

# DEMOCRACIA PLURALISTA Y AUTONOMIA SINDICAL

(Actividad política de los sindicatos y constitución) \*

Por JUAN RIVERO LAMAS

## SUMARIO

I. Los sindicatos como grupos de interés y la teoría política: 1. El pluralismo político y los sindicatos: Planteamientos. 2. Negación y redescubrimiento de la sociedad pluralista. 3. Los sindicatos en las democracias pluralistas.—II. La función del sindicato en el nuevo orden constitucional: 1. La extensión de la democracia al ámbito social y económico. 2. La caracterización funcional de los sindicatos.—III. Formas de coordinación entre el sistema político y la representación sindical y económica: 1. Institucionalización política de la representación funcional: a) Los partidos de intereses económicos; b) Los consejos económicos-sociales; c) Las comisiones consultivas de representaciones sindicales y empresariales; d) Audiencias y negociaciones del Gobierno con representantes sindicales y empresariales. 2. El sistema político y los sindicatos en Italia. 3. La participación política sindical en el marco constitucional español

---

(\*) Una primera versión de este estudio se ha publicado en el volumen *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón Chacón* (ofrecidos por los catedráticos y profesores agregados de Universidad). Editorial Tecnos, Madrid, 1980. En esta segunda se han introducido mínimas modificaciones en el texto y las notas.

## I

## LOS SINDICATOS COMO GRUPOS DE INTERES Y LA TEORIA POLITICA

1. *El pluralismo político y los sindicatos: Planteamiento*

La Constitución española de 1978 afirma el «pluralismo político» como uno de los «valores supremos» del ordenamiento jurídico (art. 1.º), atribuyendo a los partidos la función de expresar tal pluralismo, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser «instrumento fundamental para la participación política» (art. 6.º). Sin embargo, el establecimiento de una democracia pluralista no se agota con el reconocimiento del pluralismo político y la referencia directa a su expresión por los partidos políticos. El pluralismo democrático requiere también, y antes, el reconocimiento de los derechos «a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones», de palabra o por cualquier otro medio (art. 20.1), lo que supone una previa garantía de la «libertad ideológica», a reunirse pacíficamente y a asociarse (arts. 21-22), así como a participar en los asuntos políticos directamente o por medio de representantes (art. 23).

La vertiente asociativa de la democracia pluralista encuentra en los grupos de interés unos actores especialmente cualificados que aglutinan fuerzas sociales que despliegan su actividad en direcciones muy distintas porque son reflejo de una sociedad dividida. Pues bien, esta división de la sociedad traduce prácticamente, en expresión de Burdeau (1), «una incómoda rivalidad entre el Poder establecido y los Poderes de hecho»; pero es también esta concurrencia la que se convierte en «motor de toda vida política y en espacio donde la filosofía de la democracia gobernante encuentra una especie de estímulo y hasta de legitimidad que acentúa considerablemente su vigor» (2).

El explícito reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales en la Constitución (art. 7.º) —y no sólo de la libertad sindical—, así como de otras formas de asociación y organización profesionales (3), va acompañado de una caracterización funcional de aque-

(1) «Situación de la democracia pluralista», en REP, núm. 82, 1955, pág. 5.

(2) G. BURDEAU: *Op. et loc cit.*

(3) Véase mi trabajo: «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 1979, págs. 126-129, especialmente. También, A. OJEDA AVILÉS: «La libertad sindical», en RPS, núm. 121, 1979, págs. 347 y sigs.

llas modalidades típicas y fundamentales de la acción sindical en un régimen de democracia pluralista; tal caracterización no es excluyente, pero suministra una base para justificar una legislación y una política de apoyo a aquellos grupos profesionales, de manera que se refuerce su actuación en punto a la «defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios».

Con ello, se sitúa a los sindicatos y asociaciones empresariales en un plano destacado entre los grupos que integran la constelación del universo pluralista, para mediar entre la sociedad y los órganos constitucionales a través de los cuales se expresa la voluntad popular, proyectando sobre éstos —a través de una acción unitaria o de pluralidad concurrente— la imagen integrada de los intereses de los trabajadores y del empresariado. Esta proyección sobre el Estado, siempre que no se produzca de forma coactiva, forma parte de la misma «esencia del proceso del poder» en un Estado moderno, constitucional y democrático, que «consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las distintas formas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la unidad estatal» (4), reconociéndose en cualquier caso, y como límite infranqueable, un ámbito de autonomía para el libre desarrollo de la personalidad humana.

Tal planteamiento sobre la función de los sindicatos y las asociaciones empresariales en el Estado, requiere la identificación del papel de aquellos grupos sociales en el sistema formal de la Constitución; pero exige también tomar razón de la acción sindical en relación con los poderes públicos y de las formas de coordinación de éstos con aquellas organizaciones profesionales. De esta dinámica de las fuerzas sindicales y económicas se derivan contenidos concretos y formas de relación entre los poderes, que contribuyen a fijar una caracterización sustancial de la función sindical y empresarial en el marco de los preceptos constitucionales. A la postre, ello supone distinguir, sin separar, entre el sistema autónomo y formal de poderes que configuran la Constitución, en su función racionalizadora y reguladora de la convivencia política, y la dimensión real y sustancial del pluralismo político en el ámbito acotado por aquélla, cuyo sentido y concreción dinámica depende de poderes distintos que se inscriben en la infraestructura cultural, política y social (5).

(4) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, trad. castellana, 2.ª ed., Barcelona, 1976, pág. 27.

(5) Esta distinción la puso con agudeza de relieve el profesor BAYÓN CHACÓN en «La interpretación dinámica del Fuero del Trabajo», en RT, núm. 2, 1963, páginas 31-69. F. SANTORO-PASSARELLI: «La posizione attuale dei sindacati professionali in Italia», recogido ahora en el volumen *Libertà e autorità nel diritto civile*, Padova,

Por lo demás, abordar y analizar con especial detenimiento las relaciones entre las organizaciones sindicales y empresariales en el marco constitucional, es un procedimiento riguroso de determinación del carácter reconocido a la personalidad jurídica de los sindicatos, de dimensionar sus funciones y analizar su incidencia en las decisiones políticas, para así, en definitiva, contemplar su proyección en el proceso del poder como detentadores indirectos y no oficiales del mismo.

## 2. Negación y redescubrimiento de la sociedad pluralista

En el planteamiento del Derecho constitucional liberal se impuso una consideración individualista de la democracia que, por razones técnicas y prácticas, era resistente al reconocimiento de cuerpos intermedios y grupos de interés en el Estado (6). Estos eran presuntos culpables, allí donde aún crecían, de hacer prevalecer intereses parciales sobre el interés general, constituyendo, por tanto, la causa principal de la disgregación del Estado al impedir la formación de una verdadera e indivisible voluntad general (7). Y ciertamente, los cuerpos intermedios del antiguo régimen —la nobleza, el clero y las corporaciones profesionales— representaban una fuente permanente de privilegios, condicionando el interés general a sus intereses parciales y constituyéndose «en causa y efecto al mismo tiempo de una sociedad de desiguales» (8).

Para afirmar y defender la igualdad de los ciudadanos era preciso: de una parte, que entre el Estado y el individuo no hubiera «instancias intermedias», ni siquiera «grupos intermedios», porque la existencia de un grupo suponía la de un poder interpuesto entre el Estado y los componentes de la agrupación; de otra, que el Estado permaneciera «rigurosa y estrictamente neutral», lo que no es sencillo «cuando la sociedad se le presenta conformada y la masa de súbditos no es una pura grey, sino que aparece diversificada en grupos portadores de intereses diversos y real o aparentemente contrapuestos» (9). No se reparaba en la teoría política de esta etapa

1977, págs. 281-288, y M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, pág. 131 especialmente.

(6) M. ALONSO OLEA: «Las ideologías del sindicalismo» en REP, núm. 82, 1955, págs. 30-32, especialmente. También, J. H. KAISER: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlín, 1956, págs. 42-48, espec.; N. BOBBIO: «Libertà fondamentali e formazioni sociali», en *Politica del Diritto*, 1975, págs. 431-435 espec.

(7) N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 432.

(8) N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 433.

(9) M. ALONSO OLEA: «Las ideologías...», cit., pág. 31.

liberal en una función de los propios grupos intermedios que se había destacado en el pasado: que constituían un «contrapoder», que se oponía al titular del poder para impedir el gobierno despótico o arbitrario (10).

En aquel momento, sin embargo, las funciones del Estado se pretendían minimizar desde la óptica liberal, y el peligro de arbitrariedad del titular del poder aparecía como remoto en la consecución de fines tan limitados como la defensa exterior e interior del país y algunas obras públicas. Más importante era garantizar un amplio ámbito de libertades individuales y proteger la propiedad de los ciudadanos, condiciones consideradas esenciales para que la sociedad se desarrollara como «sistema autorregulado capaz de producir el mejor de los órdenes posibles» (11). Sociedad y Estado aparecían así «como dos sistemas distintos» que se comunicaban entre sí: la sociedad establecía la representación parlamentaria a través del sufragio, accediendo así al Estado; el Estado creaba «las condiciones ambientales de la sociedad» mediante la ley establecida por aquella representación, a la cual quedaban sujetos los órganos estatales (12).

La más frecuente y acentuada intervención del Estado en los procesos sociales, para evitar los desequilibrios que determinan que en la sociedad los hombres no sean realmente ni libres ni iguales, ha llevado a una progresiva simbiosis entre aquél y ésta. Sin embargo, ello no significa en modo alguno que pueda hablarse de una separación de Estado y sociedad (13). Ha sido la situación histórica en la que se basaba la distinción y sus presupuestos políticos —desde los que se llevaba a cabo la connotación funcional de uno y otro orden— los que han sido desplazados, desapareciendo así la distinción entre Derecho privado y público, y, por lo que nos afecta en este momento, reconociéndose en la sociedad la existencia de formas de organización y medios políticos que privan de significado y virtualidad a la separación trazada por el constitucionalismo liberal. Ciertamente, los intentos de la teoría política por suprimir el dilema, planteado en ocasiones como polaridad dialéctica, han sido origen de múltiples propuestas de mediación (14). Sin embargo, cada vez más gana terreno la idea de que la

(10) N. BOBBIO: *Op. cit.*, pág. 432.

(11) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones...*, cit., pág. 110.

(12) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones...*, loc. cit.

(13) E. FORSTHOFF: *El Estado en la sociedad industrial*, trad. cast., Madrid, 1975, págs. 27-28.

(14) Una sumaria referencia a tales propuestas en HELMUNT KUHN: *El Estado. Una exposición filosófica*, trad. cast., Madrid, 1979, pág. 266.

Sobre la separación entre sociedad civil y Estado en HEGEL, de quien parte la distinción, véase *Grundlinien des Philosophie del Rechts oder Naturrecht und Staats Wissenschaft in Grundrisse*, parágrafos 188 y sigs.; en la traducción de J. L. Vermal

diferenciación radical carece de sentido, porque «el Estado se halla ligado a las relaciones de poder en la sociedad, y se halla mezclado en los confrontamientos políticos», en los que se disputa sobre el bienestar de los ciudadanos y las posibilidades de funcionamiento de la economía (15); en definitiva, la distinción de órdenes cobra sentido relativizada, precisada: «Captado el Estado en concreto —dice Helmut Kuhn (16)— éste no puede pensarse sino como viviendo en colarobación con otras estructuras sociales».

Entre estas estructuras sociales están los sindicatos, cuyo surgimiento e incidencia sobre la vida social y económica y sobre el Estado, influyen decisivamente en los planteamientos teóricos constitucionalistas.

Las relaciones entre los sindicatos obreros y los partidos políticos vienen marcados por el particularismo que jalona la historia sindical en cada país (17). Puede recogerse, sin embargo, como resultado generalizado en el presente en las democracias pluralistas la afirmación —no desprovista de énfasis retórico— de Prosperetti (18): «Partidos y sindicatos por la esencialidad de su función y por la libre espontaneidad de su formación, al margen y también contra el poder del Estado en ciertos momentos históricos, pueden considerarse como los instrumentos naturales a través de los cuales se activa la conexión entre el aparato estatal y la realidad social, entre la viva génesis y transformación de los intereses y su definición jurídica, esto es, la recepción en normas que imponen su prevalencia. Partidos y sindicatos son, si es lícita una metáfora en este lugar, las raíces a través de las cuales el Estado busca y absorbe la nueva savia en el *humus* de la vida social.»

---

para la Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1975, págs. 233 y sigs. En síntesis, la sociedad es considerada por Hegel como un sistema de necesidades, mientras que el Estado representa la realización de la idea moral. Sobre los desarrollos posteriores del planteamiento hegeliano, R. MASPETIOL: «Société globale, Société civile et Etat», en *Archives de Philosophie du Droit*, t. XVIII, París, 1973, págs. 243-281, e I. FETSCHER: «El concepto de sociedad civil en Hegel», en *Sistema*, núm. 10, 1975, págs. 25-40.

(15) E. FORSTHOFF: *El Estado...*, cit., pág. 32.

(16) *Op. cit.*, págs. 266-267.

(17) E. KASSALOW: *Sindicatos e industrias* (el título original es *Trade Unions and Industrial Relations: An International Comparison*), Buenos Aires, 1973, págs. 45-89. Véase también, M. ALONSO OLEA: «Las ideologías...», cit., págs. 38 y sigs., espec.; G. LYON-CAEN: «Sindicats et partis politiques», en *Droit Social*, núm. 2, 1970, páginas 69-80; G. CAIRE: *Les syndicats ouvriers*, París, 1971, págs. 244-260, y D. WEIS: *Politique, partis et Syndicats dans l'entreprise*, París, 1979, pág. 98.

(18) «Sulla posizione dei sindacati nello stato», en *Problemi di Diritto del lavoro*, t. I, *Lavoro e vita economica*, Milán, 1970, pág. 304.

### 3. *Los sindicatos en las democracias pluralistas*

Aunque en las experiencias de los regímenes totalitarios y autoritarios no se haya negado de forma absoluta el principio pluralista, a la postre el intento de reducir a la unidad los intereses contrapuestos desde la cúspide del Estado ha ido acompañada de una negación de la libertad y autonomía a los grupos intermedios, hasta el punto de convertirlos en derivaciones del único y exclusivo poder estatal (19). En contraste, cuando se trata de los regímenes de democracia pluralista ha llegado a convertirse en un lugar común la distinción entre los órganos de poder que lo ejercen en virtud de una atribución constitucional —sus detentadores oficiales, legítimos y visibles— y aquellos otros que conforman o influyen el proceso del poder de manera indirecta (20).

Esta influencia o acción indirecta puede suponer una colonización del Estado por los grupos de interés convertidos en grupos de presión. Sin embargo, la teoría política también ve en este fenómeno el ejercicio de una forma de «control vertical» sobre los detentadores del poder, de manera que los grupos pluralistas actuarían «como un cojinete» entre aquéllos y los destinatarios del poder. En cualquier caso, se afirma como característica propia de la democracia constitucional la garantía a las fuerzas sociales de la libertad de competir en un «circuito abierto de valores», participando ilimitadamente en el proceso económico y político (21).

Esta situación ha llevado a calificar a la sociedad de la democracia pluralista de «sociedad organizacional», porque tal estructura en organizaciones aparece como condicionante de la vida individual y colectiva. Y al Estado que actúa el poder político en aquéllos, de Estado de asociaciones (*Verbändestaat*), «para designar el complejo resultante de la vinculación entre la influencia de las organizaciones en las decisiones estatales y el hecho de que el Estado necesita a algunas de estas organizaciones para formular sus políticas que han de basarse en un conocimiento cierto de las demandas de las organizaciones y en una formación económica y técnica poseída por éstas, de la que frecuentemente no dispone el Estado o que ofrece mayor fiabilidad que la poseída por el Estado» (22).

(19) P. RESCIGNO: «Le società intermedie», en *Persona e comunità*, Bolonia, 1966, págs. 40-41, y M. RAMÍREZ: «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, cit., pág. 58.

(20) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 35, y M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones...*, cit., págs. 108-109.

(21) K. LOEWENSTEIN: *Op. cit.*, págs. 39-40 y 432.

(22) Cfr., fundamentalmente, H. N. WAMBACH: *Verbändestaat und Parteienoligopol*, Stuttgart, 1971, cit. por M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones...*, cit., pág. 117.

Los riesgos que entraña este planteamiento constitucional no es fácil obviarlos: Los sindicatos y las asociaciones empresariales aparecen hoy en los países de democracia pluralista como grupos de interés (*Interessenverbände*), cuya connotación justamente reside en constituir una representación de intereses económicos y sociales que —además de cumplir sus objetivos específicos— «participan ordinariamente en el proceso político a fin de promover sus metas ordinarias de organización que, al menos parcialmente, son económicas» (23). Tal participación se traduce en la presión de los sindicatos y dirigentes empresariales para hacer que el Gobierno intervenga en el mercado a su favor, presión que puede llegar a ser muy fuerte al constituir condiciones indispensables en esta forma de gobierno la libertad de asociación y la libertad de sufragio, sirviendo de apoyo la primera a la puesta en práctica de medidas de fuerza por los sindicatos y permitiendo la segunda al empresariado influir en el proceso electoral (24).

Esta coordinación elemental entre el Estado y los grupos de intereses constituye, como ha dicho Alonso Olea (25), el modo «quizá más grosero y elemental desde el punto de vista técnico», porque «la organización política

---

(23) W. HIRSCH; WEBER: *La política como conflicto de intereses*, trad. castellana, Madrid, 1972, pág. 146-158, espec.; «por lo general —expresa este autor— las palabras grupos de interés, *lobby*, grupo de expresión, etc., son utilizadas de tal forma que resultan intercambiables. Dado que los últimos dos términos sugieren un comportamiento especial, que no caracteriza a todos los grupos subsumibles bajo el concepto, parece adecuado utilizar, a fin de una discusión más general, la palabra grupo de interés» (pág. 157). El término *Interessenverbände* o *Verbände* se utiliza también como sinónimo de los grupos de interés, pero el término se ha referido de manera especial, a partir de los estudios de Breitling y Escheburg en 1955, a la organización formal de las asociaciones, aunque también se entiendan bajo tal concepto a aquellos grupos de amplias dimensiones que mantienen representaciones permanentes en la capital del Gobierno (*lobbys*), así como a aquellas asociaciones que, con ocasión de la participación en el proceso político, traen a primer plano su meta organizativa más importante de forma inmediata; sin embargo, no a aquellas que influyen en decisiones estatales para promover intereses ajenos o intereses propios de tipo secundario». *Op. cit.*, página 157.

(24) S. E. FINER: «I sindacati e lo Stato liberal-democratico», en *Sindacati e politica nella società post-industriale*, Bolonia, 1976, pág. 58. Cfr. sobre los grupos de presión la obra —ya clásica del propio FINER— *Anonymous Empire. A study of the lobby in Great Britain*, trad. cast. por J. Ferrando Badía, autor también de un estudio preliminar que recoge ampliamente bibliografía sobre la temática. Un planteamiento actualizado sobre los modos de influencias de los grupos de interés sobre decisiones gubernamentales en los Estados Unidos, en F. I. GREENSTEIN y W. POLSBY: «Non-governmental Politics», en *Handbook of Political Science*, vol 4.º, Reading (Mass.), Londres, 1975, págs. 206-218; la inclusión de una bibliografía actualizada, en las págs. 223-228.

(25) «Las ideologías...», cit., pág. 33.

montada sobre la existencia de grupos de presión tiene un no sé que de turbio; parece como si toda la actividad política viniera a impregnarse de una coloración dudosa nacida de la sospecha de que detrás de cada decisión existen, además de móviles y finalidades aparentes, móviles y finalidades inconfesables y que el interés general sólo se actúa en tanto en cuanto resulte conforme, y en la medida en que resulte conforme, al interés del grupo». De otra parte, cuando el Estado es débil y no puede actuar una verdadera función arbitral entre los intereses en pugna, se corre el riesgo de caer en un «nuevo feudalismo», que significaría la ausencia de un verdadero centro de poder y la proliferación de centros de poder en continua lucha entre sí y con el Estado, prevaleciendo los intereses particulares, sectoriales o corporativos sobre el interés general y afirmándose un auténtico estado de privilegio de los grupos más fuertes o corrompidos contra el ideal de la igualdad (26); «resquebrajamiento del Estado» por el poder de los sindicatos al cual ya se habían referido Pareto y Mosca (27).

Por supuesto, en el caso de los sindicatos obreros las posibilidades de presión son muy acentuadas en la medida en que pueden negar un servicio esencial a la comunidad; en definitiva, «la indispensabilidad» de la aportación del trabajo para el funcionamiento de la sociedad hace especialmente condicionante el poder coercitivo en los planos político y socioeconómico de los sindicatos, atribuyéndole una capacidad potencial de subvertir el orden social que han tenido muy pocos grupos sociales a lo largo de la historia (28). Esta fuerza potencial del sindicalismo con relación a otros grupos de presión ha llevado a calificar a los sindicatos de «grupos de poder» (29), en la medida en que no sólo tienen la capacidad de presionar, sino que pueden llegar a imponer sus decisiones.

En el ámbito del llamado «sindicalismo político», el poder potencial de los sindicatos que se llaman revolucionarios —al menos programáticamente— pesa como una amenaza sobre el Estado y sobre un orden social y económico establecido en un respeto a las libertades de los individuos y los grupos. En el plano ideológico-político, el sindicato aparece como un

---

(26) N. BOBBIO: *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, cit., págs. 450-451.

(27) N. BOBBIO: *Op. et loc. cit.* También R. CAMPA: «El sindicalismo como intermediario del conflicto entre la sociedad civil y la sociedad política», en REP, número 197, 1974, págs. 39-40, espec. Sobre el planteamiento de MOSCA, véase *Scriti sui sindacati*, Roma, 1974, pág. 83.

(28) S. FINER: «I sindacati e lo Stato liberal-democratico», cit., págs. 53-54.

(29) G. SARTORI: «Il potere del lavoro nella società post-pacificato», cit., páginas 81-82.

«contrapoder» (30), no ya sólo frente a las empresas, sino también frente al Poder público, y asume como parte de su acción la realización de una «contrapolítica», para significar que no está integrado en el sistema y que se halla en condiciones de movilizar la fuerza laboral para combatir a los poderes públicos e intentar una sustitución del orden social capitalista (31). Son en la práctica estos sindicatos los que persiguen una «política propia» (o contrapolítica) y los que se identifican «con los partidos antisistema o de oposición permanente», ocupando también —aunque sean sindicatos— un espacio político y un papel como cuasi-partidos, esto es, en concurrencia o en sustitución de los partidos (32).

Tal planteamiento de la acción sindical constituye verdaderamente una ambigüedad y un peligro en el desarrollo de la democracia pluralista. Sin embargo, no se puede negar que —en cualquier caso— los sindicatos, como las asociaciones patronales y otros grupos de interés económico, tienen también una proyección política (33), aunque los cauces informales previstos

---

(30) G. LYON-CAEN: *Syndicats et partis politiques*, cit., pág. 79; también M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «La negociación colectiva», en el volumen *Acción sindical y sindicalismo*, Madrid, 1977, págs. 89-90.

(31) G. SARTORI: *Il potere...*, cit., pág. 82. Como pone de manifiesto HIRSCH-WEBER (*op. cit.*, pág. 163), «el concepto de grupo de interés abarca sólo una parte del comportamiento de los sindicatos; éstos son encuadrables tanto en la categoría de grupos de interés como en la de movimiento social».

En este último concepto se comprende, según el mismo A., aquel conjunto de «grupos organizados y no organizados unidos entre sí por metas comunes, que aspiran a cambiar fundamentalmente el orden social y político en uno o varios países». «Die Gewerkschaftun : Interessengruppe oder Soziale Bewegung?», en *Gewerkschaft-Wirtschaft-Gesellschaft*, Köln, 1963, pág. 281. Sin embargo —como ya he expuesto en otro lugar—, hasta qué punto un régimen sindical determinado se atribuya esta función transformadora del orden social, depende de los factores que integran el sistema de relaciones industriales. Cfr. «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», citado, pág. 142. Sobre tales factores de los sistemas de relaciones industriales, véase, fundamentalmente, J. P. DUNLOP: *Sistemas de relaciones industriales*, trad. cast., Barcelona, 1978, págs. 30-39. En los sindicatos de tendencia económica —expresa ALONSO OLEA—, el sindicato «ante todo, y sobre todo, en un esquema capitalista de la sociedad, ha de actuar contra el patrono; y si el patrono es ultrapoderoso a través de la concentración, lo que ello exige no es lanzar contra él el poder político, sino hipertrofiar el poder sindical...; de ahí que un sindicalismo económico no pueda jamás renunciar a la huelga; a la huelga, entiéndase bien, sin pretensiones de asunción del poder político, sino encaminada recta y derechamente al vencimiento del objetivo propuesto al patrono y denegado por éste». *Las ideologías del sindicato*, cit., pág. 23.

(32) G. SARTORI: *op. et loc. cit.*

(33) Sobre el particular he insistido recientemente en mi trabajo, «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», cit., págs. 139-140, especialmente.

hasta el presente para formalizar esta participación sean —en la práctica— inexistentes o insuficientes. Por ello, aun cuando los sindicatos desplieguen su influencia política dentro del sistema sin contestar sus presupuestos, no hay razón válida para negar su actividad en el ámbito político, ni para considerarlos «despolitizados».

En realidad, en las sociedades industriales avanzadas con regímenes de democracia pluralista, la acción de los sindicatos revolucionarios en muchos casos se ha vuelto en la práctica reformista, aunque los objetivos de su acción a largo plazo se refieran a cambios esenciales en el sistema socio-económico y político. Esta actitud pragmática viene inducida por dos factores principales, que forman parte del contexto social e institucional en el que desarrollan su acción: la propia ética de la decisión en el pluralismo y la eficacia del principio democrático para moderar y galvanizar la actividad de los sindicatos.

Como ha puesto de manifiesto H. A. Clegg (34), la única manera de salvar la ética pluralista es admitir que no puede construirse una filosofía moral sobre ella y que, además, en sí misma entraña una paradoja: los grupos sociales en una sociedad pluralista tratan de combinar la estabilidad social con su capacidad de adaptación a las circunstancias y manteniendo a salvo la libertad de todos. Y ello significa compromisos, acuerdos conseguidos a través del consenso; *but it can only give moral authority to the rules of compromise if it allows the validity of other moral values which may clash with these rules; and, if they do clash, social stability is at risk* (35). No es suficiente, por tanto, un *basic procedure consensus*, como hace patente Fox (36), de manera que siempre quepa la esperanza de conseguir un compromiso en situaciones de conflicto cuando la negociación se haya colocado en manos hábiles y pacientes. Tal consenso procedimental puede no llevar siempre a un acuerdo, porque la teoría pluralista implica siempre la posibilidad de fracaso de la negociación, que el interés por llegar a un acuerdo quede marginado o resulte superado por otros valores morales. Ese riesgo siempre existe y no puede descartarse; pero su coste social y político es grande, y el sindicalismo obrero tiene conciencia en los momentos pre-

---

(34) «Pluralism in Industrial Relations», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. XIII, núm. 3, 1975, págs. 309-316, en especial, págs. 310-313. El trabajo en cuestión es una crítica a posturas sostenida por ALLAN FOX en: *Work, Power and Trust Relations*, Faber and Faber, 1974.

(35) *Op. cit.*, pág. 310.

(36) *Op. cit.*, pág. 264. Entre nosotros ha recogido la tesis de FOX, M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «Un modelo democrático de relaciones laborales», en el volumen *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*, Universidad de Sevilla, 1978, pág. 29.

sentés de que no es práctica una postura radical e intransigente que ponga en peligro la subsistencia del sistema. De ahí que, como táctica realista, cada una de las partes adopte las armas de la otra, se consolide cediendo y cambie de posiciones, siempre —en principio— respetando la libertad personal y sin ejercer violencia sobre las manifestaciones de vida colectiva contrarias a su programa ideológico (37). A la postre, el crecimiento de la clase media y la difusión de los bienes de consumo a una gran masa de la población, produce un acortamiento de las diferencias económicas y una mayor homogeneidad social, que se traduce en una reducción del conflicto de clases, cada vez menos globalizable y más dividido en conflictos particulares por sectores y empresas determinados. En el fondo de la conciencia colectiva anida el temor de que un cambio radical pueda significar la pérdida de parte de lo ya conseguido, situándose los programas revolucionarios en el terreno de la utopía; por lo cual, la única alternativa realista consiste en controlar los desarrollos concretos de la acción política sobre la vida económica y consolidar así, progresivamente, las conquistas parciales.

De otra parte, en una democracia pluralista la legitimación y el poder real de los grupos sociales, y, por supuesto, también del sindicalismo obrero, requiere una participación efectiva de las bases, una organización interna y una adopción de decisiones importantes con su intervención real, porque todo ello constituye una manifestación necesaria de la democracia social que actúa como elemento equilibrador de las tensiones sociales, las cuales pueden radicalizarse y llegar a consecuencias fatales si dejan de estar reguladas por el grupo (38). Se trata, por lo demás, de una previsión que en el caso del nuevo sindicalismo español se acentúa en la Constitución especialmente (39), y que en la práctica ha de llevar a las centrales sindicales a programar sus acciones en estrecho contacto con todos los trabajadores y no sólo

---

(37) G. BORDEAU: *El Estado*, trad. cast., Madrid, 1975, pág. 89.

(38) G. BURDEAU: *El Estado*, loc. cit.

(39) Así, los arts. 6.º y 7.º, determinan de forma específica para los partidos políticos y los sindicatos, respectivamente: «Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.» Igual previsión constitucional se contiene para los colegios profesionales —art. 36— y para las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que le sean propios —art. 52—. De otra parte, nuestra Constitución contiene —art. 28.1— una explícita afirmación del derecho negativo de sindicación: «Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.» Ello ha de materializarse en medidas concretas de protección de tal derecho, como ha puesto de relieve recientemente nuestra doctrina científica. Véase en tal sentido, A. MARTÍN VALVERDE: «El derecho de huelga en la Constitución de 1978», en *RPS*, número 21, 1979, pág. 228. A MONTOYA MELGAR: «Ejercicio y garantía de los derechos fundamentales en materia laboral», en el mismo número de la *RPS*, pág. 334.

con los afiliados a los sindicatos. Por lo demás, si la democracia interna se debilita, la democracia pluralista corre el riesgo de convertirse, tras su fachada, en una «sociedad policrática», esto es, provista de muchos centros de poder que intenten imponer sus decisiones prescindiendo de los intereses de los miembros de los grupos y formaciones sociales. Esta situación de negación de la libertad y la autonomía personales, ataca en sus mismas raíces los fundamentos de la democracia: *L'individuo che ha creduto di liberarsi una volta per sempre dallo stato padrone diventa in una società policratica servo di molti padroni* (40).

Sin embargo, supuesto que en una democracia pluralista el Estado está abocado por necesidad a compartir su poder con las fuerzas pluralistas, se corre el riesgo —pese a todo lo expuesto— de que los grupos de interés lleguen a imponerse sobre el interés general, haciendo prevalecer sus intereses particulares, ya sea en forma exclusiva o conectada con otros grupos, en contra de lo que interesa en la comunidad (41). Ya Rousseau distinguía entre la *volonté de tous*, como suma de los intereses individuales y de los distintos grupos, y la *volonté générale*, que respondía al interés común de los miembros de la comunidad (42). El riesgo se acentúa si el sindicalismo obrero actúa como verdadero *contra-poder*, porque en tal caso sus posibilidades de presión sobre el Estado son muy superiores a las de cualquier otro grupo y difícilmente resistibles por aquél, por lo que —a fin de cuentas— si de disputas económicas se trata llegarían a ser perjudicados los consumidores; y, a la postre, sería toda la colectividad la que sufriría las consecuencias de las imposiciones sindicales. Es ésta una debilidad congénita de la democracia pluralista, que tiene su piedra de toque en la indefensión en que pueden encontrarse ciertos intereses generales, ya que no es la fuerza asociativa «proporcional al peso y a la importancia de las necesidades» (43).

(40) N. BOBBIO: «Libertà fondamentali e formazioni sociali», cit., págs. 452-453.

(41) G. LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, pág. 124.

(42) En G. LEIBHOLZ: *Op. et loc cit.*

(43) E. FORSTHOFF: *El Estado de la sociedad industrial*, cit., pág. 201. Esta consideración merece, en verdad, ser considerada con detenimiento: «Hay necesidades —expresa Forsthoff— de todos y cada uno, tan vitales e insoslayables, que no se les puede negar satisfacción. Este es el caso de la previsión de la asistencia... Su realización la favorece el que no se le oponga ningún grupo suficientemente organizado y el que se inserte en el todo social como servicio de mayor alcance, en la medida en que no produce ningún rendimiento financiero, pero sí una suma considerable de puestos de trabajo para ese todo social.» Comparada con ella, la protección del medio ambiente, tan mentado hoy en día, se encuentra en una situación muy diferente... Sin embargo, a su satisfacción se opone que existen intereses organizados poderosos en contra suya. A partir de aquí se puede establecer una regla general, la de que

Ello ha planteado en términos críticos la necesidad de buscar unos modos de coordinación de los intereses corporativos y sectoriales para conjugarlos con las demandas de la comunidad en favor del progreso general (44).

## II

### LA FUNCION DEL SINDICATO EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

#### 1. *La extensión de la democracia a los ámbitos social y económico*

Son los «valores superiores» formulados como objetivos programáticos del nuevo Estado social y democrático de Derecho en el artículo 1.º de la Constitución, de una parte, y la referencia a la dignidad de la persona humana, a sus derechos inviolables, al respeto a la Ley y a los derechos de los demás, como «fundamento del orden político y de la paz social», contenida en el artículo 10.1), de otra, las dos vertientes que han de canalizar la política democratizadora que el artículo 9.º, 2 atribuye a los poderes públicos. Se puede entender que está subyacente a estas declaraciones y calificaciones del tipo de Estado de Derecho establecido el empeño —no exento de grandeza ni, ciertamente, de dificultades teóricas y prácticas— de superación, por vías de síntesis, de la democracia política y la democracia social (45).

---

hay una magnitud máxima de apoyo a un interés para su oposición. Si se supera la magnitud, desciende la posibilidad de realización, al crecer la aparición de intereses contrarios organizados con efectividad. Si se trata de un interés de todos y de cada uno, la posibilidad se convierte en extremadamente reducida, porque la oposición de intereses organizados crece de manera correspondiente. Con ello, ciertamente, la democracia queda reducida *ad absurdum*. Pues a la democracia le debería suceder que la posibilidad de realización creciera a la par con el número de los interesados. Pero la lógica, ademocrática y asocial, del Estado pluralista predica lo contrario». *Op. cit.*, págs. 201-203.

(44) Véase U. VON ALEMANN y R. G. HAINZE: «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal? (Observaciones sobre el nuevo debate acerca del corporativismo en los Estados industriales democrático-liberales de Europa)», en *REP*, núm. 5 (nueva época), 1978, págs. 145-156. Sobre la temática se trata con amplitud en la tercera parte de este trabajo.

(45) En general, sobre esta oposición, H. Kelsen: *Esencia y valor de la democracia*, trad. cast. 2.ª edic., Barcelona, 1977, págs. 126-130; G. BURDEAU: *La democracia*, trad. cast., Barcelona, 1970, págs. 57-71, espec., y N. BOBBIO: *¿Qué socialismo? Discusión de una alternativa*, trad. cast., Barcelona, 1977, págs. 109 y sigs., espec.

Pero prescindiendo de consideraciones teóricas o ideológicas sobre la coherencia o posibilidad de consecución de tal empeño ambicioso, lo que ha venido a mostrar el arrastre histórico en los regímenes constitucionales de Occidente de base pluralista-liberal es que la democracia tiene que trascender también al tejido social y a las organizaciones económicas; que los sindicatos —aunque no sean órganos constitucionales— tienen un papel en la transformación de la sociedad en punto a promover unas efectivas condiciones de libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran, y que, finalmente, las demandas políticas a los Poderes públicos no llegan sólo a través de los canales constitucionales, sino también por los cauces de las formaciones sociales que deciden la suerte del «hombre situado» (46). En síntesis, la nueva democracia social, que no discurre en la línea de un igualitarismo quimérico, «no se refiere solamente —en términos de García Pelayo (47)— a la intervención en los criterios de distribución del producto, sino también a la participación de las grandes líneas de las políticas económicas y al proceso de gestión y producción empresariales. Se trata pues, de una democracia más compleja que la democracia política clásica, no sólo por el mayor número de sus actores, sino también por la pluralidad de los sectores a los que se extiende y por la cantidad y heterogeneidad de los problemas que ha de abordar».

## 2. *La caracterización funcional de los sindicatos*

El artículo 7.º de la Constitución contiene una definición de los fines de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales en términos que entrañan una gran dosis de elasticidad. El precepto, cabe sugerir, no sólo trata de reflejar una realidad social, sino también de delimitar un ámbito de fines u objetivos cuya instrumentación por la propia Constitución —a través de distintos órganos y formas organizativas— es reveladora en punto a la atribución de una esfera de acción a uno y otro tipo de organizaciones.

Sin embargo, una exégesis previa de aquel precepto es de todo punto necesaria para identificar la concepción y el papel asignado a los sindicatos y a la libertad y autonomía sindicales en el ordenamiento constitucional. Tal

(46) G. BURDEAU: *La democracia*, cit., págs. 58-60.

(47) *Las transformaciones...*, cit., págs. 50-51. También, con relación especialmente a los sindicatos, A. PIZZORNO: «Los sindicatos y la acción política», en *Economía y política en la acción sindical*, «Cuadernos de pasado y presente», núm. 44, 2.ª edic., México, 1978, págs. 101-106, espec.

labor, sin embargo, ha de realizarse partiendo de los propios datos de referencia normativos que nos suministra la Constitución como fuente directa de Derecho (48) y aplicando, en su caso, también los parámetros hermenéuticos previstos actualmente en el ordenamiento jurídico general. Desde esta perspectiva, pueden considerarse válidos tres cauces interpretativos (49) para desentrañar el concepto y la función de los sindicatos y organizaciones empresariales en el marco del ordenamiento constitucional:

a) Las finalidades —el fin es, en primer término, lo que decide el perfil conceptual y justifica la existencia de cualquier instituto jurídico— de carácter económico y social atribuidas en el artículo 7.º están delimitadas en términos que pueden entenderse —tras la lectura obligadamente positivista en una primera aproximación— como un reenvío a otros preceptos de la Constitución en los que está prevista expresamente, o resulta insoslayable, la presencia sindical. Ciertamente, la intervención del sindicato no prejuzga ni limita intrínsecamente por sí sola la actuación de ciertos fines y cometidos por aquél; pero sí permite alcanzar una cierta imagen del tipo de sindicato que introduce el diseño constitucional. De otra parte, la atribución de funciones a los órganos detentadores del poder constitucional y a otras formaciones sociales, nos puede suministrar un criterio más, válido como límite negativo, para esta identificación jurídico-positiva de sus perfiles constitucionales. Por último, los otros dos restantes cauces hermenéuticos son complementarios de este primero y, por supuesto, también provistos de una base positiva en el texto constitucional, por lo que tienen una función integradora del concepto que se alcance por esta primera vía.

b) De otra parte, la síntesis del precepto constitucional en la fórmula: «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios», supone una caracterización adicional por remisión a los que J. Esser (50) ha denominado «principios institucionales»; esto es, a los criterios derivados de la «naturaleza de la cosa» y de la «función de la institución», a partir de los

---

(48) M. ALONSO OLEA: «El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas», en RPS, núm. 121, 1979, págs. 41-74.

(49) Como parte de las conclusiones, recogidos ya estos criterios en mi trabajo, ya citado, sobre «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», especialmente págs. 140-141.

(50) *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*, trad. cast., Barcelona, 1961, pág. 132, espec.

cuales se puede construir el concepto de sindicato y asociación patronal partiendo de su dimensión estructural-funcional (51); en definitiva, tomando razón del «espíritu y finalidad» (52) de las normas que regulan la actividad de los sindicatos y las manifestaciones de la libertad y autonomía sindicales.

c) Por último, la caracterización de los sindicatos en el diseño constitucional se conecta también a un criterio normativo e interpretativo contenido en los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, en virtud de la previsión de los artículos 96 y 10.2 de la Constitución, lo que eleva la trascendencia de los pactos internacionales ratificados por España y, en concreto, de los Convenios 87 y 98 de la OIT, de la Carta Social Europea y de los dos importantes convenios internacionales de derechos humanos de la ONU, esto es, del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (53).

a) Las finalidades económicas del sindicato y de las asociaciones patronales puede decirse que, en el terreno de los principios, aparecen claras y se corresponden con lo que ha sido la negociación colectiva tradicionalmente, especialmente en los países anglosajones (54). En principio, el artículo 37.1 establece el compromiso de una ley garantizadora del derecho «a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios...». Por supuesto, estos representantes son —de forma destacada— los sindicatos y asociaciones empresariales, aunque no sólo éstos. No obstante,

---

(51) K. LARENZ: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, trad. cast., Barcelona, 1966, pág. 263, espec.: «Allí donde éstos (fines) no sean reconocibles, habrá que preguntar qué fin puede tener razonablemente una regulación; para lo que habrá que tener en cuenta los fines objetivos del Derecho (como justicia, seguridad jurídica, equilibrio social, paz jurídica) y la «naturaleza de las cosas».

(52) Criterio hermenéutico recogido, por lo demás, en el artículo 3.º, 1, del título preliminar del Código civil.

(53) Sobre la recepción de estas normas internacionales, M. ALONSO OLEA: «Libertad sindical y derecho de sindicación», en *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, 1978, págs. 9-31. Por lo que se refiere a la Carta Parcial Europea, M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «La Carta Social Europea y la problemática de su aplicación», en RPS, núm. 118, 1978, págs. 5-43.

(54) Véase, como síntesis, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La negociación colectiva en los países industrializados con economía de mercado*, Ginebra, 1974. Especialmente ilustrativa la polémica que recoge el trabajo de ALLAN FOX: «La contrattazione collettiva. F. Flanders e i Webb», en *Economia e lavoro*, 1976, núm. 2, págs. 239-286.

aun cuando la negociación colectiva se limite a contenidos «laborales», la relación que se establece con ella no es sólo entre representaciones de trabajadores y empresas, ya que —frecuentemente— los contenidos de tal negociación están condicionados por el Poder público en atención a intereses generales de la economía.

Otro tanto puede decirse en relación con el reconocimiento del derecho a trabajadores y empresarios para adoptar medidas de conflicto colectivo en el artículo 37.2, expresión que incluye tanto la huelga laboral como el cierre patronal de igual carácter, con independencia de que la ley que regule estos derechos prevea también medios pacíficos de solución de los conflictos (55).

En definitiva, no hay base positiva para un reconocimiento de la autonomía colectiva en la Constitución en un sentido que implique «la legitimación de un poder autónomo al sindicato que excede del plano de las relaciones de trabajo para insertarse en el plano político constitucional como poder concurrente con el del Estado para determinar el orden de las relaciones sociales, valorar su desarrollo e introducir las oportunas correcciones cualitativas con vistas a una participación real y efectiva de las fuerzas del trabajo en la gestión del orden productivo y, por extensión, del orden social» (56). Y ello porque los preceptos reguladores de la contratación colectiva y de los medios de lucha laboral típicos —la huelga y el cierre— incluyen la connotación negocial, esto es, están situados en el plano de las finalidades económicas atribuidas al sindicato. De otra parte, considerar que el reconocimiento de la negociación colectiva supone la atribución de un poder autónomo al sindicato concurrente con el del Estado para determinar el orden de las relaciones sociales, significaría tanto como reconocer dos poderes soberanos concurrentes, y negar el poder originario y supremo del Estado en punto a la configuración de un orden social, situando en un mismo plano y en verdadera concurrencia la actuación de los órganos constitucionales que ejerciten el poder político y a los sindicatos de trabajadores.

A nuestro juicio, la atribución de una función de defensa y promoción de intereses «sociales» a los sindicatos y asociaciones empresariales, discurre por cauces institucionales distintos de la negociación colectiva: una aproximación a «lo social» desde el punto de vista de la Ciencia política actual

(55) A. MONTOYA MELGAR: «Convenios y conflictos colectivos según el debate constitucional». Comunicación a la Mesa Redonda sobre «Convenios colectivos de trabajo y libertad sindical en España», organizado por el Centro de Estudios y Documentación Económica, Madrid, 2-3 noviembre de 1978; edición policopiada.

(56) F. VALDÉS DAL-RÉ: «Ideologías pluralistas y relaciones de trabajo», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 55, 1979, pág. 108; también, en «La negociación colectiva en la Constitución», en RPS, número 121, 1979, pág. 474.

va mucho más lejos de la «procura existencial» del individuo (57), sin —por lo demás— agotarse en la puesta en práctica de medidas políticas para hacer frente a las necesidades personales que han de ser satisfechas de forma colectiva. Lo social significa —en último análisis— una profundización en la misma idea de democracia, cuya realización no se agota en la participación ciudadana a través de los cauces tradicionales de la democracia representativa.

En esta dirección se ha precisado con tino (58), cómo se ha producido en los últimos decenios una decadencia del carácter privado de la vida civil, de la separación entre vida privada y pública y, con ella, de la institución parlamentaria como órgano representativo basado en la separación de la «titularidad» de la soberanía respecto a su «ejercicio», porque aquella «libertad moderna» consistía no en la participación en el poder, sino en el aislamiento en una esfera autónoma de los individuos. Pues bien, resultado de ello es la búsqueda de fórmulas organizativas que acerquen las instituciones representativas y los órganos de acción políticos a los núcleos sociales y grupos intermedios en los que se desarrolla la vida social, para que el hombre situado pueda ejercer su propia libertad socialmente y participar en el poder de decisión de asuntos que le afecta de forma concreta, personal y directa.

En este plano «social» hay que situar la participación en la empresa, también a través del cauce sindical (59), cuando la ley arbitre las diversas formas de participación a que se refiere el artículo 128 de la Constitución, así como el asesoramiento y colaboración sindical en la elaboración de planes socioeconómicos, «junto a otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas», previsto en el artículo 131.2. De otra parte, el artículo 105, a) abre un cauce también a los sindicatos y asociaciones patronales en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que puedan afectarles. Concretamente, la ley que regula esta audiencia habrá de reconocer el derecho tanto a los ciudadanos directamente, como a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, entre las que se encuentran

---

(57) E. FORSTHOFF: *Sociedad industrial y Administración pública*, Madrid, 1967, y L. MARTÍN RETORTILLO: «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de *Dasseinsvorsorge*», en RAP, núm. 38, 1962, págs. 35-65.

(58) U. CERRONI: *La libertad de los modernos*, trad. cast., Barcelona, 1962, páginas 209-215, espec. También, entre otros, N. BOBBIO: «Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica», cit., págs. 452-455, espec.

(59) M. RODRÍGUEZ PIÑERO: «Libertad sindical y acción sindical en la empresa». Comunicación a la Mesa Redonda sobre «Convenios colectivos de trabajo y libertad sindical en España», organizado por el Centro de Estudios y Comunicación Económica, Madrid, 2-3 noviembre 1979; edición policopiada.

los sindicatos y asociaciones empresariales, entendiendo debe reconocérseles el derecho a su presencia en el procedimiento de elaboración tanto si se trata de disposiciones de carácter económico-laboral o no, atendiendo a los términos generales y no excluyentes del precepto constitucional.

Hay un precepto clave, sin embargo, en punto a perfilar un cauce constitucional a la defensa y promoción de los intereses sociales de sindicatos y asociaciones empresariales: el artículo 129, núm. 1, que confía al legislador el compromiso «de establecer las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general». Interesados —hay que entender con rigor lógico— lo son los sindicatos y asociaciones empresariales también, considerando los intereses sociales que les son atribuidos como propios por el mandato constitucional contenido en el artículo 7.º (60).

Del recorrido realizado por las funciones atribuidas a los sindicatos y asociaciones empresariales en el articulado de la Constitución, se sigue:

- Que una y otra clase de organismos profesionales tienen reconocida una función negocial-económica para el establecimiento de condiciones de trabajo y empleo.
- Que a ambos «copartícipes sociales» les viene atribuido el derecho —sin perjuicio de las limitaciones que la ley pueda establecer— a adoptar medidas de conflicto colectivo, lo que incluye tanto la huelga laboral como el cierre patronal, aunque los términos en que se regula este último no quepa que se prive del significado esencial a la primera (61).
- Que los sindicatos —como forma singular y privilegiada de organización profesional— pueden participar en la gestión de la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o bienestar general; asegurar y colaborar con el Gobierno en la elaboración de los proyectos de planificación de la actividad económica general, y ser oídos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas.

---

(60) Sobre la temática, véase S. MUÑOZ MACHADO: «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en RAP, número 84, 1977, págs. 519-535, con una selección bibliográfica sobre la materia, aunque sólo de autores citados en el texto. Véase, además, R. BETTINI: *La partecipazione del cittadino alla pubblica amministrazione*, Milán, 1973.

(61) Sobre el particular, A. MARTÍN VALVERDE: «El derecho de huelga en la Constitución de 1978», en RPS, núm. 121, 1979, pág. 237, y G. DIÉGUEZ CUERVO: «Apuntes sobre el derecho de *lock-out*», en RPS, núm. 121, 1979, págs. 143-158.

En definitiva, sindicatos y asociaciones empresariales no tienen el tratamiento constitucional de meras asociaciones privadas, comunes e indiferenciadas, sino que —sin perjuicio del más amplio y concreto reconocimiento de funciones que pueda contener una futura normativa de apoyo— ya aparecen en el texto de la Constitución en una posición destacada, por sus poderes y funciones, lo que conlleva su consideración como organizaciones sociales provistas también de un régimen singular, caracterizador —a fin de cuentas— de la personalidad jurídica reconocida por el Derecho, por encima de los calificativos que le correspondan desde una consideración puramente formal.

A la vista de estas consideraciones hay que abordar la labor interpretativa del artículo 28.2 de la Constitución, que «reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus derechos», precepto de capital importancia situado en la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo segundo, lo que atribuye el rango a la huelga de «derecho fundamental» protegido con las especiales garantías a que se refiere el artículo 53. Pese a las argumentaciones hechas de contrario (62), que en ocasiones se mueven en un nivel más político e ideológico que estrictamente jurídico, no considero que sea admisible como tal derecho fundamental cualquier tipo de huelga, ni —como ya he expresado en otro lugar (63)— que quepa una legitimación de los sindicatos para promover huelgas estrictamente políticas (64), entendiéndolo como tales las que vayan dirigidas contra los poderes públicos de forma directa y exclusiva, sin existir una causa laboral, esto es, una situación conflictiva que enfrente a quienes son partes de las relaciones colectivas de trabajo.

Por ello, aun tomando razón de la generalidad de los términos en que tiene lugar el reconocimiento del derecho de huelga en el artículo 28.2, no cabe forzar una interpretación que constituya este medio de lucha laboral en un instrumento de participación política de los trabajadores (65).

---

(62) F. DURÁN LÓPEZ: «El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional», en RPS, núm. 121, 1979, págs. 166 y sigs., en espec., y A. MARTÍN VALVERDE: «El derecho de huelga», cit., págs. 245 y sigs., en espec.

(63) «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», cit., págs. 147-148.

(64) Sobre la huelga política, J. M. RAMÍREZ MARTÍNEZ: «La huelga política», en *Estudios Laborales*, núm. 2, 1975, págs. 39-66; A. MARTÍN VALVERDE: «Huelga laboral y huelga política: Un estudio de modelos normativos», en *Anuario del Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad de Zaragoza*, 1976, págs. 73-86; G. DIÉGUEZ CUERVO: «Ensayo jurídico sobre las huelgas políticas», en un mismo volumen del *Anuario*, págs. 119-132, y F. DURÁN LÓPEZ: *Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1976.

(65) Sobre esta proyección política de la acción sindical, véase fundamentalmente VARIOS AUTORES: *Sindicato y sistema democrático*, Bolonia, 1975, y S. FOIS: *Sindicati e sistema politico*, Milán, 1978.

Por lo demás, la clave interpretativa sobre el contenido del derecho de huelga, me parece inútil buscarla sólo en el artículo 28. En realidad, en otros preceptos constitucionales se encuentran argumentos que interfieren el pretendido reconocimiento de un derecho de huelga *erga omnes* y la atribución a los sindicatos y, más ampliamente, a los trabajadores que puedan no pertenecer a un sindicato, de un cauce de participación política privilegiado, consistente en la instrumentación de una medida de fuerza contra los poderes públicos, lo que no significa que tales huelgas no se produzcan en la realidad como fenómenos sociales de protesta.

Sin pretender agotar la temática, considero conveniente reparar en los principales preceptos constitucionales que colisionarían con una instrumentación de huelga en el ámbito político:

- Atendiendo al carácter de medida de fuerza que reviste la huelga, difícilmente puede compaginarse la utilización de la huelga política por los sindicatos con la atribución a los poderes públicos de la función de promover y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos (art. 9.2). La contribución de los sindicatos a la defensa y promoción de intereses sociales, los sitúa en una posición de concurrencia subordinada sin que pueda entenderse —porque va contra toda lógica— que están legitimados para actuar en régimen de ejercicio soberano hasta el límite de la llamada huelga insurreccional.
- También pugna la admisión de la huelga política con el artículo 10, aun cuando aquélla tenga como límite también la ley, en la medida en que —privada de causa laboral— las empresas y los terceros sufrirían un daño injusto en sus derechos, daño de imposible reparación.
- La huelga política, de otra parte, crearía una situación de clara discriminación, contraria a lo dispuesto en el artículo 14, al constituirse la condición de trabajador en cuanto integrado en una colectividad (o, si se quiere, miembro de una clase) en un título de privilegio para influir sobre el proceso del poder político a través de un medio de acción distinto del ejercicio del voto y los demás modos pacíficos reconocidos con carácter general a los españoles.
- Por último, la huelga política estricta constituiría una manifiesta violación del artículo 33 (núms. 1 y 3) que reconoce el derecho de propiedad privada, no pudiéndose entender que forme parte de la función social de la empresa privada el comprometer su existencia futura por huelgas en las que no es parte, al dirigirse éstas exclusivamente contra los poderes públicos.

b) Partiendo del segundo criterio hermenéutico ya apuntado —los «principios institucionales» subyacentes al sindicato, esto es, penetrar en los contenidos y en el sentido de «la naturaleza de la cosa» y de la «función de la institución»— también se alcanzan precisiones de interés. No obstante, no puede ocultarse que los planteamientos que desde esta perspectiva se propongan pueden aparecer en manifiesta contradicción según la óptica ideológico-política desde la que se contemple la función del sindicato en una sociedad industrial de estructura capitalista. Pese a ello, no puede dejar de reconocerse que pugna con la lógica interna del sistema constitucional establecido que el sindicato ocupe el espacio político de los poderes constitucionales y potencie sus medios de lucha laboral para la imposición de directrices políticas, orillando los mecanismos constitucionales que expresan la voluntad popular y dirigen la política del país para hacer prevalecer una versión de los intereses sociales; que apelando a la libertad sindical pretenda actuar como un poder social autónomo e incontrolado que a sí mismo se atribuye el ejercicio concurrente de poder político, planteamiento exorbitante aun cuando se admitan limitaciones a las huelgas políticas (66). Si los sindicatos a través de estas huelgas y de otras formas de presión ocupan el lugar de los partidos o, incluso, de los órganos constitucionales, se está ante la debilidad y decadencia de los partidos y de la propia estructura constitucional (67).

c) Por último, hay que señalar que la apelación a criterios normativos e interpretativos contenidos en pactos y tratados internacionales suscritos por España, en base a lo establecido en los artículos 96 y 10.2 de la Constitución, es de gran utilidad en tanto no se regulen por normas de derecho interno cuanto se refiere al régimen y funciones de los sindicatos y asociaciones patronales, debiéndose considerar que en ausencia de aquéllas los preceptos constitucionales son aplicables con la integración normativa que le prestan estas normas internacionales. Aún más, si existieran en esta normativa de desarrollo preceptos que contradigan lo establecido en una disposición *self executif* de un tratado en vigor, «parece claro que los jueces deben abstenerse de aplicar(la), sin perjuicio, por supuesto, de que ante la contraposición existente entre la ley y el artículo 96.1 de la Constitución, planteen la cuestión

(66) Sobre el particular, véanse las diferencias entre los planteamientos de DURÁN LÓPEZ: «La nueva regulación de la huelga y el cictre patronal», en RPS, núm. 115, 1977, págs. 47-82, de una parte, y de otra, A. MARTÍN VALVERDE: «Huelga laboral y huelga política», cit., y más recientemente, «El derecho de huelga en la Constitución de 1978», cit., *supra*.

(67) M. ALONSO OLEA: «Las ideologías del sindicalismo», cit., págs. 35-36, y F. SANTORO-PASSARELLI: «La posizione attuale dei sindacati professionali in Italia», cit., págs. 287-288.

ante el Tribunal Constitucional, en los términos y a los efectos previstos en el artículo 163» (68). También se siguen limitaciones importantes en punto a la interpretación de estos tratados internacionales, ya que el Consejo de Estado debe ser oído, en ciertos casos, para su interpretación y cumplimiento y, de otra parte, los criterios interpretativos a tener en cuenta no son los del Derecho interno, sino los establecidos en las normas constitutivas de las organizaciones internacionales, como es el caso de la OIT, así como los codificados en la Convención de Viena de 1969 (69).

En los momentos actuales, parece no cabe abrigar demasiadas dudas sobre el valor de esta normativa internacional en punto a dimensionar las funciones sindicales —a falta de una regulación de Derecho interno— atendiendo al carácter normativo y a los criterios interpretativos sobre libertad sindical, ejercicio del derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga, contenidos en los pactos y convenios internacionales ratificados por España. Desde esta perspectiva, no puede adueñarse —a mi juicio— una argumentación convincente capaz de sostener que la huelga política pueda ser considerada un medio legítimo para la participación política de los trabajadores (70).

### III

#### FORMAS DE COORDINACION ENTRE EL SISTEMA POLITICO Y LA REPRESENTACION DE INTERESES PROFESIONALES Y ECONOMICOS

##### 1. Institucionalización política de la representación funcional

No resulta fácil intentar una clarificación en el plano jurídico de un fenómeno que aún se encuentra en fase de evolución política, discurriendo

(68) J. GALIANA MORENO: «La vigencia en España de los tratados internacionales de carácter laboral», en RPS, núm. 121, 1979, pág. 195.

(69) J. GALIANA MORENO: *Op. cit.*, pág. 192.

(70) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 2.ª ed., Ginebra, 1976; G. DIÉGUEZ: «La negociación colectiva en las resoluciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT», en RPS, núm. 112, 1976, págs. 39-40. También del mismo autor: «El derecho de huelga en la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT», en RT, núms. 49-50, 1975, págs. 37-47, en especial págs. 39-40. MARTÍN VALVERDE manifiesta sus dudas en sentido contrario a mi afirmación sobre el particular; pero no suministra una argumentación que apoye su punto de vista, salvo la derivada de la generalidad de los términos del artículo 28.2, que refuerza con la regla hermenéutica *ubi lex non distinguit*. Cfr. «El derecho de huelga en la Constitución de 1978», cit., pág. 231.

en estado fluido sin resultar previsible el molde en que se produzca su estabilización jurídica. La temática, no obstante, incide sobre una cuestión fundamental para el Derecho constitucional y también para el Derecho del trabajo, cuenta con experiencias institucionales, históricas unas y en pleno desarrollo otras, y en la dinámica de los sistemas políticos se apuntan posibles vías de solución, con formas vacilantes en ocasiones, pero reveladoras —a fin de cuentas— de que está subyacente un problema sin resolver en las democracias pluralistas: Hallar puntos de encuentro, fórmulas de síntesis —si posible fuera— entre la representación política fundada sobre los partidos —igualitaria, atomizada, ideológica y por circunscripciones geográficas— y la representación funcional, capaz de integrar a las organizaciones socioprofesionales, que contemplan las posiciones diferenciadas de los ciudadanos en el sistema socioeconómico.

Por ello, la búsqueda de los cauces de acción de los sindicatos y organizaciones empresariales sobre las decisiones políticas no puede constatarse sólo como un hecho, «sino que merece ser analizada como parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo» (71). Por lo demás, la cuestión se inscribe en un planteamiento más amplio, como lo es el suscitado por la inestabilidad de algunos sistemas políticos de democracia pluralista y la «ingobernabilidad» de ciertas sociedades capitalistas, situaciones para cuya solución se proponen nuevos métodos de dirección de la vida política (72).

Por lo que a la temática de este trabajo se refiere, centraremos nuestro análisis fundamentalmente en las relaciones de coordinación entre el Estado y los sindicatos y las asociaciones empresariales, haciendo las señalizaciones imprescindibles sobre la representación de intereses —o representación funcional— en el Estado, planteamiento general que corresponde al Derecho constitucional. Es, sin embargo, obligado partir de las fórmulas de coordinación que nos brinda esta perspectiva general para las cuestiones planteadas en este estudio.

Los intentos realizados para hallar fórmulas institucionales con las cuales dar cauce a la representación de los intereses organizados han sido numerosos, y las clasificaciones y el análisis de las experiencias en la doctrina constitucionalista han supuesto también —de ordinario— una matizada valo-

(71) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones*, cit., pág. 122.

(72) U. VON ALEMANN y R. G. HEIZE: «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?», cit., pág. 148. Véase también una amplia referencia crítica a las distintas expresiones de la «democracia corporativa» o «corporativismo liberal», en M. REGINI: «Stato e sindacati nel sistema economico», en *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, núm. 1, 1979, págs. 54-76, espec.

ración de aquéllas (73). Como extremos de estas experiencias se sitúan, de un lado, la carencia de institucionalización —la representación de intereses extraparlamentaria: los *lobbys* de los Estados Unidos— y, de otro, el corporativismo integral. En un intento de reducir tales fórmulas a las que puedan considerarse más próximas a las realidades políticas contemporáneas, se examinan las cuatro siguientes: a) Los partidos de interés económico; b) Los consejos económico-sociales; c) Las comisiones consultivas de representaciones sindicales y empresariales, y d) Las audiencias y negociaciones del Gobierno con representantes sindicales y empresariales.

a) *Los partidos de intereses económicos*

Con la expresión «partidos de intereses económicos» (74), utilizada por Loewenstein, se quiere designar aquellas fórmulas de incorporación de los grupos de intereses a los órganos parlamentarios mediante partidos políticos coordinados, conformaciones económicas o sindicales. Por esta vía, «la representación de intereses se logra por medio de una incrustación en la representación política tradicional» (75). Hay que contar, no obstante, que en los momentos actuales aparece como tendencia generalizada en las democracias pluralistas la de extender los partidos políticos la base de su electorado hasta convertirse en partidos de masas, aun cuando su estructura organizativa sea pequeña (76). Tal tendencia se deja sentir también en los casos en los cuales los partidos no se declaran interclasistas, estando conectados por su ideología y origen a un sector social y propugnando cambios sustanciales en el sistema social y económico.

En el panorama político concreto de cada país, la intensidad de los lazos de unión entre los partidos políticos y los grupos económicos y los sindicatos dependen de variables históricas e institucionales muy específicas, lo que impide un tratamiento conjunto de la cuestión. A la vista de los modelos elaborados por Lyon-Caen (77), en un intento de sistematización de las relaciones partidos-sindicatos, puede decirse que los sindicatos de trabajado-

(73) Véanse, fundamentalmente, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, citada, págs. 435 y sigs., y J. ESTEBAN: «La representación de intereses y su institucionalización: Los diferentes modelos existentes», en REP, núm. 155, 1967, págs. 51 y siguientes.

(74) J. ESTEBAN: «La representación de intereses...», cit., pág. 54.

(75) J. ESTEBAN: *Op. cit.*, pág. 54.

(76) Véase L. LÓPEZ GUERRA: «El carácter instrumental de las organizaciones partidistas de masas», en el vol. colectivo *Teoría y práctica de los partidos políticos*, ed. de P. de Vega, Madrid, 1977, págs. 101-111 y bibliografía citada.

(77) G. LYON-CAEN: *Syndicats en partis politiques*, cit., págs. 76-77.

res se resisten a ser tratados como «correas de transmisión» de las directrices y actitudes de los partidos en las democracias pluralistas liberales, aunque se acentúen y refuercen los vínculos entre ambas clases de organizaciones en dos de aquellos modelos: el tipo *trade-unionista*, que se corresponde con las experiencias de Gran Bretaña y de los Países Escandinavos —caracterizado por un sindicato de masa único que controla, socialista—, y el tipo de sindicato de masa único que se proclama independiente de los partidos, pero que mantiene con alguno de éstos «lazos privilegiados con ventajas recíprocas», experiencia que se puede registrar en la forma enunciada en Alemania Federal y en los Estados Unidos, y con variantes de signo diverso en Bélgica, Francia e Italia, que incluyen como nota común la existencia de un pluralismo sindical.

Las centrales sindicales españolas de ideología socialista no admiten una inclusión —al menos no sin grandes reservas sobre su peculiaridad— en alguno de los dos modelos principales elaborados por Lyon-Caen, puesto que proclaman su vinculación a partidos políticos (UGT-PSOE; CS de CC. OO.-PCE; CSUT-PTE, y SU-ORT), aunque también pretenden afirmar su autonomía. Tal vinculación influye en forma decisiva en su organización interna y estrategias concretas (78). Con ello, ciertamente, se ve mermada la autonomía sindical, pero se fortalece el apoyo social de los correspondientes partidos políticos, a través de los cuales pueden acceder a los órganos legislativos cuando aquéllos cuentan con una representación parlamentaria.

Un caso verdaderamente paradigmático de representación de los sindicatos a través de un partido político es, sin duda, el del Partido Laboralista británico, que apareció en 1906, año de la *Charte d'Amiens*, en la cual el sindicalismo francés rehusaba toda vinculación con los partidos políticos, como una creación de los sindicatos, tras el acuerdo adoptado por el *Trade Unions Congress* en 1899 de constituir un órgano oficial de acción política de los sindicatos (79). Ello justifica la expresión de S. E. Finer (80) de que el Partido Laboralista es una emanación de los sindicatos, los cuales, además, suministran la mayor parte de la financiación a aquél. De otra parte, los miembros de origen sindical prevalecen en el partido en razón de nueve a cinco

---

(78) L. E. DE LA VILLA y C. PALOMEQUE: *Introducción a la economía del trabajo*, vol. I, Madrid, 1978, pág. 692. Sobre las nuevas centrales sindicales, véanse J. DE SILVA: *Informe urgente*, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1977; ALMENDRO MORCILLO y otros: *El sindicalismo de clase en España (1939-1977)*, Barcelona, 1978.

(79) Sobre esta vinculación, véanse M. ALONSO OLEA: *Las ideologías del sindicalismo*, cit., págs. 20 y sigs., y D. WEIS: *Politique, partis et syndicats dans l'entrepise*, cit., págs. 101-102.

(80) S. E. FINER: «I sindacati e lo stato liberal-democratico», cit., pág. 51.

sobre los miembros independientes, tienen una leve mayoría en el Comité Ejecutivo Nacional del partido y representan el 30 por 100 de los parlamentarios laboristas.

La influencia del sindicalismo británico no se hace presente, sin embargo, sólo a través del Partido Laborista, ya se encuentre en la oposición o asuma el ejecutivo, sino que también existen alrededor de seiscientos comités consultivos en los cuales los sindicatos y las centrales sindicales están presentes y donde tienen la oportunidad de pronunciarse sobre problemas económicos y sociales que afecten a la vida del país. Consultas a los sindicatos tienen lugar, de otra parte, tanto en la fase prelegislativa, como en la legislativa o decisoria y en la poslegislativa o de ejecución, hasta el punto que sobre la actuación de los ministros se ha dicho «que éstos no dan un paso sin consultar a los sindicatos» (81). Esta presencia en los procesos legislativos se ha llegado a considerar por los sindicatos británicos como verdadera expresión de una *democracia funcional*, llamada a complementar los mecanismos de la democracia parlamentaria; en esta línea, se ha llegado a considerar la verdadera causa del repudio por los sindicatos de la *Industrial Relations Act* de 1971 no tanto en su contenido como el procedimiento de su preparación y aprobación, fases en las cuales se prescindió del parecer de los sindicatos sobre los problemas abordados en aquella ley (82).

La forma de buscar un equilibrio entre los órganos oficiales que actúan el poder político y los sindicatos en Gran Bretaña — a través de la incorporación de éstos a uno de los grandes partidos políticos del país, y de las consultas por el Gobierno en los aspectos económicos y sociales de la política a desarrollar— se la considera por Finer (83) —con cierta jactancia— como la mejor estrategia «que puede seguir un Gobierno», reforzando su valoración considerándola una experiencia más positiva que la francesa, que sitúa al Gobierno como estructura puramente política en posesión de una fuerza coactiva, proyectada sobre la sociedad para la realización de intereses públicos con el carácter de *poder arbitral*. A la vista de la realidad se advierte, no

---

(81) S. E. FINER: «I sindacati...», cit., pág. 64. Ampliamente sobre el particular, A. W. J. THOMSON: «Trade Unions and the Corporate State in Britain», en *Industrial and Labor Relations Review* (Cornell University), vol. 33, 1979, núm. 1, págs. 36-54; analizando los canales más importantes de influencia sindical en las áreas económica, política y judicial-arbitral.

(82) D. WEIS: *Politique, partis...*, cit., págs. 102-103. Sobre el rechazo sindical de la *Industrial Relations Act* de 1971, véase M. MORÁN: *The Politics of Industrial Relations*, Londres, 1977, cit. por Weis en apoyo de la tesis que se recoge en el texto.

(83) S. E. FINER: «I sindacati e lo stato...», cit., pág. 64.

obstante, que tal afirmación envuelve una cierta dosis de presunción ante un modelo de coordinación que se ha mostrado particularmente frágil en los últimos tiempos, hasta el punto de originar el radicalismo de los sindicatos —expresado en el Congreso de octubre de 1978 del T. U. C.—, la caída del propio Gobierno Laborista y la consiguiente convocatoria de elecciones generales que han llevado al poder al Partido Conservador.

En verdad, la división y las tensiones que se plantean en el seno del T. U. C. ponen de manifiesto la dificultad de reducir a la unidad los intereses sindicales y de buscar su ensamblaje con los intereses públicos por vías voluntarias en coyunturas de carácter crítico. A la postre, la limitada capacidad arbitral del partido-sindicato en el poder ante situaciones de conflicto, lleva a la búsqueda de soluciones políticas capaces de realizar el interés público por encima de los intereses de un sector de la población; y ello sólo lo pueden alcanzar los órganos constitucionales que expresan la voluntad popular mayoritaria a través de los propios instrumentos de la democracia representativa.

La concurrencia de partidos de clase y sindicatos en el campo político ha puesto de actualidad la necesidad de replantear en un nivel teórico el papel de unos y otros. Con frecuencia, se refleja como una situación de hecho —con matices distintos según los países, pero que, pese a ello, incluye un dato común con el que hay que contar— la quiebra de la tradicional separación de funciones entre los partidos y los sindicatos según una divisoria convencional: los primeros transmiten a los poderes públicos las demandas políticas, mientras que los segundos actúan frente a las empresas las de carácter económico. Pero esta distribución de papeles es descriptiva, ciertamente, de sólo una parte de realidad, porque los sindicatos y las organizaciones empresariales también influyen en el campo político como grupos de intereses, si bien de forma distinta, como ya se ha señalado, al atribuirse el sindicalismo político una función transformadora de la sociedad que —incentivada por la capacidad de coacción de la huelga— le sitúa en condiciones de concurrencia con el ejercicio de los poderes políticos del Estado.

En cualquier tipo de sindicalismo, no obstante, la distinción tradicional se pone en tela de juicio, porque la política económica del Estado afecta a las empresas y a los trabajadores, y la definición del interés general en ese terreno afecta a las organizaciones representativas de unos y otros. Desde esta perspectiva, se admite en los momentos presentes sin discusión la licitud de emplear medios políticos en apoyo de objetivos económicos y profesionales. Sin embargo, no se puede afirmar sin antes distinguir y delimitar los supuestos de licitud de utilizar medios sindicales para la consecución de objetivos políticos y, en concreto, de la negociación colectiva y de la huelga, que

son los instrumentos típicos de la acción sindical. El hecho de que la separación entre lo profesional y lo político se haya podido considerar en ciertos supuestos como formal, artificiosa y falsa, aun contando con el hecho de que la llamada de los sindicatos para la puesta en práctica de la política económica y para la definición —a la postre— del interés general suponga ya para aquéllos (84) una toma de postura política, tales incursiones en el campo del interés público no implican una legitimación jurídica del poder sindical como poder político, ni la posibilidad de actuar en este terreno con los medios profesionales típicos.

Ahora bien, en el terreno de los hechos se ha producido, en algunos países europeos especialmente, una verdadera irrupción del sindicalismo en el campo de la política, combinando para ello sus acciones con los partidos situados a la izquierda del espectro político. Esto ha supuesto para los sindicatos llegar a ocupar un espacio político como cuasi-partidos, a extramuros del sistema constitucional, justificándose esta ampliación de su papel en la crisis o incapacidad de los partidos políticos para realizar una verdadera mediación de las demandas sindicales en los cambios operados en las estructuras económicas, en la debilidad de las instituciones representativas, etc., y no siendo ajena a esta justificación la actitud de apoyo manifestada por un amplio sector de sociólogos y juristas (85).

En síntesis, lo que se cuestiona con estas solicitudes de transformación del movimiento sindical desde una perspectiva revolucionaria —como no se deja de reconocer por S. Mallet (86)— es la posibilidad de subsistencia de un *sindicalismo de participación conflictual*, que vive de la institucionalización del conflicto y sólo aceptaba postular reivindicaciones que pudieran integrarse por el sistema. Desde esta perspectiva de la acción sindical, la preocupación de transformar las estructuras del sistema económico se transmitían, principalmente, a los partidos políticos de clase; pero éstos se negaban a asumir las responsabilidades de administración de la economía por carecer del poder. Las alternativas propuestas por estas nuevas tendencias sindicalistas se sitúan, sin embargo, tanto en el terreno económico profesional como estrictamente político, instrumentando para ello a los sindicatos como organizaciones de masas para cambiar la legislación laboral, el contenido de las reivindicaciones y poner en práctica un control obrero en la gestión de la empresa (87); pero también, distanciándose de los partidos políticos para contratar conquistas

(84) G. LYON-CAEN: *Syndicats et partis politiques*, cit., pág. 77.

(85) S. FOIS: *Sindacati e sistema politico*, cit., págs. 9 y 113.

(86) *Op. cit.*, pág. 21.

(87) S. MALLET: *Op. et loc. cit.*, y L. TOMASETTA: *Participación y autogestión*, trad. cast., Buenos Aires, 1975, págs. 135-139.

inmediatas, desarrollar una acción que incida sobre todo el abanico de instituciones políticas mediante una participación activa de las masas (88).

En definitiva, puede decirse como colofón que la participación en el poder político de los sindicatos a través de los partidos no satisface a aquéllos en igual medida en los distintos modelos existentes en el marco europeo; que el acomodo del sindicalismo en el sistema económico y político es diferente según los países, dándose un considerable grado de integración en los Países Escandinavos y Alemania Federal, mientras que los sindicalismos de los países latinos afirman el poder político de las organizaciones sindicales con un diferenciado grado de autonomía respecto a los partidos de clase, que contestan el sistema político y económico en el cual desarrollan su acción. Características muy singulares reviste el modelo británico de participación sindical a través del Partido Laborista, que si bien presenta ventajas indiscutibles, es lo cierto que la excesiva influencia sindical genera conflictos graves entre las demandas sindicales inmediatas y el ejercicio de la función de gobierno por aquel partido para la consecución del interés general y la realización de las reformas posibles.

#### b) *Los consejos económico-sociales*

Una forma utilizada con proliferación para incorporar al proceso del poder los intereses económico-sociales ha sido la constitución de Consejos económicos. Aunque sus orígenes se lleven hasta el Consejo Económico creado por Bismark en 1880 para neutralizar el Parlamento, los actuales Consejos responden, casi en su mayoría, al carácter que tuvo el previsto en el artículo 165 de la Constitución Weimar, tras su desarrollo por la Ordenanza de 4 de mayo de 1920: el de órgano consultivo; quedando así truncadas las previsiones sociales de aquella Constitución, que preveía como sustento del Consejo Económico los consejos obreros en las empresas y en el nivel regional (89). El mal recuerdo de las experiencias corporativas bajo los regi-

---

(88) P. INGRAO: «La nueva frontera del sindicato», en *Las masas y el poder*, trad. cast., Barcelona, 1978, págs. 125-131, espec. Una concepción más limitada de la función política de los sindicatos, tras la constatación de la pretendida quiebra de la división de funciones entre aquéllos y los partidos, en R. DEPPE, R. HERDIN y D. HOSS: «The Relationship between Trade Union Action and Political Parties», en *The Resurgence of Class conflict in Western Europe since 1968*, edit. por C. Crouch y A. Pizzorno, vol. II (*Comparative Analyses*), Londres, 1978, págs. 177-196.

(89) La bibliografía sobre los consejos económicos es amplísima. Un buen resumen recoge el trabajo de J. ESTEBAN, ya citado, págs. 59-64.

Más recientemente, G. C. PERONE: *Partecipazione del Sindacato alle funzione pubbliche*, Padova, 1972, págs. 103-155; S. FOIS: *Sindacato e sistema politico*, cit., pá-

menes fascistas y autoritarios explica que después de la segunda guerra mundial se viera muy mermado el interés por instrumentar una verdadera representación funcional a través de consejos económicos y que el sindicalismo mirara con prevención los proyectos institucionales de representación en el Estado, en la medida en que esta aproximación a los órganos oficiales de expresión del poder podía significar su integración en el Estado (90) en perjuicio de la autonomía sindical.

Desde otra perspectiva, el proyecto de racionalizar la realidad pluralista a través de los consejos choca con obstáculos de carácter estructural en nuestras sociedades industriales sometidas a un acelerado ritmo de desarrollo, ya que se hace difícil determinar con cierta fijeza qué grupo y qué intereses deben estar representados en aquellos organismos, atendiendo a los cambios que se producen en la sociedad y a las funciones configuradoras del Estado sobre unas cambiantes realidades socioeconómicas (91). En este sentido, se ha constatado la rigidez que supone para tales consejos, frente a los órganos parlamentarios, el no disponer de un regulador análogo al sufragio universal, aunque lo que se busque con aquéllos sea complementar las instituciones de la democracia parlamentaria con la presencia de grupos y élites sociales que tengan un peso reconocido en el funcionamiento de la sociedad y en el sistema económico, con el fin de corregir un déficit de legitimación para hacer frente a conflictos y desequilibrios.

No todos los Consejos Económicos tienen, sin embargo, las mismas funciones. Hay que distinguir al respecto (92) entre aquellos organismos que tienen una base representativa y desarrollan funciones consultivas para el Parlamento y el Ejecutivo o, incluso, que tienen reconocidas iniciativas para presentar proyectos de Ley en ciertas materias (como es el caso de Italia), y aquellos otros —mucho más numerosos en la realidad— que están compuestos por expertos en materia económica y social, y a los cuales se recurre por el Gobierno o algún miembro del mismo para recabar su parecer sobre cuestiones de cierta trascendencia. Obviamente, el peso de la función de estos

---

ginas 74-80, y A. BOCKEL: *La participation des syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat*, París, 1965.

(90) M. ALONSO GARCÍA: «El sindicato y su integración en el Estado», en RPS, núm. 5, 1955, págs. 27-64.

(91) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado*, cit., págs. 125-126.

(92) E. LIMONER: *Etude sur les Conseils Economiques dans les différents pays du monde*, Ginebra, 1932, págs. 7 y sigs.; J. ESTEBAN: *La representación de intereses*, cit., págs. 62 y sigs., e INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL (Ministerio de Trabajo): *Los Consejos Económicos y Sociales en Alemania (R. F.), Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Reino Unido, ONU, CEE, CECA y Benelux*, Madrid, 1977.

últimos es más reducida, y no puede considerarse que con ellos se llegue a crear una complementaria instancia legitimada en la actuación del Estado sobre materia de política social y económica, sino —más ajustadamente— la posibilidad de contar con una información técnica precisa como antecedente de tal política, que los Gobiernos o Parlamentos pueden o no tener en cuenta. En este sentido, la labor del Consejo Social y Económico holandés, que tiene rango constitucional de 1950, se menciona frecuentemente como ejemplo de buen funcionamiento; sin embargo, en la mayoría de los países los informes elaborados, aun reconociéndosele su valor y calidad, no tienen una influencia eficaz en el proceso legislativo (93).

El balance que se ha hecho de los consejos económicos como fórmula capaz de aportar una solución a la representación de intereses en el Estado, es abrumadoramente negativa, porque su intervención en la iniciativa y promoción de normas económico-sociales carece de relevancia práctica, no considerándose además —en la mayoría de los casos— satisfactorios los criterios de representación ni de incorporación de los sindicatos y organizaciones empresariales a los mencionados organismos (94).

Del escaso relieve práctico del Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) de Italia es ilustrativa la repulsa de que ha sido objeto en los últimos tiempos, calificándolo de organismo inútil (95), pese a ser entre los existentes uno de los que tiene reconocidas funciones más cualificadas: consultivas de las Cámaras, del Gobierno y de las regiones; poderes de iniciativa legislativa; funciones relativas a su participación en la elaboración de la legislación económica y social. Sin embargo, aparte de que en Italia este organismo se haya marginado por los sindicatos —por reconocérsele en el mismo un papel de menor resonancia a aquel otro que han venido desempeñando en la realidad como poder político capaz de incidir en la determinación del «indirizzo» político y legislativo de manera más libre y directa—, vale la pena reparar en una aguda consideración de Mengoni (96) en relación

(93) J. ESTEBAN: *Op. cit.*, págs. 63-64, y en especial n. 74.

(94) S. FOIS: *Sindacati e sistema politico*, cit., pág. 76, y G. C. PERONE: *Partecipazione del sindacato*, cit., págs. 106-109.

(95) G. GIUGNI: «L'innovazione nella politiche istituzionali del sindacato», en *Sindacato e sistema democratico*, cit., pág. 120, y F. SANTORO-PASSARELLI: «Sulla posizione dei sindacati nello Stato», cit., pág. 283.

(96) «La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato», en *Revista delle Società*, 1971, pág. 19. Sobre esta observación, FOIS plantea doctrinalmente alternativas que reconoce no tienen fundamentación constitucional; véase *Sindacati e sistema politico*, cit., págs. 79 y 85 y sigs. y H. NJAIM: «La regulación constitucional de los grupos de presión: La crisis de los consejos económicos ilustrada por el caso venezolano», en *Politeia*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, núm. 4, 1975, págs. 87-108.

con esta forma de presencia sindical, y que se verifica también en otros modelos sindicales con perfiles muy parecidos. En concreto, los sindicatos manifiestan una difusa, pero real resistencia a aceptar «la regla mayoritaria en la participación en un órgano colegiado cualquiera que sea», mirando con desconfianza aquellas formas de participación «en órganos en los cuales los representantes por ellos designados son llamados a deliberar con representantes de otros grupos y del Poder público, y se encuentran, por tanto, en condición de minorías». Esta «alergia» del sindicato al principio de la mayoría es fruto, en buena parte, tanto de un sentido de defensa de su autonomía con relación a la actividad política concreta, como del potencial de presión que sabe puede ejercer mediante su actuación directa frente al Poder público instrumentando políticamente la negociación colectiva y la huelga.

Los consejos económicos, junto con otros tipos de organismos (97), han jugado un papel relevante, pese a lo expuesto, en la elaboración de las leyes planificadoras. Y justamente en esta actividad planificadora de la economía prevé la Constitución española de 1978 la creación de un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley, y que será un instrumento del Gobierno para elaborar éste «los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales empresariales y económicas».

De la escueta referencia que se hace a este Consejo para la planificación económica, parecen deducirse dos rasgos del mayor interés: la representación de intereses profesionales y económicos que en aquél se integre tendrá unas funciones de «asesoramiento y colaboración» para la elaboración del proyecto del plan, expresiones cuyo alcance puede minimizarse en la práctica, pero pueden significar también que en el seno del Consejo se desarrolle una verdadera negociación; de otra parte, la referencia directa a los sindicatos y otras organizaciones empresariales y económicas parece querer destacar el carácter representativo, y no meramente técnico, de la presencia de tales formaciones representativas de intereses profesionales y económicos, característica relevante en punto a configurar tal organismo como una instancia de representación funcional que permita a aquellas organizaciones acceder

---

(97) Sobre las Comisiones del Plan francés, véanse, resumidamente, J. ESTEBAN: *La representación de intereses*, cit., págs. 65-66; J. DELORS: «Planifications et réalités syndicales», en *Droit Social*, 1965, págs. 154-160; F. OULES: *Democracia y planificación económica*, Madrid, 1971. Con referencia a Italia, fundamentalmente A. PREDIERI: *Pianificazione e Costituzione*, Milán, 1963. Una panorámica general en L. SÁNCHEZ AGESTA: *La antitesis del desarrollo. Constitución, desarrollo, planificación*, Madrid, 1976, págs. 227-246.

a una colaboración con el Poder público para la elaboración de los planes económicos.

Recientemente se ha querido encuadrar los consejos económicosociales y las estructuras participativas creadas para la planificación y para la acción concertada como expresiones de un corporativismo liberal de signo político. «Con ello, señalan U. Von Alemann y R. G. Heinze (98), se hace una muy clara remisión a la tradición estamental, ya que se establece una representación funcional de grupos socioeconómicos junto y/o en lugar de una representación regional por medio de parlamentarios elegidos por sufragio universal como rasgo característico fundamental del corporativismo nuevo». En el supuesto regulado en el artículo 131.2 de la Constitución, el asesoramiento y la colaboración con el Gobierno de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas está previsto tenga lugar en el Consejo que a tal fin se crea para la elaboración de los proyectos de planificación; sin embargo, no se prevé una presencia en tal organismo de representantes de las Comunidades Autónomas, aunque los planes elaborados habrán de serlo «de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas» por éstas, expresión de la cual —al menos en cierto aspecto— parece deducirse una vinculación para el Gobierno en cuanto a los medios y objetivos.

Se ha puesto de manifiesto también que estas nuevas formas de participación orientadas hacia los grupos de interés han significado en algunos países (así, en concreto, en Alemania Federal) un aumento de nuevas exigencias de participación individual, directa, lo que se presenta como una muestra del avance de las exigencias de participación ante las fórmulas de participación organizada de los grupos (99). Esta tendencia puede llegar a plantearse con términos similares en España al amparo del artículo 12.1 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Ciertamente, la limitación impuesta en cuanto a las condiciones de los representantes puede traducirse en que la participación individual lo sea en muchos casos de asociaciones en las que se organizan grupos de interés para proyectar su participación política en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

---

(98) «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?», cit., pág. 152. Como ha puesto de manifiesto CH. W. ANDERSON: *Political desing and the Representation of interests*: «Corporativismo es el término que se ha de aplicar con propiedad a la representación estructurada de intereses profesionales en el proceso de formulación de medidas políticas», en *Comparative Political Studies*, 10, 1977, págs. 127-152. Citado por U. VON ALEMANN y R. G. HEIZE: *Op. et loc. cit.*

(99) Cfr. U. VON ALEMANN y R. G. HEIZE: *Op. cit.*, pág. 153.

c) *Las comisiones consultivas de representaciones sindicales y empresariales*

Se ha llegado a estimar como la forma más generalizada y provista de cierta institucionalización para la representación de intereses en nuestros días (100) la constituida por la multitud de comités consultivos instalados en la Administración para intervenir en la preparación de los proyectos legislativos o proceder al desarrollo de las normas legales. La colaboración de los grupos de intereses con la Administración se justifica tanto en la necesidad de un diálogo, para que la normativa estatal responda a unas necesidades reales y se concrete a planteamientos y soluciones acordadas por los propios grupos, como en la conveniencia del Estado de contar con unos equipos de técnicos y expertos que los grupos de interés poseen, ya que «ni la burocracia ministerial mejor preparada puede conocer los detalles técnicos necesarios para la regulación de una compleja sociedad tecnológica» (101). Ciertamente, el sistema de comisiones ofrece mayor flexibilidad que los consejos parparlamentarios, pero en ocasiones pueden obstaculizar la rapidez de la legislación —condición de su eficacia en muchos casos— y también llegar, incluso, a bloquear la actividad parlamentaria (102).

Como ejemplo relevante de esta forma de coordinación de la actividad estatal con los grupos de interés destaca el de las Comisiones Reales suecas para la preparación de los proyectos de ley, integradas por miembros nombrados por el Gobierno en atención con su interés en la materia a regular; también en Gran Bretaña el número de estas comisiones consultivas es muy notable y los sindicatos —como ya se expresaba— tienen entrada en gran número de ellas. En el caso de Suiza, la presencia de estas comisiones está institucionalizada para la ejecución de los preceptos económicos de la Constitución. Sin embargo, la experiencia más firme y significativa es la que nos brinda Austria, cuya fórmula política ha llegado a calificarse de «Estado cameral» (*Kammerstaat*), esto es, «como un Estado de Cámaras o de asocia-

---

(110) J. RIVERO: «Syndicalisme et pouvoir démocratique», en *Droit Social*, 1965, págs. 166-173, y J. ESTEBAN: «La representación de intereses y su institucionalización», cit., págs. 64 y 437-441.

(101) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., pág. 437.

(102) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones*, cit., pág. 126. Una visión de conjunto en el panorama europeo, en R. BLANPAIN: «Tripartite consultation at the national level in Denmark, Germany, France, Great-Britain and The Netherlands (A Comparative view)», en *Rivista di Diritto Internazionale e Comparato del Lavoro*, XVIII (nuova serie), núms. 1-2, 1978, págs. 174-186.

ciones de interés, y su orden económico con una *economía de asociaciones* (103).

Por lo que se refiere a la participación de los sindicatos en este tipo de comisiones consultivas, el problema real que se presenta, como señala Finer (104), es que aquéllos no siempre tienen las ideas claras sobre lo que quieren; esto es, carecen de ideas que —en una visión a corto plazo— puedan conciliarse con las estructuras sociales y políticas establecidas.

Una valoración de conjunto de esta forma de coordinación del Estado con los grupos de interés, exige ciertas precauciones: en primer lugar, no puede afirmarse que en su conjunto se trate de una representación de interés particularizada y a nivel administrativo, no político (105). En sentido contrario se ha visto en estos organismos consultivos «una variante sociopolítica de la teoría del corporativismo», que guarda relación con el debate sobre la *consociational democracy* en algunos Estados europeos (Holanda, Austria, Rusia y Escandinavia) (106). En esta línea se ha puesto de manifiesto que el pluralismo en estado puro «no se ha dado nunca en la realidad, y que también el corporativismo es un concepto gradualista» (107). Por lo demás, es cierta la constatación de que estos organismos consultivos han surgido como «respuestas reactivas ante situaciones, necesidades y problemas contingentes específicos», lo que hace de esta forma de coordinación entre las funciones del Estado y la representación funcional un mosaico de soluciones parciales que no ofrece, en principio, ninguna garantía al proceso de factorialización del Estado, es decir, a la pérdida de su cohesión interna y, correlativamente a ello, al desarrollo de una complejidad estatal no controlada (108).

(103) Véase en M. GARCÍA PELAYO: *Op. cit.*, pág. 128: «Las Cámaras son Corporaciones de Derecho público cuya afiliación es obligatoria para las personas físicas o jurídicas que ejerzan ciertas profesiones, y entre cuyas funciones se encuentran las de servir de órgano intermedio entre la Administración pública y los sectores económicos, función que incluye la de participar en los órganos de dirección económica y presentar a los órganos legislativos y gubernamentales sugerencias articuladas de regulación jurídica». De otra parte, el acoplamiento entre las Cámaras y los órganos constitucionales se acentúa «en cuanto que los partidos incluyen en sus listas electorales a dirigentes de las Cámaras y precisamente en su carácter de tales, con lo cual éstas logran tener sus representantes efectivos en el Parlamento.» Véase, con importantes precisiones, *Op. et loc. cit.*, así como la referencia bibliográfica sobre el tratamiento doctrinal de este sistema.

(104) «I sindacati e lo Stato liberal-democratico», cit., pág. 65.

(105) J. ESTEBAN: «La representación de intereses y su institucionalización», cit., pág. 65.

(106) U. VON ALEMANN y R. G. HEIZE: «¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?», cit., págs. 154-155 y bibliografía citada.

(107) U. VON ALEMANN y R. G. HEIZE: *Op. et loc. cit.*

(108) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones*, cit., pág. 127.

d) *Audiencias y negociaciones del Gobierno con representantes  
sindicales y empresariales*

La llamada «representación de intereses negociada» es una modalidad flexible de colaboración entre el Gobierno y los grupos de interés que ha obtenido un reconocimiento creciente en las democracias pluralistas, sobre todo tras finalizar la segunda guerra mundial, modalidad que se distingue tanto de la consulta institucionalizada a través de comisiones, a la cual nos referíamos, como de la acción informal de presión de los grupos de interés sobre el poder público (109).

En un primer momento, se impone —sobre todo por lo que a los sindicatos se refiere— la consulta del Gobierno a las organizaciones sindicales para recabar su parecer sobre medidas de política económica y social. De esta manera, y por lo que a Francia se refiere, ha puesto de manifiesto Jean Rivero (110), *le syndicat est appelé a donner des avis, il n'est pas à proprement parler associé au pouvoir de décision en ce sens que la décision n'est pas partagée; elle reste le droit du souverain, le droit du pouvoir politique*. De otra parte, la función consultiva quedaba limitada al ámbito de las cuestiones relativas a la política económica y social, aunque tal distinción ya se contemplara como difícil de realizar en la materia (111).

Sin embargo, a partir de 1946 en Francia —en Italia esta aproximación se retrasa, y cuando se produce tiene un signo distinto (112)— la consulta cambia de forma y se amplía en su contenido a la vista de la planificación. Concretamente, la política económica concertada «es una nueva forma de consulta, *non plus le monologue du consulté, mais le dialogue entre consulté et consultant; c'est la recherche d'une élaboration commune* (113). En la consulta a los sindicatos y a las organizaciones empresariales, el Estado aparece *comme l'une d'entre-eux*; juntos, cambian informaciones y puntos de vista, discuten, tratan de deducir unas premisas sobre las cuales ponerse de acuerdo y a partir de las cuales la decisión que adopte la Administración pueda vincular a las tres partes. Tal decisión, por lo demás, va acompañada de una motivación, y cuando aquella aparece como un arbitraje del poder la justifica-

(109) J. ESTEBAN: «La representación de intereses y su institucionalización», cit., págs. 66-68, y P. DURAND: *La participation de travailleurs a l'organisation de la vie économique et sociale en France*, Luxemburgo, 1962, pág. 34.

(110) «Syndicalisme et pouvoir démocratique», cit., pág. 168.

(111) J. RIVERO: *Op. et loc. cit.*, y J. D. REYNAND: *Les Syndicats en France*, París, 1963, pág. 236.

(112) A. PIZZORNO: «I sindacati nel sistema politico italiano», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, XXI, 1971, págs. 1510-1533, espec.

(113) J. RIVERO: *Op. cit.*, pág. 169.

ción de la solución adoptada tiene la mayor importancia. En cualquier caso, lo cierto es que la consulta puede penetrar en el terreno de la negociación, convirtiéndose en una forma de instrumentar la política económica a través de mutuas transacciones, todo lo cual resulta difícil de clasificar para el jurista (114).

## 2. *El sistema político y los sindicatos en Italia*

La dialéctica Estado-sindicatos en Italia ha evolucionado a partir de la década de 1960 en el sentido de afirmarse en la realidad de los hechos la existencia de un poder político sindical. Una parte de la doctrina jurídica —fundamentalmente, constitucionalistas y laboristas— ha intentado encontrar una coherencia y explicación de la hipertrofia del poder de los sindicatos en las mismas normas constitucionales, para justificar la existencia de un sistema político que apuntaba hacia lo que se ha llamado el Estado sindical, el pansindicalismo o la función de suplencia sindical. Fue, sin embargo, a partir del otoño de 1969 cuando se advirtió un verdadero *crescendo* de la acción sindical en las funciones más propiamente públicas, condicionando la función del *indirizzo politico* y del *indirizzo legislativo* (115).

Hasta alcanzar esta nueva dimensión funcional, los sindicatos fueron progresando hacia la toma de posiciones de poder en las empresas y en la vida pública, afirmando su autonomía respecto a los partidos políticos. De una parte, convergían desde el pluralismo a una unidad en la acción para reforzar la negociación colectiva y definir como objetivos de las reivindicaciones además de los temas relativos a salarios y jornada, y de aquellos otros que inciden sobre las condiciones de trabajo (ritmos de trabajo, seguridad e higiene, determinación de las tareas, etc.), que se inscriben entre las materias tradicionales —a nuevos contenidos negociales referidos a las relaciones entre los mismos trabajadores (carácter igualitario o diferenciado de las reivindicaciones: en materia salarial, en el tratamiento normativo entre los operarios y los empleados..., etc.), y también a otros conectados al control sobre la or-

(114) J. RIVERO: *Op. et loc. cit.*, y P. DURAND: *Op. et loc. cit.*

(115) F. SANTORO-PASSARELLI: *La posizione attuale dei sindacati professionali in Italia*, págs. 285-287. Ampliamente en U. ROMAGNOLI y T. TREU: *I sindacati in Italia: Storia di una strategia (1945-1976)*, Bolonia, 1977; VARIOS AUTORES: *Sindacato e sistema democratico, a cura del Centro Studi CISL*, Bolonia, 1975, cit. por G. COUFFIGNAL: *Les syndicats italiens et la politique (Méthodes de lutte, structures, strategies, de 1945 a nos jours)*, Grenoble, 1978, págs. 231-264, especialmente, donde se analiza el papel del sindicato como actor del sistema político.

ganización del trabajo (116). De otra parte, las organizaciones sindicales fueron estableciendo «incompatibilidades» entre los cargos sindicales y determinados cargos en los partidos políticos, en los órganos parlamentarios y en las asambleas locales, como forma de testimoniar la autonomía de la acción sindical (117).

A finales de la década de 1960, un conjunto de factores concurrentes determinan un giro en la acción sindical: el advenimiento de la crisis comienza a nivel mundial, y la agravación de la ya padecida por Italia, el presunto agotamiento de la fórmula política del centro-izquierda y del modelo de desarrollo económico llevan a los sindicatos, continuando en su esfuerzo por distinguirse de los partidos, a superar las luchas por las reivindicaciones sectoriales, incidiendo su acción sobre los poderes públicos para potenciar reformas políticas en el más amplio sentido. No interesaba sólo la economía, sino también la política estricta en sus diversas esferas: la sanidad, la vivienda, la reforma tributaria, los transportes, las escuelas, el desarrollo regional, etc., y en cierto momento también la política exterior. En el programa del movimiento sindical, se constataba durante el curso de la experiencia (118), todas las grandes reformas (las ya realizadas, las que estaban en curso de realización y las futuras) debían pasar por el cauce de la consulta de los sindicatos, consulta que llegaba a ser una «condición en el plano sustancial». Desde una perspectiva institucional, estas intervenciones de los sindicatos se caracterizaban por llevarse a cabo a través de una participación informal en la actividad de los poderes públicos: encuentros a tres, encuentros a dos, encuentro con el Gobierno o con el Parlamento, hasta el punto que en la vida política italiana llegaban a ser una práctica normalizada estos encuentros (119).

La afirmación de un poder político sustancial de los sindicatos se apoyaba en las nuevas características que revestía la negociación colectiva sindical y en la instrumentación de la huelga política (en cuanto a sus destinatarios y en cuanto a sus efectos), que se pretendían legitimar como verdadera potestad o como derecho público subjetivo en base a los artículos 1.º y 3.º, 2, de la Constitución, considerando a esta última bien como un medio sancionatorio de las disposiciones gubernamentales, bien como una forma de «derecho de resistencia colectiva», que se resuelve en una forma de participar

---

(116) A. PIZZORNO: «I sindacati nel sistema politico», cit., págs. 1536-1539, especialmente.

(117) P. INGRAO: *La nueva frontera del sindicato*, cit., págs. 121-122.

(118) F. SANTORO-PASSARELLI: *Op. cit.*, pág. 286.

(119) Sobre estas intervenciones, S. FOIS: *Sindacati e sistema politico*, cit., páginas 30-31 y bibliografía citada.

en las opciones del Gobierno y del Estado o —incluso— como modalidad de «ejercicio de la soberanía popular».

Una consecuencia primera de este fenómeno de penetración del sindicato en la esfera política ha sido el que llegara a ocupar el espacio de los partidos políticos, llegándose a expresar en la literatura jurídico-política la tendencia a la superación de los partidos, en una polémica «contra las instituciones» en la cual primaban las corrientes «pansindicalistas». Sin embargo, estas «exaltaciones mitológicas» han encontrado un duro reproche incluso en representantes autorizados de la izquierda y de los sindicatos (120) a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Ciertamente, aunque la valoración sea dura, hay que rendirse a la constatación cierta de que el «pansindicalismo» ha sido alentado «por ideologías superficiales mediante las cuales se cayó en la ilusión de que era posible deshacerse del tema de la democracia política y del Estado», favoreciendo «un uso distorsionado del sindicato» (121), que ha incidido sobre el sistema constitucional italiano «contribuyendo a ponerlo en crisis o, más ampliamente, contribuyendo a acentuar la crisis existente» (122).

Desde una perspectiva jurídico-política, el intento de una parte de la doctrina científica italiana de legitimar la existencia de un poder político del sindicato en concurrencia con el del Estado, presenta múltiples quiebras, cuyo examen no procede en este momento (123). Sin embargo, si la acción política del sindicato llegara a estabilizarse, resultaría que el sistema político no respondería al modelo de un Estado parlamentario diseñado en la Constitución, sino al de un nuevo estado sindical, ya que el principal centro de poder estaría entonces situado en los sindicatos (124).

### 3. *La participación política sindical en el marco constitucional español*

La exposición precedente tiene como objetivo de referencia determinar las formas de participación política de las representaciones funcionales (sin-

---

(120) P. INGRAO: *Op. cit.*, pág. 123. Una toma de postura de Luciano Lama, Secretario General de la CGIL, en *Intervista sul sindacato*, Roma-Bari, 1976, traducida al castellano con el título *Sobre el sindicato (Entrevista de Massimo Riva)*, Barcelona, 1978, págs. 119-120 y 124-126 espec.

(121) P. INGRAO: *Op. et loc. cit.*

(122) S. FOIS: *Op. cit.*, pág. 112.

(123) Ampliamente en S. FOIS: *Op. cit.*, págs. 93-112.

(124) F. SANTORO-PASSARELLI: *Op. cit.*, pág. 288.

dicales y empresariales) que se adecúan y guardan una correspondencia estructural con el sistema político y el modelo de sindicalismo introducido por la Constitución española de 1978. Para ello, se ha situado a los sindicatos y a las organizaciones empresariales en el contexto institucional de las democracias pluralistas de signo liberal, resaltando los procesos de penetración del principio democrático en las esferas social y económica e identificando las peculiaridades y diferencias de ambos tipos de formaciones sociales como grupos de intereses económicos (art. 7.º de la C. E.).

En un esfuerzo de síntesis trataremos de rematar el análisis de la temática haciendo unas señalizaciones sumarias que destaquen los núcleos problemáticos más relevantes en punto a establecer las conexiones entre el sistema político y la autonomía sindical en el ordenamiento constitucional español, siendo conscientes, no obstante, de que el enunciado de tales conexiones sólo es un punto de partida —con el valor, por tanto, de hipótesis de trabajo— para investigaciones jurídico-políticas que puedan llevarse a cabo en el futuro. Tales señalizaciones se agrupan en torno a las tres cuestiones siguientes, fundamentalmente: a) Sobre la dialéctica Estado-sindicatos y la hipotética configuración de un poder político-sindical; b) Sobre las formas de participación en funciones públicas de las representaciones sindicales y económicas previstas en el diseño constitucional, y c) Sobre las alternativas a disposición de las centrales sindicales españolas con representación parlamentaria para proyectarse sobre el aparato político del Estado.

a) El movimiento sindical no sólo es un instrumento para la contratación de condiciones de trabajo, sino también para la promoción de los trabajadores. Al lado de una programación general por el Estado de los objetivos políticos y de los medios aplicables para introducir en la sociedad, a través del ordenamiento jurídico, una mayor libertad, justicia e igualdad, los sindicatos de trabajadores plantean reivindicaciones económicas y reformas sociales que pretenden se materialicen de inmediato, porque desde su óptica tienen un carácter prioritario. En unas sociedades en las cuales no se puede eliminar el conflicto de clases, las aspiraciones de los trabajadores, expresadas por el cauce sindical de manera principal, se plantean como exigencias que quieren alcanzar el título de verdaderos derechos. El carácter de organizaciones de masas de los sindicatos y el instrumento de presión privilegiado de que disponen —la huelga— les da una particular fuerza para imponer sus demandas. Esta es, en cualquier caso, la situación de partida en cualquier tipo de sociedad industrial bajo un régimen de democracia pluralista. Que los sindicatos acepten el sistema capitalista o lo repudien, que puedan adoptar una actitud transigente o intransigente respecto a ese sistema económico y en sus relaciones con el Estado, depende de

un conjunto de factores que se amalgaman en la síntesis que constituye cada sistema de relaciones industriales.

Esta relación dialéctica entre el Estado y los sindicatos es necesaria; lo es para que el primero cuente con un factor de crítica y contraste, articule su política de acuerdo con un orden de auténticas prioridades y en el ejercicio de su poder arbitral se reflejen los principios que presiden el ordenamiento constitucional; y también es necesaria para que los sindicatos no se sitúen en un plano puramente ejecutivo y subalterno, como instrumentos de la política del Estado, ni, en otra dirección, caigan en la tentación de apoderarse del Estado y dejen de ser verdaderos sindicatos, abandonando la defensa de los intereses de los trabajadores por la realización del interés general.

A la vista de estas consideraciones hay que dimensionar la función de los sindicatos de «contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7.º C. E.), así como el reconocimiento de la libertad sindical, del derecho a la huelga (art. 28) y a la negociación colectiva laboral y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37).

No es coherente con nuestro planteamiento constitucional, careciendo de base jurídica formal, cualquier intento de construcción de un poder político autónomo del sindicato para la configuración de las realidades sociopolíticas. Además de las razones jurídico-políticas que se han podido dar desde otros ordenamientos cercanos al nuestro (125), en la Constitución española de 1978 faltan los preceptos que puedan prestar un mínimo apoyo a tal intento, existiendo, en sentido contrario, los que afirman con toda claridad el carácter supremo de los poderes políticos del Estado y la primacía del interés general (art. 1.º, 2; 9.º, 1; 66; 99; 128; 153, etc.). De otra parte, difícilmente pueda hacerse una lectura del artículo 9.º, 2 —que contiene la repetidamente invocada «cláusula de democratización» de la que se pueda deducir la atribución a los trabajadores de unas potestades políticas en régimen de ejercicio soberano— por dos razones principales: a) Porque el «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», es una función que corresponde a los poderes públicos, no siendo, por consiguiente, un objetivo alcanzable de forma autónoma por un sector social a través de las organizaciones representativas de sus intereses, no estando tampoco a disposición del Estado el reconocimiento de poderes políticos en sentido originario a los sindicatos, a través de una legislación de apoyo, en régimen de ejercicio soberano; y b) De otra parte,

(125) S. FOTS: *Op. cit.*, págs. 14 y sigs.

el artículo 9.º, 2, no se refiere en su letra a los trabajadores —a diferencia del artículo 3.º, 2, de la Constitución italiana—, lo que impide poner en relación este precepto con el reconocimiento del «derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses» (art. 28.2) y con el derecho a la negociación colectiva laboral (art. 37.1), instrumentos ambos en los que se pretende basar la hipotética atribución de poderes políticos originarios, ya que, en tal caso, se afirmarí­a una manifiesta discriminación ante la ley, privilegiando la condición de trabajador, lo que estaría en contradicción no sólo con los principios de un Estado de Derecho, sino también, de manera directa, con el artículo 14 de la propia Constitución.

De todo lo expuesto se sigue que en el marco constitucional español no hay base para conferir al poder sindical el alcance de poder político. Si los sindicatos, en uso de la libertad sindical, influyen en el curso de la política económica y social del Estado ello se produce como grupos de interés y organizaciones de masas, que hacen uso de los medios de presión utilizables también por otros grupos sociales y de las libertades públicas protegidas en la Constitución (libertad de reunión, de manifestación..., etc.). Además, tienen reconocidas unas formas de participación política para llevar al aparato estatal la representación funcional de los intereses de los trabajadores; pero de estos canales de representación profesional no puede inducirse la atribución de un poder de naturaleza política, aunque se reconozca a los sindicatos una proyección en esta esfera.

En el plano fáctico, la presión sindical a través de huelgas políticas y otras formas de manifestar su insolidaridad con las medidas políticas de los órganos constitucionales del Estado, justifica la calificación como poderes indirectos de los sindicatos, como también lo son —aunque sus medios sean otros menos visibles, pero no por ello carentes de eficacia— los grupos económicos a través de los cuales se expresan los intereses de los empresarios privados.

b) Las formas de participación en funciones públicas de las representaciones sindicales y económicas previstas en el texto constitucional ya se han considerado en otras partes de este trabajo, pudiéndose decir que coinciden sustancialmente con las previstas en otros ordenamientos, aunque sólo parcialmente; ciertamente, en una línea progresiva que se corresponde con el momento histórico en el que se ha elaborado la Constitución, el artículo 129.1 abre la puerta a los sindicatos para poder participar en organismos públicos, como representantes de los trabajadores, cuando tales organismos «afecten directamente a la calidad de la vida o al bienestar general». Este precepto, en conjunción con los artículos 1.º y 9.º, 2, son el punto de apoyo inmediato para articular un régimen de democracia social que materialice

el significado del Estado social y democrático de Derecho (126) en la esfera de la actividad pública, complementando la participación prevista en el artículo 131.2 de los sindicatos junto a otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, en el Consejo que se ha de crear para asesorar y colaborar en la elaboración de los proyectos de planificación económica.

Sin embargo, al margen de estos cauces institucionales de participación en funciones públicas de los sindicatos y las organizaciones empresariales previstos en la Constitución, la dinámica de la vida política inspirada en los principios del Estado social y democrático sobre el cual pesa el compromiso de promover la participación ciudadana (arts. 1.º y 9.º, 2) en la vida económica y social, habrá de determinar también el acudir con frecuencia a la consulta y audiencia de las representaciones profesionales y económicas a través de comisiones, de carácter permanente o no, que permitan un conocimiento adecuado de los problemas a resolver de las soluciones propuestas por las partes afectadas. Y en esta misma dirección es previsible, también, que sean frecuentes los encuentros del Gobierno con los sindicatos y organizaciones empresariales para afrontar cuestiones que afecten a ambas partes y cuya decisión comprometa el interés general. Una y otra forma de coordinación de la actividad de los poderes públicos con las representaciones funcionales, y de forma eminente con los sindicatos, con los cauces más usuales y eficaces en la elaboración de la política económica y social en otros países de democracia pluralista, como ya se ha visto, imponiéndose también en la vida española de los últimos años, en parte como derivación de un nuevo estilo de ejercicio del poder político.

c) Tratar de las alternativas a disposición de las centrales sindicales españolas para proyectarse sobre los poderes públicos, es una temática que se sitúa más en el terreno de la prospectiva que en el del análisis de una realidad político-constitucional. Sin embargo, a partir de la identidad y características de las centrales sindicales españolas es lícito plantear como posibles alternativas algunas actitudes y formas de relación con los órganos constitucionales que han cristalizado como arquetipos de comportamiento en otros regímenes sindicales. Concretamente, en España las centrales sindicales podrían llegar a relacionarse con los poderes públicos a través de los partidos políticos parlamentarios con los cuales están conectados, reproduciendo con modificaciones el modelo británico al cual se hacía referencia. También pueden optar por la forma de la participación conflictual; por último, su actitud respecto a los poderes públicos podría discurrir por

---

(126) Véase en mi trabajo, ya citado, «Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución», págs. 122-125.

cauces similares a los del sindicalismo italiano hasta tiempos recientes, esto es, como un sindicalismo autónomo que ocupa un espacio político como contrapoder frente al Estado, destacándose de los partidos políticos y actuando de catalizador en la movilización de masas para imponer unas reformas de alcance social y no sólo económicas.

Por lo que a la opción *trade-unionista* se refiere, la división del movimiento sindical español, su relativamente bajo nivel de afiliación y la desigual articulación orgánica y funcional con los partidos políticos correspondientes de las dos centrales sindicales de mayor implantación, entre otras razones importantes, marcan unas diferencias considerables que restan muchas probabilidades a la posibilidad de que en un futuro próximo el sindicalismo español se homologue con el modelo mencionado.

El segundo arquetipo de sindicalismo se adapta en la actualidad a la actitud reformista-revolucionaria de las centrales sindicales españolas de mayor peso (CS de CC.OO. y UGT): utilizan las libertades democráticas, las instituciones de la democracia representativa y no impugnan frontalmente el capitalismo; en su táctica a corto plazo, se trata de conseguir una negociación que mejore el nivel de vida y la condición social de los trabajadores, potenciando la huelga y el control en la empresa como metas reivindicativas, y en sus relaciones con el Gobierno podrán mostrarse abiertas al diálogo y a la negociación si lo aconseja la coyuntura. Sin embargo, la participación política a través de los partidos de clase sólo conseguirá introducir las reformas tolerables que no rompan los equilibrios institucionales del sistema político-económico. Ciertamente, pueden darse en la práctica contradicciones entre las actitudes que mantienen los partidos y las reivindicaciones que se plantean en las empresas, pero formalmente puede reducirse el relieve de éstas considerándolas luchas sectoriales o corporativas que no se articulan con los intereses generales. La alianza partidos-sindicatos para la contestación de la labor legislativa y de la política del Gobierno será siempre, no obstante, un obstáculo a sortear cuando el poder no esté atribuido a los partidos de clase.

La tercera posibilidad mencionada requiere también una unidad y un alto nivel de afiliación en el movimiento sindical, que le lleva a afirmarse como poder social autónomo prescindiendo de los partidos de clase. La penetración en la esfera política de los sindicatos se produce cuando, por una crisis del sistema político y económico, crisis que no procede aquí dilucidar en sus causas, unida de ordinario a factores sociales y culturales, surgen contradicciones entre las posibilidades reales del progreso y las aspiraciones sociales. Sin embargo, aun contando con la división ideológica y política de la sociedad española, la utilización de medios de negociación y de defensa sindicales para la consecución de objetivos políticos no puede

llegar a convertir lo patológico en normal. Por ello, no cabe admitir como un planteamiento coherente con los principios constitucionales que el poder sindical mediatice o condicione el funcionamiento de las instituciones de la democracia política. Si ello llegara a suceder, no se estaría ante una interpretación dinámica y progresista de la Constitución española de 1978, sino ante una crisis imputable a las instituciones o a los partidos políticos, a los sindicatos o las organizaciones empresariales..., etc., y que de no resolverse utilizando los mecanismos previstos en la propia norma constitucional, abocaría a su obligada reforma.

