. *Funciones del Sindicato*: Económicas, jurídicolaborales y asistenciales.—III. *Régimen del Sindicato*: Jurídico, societario interno, político administrativo y político económico.—IV. *Derecho español vigente*: caracteres fundamentales y organización.

TANTO en la evolución histórica, como en la institucional del Derecho de trabajo, ha tenido siempre el movimiento sindical importancia y eficacia relevantes. Por eso no es de extrañar que aun defendiendo la tesis de que el Derecho sindical, y con más razón su política, no es parte integrante del Derecho de trabajo en su sentido estricto, al menos en nuestra patria, merezca su estudio la atención del laborista. El movimiento sindical ha sido muchas veces la causa ocasional, al menos, de muchos avances laborales, y otras veces su causa ejemplar y aun eficiente. En Derechos, en los que las Convenciones colectivas hechas por los Sindicatos son normas contractuales de trabajo, no cabe duda de que su contenido es parte integrante del Derecho laboral. Entre nosotros es más difícil la defensa de esta tesis, sobre todo admitiendo que el contrato laboral es el núcleo alrededor del cual cristaliza el verdadero Derecho de trabajo, y en esa contratación laboral no tienen hoy los Sindicatos española intervención, al menos directamente, ya que su Reglamentación está exclusivamente adscrita al Estado y precisamente en el Departamento

del Ministerio de Trabajo, según la Ley de 16 de octubre de 1942.

1. Todo el movimiento sindical ha sido, hasta épocas recientes, de carácter privado. El intervencionismo estatal ha invadido posteriormente este terreno, pudiéndose, desde ese momento, hablarse de una Política sindical en sentido positivo, ya que el anterior, de signo negativo y liberal, se reducía a defender al Estado de las extralimitaciones de los poderes sindicales. En la actualidad, aun en sistemas de libertad sindical, es más positiva y directa esta acción estatal, por lo que bien puede hablarse ya de una verdadera Política sindical, cuyo núcleo esencial está en el concepto, organización y origen del Sindicato, con cuyo estudio se identifica el de dicha Política.

En este sentido podemos definirla como la parte del Derecho público (político y administrativo) que regula la vida y actividades de los Sindicatos como entidades sociales, ya que no siempre son entidades públicas. De este modo se destaca que su vinculación al Derecho de trabajo en sentido estricto es forzosamente accidental, ya que la falta de contrato de trabajo limita los ámbitos de aquél, pero nunca el de la Política sindical ni, por consiguiente, el del Sindicato.

De esta Política sindical, así concebida, hemos de distinguir el Derecho sindical en sentido estricto, es decir, como complejo de normas que emanan del Sindicato y de vigencia interna dentro de los mismos, si bien puede identificarse con él, si se concibe al Derecho sindical como el ordenamiento jurídico del Sindicato. Pero aun en este sentido más amplio del Derecho sindical, solamente cuando, como en el Derecho español, el Sindicato es dirigido más o menos directamente por el Estado, podría llegarse a esa identificación, ya que en

otra hipótesis no podría hablarse propiamente de política o acción estatal o pública.

2. Interesa poco el concepto etimológico de Sindicato, ya que el actual Sindicato es transformación de idénticas asociaciones anteriores a la aplicación de dicho término a las asociaciones profesionales.

El Sindicato es una de tantas asociaciones creadas a impulsos del instinto asociativo humano: ésta es su noción genérica. Pero el vínculo asociativo inmediato no es precisamente la humanidad con sus instintos naturales, que por su misma difusión pierde eficacia, sino intereses más cercanos. No es tanto la pobreza o la necesidad, intereses meramente negativos, que no pueden unir, sino que, por el contrario, disgregan y separan. El vínculo asociativo en el Sindicato, y al propio tiempo su noción específica y diferenciadora, es la profesionalidad. En ella se basa el concepto esencial del Sindicato: de que sea o no asociación profesional. De ello se derivan, como propiedades inmediatas, su permanencia y su defensa de intereses.

Así que, uniendo todos estos elementos de definición, podemos decir que el Sindicato es «la asociación profesional permanente para defensa de sus intereses específicos derivados en algún modo del contrato laboral». Las otras propiedades o facultades, tales como reglamentar el contrato colectivo, la conciliación o el arbitraje, armonizar las relaciones entre empresa y trabajador, etc., son accidentales al concepto esencial del Sindicato, ya que sin ellas puede existir éste, por no suponer sino medios, que ni son únicos ni indispensables para la defensa de los intereses profesionales.

El concepto de *asociación* indica, en primer término, su libertad y voluntariedad: de aquí le viene su carácter de li-

bertad que tiene todo Sindicato tomado en su sentido estricto. El que la asociación sea de tendencia e instinto natural en el hombre no quita su voluntariedad, tanto en acceder a él como en el modo y forma de hacerlo. La asociación es término amplio que abarca lo mismo la simple sociedad civil para una finalidad concreta y pasajera como la comunidad permanente y las personas jurídicas en general. Todas son manifestaciones del derecho individual de coaligarse libremente, básico y fundamental entre los derechos humanos.

La *profesionalidad* es la diferencia específica del Sindicato. La profesión, como base del Sindicato, puede entenderse en un concepto amplio o estricto. En el Sindicato Vertical, por ejemplo, la profesión es la comunidad en la producción económica sin distinción de «clases sociales». En el Sindicato Horizontal, por el contrario, que supone y se basa en dicha diferencia de clases (de contenido eminentemente económico esta última), la profesión puede identificarse con «clases sociales» o, en una mayor concreción, ser igual a la clasificación industrial (Sindicato metalúrgico, químico, etc.), o a la clasificación individual de categorías (Sindicatos de empleados, de técnicos, de obreros, etc.).

El carácter de *permanencia* diferencia la genuina asociación de la mera coalición, fenómeno éste social, y no jurídico, en su finalidad de obtener un resultado único y cercano, pero sin generar una «relación social» (1). El Sindicato es asociación durable y permanente, organizada para ambos fines no precisamente individuales, sino colectivos y profesionales.

La *defensa* de intereses profesionales es la causa final que

---

(1) J. CONDE, *La relación social*, en «Rev. de Estudios Políticos», núm. 43, 1949, pág. 118.

crea la asociación: el punto convergente de la diversidad de sus elementos. Esta defensa no implica de por sí «lucha de clases», aunque sí «diferencia de clases», esencial en el desarrollo económico, y tomado el término «clases» como sinónimo de «situación de clases» (Max Weber), y, en consecuencia, de «clase social» (2). La defensa puede ser frente a otras asociaciones no profesionales, si se trata de Sindicatos verticales, o frente a otros Sindicatos o asociaciones profesionales en el caso del Sindicato horizontal.

La limitación que ponemos en nuestra definición a los *intereses emanados del contrato laboral* es la razón que une al Sindicato con el Derecho de trabajo. Pueden darse asociaciones profesionales que con esos mismos sujetos no tengan por finalidad los intereses laborales, sino otros; en tal caso, no cabe hablar de Sindicato en sentido estricto.

3. Entre los *caracteres* de la Política sindical pueden señalarse:

a) *Libertad*.—Esta libertad de sindicación suele también denominarse derecho de asociación, ya que todo derecho implica aquella libertad. Esta puede entenderse en un doble sentido: positivo y negativo. En el primero el individuo es libre para unirse con otros a su elección; en el segundo el individuo es libre de no asociarse. Esta última libertad suele limitarse en toda Política sindical, aun en la democrática, ya que su limitación, lejos de significar anulación de personalidad, supone su respeto y garantía frente al poderío económico del empresario, además de que la fuerza del Sindicato radica en su unidad y extensión.

En la evolución histórica de la política sindical vemos que

---

(2) J. LARRAZ, *La meta de dos revoluciones*, Madrid, 1946, pág. 123.

esta libertad ha sido violada unas veces por el Estado, otras por las empresas y, por último, por los propios trabajadores asociados en un Sindicato preponente; de todos modos, esta libertad, que en su concepto positivo conceptuamos como carácter primordial del Sindicato, no es una cualidad de pura abstracción especulativa que emana de su esencia, sino más bien de carácter práctico-experimental subordinada al orden de realizaciones dadas por el medio, la experiencia y la propia historia (3).

b) *Unidad*.—El problema de la unidad sindical tiene varios rangos y categorías: mundial, nacional y profesional. La primera es la aspiración lógica y la meta natural de toda asociación que basa su forma en el número de afiliados. La unidad nacional no es problema en una Política sindical estatificada, en la que se impone la unidad desde el Poder; pero lo es en la democrática, en la que, a pesar de la libertad de ingreso o decisión, no existe muchas veces libertad de elección.

La unidad no sería problema si el Sindicato fuese exclusivamente profesional. En esta hipótesis la unidad no es sino una meta y una perfección esencial a su naturaleza, tanto en el orden social como en el económico. Pero se interfieren muchas veces otros fines políticos, económicos, religiosos, etc., haciendo entonces del Sindicato único un segundo Estado más fuerte en ocasiones que el estatuido.

c) *Profesionalidad*.—El Sindicato es un fenómeno sociológico y no político. Así fué en sus orígenes medievales, y entonces, como ahora, al politizarse a través de las cooperaciones excesivas con el Estado, del que se ha hecho instru-

---

(3) G. ZANOBINI, *Caratteri giuridici degli enti pubblici sindacali*, «Rev. Lo stato», 1931, pág. 100.

mento y órgano activo, pierde su eficacia profesional y específica. El intervencionismo excesivo es peligroso para la independencia sindical, nervio de toda su labor.

d) *Autonomía*.—Del concepto dado del Sindicato, como asociación natural basada en la profesión organizada como comunidad igualmente natural, se deriva este carácter de su autonomía propia e ingénita, con poder para regirse por sí misma. Aunque sociedad imperfecta, en la acepción política de este concepto ha de ser capaz, sin embargo, de llenar por sus propios medios sus finalidades específicas, lo cual no quiere decir ni absoluta independencia ni absoluta subordinación: refleja tan sólo la posición intermedia del Estado que descarga en él las funciones que le pertenecen por su cometido, dejándolo al cuidado de los interesados.

Efecto de esta autonomía surge la *autoridad sindical*, intermedia entre la empresa y el Estado, basada en la autoridad profesional, propiedad de toda profesión organizada, que descansa tanto en el interés de la profesión misma como en el de sus miembros y en el de la sociedad entera. Por esto último esta autoridad sindical, aun en su fase ulterior y superior de autoridad intersindical, se ha de subordinar a la del poder político, que es el gerente del bien común y del que el Sindicato no procura sino uno de sus elementos. Como manifestación de esta autoridad se ha de reconocer en el Sindicato, además del poder de *representación* profesional, la *jurisdicción* en su triple facultad legislativa, judicial y ejecutiva en relación con sus miembros.

4. Podemos estudiar la *naturaleza* del Sindicato bajo diferentes aspectos. *Sociológicamente* el Sindicato es, como dijimos, una sociedad natural imperfecta, con carácter de comunidad profesional, ya que el bien común profesional, como

parte subordinada del bien común general, es un fin general. A pesar de este origen natural, su aparición se debe, como causa ocasional, a la división progresiva del trabajo (4), si bien ésta sola no basta para dar lugar al Sindicato, si al propio tiempo no genera un Derecho y una moral profesional basada en una comunidad de intereses.

El Sindicato es, en este orden, la realización social de la «clase», creada por la «conciencia de clase» y basada en la comunidad de intereses y, por lo tanto, en la defensa conjunta de todos aquellos que se encuentren en idéntica «situación de clase», es decir, en idéntica profesión o clase profesional (5).

*Jurídicamente* se ha discutido sobre la naturaleza privatista o pública del Sindicato. Prescindiendo de momentos históricos anteriores, en los que se pudiera defender su carácter privado simple o colectivo, hoy parece incuestionable su carácter público (6). Más aún: la tendencia institucional de toda asociación profesional tiende a convertirlos en corporaciones, en el estricto sentido jurídico, y no político de esta palabra, con los tres poderes públicos de reglamentación, jurisdicción y representación, no emanados del Estado por concesión, sino del propio cuerpo profesional. Con esto vemos que la antigua dicotomía clásica resulta estrecha e insuficiente, ya que entre el Derecho privado y público de concepción clásica hay que admitir la personalidad jurídica de las Corporaciones, como or-

---

(4) CUNNOW, *Die Marx Klassenkampftheorie*, «Die Neue Zeit», II, 1919, página 271.

(5) MAX WEBER: *Wirtschaft und Gessellschaft*, I, pág. 175; II, pág. 630 y siguientes.

(6) JORDANA DE POZAS, *Las Corporaciones profesionales en el Derecho Administrativo Español*, «Rev. Facultad de Derecho», Madrid, 1942, pág. 25.

ganismos intermedios profesionales, que tienen su Derecho público, propio del cuerpo o la clase profesional.

5. Son varias las *clasificaciones* que pueden hacerse de los Sindicatos, según los criterios que se adopten. La primera y fundamental es la que, basada en motivos económicos, los divide en horizontales y verticales.

El *Sindicato horizontal* o de clases es el que agrupa a sus socios bajo el signo de la clase social, como categoría económica de la vida del trabajo. De este modo, sobre el mercado del trabajo se separan los hombres por la oferta y la demanda en dos clases contrapuestas: trabajadores dependientes y empresarios. Así, la clase, tomada como vínculo de organización, une sólo horizontalmente, colocando a sus elementos en un mismo plano, haciendo a todos iguales entre sí. De aquí el calificativo de horizontal que se da a este Sindicato, que solamente agrupa a los empresarios o a los trabajadores dependientes. En sí, por su concepto limitado de autodefensa, llevan el germen posible de la lucha de clases, aunque por su concepto impliquen solamente mera diferenciación y no contraposición u oposición de intereses; por eso pueden llevar también en una recta orientación un germen de unidad superior de clases, ya que los dos grupos, para unirse entre sí en una comunidad de intereses de la profesión, precisan primero de una previa y anterior unión interna del respectivo grupo.

El llamado Sindicato *vertical*, como manifestación del espíritu corporativo transformador de los antiguos sindicatos mixtos, abarca conjuntamente en un organismo unido a los diversos elementos humanos que concurren a una misma producción o servicio, prescindiendo de su clase social. Al igual que la conjunción de Sindicatos horizontales originan en la

producción el «cartel», la conjunción de los «verticales» origina en ese mismo orden de la producción la agrupación vertical de empresas, que la moderna terminología llama también «corporación» (7).

Junto a esta dicotomía fundamental se distinguen otras clases de Sindicatos que se pueden simultanear con la anterior con carácter de subclasificación. Así las clasificaciones a base de la profesionalidad (mecánicos, tipógrafos, electricistas, etc.); de las industrias (Sindicatos de la construcción, textil, etc.); de la nación, región o localidad, dando lugar a federaciones o confederaciones; de las categorías de trabajadores (Sindicatos de empleados administrativos o mercantiles, etc.); de las ideologías políticas o religiosas, etc. Todos estos criterios dan lugar a diversas clasificaciones de Sindicatos de fácil encuadramiento y definición.

6. En la evolución *histórica* del sindicalismo hemos de distinguir dos etapas diferentes: la nacional y la internacional (8).

En el plano *nacional*, aparte de los antecedentes romanos de las «Corporaciones *opificum*», similares a las existentes en el mundo griego y oriental, que duran en sus notas esenciales hasta los gremios medievales, es en Inglaterra (9) donde aparece y se desarrolla primeramente el sindicalismo moderno a través de las «trade unions», apolíticos en su origen e influidos posteriormente por ideas socialistas. La Constitución

(7) PÉREZ BOTIJA, *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1948, páginas 393 y sigs.

(8) B. I. T., *La Liberté Syndicale*, Ginebra, 1932. F. VILLENA, *Historia del sindicalismo*, Madrid, 1948.

(9) FERGUSON, *The trade disputes and trade unions act*, 1927, Londres, 1927.

de 1848 da origen en Francia (10), al menos teóricamente, al hecho político del sindicalismo, que adquiere vida real a partir de 1884, con carácter marcadamente apolítico que lo arrastra hacia el anarcosindicalismo, que se refleja hasta en el tri-sindicalismo de Petain. Italia (11) sigue, en general, en sus movimientos sindicales, la trayectoria parecida a la francesa, interrumpida por el régimen corporativo fascista, que se transforma en el actual sindicalismo único y apolítico. Alemania (12) tiene, en la época de Bismarck, sus primeras luchas sindicales, después del declive de su vigoroso corporativismo anterior: los Sindicatos de tendencia socialista se enfrentan con las uniones concesionales, las agrupaciones Hirsch-Dunker, etc., que tras el interregno nacional socialista surgen con la misma diversidad y pluralidad. Portugal (13) inspira su sindicalismo en el más puro corporativismo como parte de su organización política y estatal. Norteamérica (14), salvo ligeros movimientos anteriores, inicia su sindicalismo a fines del pasado siglo con pujanza sin igual hasta tener hoy los mayores Sindicatos conocidos, apolíticos en teoría, pero, en realidad, con graves interferencias en la vida pública, dada su fuerza y extensión no contrarrestadas por la Sherman Act, la Wagner Act, etc.

España (15) legitima sus movimientos sindicales, más bien clandestinos y tolerados hasta esa fecha, con la ley de Aso-

---

(10) GRAMY RENÉ, *Histoire du mouvement syndical en France*, París, 1923.

(11) MAZZONI, *L'ordinamento corporativo*, Padua, 1934.

(12) J. DOUBLET, *Le front Allemand du travail*.

(13) FEZAS VITAL, *Direito corporativo*, Lisboa, 1940.

(14) COMMONS, *Les tendances du mouvement syndical aux États Unis*, «Rev. du travail», junio 1922.

(15) HERNAINZ, *Tratado elemental de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1949, página 181.

ciaciones de 1887, que se modifica con la organización corporativa de 1926 y totalmente con la ley de Asociaciones profesionales de 8 de abril de 1932, en virtud de la distinción sentada por el art. 39 de la Constitución de 1931 entre derecho general de asociación y derecho específico de sindicación. En julio de 1936 se inicia un sindicalismo horizontal de inspiración Jonsista que desemboca a través del Fuero en el sindicalismo vertical que hoy rige, inicialmente hasta 1939 vinculado al Estado a través del Ministerio de Organización y Acción Sindical, y más tarde al Partido a través de la Delegación Nacional de Sindicatos como servicio de la Secretaría legislativa (Ley de 17 de julio de 1942) y en la Administración provincial y municipal por la Ley de 17 de julio de 1945.

En el plano *internacional* existía con anterioridad a 1945 cuatro organizaciones sindicales de carácter internacional: la segunda internacional socialista de París, la tercera internacional comunista de Moscú, la Federación sindical internacional neutra de Amsterdam y la Confederación internacional de Sindicatos cristianos de Utrech. En octubre de 1945 se constituye en París la Federación Sindical mundial, en la que se funden las tres primeras organizaciones citadas, quedando fuera de ella la cristiana de Utrech, así como la Federación americana de trabajadores de los Estados Unidos y los modernos Sindicatos de Portugal y España.

La internacionalización del sindicalismo, de eficacia y de valor indiscutible en el orden profesional (16), tiene ya su órga-

---

(16) J. PÉREZ LEÑERO, *Derecho internacional de trabajo*, en «Rev. Española de Derecho Internacional», Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950, vol. III, en prensa.

no oficial y administrativo en la Oficina Internacional de Trabajo, que destaca el valor exclusivamente político de las Federaciones sindicales de trabajo.

II. Aparte de las *funciones* morales que atañen al Sindicato como a institución y asociación natural (respeto y defensa de la persona humana, en su libertad y destino último, así como en el derecho de propiedad, etc.) (17), podemos agrupar en tres las funciones sindicales: económicas, jurídico laborales y asistenciales. En su estudio prescindimos, como es lógico, de la clase y régimen del Sindicato, deduciéndolas del contenido intrínseco de la institución sindical.

I. Aun los más decididos defensores del liberalismo económico reconocen hoy el fracaso de éste en varias de sus aplicaciones a la moderna economía; por eso, más o menos mitigada, se reconoce la necesidad de una Ley coordinadora de la voluntad económica nacional y mundial: las discrepancias nacen en la determinación de los límites y contenido de esa coordinación y en fijar quién ha de ser la fuerza o poder coordinador.

El Estado moderno se ha arrogado esta dirección e intervención económica, más o menos limitada según las directrices políticas de cada nación, como estudiamos en otro lugar. Una de las limitaciones más naturales es la que puede imponer la Organización sindical en su función humanizadora sobre la ordenación económica. Nadie como el Sindicato, si representa genuinamente a todos los elementos de la producción, más apto para asesorar mediante sus servicios estadísticos y proponer soluciones de sus propios problemas que se identifi-

---

(17) M. BRUGAROLA, *Régimen sindical cristiano*, Madrid, 1948.

can con los de la producción. La reglamentación de la producción, tanto en su extensión como en su calidad, la coordinación entre las diversas formas de trabajo, el equilibrio entre la industria y la agricultura, así como la intervención en la fijación de precios, etc., son otras tantas funciones económicas propias del Sindicato, dentro de su naturaleza de organismo autónomo y con autoridad propia para orientar y regular la producción y la distribución.

Todo esto no puede suponer, sin embargo, ingerencia del Sindicato ni en la dirección de la empresa ni en su iniciativa industrial o comercial. Su función es meramente coordinadora y no destructora: actúa solamente para evitar extralimitaciones con iniciativa anterior a la particular.

2. Tres son las instituciones jurídicolaborales que pueden conceptuarse como básicas en el Derecho de trabajo: la regulación de las normas contractuales, la inspección y la jurisdicción laboral. En las tres tiene el Sindicato su función, nacida de su propia naturaleza.

Sobrepasada ya con carácter universal la etapa del contrato individual, son dos los sistemas seguidos hoy en esta regulación: las convenciones colectivas y la reglamentación estatal del contrato, interviniendo en ambas, más o menos directamente, las asociaciones profesionales.

Respecto a las primeras puede decirse que su regulación por los Sindicatos fué el motivo principal del origen y del desarrollo y vida jurídica de los Sindicatos, después de su etapa clandestina y de lucha. En su aparición primera a la luz de la Ley se presentaron como los factores e instrumentos de dichas convenciones colectivas, plasmación primera de una colaboración eficaz de las dos partes contratantes, anteriormente en continua lucha y discrepancia.

La reglamentación estatal es una superación de las convenciones colectivas (18), que suponen la limitación o la anulación de la autonomía normativa del Sindicato, según sea la intervención estatal. En un régimen amplio y democrático de las Reglamentaciones de trabajo, el Estado se limita a sancionar, o a lo más, a señalar las directrices básicas, se podría decir que negativas, de la reglamentación; en régimen más intervencionista el Sindicato solamente asesora al Estado, que es el único competente para dictar, en definitiva, la reglamentación. Con sindicación libre no cabe duda de que el régimen lógico y natural es el primero; en sindicación estatal o impuesta no se salvarían los inconvenientes del segundo sistema con dar al Sindicato la facultad reglamentadora, ya que con ello solamente se vería desplazado el problema a trasladar la competencia de uno a otro de los organismos estatales.

Lo mismo se ha de decir de la Inspección y de la Jurisdicción laboral. Aquella es consecuencia de la función reglamentadora: si el Sindicato tiene facultad para reglamentar ha de tener también facultad para vigilar la observancia de las normas que dicta. Pero esta facultad inspectora se diluye y esfuma igualmente cuanto más estatificados estén los Sindicatos, ya que sería una repetición de una misma potestad estatal.

Respecto a la jurisdicción la he estudiado en otro lugar en los diversos sistemas de organización jurisdiccional del trabajo (19). En esto se han de distinguir dos etapas: la concilia-

---

(18) GALLART FOLCH, *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*, Barcelona, 1932; *El Sindicato profesional y sus proyecciones en el Derecho público*, «Rev. de Derecho del Trabajo», Buenos Aires, 1945, pág. 325.

(19) J. PÉREZ LEÑERO, *Instituciones del Derecho español del Trabajo*, Madrid, 1949, pág. 389.

toria previa y la decisoria definitiva (20). En la primera coinciden casi todos los sistemas en conceder al Sindicato, directamente o a través de los Consejos de Fábrica, una previa función conciliadora y en ocasiones cierta potestad previa disciplinaria (21), aunque no siempre de carácter jurisdiccional, sobre todo en las sindicaciones libres, ya que en la estatificada pierde eficacia dicha conciliación porque no se diferencia en su esencia de la estatal. Respecto a la etapa decisoria se han dado dos métodos o concepciones: la liberal apela al arbitraje facultativo con intervención sindical generalmente. En el otro sistema el Estado ofrece su arbitraje oficial, permanente o transitorio, pero siempre obligatorio. Este arbitraje obligatorio es ya casi universal, diferenciándose tan sólo los sistemas en la calidad y designación de sus componentes. En teoría no cabe duda que la participación sindical en la jurisdicción es la lógica y natural, dada su naturaleza y sus funciones reglamentarias, pero en la práctica es difícil evitar el monopolio exclusivo del Sindicato más fuerte, contrario a la independencia que es consustancial a toda potestad jurisdiccional.

Como sistema y símbolo de todas las funciones jurídico-laborales propias del Sindicato se ha de señalar la armonía y

---

(20) En este aspecto es de sumo interés considerar la intervención sindical en el derecho de huelga. En principio, el referéndum preventivo, procedimiento perfectamente democrático, podía ser la intervención preferible, pero en la práctica está probada su ineficacia real. Lo mismo, con muy ligeras atenuaciones, se puede decir del referéndum sucesivo. Para todo ello hay que distinguir, en todo caso, dos clases de controversias en los conflictos colectivos provocadores de la huelga: la jurídica (interpretación y aplicación de normas existentes) y la económica (modificación). Cfr. *Instituciones*, página 392.

(21) J. PÉREZ LEÑERO, *Derecho Penal de Trabajo*, «Anuario de Derecho Penal y Ciencias penales», Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, t. II, fascículo III, septiembre-diciembre de 1949, pág. 487.

unidad dentro de la empresa, como garantía del orden social, al que por su naturaleza intrínseca tiende el Sindicato. Las funciones económicas fracasarían sin esta unidad dentro de la sociedad productora (22), y el Sindicato fracasaría también en su función esencial si no consiguiese esta unidad.

3. Los intereses, cuya defensa es el móvil asociativo del Sindicato, se confunden, como es lógico, con las necesidades de los asociados, y éstas son tan extensas que sobrepasan el mismo ámbito profesional. Por eso algunas de esas funciones no pueden clasificarse como estrictamente laborales, en el sentido limitado que repetidamente hemos dado al mismo, y merecen mejor el calificativo de sociales o asistenciales. Pero la realidad impone al Sindicato todas estas funciones, prescindiendo de su trabazón e independencia del contrato de trabajo, por el imperativo de que en él buscan los trabajadores el alivio a todas sus necesidades, incluidas, por lo tanto, las sociales o asistenciales.

Entre estas funciones se encuentran, entre otras, el Servicio de las Oficinas de Colocación, los Servicios jurídicos de asesoramiento, la orientación profesional en sus diversas fases del aprendizaje y Escuelas de capacitación, los Servicios estadísticos, tanto profesionales como económicos; las instituciones de previsión en las modalidades no abordadas por el Estado, los Seguros, mutualismos, Cajas de compensación, etcétera, y, en todo caso, su ayuda y cooperación a todas estas obras si fuesen iniciadas por el Estado o por los particulares: el artesanado y la política agraria o pesquera, la vivienda económica, la política sanitaria preventiva y curativa, la forma-

---

(22) J. PÉREZ LEÑERO, *Teoría General del Derecho español del Trabajo*, Madrid, 1948, pág. 271.

ción física, cultural y moral del asociado, etc., son otras tantas funciones sociales a las que ha de atender el Sindicato, si quiere ser fiel a su naturaleza y razón de ser.

Casi todas estas instituciones sociales son hoy objeto de atención cuidadosa del Estado moderno, al que se adelantó casi siempre el Sindicato. En otros casos, las funciones de éste se verían reducidas a complementar y cooperar en su desarrollo.

III. Bajo cuatro diferentes aspectos se puede estudiar el *régimen del Sindicato*: en el plano jurídico (personalidad jurídica), en el societario interno (Estatutos sindicales) en el político-administrativo (representación política) y, por último, en el político económico (vida económica).

I. En cuanto al *régimen jurídico* las asociaciones profesionales son en su origen, y aun en su contenido esencial, asociaciones de Derecho civil, a pesar de que desempeñen en ocasiones funciones públicas (23). En la actualidad, sin embargo, se tiende en muchos países a hacer pública esta personalidad, ya sea de carácter común y general, como en los sistemas corporativos o análogos, ya de índole especial o laboral en los otros sistemas más liberales.

Como asociación de Derecho común los Sindicatos están sometidos a todo el régimen jurídico de aquéllas. Así, pueden actuar como simples asociaciones o adquieren una personalidad jurídica dentro de las normas del Derecho civil. En estas últimas llevan consigo la responsabilidad civil que asusta a la asociación profesional obrera, si bien reporta los beneficios de la representación ante Tribunales, adquisición de patrimonios,

---

(23) GALLART FOLCH, *Las Convenciones colectivas de condiciones de trabajo*, Barcelona, 1932; *El Sindicato profesional y sus proyecciones en el Derecho público*, «Rev. Derecho del Trabajo», Buenos Aires, 1945, pág. 325.

etcétera. Por eso se ha buscado una institución intermedia entre la personalidad jurídica estrictamente civil y la falta de personalidad de la simple asociación. Tal es la que reconoce al Sindicato la ley francesa de Asociaciones de 1901, ejemplar de otras legislaciones posteriores. Esta personalidad nace del carácter autónomo de la asociación profesional, sin que precise para su legalidad más que su declaración (inscripción, matriculación, etc.). No recibe su personalidad «ab extrínseco», es decir, del Estado, sino «ab intrínseco», de su naturaleza y funciones esenciales.

Claro que esta personalidad se limita a funciones específicas, pudiéndola denominar personalidad jurídicolaboral, o civil, reducida y pequeña personalidad, sin la amplitud de derechos que tiene la de pleno derecho. Aun esta misma personalidad laboral puede ser total o parcial: aquélla, concedida por votación intersindical o por concesiones graciosas, actúa en todos los ámbitos laborales, desde la contratación colectiva a la representación judicial, correspondiendo al «Sindicato más representativo». La parcial otorga facultades para actos que no estén expresamente reservados al Sindicato más representativo. De todos modos, es una personalidad de carácter especial y de contenido específico, que sobrepasa en algunos aspectos y no alcanza en otros a la personalidad jurídica común (24).

Esta personalidad implica ciertos derechos junto a determinadas obligaciones. Entre los derechos tiene diversas capacidades, específicas unas y comunes otras. Estas últimas (adquirir patrimonios, etc.), las tienen los Sindicatos en algunas legislaciones que se las conceden de modo taxativo; las otras

---

(24) CABANELLAS, *Derecho sindical y corporativo*, Buenos Aires, 1946.

emanan de su finalidad interna y son las siguientes: a) Capacidad de representación profesional, que puede ser de sólo los asociados o del gremio completo, en caso de tratarse de «Sindicato más representativo», o de Federaciones sindicales, en los que se salva la autodeterminación de las condiciones del contrato y aun de otros problemas laborales. En la sindicación oficial o estatificada no existe problema en este aspecto. Esta representación profesional alcanza tanto al concierto de las convenciones colectivas (función sindical), con diversos sistemas para extenderlos a los no asociados y determinar las competencias internas entre los diferentes Sindicatos, como a la conciliación y arbitraje, consecuencia de la anterior facultad normativa. b) Capacidad de representación judicial limitada, como es lógico, a los pleitos laborales, y más amplia, en ocasiones, que la simple representación común, ya que puede llegar hasta la exclusión del Procurador y se asemeja a la «*actio popularis*» del Derecho romano cuando representa al trabajador propio no afiliado o no afiliado en ninguno.

Entre los *deberes* hemos de señalar, dentro de la personalidad especial, el de responsabilidad civil de sus actos y contratos. Sólo una persona responsable de sus actos merece tal categoría; la técnica de esta responsabilidad es diferente, según sea la especie o calidad de la personalidad. La asociación simple y de Derecho común tiene en todo caso un fondo social llamado a veces «patrimonio de aceptación correspondiente al fin social, que responde, en primer término, por acuerdo estatutario explícito o tácito, como los profesionales, de los actos de la asociación.

Las asociaciones profesionales con personalidad jurídico-laboral tienen generalmente «sus fondos de garantías» creados

a base de parte de los impuestos o cuotas sindicales, con las que responden de sus actos (25).

2. En el *régimen interno* del Sindicato es el Estatuto societario legal la norma básica que rige su vida interna. A él hay que acudir en el régimen de sindicación libre para determinar los elementos personales, reales y formales de la sindicación.

En general, todo trabajador, prescindiendo que sea estrictamente «profesional» o simplemente «peón», ha de tener derecho a la sindicación con las limitaciones geográficas de residencia laboral o industrial, a efectos meramente administrativos. En consecuencia, los menores (con autorización del representante legal, al igual que en todo acto jurídico), la mujer casada, el condenado pénal, pero en libertad; las personas jurídicas, los extranjeros, etc., gozan según los Estatutos de este derecho de afiliarse a uno o varios Sindicatos, derecho que sólo pierden por muerte, renuncia o expulsión. Esto, sin embargo, no significa que tengan todos ellos iguales derechos y deberes, ya que cabe su clasificación en miembros ordinarios, extraordinarios y honorarios. Igualmente son especiales los requisitos para ser directivo o representante sindical determinados por los propios Estatutos (26).

Los elementos reales de la asociación profesional fueron estudiados anteriormente al examinar las funciones del Sindicato.

Entre los elementos formales hemos de distinguir los que se precisan para la constitución de la asociación profesional,

---

(25) SANTORO PASARELLI, *Hacia la ley sindical*, en «Iustitia», Roma, julio de 1949.

(26) KROTOSCHIN, *Instituciones del Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1947, I, págs. 89 y sigs.

más simples que los que se requieren para adquirir la personalidad jurídica. Para aquéllas, en principio, deberían bastar las formalidades (presentación y registro de Estatutos) comunes a toda asociación creada del Derecho constitucional de la asociación, sin los rigorismos policiales que a veces se imponen por su carácter profesional. Para adquirir la personalidad jurídica, ya sea la común o la especial de trabajo, los Estatutos deben constreñirse a los requisitos que las leyes establezcan para el caso.

La vida de la asociación depende de la voluntad de los propios asociados, lo mismo en su origen que en su extinción. Para su nacimiento hay legislaciones que precisan un número determinado de socios; para su extinción, es generalmente la Asamblea general la competente para acordarla según los Estatutos. Pero además de esta extinción voluntaria existe una suspensión o disolución impuesta por el Estado, cuando los fines de la asociación, y no tanto los actos individuales de sus asociados, son contrarios al bien común o ajenos a su profesionalidad; ya que en ella son sus objetos y fines y no tanto los medios en sí por ella aplicados los que pueden motivar la suspensión. Respecto a la competencia para tal medida, es lógico reconocérsela al poder judicial, al menos en última instancia contra resoluciones administrativas sobre este aspecto.

La extinción en el campo laboral no implica la extinción total en el ámbito asociativo, a no ser que se decrete por interés público.

En ambos casos se extinguen sus derechos específicos, y sus patrimonios seguirán afectos a la asociación simple que persiste, o se aplicarán a los fines determinados por la Asamblea o por la Autoridad que la disuelva. Sus deberes pen-

dientes, por el contrario, persistirán (convención o laudo en vigor, salvo el derecho a la denuncia), pues de lo contrario podría ser un subterfugio para evadirse de su complicidad.

3. La colaboración, sea de hecho o de derecho, que dista lo mismo de la estatificación que de la oposición sistemática y revolucionaria, es el principio fundamental de este régimen sindical en el plano *político administrativo*, y, del que depende la eficacia y efectividad profesional del mismo.

a) Es difícil, sin embargo, precisar el concepto de esta colaboración del Sindicato con el Estado. La Corporación es la concreción de esta colaboración; pero se han de distinguir diversos grados de corporativización. La corporación en su configuración jurídica es, según la teoría jurídica general, una especie determinada del género llamado «personas jurídicas»: es decir, la asociación es la persona jurídica que nace por voluntad de los asociados mismos, mientras que la corporación debe su vida y origen a una ley o acto estatal que la instituye. La corporación de trabajo es, en consecuencia, el organismo consagrado por la ley, compatible por sí con la sindicación libre, que, a pesar de su composición integral o paritaria de empresarios y trabajadores, es un organismo unitario y fusionador de sus dos elementos integrantes, a fin de asumir la representación de los intereses profesionales en su totalidad material y formal (Gallart). De este concepto emana lógicamente su carácter de organismo de derecho público con facultades normativas y jurisdiccionales asistidas de coactividad jurídica.

Este corporativismo asociacional basado en la independencia del doble Sindicato (patronal y obrero) es diferente del corporativismo estatal de sus diversas modalidades; en éste la Corporación se extiende en sus funciones a todas las acti-

vidades estatales, constituyendo un elemental social, económico y político al servicio de los mismos fines del Estado que limitan así la libertad sindical. Aquí la colaboración es tan estricta que deja ya de ser colaboración, que implica siempre diferenciación de partes, así como ascensión de lo inferior a lo superior, para convertirse en estatificación e imposición de arriba abajo.

b) Son varios los *métodos* de colaboración que podemos clasificar, según ésta actúe con los diversos poderes del Estado (27).

En el orden *legislativo* es manifiesta la colaboración de la Corporación en las dos acepciones antes señaladas. Pero aun sin llegar a esta colaboración legislativa tan estricta y constitucional, propia del régimen corporativo, cabe la influencia del Sindicato no corporativo a través de los partidos políticos, mediante la elección de sus candidatos, mediante el derecho de petición en los proyectos de ley e iniciativa popular, el derecho consuetudinario de las consultas públicas, las comisiones especiales *ad hoc* de organismos consultivos permanentes (Consejos de trabajo) de carácter general, etc.

En el orden *administrativo* o de ejecución se realiza esta colaboración a través de consultas al Sindicato, y por la participación efectiva en la aplicación a través de sindicales que elaboran o coadyuvan a la elaboración de las normas o de otros organismos especiales.

En el orden *judicial*, la colaboración sindical fué objeto de otro estudio dedicado al Derecho procesal de trabajo, con enumeración de los diversos sistemas de jurisdicción existentes en las diversas legislaciones laborales (28).

(27) O. I. T., *Methodes de collaboration*, Ginebra, 1939, págs. 39 y sigs.

(28) *Instituciones*, pág. 400.

4. La Empresa va acusando cada día más sus perfiles de unidad económica dentro de la estructura estatal fuertemente influenciada por la Economía: ésta va suplantando a la antigua política en las directrices del gobierno público. Por eso la colaboración dentro de la empresa (colaboración interna), como uno de los fines del Sindicato, señala el régimen político económico de éste, como primer grado de la participación del Sindicato en la economía nacional (colaboración externa).

El órgano de esta colaboración *interna* es generalmente el Consejo social o de empresa, llamado en nuestro Derecho Junta de Jurados, que tiene sus antecedentes en cuanto a esta colaboración en el Sindicato de Empresas: su estructura y naturaleza las estudié en otro lugar (29). A través de ellas se canalizan las aspiraciones y deseos del personal, se colabora en las mejoras contractuales plasmadas en los Reglamentos de Régimen Interior, se llega a la cogestión social de la empresa en los problemas profesionales, etc. Muchas de estas colaboraciones, identificadas con la historia e implantación de las respectivas instituciones laborales, tienden en su conjunto hacia la «democracia industrial» que se vislumbra como meta próxima de toda Política laboral. La intervención del Sindicato en estos Consejos sociales actúa a través de la elección de los Vocales, así como con frecuencia por la presencia (aunque sin voto) de un representante sindical, como en el sistema francés. Esta colaboración en regímenes de Consejos de Empresa impuestos por la Ley tiene carácter de función pública garantida por el Estado mediante medidas diferentes. En los sistemas voluntarios, como en el inglés de los Consejos Whitley, es privada.

---

(29) *Teoría general*, pág. 256.

Esta colaboración interna tiende hacia la unidad o comunidad de empresa ampliamente estudiada también en nuestra Teoría General (30); comunidad de intereses que no crea de por sí una comunidad de derecho, a no ser que se convierta en una sociedad colectiva o corporativa con la supresión total de diferencias entre el empresario y sus trabajadores. En el sistema del Sindicato vertical es donde se pretende con más ahinco esta comunidad, como que trasplantada al ámbito nacional es su fin más específico y diferenciador.

La actuación del Sindicato en la colaboración *externa* de la empresa con el Estado, dentro del campo económico, es todavía más directa. Prescindiendo de los sistemas antes estudiados de carácter más o menos corporativista, en los que el Sindicato colabora directamente en las funciones legislativas y administrativas del Estado, y consecuentemente en sus funciones económicas, existen otras actuaciones sindicales, aun en sistemas más liberales, algunas de las cuales hemos estudiado anteriormente como funciones económicas del Sindicato. Ningún organismo más apto que él para conocer y asesorar sobre la realidad económica. La producción económica está en sus manos, siendo, por lo tanto, los más aptos para reglamentar y fomentar eficazmente la producción y la distribución, participando en la fijación de precios y en el reparto

---

(30) C. 21, pág. 271. Estas reiteradas referencias a obras más anteriores dedicadas al estudio sistemático del Derecho de trabajo, tienden sólo a probar la correlación, que destaqué al principio del artículo, entre este Derecho y Política sindical y el Derecho de trabajo; es imposible su estudio sin referirse continuamente a Instituciones del Derecho sustantivo de trabajo. Por lo demás, las hago también para resaltar la interrelación que tienen las Instituciones del Derecho de trabajo, formando en su conjunto un organismo doctrinal y sistemático, trabado entre sí, primer presupuesto de toda ciencia.

equitativo de materias primas para coordinar las diversas modalidades de trabajo y evitar competencias desleales, etc.

IV. La Política sindical vigente en España arranca del punto XIII del Fuero de Trabajo desarrollado por las leyes de 26 de enero de 1940 (Unidad sindical), 6 de diciembre de 1940 (ley de Bases) y 25 de junio de 1941 (clasificación sindical), con carácter de fundamentales, y los Decretos de 2 de septiembre de 1941; 28 de noviembre de 1941 y 9 de abril de 1949 (cuota sindical), 17 de julio de 1948 (elecciones sindicales) y 17 de julio de 1943 (personalidad jurídica), como normas complementarias de las anteriores, además de las numerosas disposiciones sobre las diversas «Obras Sindicales» (31).

1. Dice el Fuero en el apartado citado: «Todos los factores de la economía serán encuadrados por ramas de la producción o servicios en Sindicatos Verticales». Estos son «una corporación de derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico, dentro de un determinado servicio o rama de la producción, ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado».

La originalidad de este concepto del Sindicato español es sólo relativa en sus líneas fundamentales, ya que en éstas acusen marcada afiliación al corporativismo. Como en éste, los intereses, objeto de defensa sindical, no son *inmediatamente* los estrictamente profesionales, sino los económicos nacionales de la producción. El bien común económico colectivo es la idea asociativa del Sindicato Vertical en el régimen español, siendo menor su analogía con el Sindicato mixto o el «Kartell».

---

(31) Cfr. GONZÁLEZ QUIJANO, *Legislación sindical*, Madrid, 1943, y BOUTHELIER, *Legislación sindical española* (dos tomos), Madrid, 1945.

De este concepto básico y fundamental se derivan los demás caracteres implícitos en la definición dada y consignados otros específicamente en los diversos apartados del mismo capítulo del Fuero. «La organización Nacional Sindicalista del Estado se inspira en los principios de unidad, totalidad y jerarquía», dice el Fuero, señalando la trilogía fundamental de sus características.

*Unidad sindical*, que prohíbe todo otro tipo de asociación profesional; *totalidad*, que agrupa en un solo y único Sindicato a todos los componentes del mundo económico, sin diferencia de clases, categorías o profesiones; *jerarquía* y subordinación dentro de la organización local, regional y nacional, tanto en sus miembros como en sus intereses. Dado el concepto de empresa dentro de nuestro Derecho, se ha de reconocer que, tanto la jerarquía como la totalidad, son consecuencias de la unidad que viene a ser el carácter fundamental y básico del actual régimen español.

Además de estos caracteres conceptuales se derivan de la definición dada otros más mediatos, de realización o administración. Son tales su vinculación al Estado a través de su nexo con el Partido, con exclusión de todas las Jefaturas sindicales de los que no sean militantes en el mismo (Fuero XIII, 4; artículo 19, Ley de 6 de diciembre de 1940); su gestión de determinados servicios públicos, etc., que pueden sintetizarse todos en la politización y, mejor aún, en la estatificación del Sindicato.

2. Se puede esquematizar la actual organización española en los siguientes cinco grados u organizaciones parciales (32).

---

(32) PÉREZ BOTIJA, loc. cit., pág. 401. HERNAINZ, loc. cit., pág. 184.

*Primer grado.*—Organización sindical de la Empresa a través de los Enlaces sindicales de las mismas, así como de las Juntas de Jurados, en cuya elección, aunque no en su actuación, interviene el Sindicato.

*Segundo grado.*—Organización sindical local integrada por diversas agrupaciones locales de tipo profesional, independientes entre sí, pero subordinadas burocráticamente a la organización provincial y políticamente a la nacional. Lo componen las hermandades de labradores (Decr. de 17 de julio de 1944), los gremios artesanos (Orden de la Delegación de Sindicatos de 15 de mayo de 1942), los Sindicatos profesionales (Orden de la Delegación de 24 de junio de 1942) y las cofradías de pescadores (Orden de la Delegación de 15 de agosto de 1942).

*Tercer grado.*—Organización sindical comarcal similar a la local (Orden de la Delegación de 9 de marzo de 1943).

*Cuarto grado.*—Organización sindical provincial cuyos órganos son las Delegaciones Provinciales de carácter más bien político y burocrático que representativo (Orden de la Delegación).

*Quinto grado.*—Organización nacional a cargo de una Delegación nacional de Sindicatos, presidida por un Delegado nacional (Ley de 6 de agosto de 1939 y Decreto de 18 de noviembre de 1941), ayudado por una Secretaría nacional (Decreto de 29 de noviembre de 1941 y Reglamento de 15 de julio de 1942), y las Vicesecretarías de Ordenación social, Ordenación económica y Obras sindicales, auxiliadas cada una de ellas, a su vez, por los Servicios Jurídicos y de Estadística y Colocación, y asesorados por el Consejo de Ordenación Económico Social. Los Sindicatos nacionales, con personalidad jurídica autónoma, se hallan agrupados en los siguientes sectores: *Agropecuario*: alimentación, cereales, frutos y produc-

tos hortícolas (Decreto de 1.º de agosto de 1941 y Orden de 25 de marzo de 1942), olivo (Decretos de 15 de febrero, 4 de junio y 6 de diciembre de 1941), vid, cervezas y bebidas (Decreto de 1.º de agosto de 1941), azúcar, ganadería (Decreto de 18 de junio de 1942), pesca y coloniales; *Industrial*: piel (Decreto de 18 de octubre de 1941), confección, textil (Decretos de 31 de diciembre de 1940 y 15 de febrero de 1941), vidrio y cerámica, madera y corcho (Decreto de 14 de marzo de 1942), construcción (Decreto de 14 de marzo de 1942), metal (Decreto de 31 de diciembre de 1940), industrias químicas (Decretos de 14 de diciembre de 1940 y 4 de junio de 1941), papel prensa y artes gráficas (Decreto de 6 de diciembre de 1941); *energía*: combustible (Decreto de 21 de febrero de 1945), agua, gas y electricidad, transportes (Decreto de 18 de junio de 1942); *servicios*: hostelería (Decreto de 14 de marzo de 1942), seguros (Decreto de 6 de diciembre de 1941), Banca y Bolsa, espectáculos (Decreto de 19 de febrero de 1942).

JOSÉ PÉREZ LEÑERO

# CRONICAS