

LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADIOS PREVIOS A LA NEGOCIACION COLECTIVA EN EL CANADA

PRELIMINAR

El presente artículo constituye la segunda parte de la tesis doctoral que sobre el tema de «La intervención pública en la negociación colectiva en Canadá» fué presentada en la Universidad de Sevilla, Cátedra de Derecho del Trabajo, en mayo de 1965.

Debido a esto es preciso hacer unas aclaraciones breves a fin de encajar el tema.

La primera parte de la citada tesis se consagra al estudio histórico de la intervención estatal en las relaciones laborales colectivas de este país, con examen de sus antecedentes primeros de carácter británico y australiano hasta los más modernos de claro patrón estadounidense. En efecto, la entrada en vigor de la Wargner Act en 1935 cambió el sentido de la legislación canadiense, atrayéndola hacia la del país vecino, siendo por ello preciso, a lo largo de todo el trabajo, el señalar, tanto las diferencias como las similitudes entre ambos sistemas, a fin de, a la vez de afirmar la influencia de la ley americana, dejar aclarada la identidad de un sistema canadiense con características propias.

De excepcional importancia dentro de esta primera parte es el estudio del reparto constitucional de la competencia laboral entre el Estado federal y las provincias, cuestión debatida largamente, que fué resuelta con el caso Sneider en 1925, reconociéndose, de acuerdo con la British North America Act de 1867 (Constitución canadiense), la competencia a las provincias, siempre que las relaciones laborales colectivas se desarrollen en este marco, quedando reducida la esfera federal a las cuestiones de carácter interprovincial o de alto interés público.

La segunda guerra mundial provocó un cambio de la situación. Las circunstancias excepcionales impulsieron la centralización laboral en manos

del Gobierno federal de las industrias conectadas con la guerra. Terminadas las hostilidades, la competencia volvió a las provincias; pero habiendo quedado patentes las ventajas de un sistema uniforme para todo el país, estas últimas se incorporaron, con mayores o menores modificaciones, a las disposiciones contenidas en la ley Federal.

La segunda parte de la tesis objeto de publicación contempla la actuación del órgano central de la política laboral canadiense en las actuaciones preliminares a la negociación colectiva. Tal órgano, Labour Relations Board, no es más que la versión canadiense de la Junta Nacional de Relaciones Laborales de la legislación de los Estados Unidos en la esfera federal.

Por último, la tercera parte de la tesis examina los métodos de solución de los conflictos laborales, la conciliación y el arbitraje.

I

LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

La política laboral, tanto del Dominio como de las provincias, se lleva a cabo en Canadá, primeramente, a través de las Labour Relations Boards, en lo que se refiere a la iniciación de las relaciones entre el Sindicato y el empresario o la agrupación de empresarios (1).

La legislación de todas las provincias (2) y del Dominio le asigna dos tipos de funciones fundamentales: determinación de las unidades apropiadas para llevar a cabo una negociación y decidir en cada caso concreto si un grupo individual o un Sindicato cumplen las condiciones requeridas para ser certificados como partes legales en la negociación. Tales funciones están impuestas por el hecho del reconocimiento del derecho a los trabajadores para organizarse en asociaciones con el fin de negociar colectivamente las condiciones de su trabajo a través de ellas, aun cuando el empresario se muestre contrario a ello y por la posibilidad de que otra asociación reclame el derecho a representar a los mismos trabajadores. Para todo ello es preciso la existencia de un Cuerpo con autoridad para determinar los derechos a la

(1) No todas las provincias usan este nombre para el organismo dotado con esta función. Alberta usa la expresión de Board of Industrial Relations que si bien tiene idénticas funciones a las Juntas de Relaciones Laborales, le corresponde además responsabilidades adicionales. En Manitoba recibe el nombre de Manitoba Labour Board. Para evitar confusiones cuando nos refiramos en general a estos organismos usaremos la denominación más comúnmente usada de Junta de Relaciones Laborales.

(2) En la isla de Príncipe Eduardo la legislación asigna la función de certificación al ministro de Trabajo en lugar de a la Junta.

contratación colectiva de los trabajadores y compeler a ello a los empresarios que los nieguen, y para decidir qué Sindicato es realmente el representante del grupo o unidad de trabajadores afectados.

Para tales misiones no puede pensarse en un Tribunal de Justicia común por el tiempo que usualmente envuelve el procedimiento judicial, y porque la actividad requerida para el cumplimiento de estas misiones, tales como conducir investigaciones y tomar votaciones de los trabajadores, tienen carácter simplemente administrativo y no judicial. La naturaleza especial de las relaciones laborales, tan variadas y cambiantes, hacen inapropiados los procedimientos rígidos de la función judicial, exigen un Cuerpo dotado de autoridad discrecional y con personal especializado en relaciones industriales y una flexibilidad que sólo puede ser conseguida a través del establecimiento de estos Organismos especializados (3).

1. Organización y estructura

La organización y estructura de las L. R. B., al igual que sus funciones y responsabilidad, dependen en cada caso de la ley del Dominio o provincial que determina su existencia, pero ello difiere según las leyes y pueden cualquiera de sus funcionarios u organización ser cambiada o suprimida por otra ley.

a) *En la legislación del Dominio.*—La ley Federal establece que existirá una Junta de Relaciones Laborales Canadiense y que ésta se compondrá de un presidente y el número de miembros que el gobernador en Consejo establezca, sin que éste pueda ser superior a ocho, de los cuales la mitad representarán a los trabajadores y la otra mitad a los empresarios (4). Todos los miembros son de nombramiento gubernamental y permanecen en su función «during pleasure», o sea hasta que el Gobierno decida destituirlos. El Gobierno puede nombrar un vicepresidente para sustituir al presidente cuando se ausente, pero sólo durante la sustitución tiene el carácter de miembro de la Junta.

La composición actual de la Junta Canadiense de Relaciones Laborales es la siguiente: el presidente, cargo desempeñado por un abogado; el vice-

(3) Las Juntas de Relaciones Laborales Canadienses nacen como consecuencia del establecimiento en los Estados Unidos de la Junta Nacional de Relaciones Laborales (M. L. R. B.) y sus funciones son parecidas pero es posible señalar entre ellas ciertas diferencias, lo cual haremos dentro del estudio de cada uno de los aspectos de éstas dentro de las diferentes legislaciones.

(4) Sección 58 de la Industrial Relations and Investigation Act de 1948.

presidente, que suele ser el Deputy-Minister de Trabajo, pero que en la actualidad está desempeñado por el que tuvo este nombramiento con anterioridad, y que continúa en el puesto debido a sus conocimientos y experiencia en materia laboral; el jefe ejecutivo, que es, además, el director de la Oficina de Relaciones Industriales del Ministerio de Trabajo; un secretario y cuatro representantes de los empresarios y cuatro representantes de los trabajadores. Los representantes de los empresarios son en su totalidad del sexo masculino, y lo han sido siempre, y personas de reconocida experiencia como directores de relaciones industriales o de personal en importantes industrias; individuos que generalmente han desempeñado parte activa en organizaciones de empresarios o en asociaciones comerciales, tales como la Cámara de Comercio Canadiense o la Asociación de Fabricantes. Los representantes de los empleados son escogidos entre los oficiales o cargos directivos de los Sindicatos y entre personas destacadas en los movimientos laborales, o bien entre los dirigentes del Canadian Labour Congress, Confederation of National Trade Unions y Railways Brotherhoods.

b) *En la legislación provincial.*—Las provincias, en general, *organizan* sus Juntas de Relaciones Laborales siguiendo el patrón del Dominio, pero es posible encontrar diferencias en su estructura y organización. Estudiaremos tales diferencias a través de un examen de cada uno de los miembros que generalmente la componen.

En lo que se refiere al presidente, hemos dicho que en el Dominio tal cargo está desempeñado por un abogado, lo cual dota a la Junta de un carácter especializado. En Ontario no sólo el presidente es un abogado perteneciente al Colegio profesional, sino que igualmente lo son los diputados que junto con él integran la Junta. En Saskatchewan, el presidente tiene igualmente este carácter. En Nueva Escocia y Manitoba el cargo está desempeñado por los decanos de las Facultades de Derecho de las dos principales Universidades de las respectivas provincias (5). En la provincia de Quebec, tanto el presidente como los dos vicepresidentes tienen el carácter de jueces, y por tanto, ostentan el título de letrados. Sólo en Alberta y British Columbia los presidentes no tienen que tener este carácter, ya que el cargo está confiado a los respectivos Deputy-Minister de Trabajo (6).

El hecho de que en su mayoría los presidentes y algunos otros miembros de las Juntas de Relaciones Laborales tengan carácter legal en las provincias no debe achacarse a una adopción de la política federal tanto como

(5) Decanos de la Universidad Dalhousie y de la Universidad de Manitoba.

(6) En Manitoba hasta 1961 el cargo de presidente estaba desempeñado por el ministro Diputado de Trabajo, pero debido a agitaciones laborales se decidió el nombrar al decano de la Facultad de Derecho para garantizar la imparcialidad.

al tipo de función que las Juntas han de llevar a cabo. En efecto, la Junta tiene la responsabilidad de interpretar las leyes laborales, las cuales establecen una serie de derechos y responsabilidades legales, y por otro lado, el tradicional celo con el que los Tribunales de Justicia protegen su competencia, en este caso contra la intrusión de las Juntas Laborales en funciones propias, exige que los miembros de éstas tengan completo conocimiento del procedimiento legal.

Sin embargo, como ya hemos dicho, no todas las provincias exigen esta condición en el presidente de la Junta, sino que prefieren alguien con un cargo en el Gobierno, relacionado directamente con la administración de la política laboral; ni tampoco en las demás, ni siquiera en el Dominio, es ésta una condición permanente, sino que puede cambiar por la sola decisión gubernamental, ya que el Gobierno tiene la total potestad en lo que se refiere al nombramiento de los miembros de la Junta (7).

El hecho de que el presidente de las Juntas tenga en determinados casos el carácter de abogado y en otros el de miembro del Gobierno en la administración de la política laboral lo encontramos en un estudio minucioso de las actividades llevadas a cabo por la Junta. Todas ellas tienen dos tipos de funciones; el primer grupo de ellas se refiere a la interpretación de las leyes laborales y de determinación de derechos individuales y las cuestiones de observación o violación de las leyes laborales. El segundo grupo tiene, sin embargo, carácter totalmente administrativo y están más capacitados para resolverlas las personas con esta experiencia, si, por ejemplo, para juzgar si una persona desempeña o no una de las llamadas «confidencial» funciones, y si, por lo tanto, es o no trabajador por cuenta ajena y otras muchas materias, como certificación de los Sindicatos, representantes, etcétera; del predominio que se le dé a una u otra función en la política del momento depende el carácter que ha de tener el presidente de la Junta. No obstante lo dicho, la verdad es que en la mayoría de los casos los problemas que de hecho tiene que resolver la Junta envuelven ambos aspectos; pocas cuestiones tienen carácter puramente legal o administrativo; lo más seguro será decir que ciertas de ellas son predominantemente legales y otras predominantemente administrativas.

El hecho de que el presidente de la Junta tenga, además, el carácter de ministro de Trabajo tiene el gran peligro de que la opinión pública y las partes de la relación laboral acusen a tal Organismo de parcialidad y del mismo defecto a sus actividades. Estando los presidentes de las Juntas in-

(7) La elección del presidente de las Juntas ha sido siempre materia muy contradictoria; también en Ontario y en el Dominio ha estado el cargo desempeñado por el ministro Diputado de Trabajo.

vestidos de autoridad para decidir cuestiones legales y administrativas, tiene extraordinaria importancia si se quiere que las partes de las relaciones industriales que confían la solución de sus problemas y diferencias en manos de la Junta la respeten, el que no pueda haber sospecha de su integridad por el doble carácter y responsabilidades de su presidente (8).

En cuanto a los demás miembros de la Junta, en algunas provincias tienen carácter representativo, siguiendo lo establecido por el Dominio, en el cual igual número de miembros representan a los empresarios y trabajadores y en otros carecen de este carácter. Entre las que adoptan el sistema federal es posible, sin embargo, señalar diferencia en cuanto al número de miembros (9).

Examinando individualmente las diferentes legislaciones, encontramos que en Saskatchewan la ley establece que la Junta estará formada de tal manera que igual número de miembros representen a las organizaciones de trabajadores y de empresarios, y si el Teniente-Gobernador de la Provincia lo considera conveniente, del público en general (10). En la provincia de Quebec, el derecho de los trabajadores y empresarios a estar representados va aún más lejos, pues la ley prevé que tales miembros representativos serán nombrados por el Ministro de Trabajo, previa recomendación de las asociaciones más representativas de trabajadores y empresarios (11). En otras legislaciones, como en Nueva Escocia, Alberta y la Columbia Británica, no se exige el carácter representativo en todos los miembros de la Junta, aunque sí se menciona la conveniencia de que algunos de los miembros de ella representen a los trabajadores y empresarios (12).

Es éste otro aspecto en el que la legislación canadiense difiere de la de los Estados Unidos, ya que la Junta Federal de este país, que se ocupa de las relaciones laborales, está formada por expertos en estas cuestiones, sin carácter representativo. La razón de esta falta de carácter representativo la vemos en su función de decidir cuáles son o no prácticas laborales ilícitas (13). Las Labour Relations Boards canadienses tienen tradicionalmente más limitada competencia en la determinación de las prácticas laborales ilícitas que

(8) Tal sospecha de imparcialidad no tiene lugar en el caso de que los puestos administrativos de la Junta sean desempeñados por empleados públicos, siempre que éstos pongan sus conocimientos al servicio de la Junta pero no sean miembros de ella.

(9) A semejanza de la M. L. R. B. de los Estados Unidos.

(10) Ontario Labour Relations Act, sección 75; New Brunswick Labour Relations Act, Sección 53; Newfoundland Labour Relations Act, Sección 59.

(11) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 4.

(12) Quebec Labour Relations Act, Sección 29.

(13) British Columbia Labour Relations Act, Sección 62; Alberta Labour Act, Sección 5; Nova Scotia Trade Union Act, Sección 55.

la National Labour Relations Board estadounidense, lo cual explica la posibilidad de este carácter representativo.

La duración del cargo de todos los miembros de la Junta acepta en casi todas las provincias lo dispuesto por la legislación del Dominio, o sea es «during pleasure» hasta tanto no son removidos por la autoridad que los nombró. Una excepción la constituye Terranova, que determina el nombramiento de los miembros representativos por un período de dos años, renovándose la mitad cada año; dicha mitad comprende igual número de representantes de los trabajadores y empresarios (14).

Otra peculiaridad la encontramos en las legislaciones de Manitoba y Terranova, que prevé la existencia de miembros suplentes, nombrados de la misma manera que los miembros regulares, y cuya misión consiste en sustituir a éstos en sus ausencias.

En la práctica hay que afirmar que las provincias, que de la misma manera que el Dominio determinan que la duración del cargo será «during pleasure», tienden a conservar los mismos miembros con que se iniciaron las Juntas después de la guerra, sin que existan más cambios que los debidos a vejez, enfermedad o muerte. Tanto el presidente como los miembros de la Junta parece que son casi independientes de los movimientos políticos.

2. Poderes de la Junta en general

No es posible dar una enumeración de la autoridad de las Juntas que sea válida para todas las provincias, ya que en cada caso depende de la legislación bajo la cual la Junta ha sido creada y ha de funcionar. Tales poderes normalmente están establecidos por la ley que regula las relaciones laborales de la provincia, excepto en el caso de Manitoba, en la cual se encuentran también disposiciones sobre los poderes de la Junta en la Labour Department Act.

Generalmente, las Juntas provinciales, como la del Dominio, ostentan, bien como colectividad, o bien a través de uno de sus miembros, los poderes que son concedidos a los «commissioners» bajo las «inquiries acts» (15). Además de estos poderes que son necesarios para llevar a cabo su misión de investigación y tomar las decisiones que le corresponden según la ley, tienen la autoridad que les confieren las cláusulas que determinan su jurisdicción. Según la legislación del Dominio, la Junta está investida de la potestad ne-

(14) X. BLANC-JOUVAN: *Les rapports collectifs du travail aux Etats-Unis*. París, 1957.

(15) Newfoundland Labour Relations Act, Sección 59.

cesaria para determinar quién tiene la cualidad de trabajador por cuenta ajena y quién la de empresario; qué organización tiene el carácter de Sindicato y cuál el de Asociación de empresarios; cuándo existe un pacto colectivo y quiénes son los afectados por él; cuándo deberá existir un pacto colectivo de acuerdo con la ley y el responsable de su no existencia; cuándo un pacto tiene fuerza y efecto, cuándo un grupo de empleados está calificado para llevar a cabo un convenio colectivo, en qué casos un trabajador pertenece a un oficio especializado o cuándo un trabajador es miembro actual del Sindicato (16). Las provincias, en sus legislaciones respectivas, describen las funciones de sus respectivas Juntas de un modo muy parecido al federal; por tanto, podemos afirmar que los anteriormente mencionados son, en realidad, los poderes generales de las Juntas de Relación Laboral (17).

Para la protección de tales poderes la legislación trata de excluir la posibilidad de apelación ante Tribunales de Justicia de las decisiones y órdenes de la Junta. En no pocos casos la Junta está dotada de jurisdicción exclusiva y sus decisiones tienen carácter final y conclusivo. En otros casos se especifica simplemente que las decisiones de la Junta no pueden ser objeto de apelación ni pueden ser revisadas por los Tribunales (18). La inclusión de tales disposiciones parece indicar una valoración del carácter administrativo de los problemas laborales; pero, no obstante, parece ser que los Tribunales suelen aceptar las demandas contra las Juntas si en ellas se alega que dichos Organismos han actuado ilegalmente.

La autoridad y jurisdicción de las Juntas les lleva a admitir órdenes muy diversas, y que se corresponden con las distintas funciones que le son asignadas. De particular significación es su poder de obligar a negociar, según lo dispuesto en la ley, pero limitada al hecho de la negociación (19).

(16) La sección 59 de la Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act autoriza a la Junta a delegar los poderes equivalentes a los establecidos bajo la Inquiry Act. Igualmente las legislaciones laborales de Quebec y Ontario reconocen a la Junta idénticos poderes que «los commissioners».

(17) Sección 61 de la Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act.

(18) Newfoundland Labour Relations Act, Sección 62; Manitoba Labour Relations Act, Sección 59; New Brunswick Labour Relations Act, Sección 55; British Columbia Labour Relations Act, Sección 65.

(19) De lo primero es un ejemplo la sección 79 de la Ontario Labour Relations Act, y de lo segundo la sección 41 (a) de la Quebec Labour Relations Act.

3. *Funciones de la Junta en general, con especial referencia a la de Ontario*

Para llevar a cabo un examen de las funciones de las Juntas no tendremos más remedio que entrar en el estudio dentro de la legislación que las crea y las regula. Tal examen, para ser completo, debería comprender un análisis de la jurisdicción del Dominio, en primer lugar, seguido de una exposición de las legislaciones de las diez provincias en que se divide el país. Tal cosa haría la exposición de este punto enormemente larga y no nos llevaría, por otro lado, a un conocimiento más profundo, pues muchas de las diferencias existentes obedecen a circunstancias puramente ocasionales y no tienen especial significado dentro de la política laboral del Canadá. Nos limitaremos a señalar las funciones más relevantes, procurando que quede claro cuáles son sus caracteres esenciales a través del examen de la Junta de Relaciones Laborales de Ontario.

Una de las diferencias más importantes entre las diferentes legislaciones se refiere a la jurisdicción con que dotan a la Junta. En algunas su jurisdicción se limita a los problemas surgidos en relación con los Sindicatos; otras, a las relaciones entre el trabajador y el Sindicato y entre trabajador y empresarios en lo que se refiere al derecho de los primeros a organizarse en agrupaciones; y otras, por el contrario, tienen una jurisdicción tan amplia que pueden actuar en la aplicación de la política oficial, aunque éstas no estén relacionadas directamente con la conclusión de pactos colectivos.

Un ejemplo claro del último, de tipo de jurisdicción, lo encontramos en la provincia de Alberta, cuya legislación laboral está casi totalmente contenida en una sola ley, Alberta Labour Law, que asigna a la Alberta Board of Industrial Relations la responsabilidad casi total de la aplicación de la ley. Por ello la Junta de Alberta tiene la jurisdicción que en otras legislaciones está repartida entre varias juntas y Agencias, y consecuentemente, en una amplísima área funcional.

La Alberta Labour Law está dividida en siete partes, cada una de ellas correspondiente a una específica área de las relaciones laborales (20). La Junta de Relaciones Industriales tiene asignadas funciones administrativas y judiciales en seis de ellas, pero es en la parte quinta, que se refiere concretamente a Labour Relations, en la que su competencia es más amplia. Dentro de esta quinta parte se incluyen, a la par que relaciones laborales en

(20) Sección 5 (c) Saskatchewan Trade Union Act y sección 41 de la New Brunswick Labour Relations Act.

general, todo lo referente a convenios colectivos de trabajo, certificación de los Sindicatos, suspensión de tal certificación, investigación y decisión sobre Sindicatos dominados por los empresarios (21). También tiene asignada jurisdicción judicial e investigadora en la parte sexta, que se refiere a pago igual y a la Junta le corresponde el que se refiere a igualdad entre sexos.

Esta Junta así delineada, con funciones que sobrepasan las generalmente asignadas a este tipo de Organismos (tradicionalmente los problemas relacionados con los Sindicatos y los pactos colectivos), sólo la encontramos en la provincia mencionada, pero es posible citar otro ejemplo de Junta, con funciones y jurisdicción fuera de la esfera de las relaciones colectivas, aunque tal ampliación no constituya su principal actividad. Nos referimos a la Manitoba Labour Board, la cual, bajo la Employment Standards Act, tiene asignada la responsabilidad de asegurar un razonable número de horas en la duración del trabajo y establecer un mínimo de condiciones en su desempeño (22).

Aparte de estas dos excepciones, podemos afirmar que las Juntas tienen su jurisdicción y funciones limitadas a la esfera de las leyes de relaciones laborales colectivas, y por ello, teniendo en cuenta las similitudes entre las restantes, nos limitaremos a estudiar la Junta operante en la provincia de Ontario, como la más típica de todas ellas y por ser la más cercana al concepto general de Junta de Relaciones Laborales (23).

La Ontario Labour Relations Board. Como hemos mencionado, sus funciones y jurisdicción vienen establecidas por la Ontario Labour Relations Act (24), las cuales pueden ser agrupadas en cinco categorías diferentes:

- a) Funciones relativas a derechos de representación y de negociación colectiva.
- b) Funciones en relación con el proceso de la negociación de un pacto.

(21) Las siete partes en que la ley se divide son las siguientes: I. Horas de trabajo. II. Salarios mínimos. III. Asistencia social. IV. Standars industriales. V. Relaciones laborales. VI. Pago igual. VII. General. Realmente el contenido de la parte V se corresponde con el normal del resto de la Labour Relations Act del resto de las jurisdicciones. Hay que aclarar que el sistema laboral existente en Alberta tiene un carácter altamente centralizado, siendo el Deputy-Minister de Trabajo el presidente de la Junta, lo que explica la amplitud de su jurisdicción.

(22) Sección 3 de la ley.

(23) La Junta de Ontario es la que está en posesión de una mayor jurisdicción dentro del límite de las relaciones laborales y, además, en la práctica, su actividad supera, por número de casos, a la de otras provincias, con excepción de Quebec y New Brunswick.

(24) Ontario Labour Relations Act, 1 de septiembre de 1950, enmienda de 1960.

- c) Funciones en conexión con específicas cláusulas incluidas en los pactos.
- d) Funciones con respecto a la dirección de los Sindicatos.
- e) Funciones que envuelven las relaciones laborales y los Tribunales de Justicia.

a) *Relativas a los derechos de representación y negociación colectiva.*— Dentro del grupo primero es posible hacer a su vez distinciones entre la función de certificación y la de revocación de tal certificación.

La Junta de Ontario, a través de su función de certificación de los Sindicatos o agrupaciones de empresarios, como asociaciones apropiadas para la conclusión de un pacto colectivo, tiene intervención en la cuestión de los derechos a la negociación a través del proceso seguido para llegar a tal certificación, ya que ésta es una de las formas de llegar al reconocimiento y protección de aquéllos (25). Su función en este área comienza al recibir la solicitud de certificación, y sobre ella decide si la unidad es o no apropiada para la conclusión de un pacto colectivo; determina, además, el número de miembros del Sindicato propuesto que formarán la parte en la negociación de un pacto colectivo, conduce a la votación para la elección de los representantes de la forma establecida por la ley, y por último, concede al Sindicato la certificación si, a su juicio, cumple todas las condiciones para ello requeridas. Tiene, además, otra función, establecida por la última enmienda de 1960, en el caso de que la aplicación sea hecha para la certificación de un Sindicato, sin que exista una previa organización entre los trabajadores que constituyen la unidad o el grupo. En este caso la misión de la Junta consiste en determinar el grupo de trabajadores y dirigir la votación entre ellos para este fin.

La segunda actividad de la Junta, dentro del primer grupo de funciones, se refiere a la revocación de la certificación. Pero dentro de esta actividad se comprende no sólo la revocación, sino también la determinación de los derechos concedidos por el pacto colectivo aprobado. La aplicación contra la certificación puede ser hecha por los propios empleados, en el caso de que el Sindicato certificado no haya conseguido el convenio colectivo dentro del año siguiente a la certificación. También pueden solicitar los trabajadores a la Junta la terminación de la vigencia de los derechos a la negociación de tal certificado cuando el convenio colectivo aún está en vigor, dependiendo siempre de los términos en que el acuerdo fué conseguido si una mayoría de los trabajadores obligados por él se opone a que tales

(25) La otra forma es el reconocimiento voluntario

derechos continúen en vigor. Supone la desautorización de los representados de su representante con la consecuente terminación de todos los derechos que como a tal le correspondían. Otra posibilidad es que la aplicación para que los derechos del Sindicato terminen venga del empresario, en cuyo caso, si el Sindicato renuncia a representar a los trabajadores, la Junta tiene poder para declarar tales derechos como inexistentes, sin necesidad de llevar a cabo una votación, quedando automáticamente sin vigor el pacto colectivo que entre ellos habían concluido. Por último, la Junta puede por sí misma decidir la terminación de los derechos de un Sindicato en relación con la negociación de pactos colectivos, siempre que tal Sindicato, una vez en posesión de la certificación, deje de solicitar la reunión con la otra parte, con la finalidad de comenzar la negociación de un pacto colectivo, o que habiéndolo hecho deje luego de comenzar la negociación.

Como hemos visto, la actividad de la Junta en lo que se refiere a la revocación de la certificación o, a lo que es prácticamente lo mismo, la anulación de los derechos del Sindicato a la negociación o representación, esté siempre en conexión a un convenio colectivo. A esto sólo podemos señalar una excepción: la Junta tiene la posibilidad de llevar a cabo tal revocación en el caso de que la certificación haya sido conseguida con probado fraude.

b) *En relación con el procedimiento de negociación.*—En el segundo grupo de funciones, la actividad de la Junta es francamente limitada y de relativa poca importancia. En el caso de que la Junta sea llamada a ejercer funciones conciliadoras, en tanto un acto colectivo está negociándose, tiene la libertad de decidir entre acceder a conceder tal conciliación o posponerla y ordenar a las partes a proseguir la negociación.

Esta podemos decir que es la única actividad de la Junta dentro del procedimiento de negociación del convenio colectivo, pues en esta materia las principales funciones por parte del Gobierno le corresponden al Ministro de Trabajo (26) y al servicio de conciliación. Aunque, como más tarde exponremos, la segunda etapa del procedimiento de conciliación es llevada a cabo por la Junta.

c) *La Junta y el contenido obligatorio del convenio.*—Más amplia es la actividad de la Junta dentro del tercer grupo de funciones, pudiendo distinguir en ella tres tipos de aspectos:

a) El aspecto más importante es el que alude a la autoridad de la Junta de imponer que sean incluidas en el acuerdo de las cláusulas legales que en tal deben ser incluidas en el caso de que las partes no hayan cumplido

(26) La Junta, no obstante, tiene en Ontario la autoridad de declarar que una huelga o un cierre son ilegales en el caso de que afecten a la negociación de un pacto colectivo.

tal requerimiento. Nos referimos al contenido obligatorio que, según la ley, ha de tener todo pacto colectivo. La Junta puede también enmendar tales cláusulas, previa solicitud de una de las partes, si cree que su redacción no corresponde a lo exigido por la ley.

b) El segundo aspecto corresponde al poder de la Junta de decidir sobre la existencia o no de un acuerdo, en el caso de que sea discutida, cuando una de las partes solicita al Ministro el nombramiento de un miembro o del presidente de una Junta específica de arbitraje.

c) El aspecto del tercero lo constituye el poder de la Junta, a petición de las partes, de cambiar la fecha de terminación de la vigencia del convenio (27).

d) *La actividad de control del Sindicato.*—Dentro de la cuarta función examinaremos el control que la Junta de Ontario lleva a cabo en la actividad sindical referida a la relación del Sindicato con sus miembros y Organismos subordinados (28). También en esta función es posible diferenciar distintos aspectos dentro de la actividad de la Junta.

La intervención de la Junta en las relaciones del Sindicato con sus miembros la encontramos en las disposiciones que la dotan de la autoridad de requerir a las partes a que le sea entregada una copia firmada de cualquier convenio colectivo, así como un poder general para solicitar de los Sindicatos, Consejos de Sindicatos u organizaciones de empresarios copias de sus Constituciones y Reglamentos, además de una declaración legal con los nombres y direcciones de sus directores; todo ello con la finalidad de su archivo (29). Más directamente la Junta está dotada del poder de ordenar a los jefes del Sindicato de proveer a los miembros del mismo de informes formalizados sobre los asuntos financieros del Sindicato, tal como lo establece la ley (30).

La intervención de la Junta en las relaciones del Sindicato con sus Organismos subordinados está organizada como un procedimiento de protección de los miembros de un Sindicato local contra los abusos de poder ejercidos por el correspondiente Sindicato nacional o internacional. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las Constituciones sindicales autorizan al Poder ejecutivo del mismo a suspender en sus funciones a las autoridades sindica-

(27) Esta función de la Junta ha sido ejercida muy raramente debido o bien a que ha sido respetada la ley o bien a que no se han presentado los casos que hacen tal intervención posible.

(28) La legislación canadiense en esta materia no ha ido tan lejos como la de los Estados Unidos.

(29) Sección 61 y 62 de la Ontario Labour Relations Act, 1 de septiembre de 1950.

(30) Sección 63 de la misma en su enmienda de 1960.

les de carácter colectivo y a nombrar en su lugar administradores con el poder de regir los destinos del Sindicato local hasta que las circunstancias que justificaron tal decisión hayan desaparecido, y por tanto, pueda volver a ser regido de manera democrática.

Aunque tal provisión no conduce necesariamente al abuso, ya que la medida puede estar justificada bajo determinadas condiciones, no deja de ser una puerta que facilite el que esto suceda y un arma verdaderamente peligrosa si se usa para conseguir el control del Sindicato, o bien se convierte lo que intenta ser un remedio contra la posible corrupción de las autoridades del Sindicato en medio para ello.

Para corregir este posible peligro la ley establece que el Sindicato central tendrá poder para supervisar los asuntos del Sindicato local, pero la Junta de Relaciones Laborales estará encargada de la custodia de los derechos de este último mientras la supervisión tenga lugar (31).

Tal supervisión tiene un período de duración limitado de doce meses para evitar que se convierta en un control permanente, teniendo la Junta el poder discrecional de consentir su prórroga por otros tantos (32). Con ello quedan eliminados los peligros que el establecimiento de esta intervención puede traer consigo.

e) *Con referencia a la intervención de los Tribunales de Justicia.*—La última función que hemos señalado a la Junta está en relación con la posibilidad de que los problemas surgidos dentro de las relaciones laborales sean llevados ante los Tribunales de Justicia. Cuatro tipos de cuestiones pueden causar la intervención judicial:

1) La violación de derechos individuales, tal como la discriminación del empresario contra el trabajador por el hecho de pertenecer al Sindicato, lo cual desconoce el derecho a la libertad de agrupación o coalición.

(31) «A provincial, national o international trade union that assumes supervision or control over a subordinate trade union, whereby the autonomy of such subordinate trade union under the constitution or by-laws of the provincial, national or international trade union is suspended, shall, within sixty days after it has assumed supervision or control over the subordinate trade union file with the Board a statement in the prescribed form, verified by the affidavit of its principal officers, setting out the terms under which supervision or control is to be exercised and it shall upon the direction of the Board, file such additional information concerning such supervision and control as the Minister from time to time requires.» Sec. 60, enmienda de 1960.

(32) «Where a trade union has assumed supervision or control over a subordinate trade union, such supervision or control shall not continued for more than twelve months from the date of such assumption, but may be continued for a further period of twelve months with the consent of the Board.» Sección 60, enmienda de 1960.

2) La oposición a negociar un convenio colectivo después que ha sido conseguida la certificación del Sindicato.

3) El quebrantamiento de las restricciones y obligaciones impuestas por la ley.

4) La alegación de que la Junta de Relaciones Laborales ha actuado ilegalmente.

Aunque generalmente la mayoría de los problemas laborales suelen ser solucionados, cuando se trata de casos en pequeña escala, sin la intervención de la Justicia; cuando esto no ocurre así la Junta tiene la autoridad de conceder o negar el permiso para que la cuestión sea llevada ante los Tribunales (33). De esta manera la Junta se convierte en el Cuerpo que lleva a cabo la custodia de la política laboral y al mismo tiempo reconoce su posición como Organismo administrativo, el cual debe otorgar su permiso para que las cuestiones laborales sean llevadas a la jurisdicción judicial cuando crea que así es pertinente por su carácter que excede del puro problema administrativo.

Por otro lado, la posición de la Junta ante los Tribunales está por la legislación que establece que sus decisiones, órdenes, declaraciones o fallos no serán discutidos o revisados por ningún Tribunal de Justicia, ni tampoco podrá ser seguido cualquier tipo de procedimiento contra la Junta a través de mandamiento, sentencia declaratoria, auto, prohibición, notificación legal o cualquier otro con el fin de recusar, revisar o restringir la actividad de la Junta o cualquiera de sus procedimientos (34).

Terminada así una visión general de la actividad de la Junta de Relaciones Laborales en Ontario, tomada como caso típico, sólo nos queda recordar lo ya señalado. Otras provincias en Canadá, como Alberta y Manitoba, tienen configurada su Junta con funciones más amplias de las estudiadas en Ontario; funciones que, además, caen fuera de la esfera tradicional de las relaciones entre el Sindicato y el empresario. Otras legislaciones, la del Dominio, por ejemplo, conceden a la Junta un campo más restringido del tomado por modelo; por ello la Junta de Ontario, no siendo atípica, está también un poco lejos de constituir la Junta tipo (35).

(33) Sección 74 de la Ontario Labour Relations Act.

(34) Sección 80 de la Ontario Labour Relations Act.

(35) En la legislación del Dominio la Junta no tiene un control efectivo sobre la actividad del oficial de conciliación como lo tiene la Junta de Ontario.

II

LA CERTIFICACIÓN DEL SINDICATO Y LA DETERMINACIÓN
DE LA UNIDAD APROPIADA

1. *Concepto general sobre ambas*

La existencia de una negociación colectiva exige como premisa el reconocimiento por el empresario o Empresa de la agrupación u organización que representa a los trabajadores a sus órdenes y la aceptación del hecho que han de negociar con éste las condiciones en que el trabajo ha de desarrollarse.

Tradicionalmente el Sindicato que buscaba el negociar colectivamente las condiciones de trabajo de sus miembros con un empresario, Empresa u organización de empresarios sólo contaba con un medio de presionar a éste para que lo reconociera como el representante de los trabajadores y accediera a discutir con él las condiciones del trabajo: la huelga.

La solución dada a este problema por el sistema americano en general, y por el canadiense en particular, ha consistido en el establecimiento de un procedimiento a través del cual es posible para el Sindicato el imponerse ante el empleador como representante delante de un determinado grupo de trabajadores, obligándole a negociar con él las condiciones de trabajo de dicho grupo. Nos referimos a la certificación de un Sindicato por parte de un Organismo legalmente establecido como representante de un grupo de trabajadores con la finalidad de negociar colectivamente.

Dos tipos de problemas se presentan:

1.º Determinación de si el Sindicato goza de carácter representativo, si está legitimado por el apoyo de los trabajadores para ejercer tal representación.

2.º Determinación de la unidad apropiada de negociación, o sea establecer si el grupo por el cual el Sindicato desea ser certificado, es apropiado para la finalidad de concluir un pacto colectivo.

Ambas cuestiones exigen la existencia, como ya hemos dicho, de un Organismo con autoridad sobre las partes de la relación laboral que imponga a través del procedimiento de certificación el reconocimiento por el empleador del Sindicato y que declare que un grupo determinado de trabajadores constituye una unidad apropiada a los efectos de la conclusión de un pacto colectivo.

Las funciones de este Organismo, la extensión de su intervención y su

composición varían según la legislación que los configura. En Canadá ambas funciones quedan encomendadas a la Junta de Relaciones Laborales del modo que más tarde examinaremos.

Entramos ahora a exponer las líneas generales del concepto de unidad apropiada, de extraordinaria importancia al Derecho americano. Una definición de lo que debe entenderse por unidad apropiada en Derecho americano la encontramos en Blanc Jouvan (36), que la concibe como «el cuadro dentro del cual se desarrolla el procedimiento de negociación colectiva entre el empleador y los asalariados». De forma más objetiva puede definirse siguiendo al profesor Rodríguez-Piñero como «conjunto de relaciones de trabajo, de algún modo conexas y delimitadas que van a ser tomadas en cuenta para el establecimiento de un convenio colectivo» (37). El problema en general se concreta en la fijación previa de unos límites a la eficacia de un convenio colectivo.

La diferencia entre el sistema americano y el sistema europeo se encuentra en el hecho de que la convención colectiva se define en este último en un ámbito territorial o geográfico y el acuerdo se firma entre un grupo de empresarios y un Sindicato, pudiendo difícilmente hablarse o encajar el concepto de unidad apropiada en el sentido que tal tienen en Estados Unidos y Canadá, en los cuales la unidad está constituida en relación con una Empresa u oficio y montada sobre la idea tradicional de la importancia de la Empresa y su autonomía.

Las diferencias entre ambos sistemas, en esquema, son las siguientes:

1.^a Carácter más personal del sistema americano en relación con la legislación europea.

2.^a Una restricción en la legislación americana de la esfera de aplicación de la negociación colectiva, en contraposición a los grupos de trabajadores que se ven afectados en Europa por un solo convenio colectivo.

3.^a Mayor diversidad en el sistema americano en la regulación de las relaciones de trabajo como resultado de la existencia de grupos tan numerosos, y consecuentemente, de la enorme cantidad de distintos convenios colectivos (38).

(36) X. BLANC-JOUVAN: *Les Rapports Collectifs du Travail Aux-Etat-Unis*. París, Librairie Dalloz, 1957.

(37) M. RODRÍGUEZ-PIÑERO: *La unidad apropiada de negociación*.

(38) X. BLANC-JOUVAN, ob. cit.

2. *La legislación del Dominio*

Empezaremos por la función más importante de todas, pues de ella depende la actuación del Sindicato; nos referimos a la certificación de los Sindicatos o agrupaciones como partes de un pacto colectivo. La legislación del Dominio establece a este respecto que «cuando un Sindicato solicita su certificación bajo las disposiciones de esta ley como parte negociadora por los trabajadores comprendidos en una unidad, la Junta determinará si la unidad respecto de la cual la solicitud es hecha es apropiada o no para un convenio colectivo, pudiendo, antes de la certificación si lo considera apropiado, incluir o excluir determinados trabajadores en tal grupo y tomar las medidas que considere oportunas para averiguar los deseos de los trabajadores comprendidos en el grupo al respecto de la selección de la parte negociadora que actuará en su nombre», y continúa «cuando la Junta ha resuelto que la unidad de trabajadores es apropiada para pactar colectivamente, y si está convencida de que la mayoría de los trabajadores de tal unidad son miembros en posición acreditada de tal Sindicato, o bien si, como resultado de una votación de los trabajadores de la unidad, queda demostrado que la mayoría de ellos han elegido a dicho Sindicato para desempeñar el papel de parte negociadora en su nombre, la Junta puede entonces certificar al Sindicato como parte negociadora o representante de los trabajadores de la unidad (39).

Pero no hay que pensar que la certificación es siempre condición necesaria para llevar a cabo un pacto colectivo, ya que tal procedimiento preliminar no es obligatorio si el Sindicato, en nombre de un grupo de trabajadores, solicita la negociación de tal al empresario del que éstos dependan y tal solicitud es aceptada. Supone un reconocimiento de hecho del Sindi-

(39) «When a Trade Union makes application for certification under this Act as bargaining agent in a unit, the Board shall determine whether the unit in respect of which the application is made is appropriate for collective bargaining and the Board may, before certification, if it deems it appropriate to do so, include additional employees in, or exclude employees from the unit, and shall take such steps as it deems appropriate to determine the wishes of the employees in the unit as to the selections of a bargaining agent to act on their behalf.»

«When the Board has determined that the unit of employees is appropriate for collective bargaining (a) if the Board is satisfied that the majority of the employees in the unit are members in good standing of the trade union, or (b) if, as a result of a vote of the employees in the unit, the Board is satisfied that the majority of them have selected the trade union to be bargaining agent on their behalf, the Board may certify the trade union as the bargaining agent of the employees in the unit.» Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, n.º 1 y 2. Sección 9.

cato como representante de un grupo de trabajadores y no es preciso acudir al de derecho, el cual sólo tiene lugar cuando tal reconocimiento voluntario no es conseguido (40).

No obstante lo afirmado, hay que decir que los efectos del reconocimiento voluntario pueden ser diferentes de los producidos por la certificación de la Junta, pues la potestad de la Junta es más amplia del simple reconocimiento, ya que puede excluir o incluir trabajadores en la unidad, cosa que no ocurre en caso de reconocimiento voluntario por parte del empresario o empresarios. Por otra parte, el dejar la decisión en manos de la Junta supone el admitir la aplicación de ciertas reglas generales que puedan ser fácilmente aceptadas por ambas partes en lo que se refiere a los límites del grupo considerado apropiado para un convenio colectivo. Tres clases de decisiones puede emitir la Junta en esta materia: aceptar el grupo propuesto por el Sindicato por considerarlo apropiado, rechazarlo de plano y proponer modificaciones en su configuración. Tal potestad es dada a las Juntas provinciales igualmente; ellas son las competentes para fijar la dirección legislativa en cuanto a la extensión y composición del grupo sujeto a un pacto colectivo.

Los posibles grupos o unidades afectadas por un pacto colectivo son susceptibles de clasificación o diferenciación, de acuerdo a una legislación, del modo siguiente:

Unidades empresa y dentro de ellas: Employer Units y Plant Units.

Employer Units: Grupos de extensión limitada a los trabajadores bajo un solo empresario.

Plant Units: Grupos limitados a los trabajadores que trabajan en una fábrica. En este caso el empresario puede tener bajo su mando a otros trabajadores en una fábrica diferente, los cuales no se integran en el grupo.

Unidades generales: Multi-Employer Units y Craft Units.

Multi-Employer Units: Son grupos de trabajadores conectados con más de un empresario. Se encuentran estos tipos en la gran industria o en situaciones de negociación regional. Nace la asociación de empresarios, y para contrarrestar su poder, este tipo de agrupación de trabajadores.

Craft o Technical Units: El grupo en este caso queda definido por la pericia en un oficio o técnica y el conocimiento poseído por un grupo de trabajadores, en razón de los cuales pueden ser distinguidos de los trabajadores en general (41).

La legislación del Dominio intenta aclarar las posibles confusiones, afirmando que por «unit» hay que entender grupo de trabajadores y que la

(40) Sección 7 de la ley del Dominio.

(41) X. BLANC-JOUVAN, ob. cit.

expresión «apropiado para convenio colectivo» significa que tal grupo de trabajadores es apropiado para tal propósito, tenga el carácter de «employer unit», «craft unit», «technical unit», «plant unit» o cualquier otro tipo de grupo de trabajadores empleados por uno o más empresarios (42). Esta disposición dota a la Junta de gran libertad para establecer el tipo de unidad que parece más adecuado a las circunstancias de cada caso. Pero su libertad no es total; la Junta tiene que respetar los derechos especiales de los grupos de trabajadores especializados o técnicos, ya que tales unidades pueden formar su propia «unit» para la conclusión de un pacto colectivo, si la mayoría de sus componentes pertenecen al Sindicato que solicita la certificación para representarlo en la negociación, lo cual supone un límite a la libertad de la Junta de determinar qué tipo de unidad es apropiado para el fin perseguido (43).

Otra limitación es establecida a la actividad de certificación de la Junta en el caso de «multi-employer units», estableciendo la ley que cuando un Sindicato solicita su certificación como representante de un grupo que incluye trabajadores que trabajan por cuenta de dos o más empresarios son precisas, como condición para que la Junta pueda conceder tal certificación, dos cosas:

1.^a El consentimiento de todos los empresarios afectados.

2.^a Que la Junta crea que el Sindicato podía ser certificado como agente negociador por cada uno de los grupos dependientes de un solo empresario en el caso de que fuera solicitado por el Sindicato el representar a cada uno de estos grupos separadamente. Con esta disposición se le da no sólo a cada empresario el derecho de vetar tal tipo de pacto colectivo y certificación, sino que también tienen este derecho la mayoría de los trabajadores de cada uno de los grupos bajo un solo empresario. Supone no simplemente una limitación a la actividad de la Junta, sino lo que es más importante, una fuerte restricción a los convenios colectivos a gran escala.

3. *Las leyes especiales*

En general, es posible afirmar que la mayoría de las provincias copian la legislación del Dominio en esta materia y recogen la totalidad de las unidades en ellas reconocidas, aunque sea posible señalar algunas excepciones (44). En las provincias de Ontario, Alberta y Príncipe Eduardo, la legis-

(42) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act 1948, Sección 3 (3).

(43) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act 1948, Sección 8 (3).

(44) New Brunswick Labour Relations Act, Sección 6 (1); Manitoba Labour Rela-

lación no hace referencia expresa a los grupos que comprenden trabajadores bajo diferentes empresarios, pero indirectamente sí que aluden a la posible existencia de tales grupos. Por ejemplo, la legislación de Alberta autoriza a un Sindicato certificado a enviar la notificación de una reunión con motivo de la discusión de un pacto colectivo al «empresario o empresarios», la cual supone que tales unidades pueden ser reconocidas en la provincia (45). Tampoco la ley de Ontario contiene una disposición positiva para los «multi-employer units», y al definir la unidad apropiada para un convenio colectivo, hace referencia a un empresario en singular (46), pero en la sección que se refiere a la composición del Comité para la negociación o la discusión del convenio, hace mención a la negociación entre un Sindicato y un grupo de empresarios (47). Quizá la explicación pueda encontrarse en que sean posibles los acuerdos voluntarios de negociar entre un Sindicato y un grupo de empresarios, pero no el conseguir la certificación de la Junta.

En la provincia de Quebec la ley no define las «bargaining units, pero establece la obligación del empresario a reconocer a los representantes legales de cualquier asociación que comprenda la mayoría absoluta de los trabajadores empleados en su industria con los representantes de éstos como colectividad, con lo que de una manera indirecta se refiere a las «bargaining units» (48). También encontramos en la ley de Quebec una referencia a los grupos integrados por trabajadores a las órdenes de varios empresarios en estas palabras: «Si el empresario es miembro de una Asociación reconocida para tal finalidad por la Junta, la obligación de reconocer y negociar con el representante colectivo de sus empleados incumbirá exclusivamente a tal Asociación» (49).

tions Act, Sección 7 (1); Nova Scotia Trade Union Act, Sección 7 (1); Newfoundland Labour Relations Act, Sección 7 (1); Alberta Labour Act, Sección 55 (k).

(45) Alberta Labour Act, Sección 72.

(46) La definición contenida en la ley de Ontario para los «Bargaining units» como «a unit of employees appropriate for collective bargaining, whether it is an employer unit or plant unit of a subdivision of either of these». Sección 1 (1) (a), Ontario Labour Relations Act.

(47) Ontario Labour Relations Act, Sección 13 (5) (c).

(48) Quebec Labour Relations Act, Sección 4.

(49) En Quebec, sin embargo, fuera de la esfera de la ley de Relaciones Laborales, por tanto fuera de la jurisdicción de la Junta, existe una disposición sobre multi-employer Bargaining, recogida en la ley de Acuerdos Colectivos, pero esta ley nada dispone sobre su certificación sino que deja la iniciativa a las partes. Es preciso decir que la ley de Acuerdos Colectivos es supletoria de la ley de Relaciones Laborales y que la primera dispone que cualquier convenio colectivo concluido por un Sindicato o Sindicatos con un empresario o empresarios puede ser extendido a los empresarios de toda una región, varias regiones o a toda la provincia. Se refiere a convenios colectivos que

La protección a los grupos especializados, tal como la vimos configurada en la legislación del Dominio, está recogida también en las legislaciones provinciales con idéntico sentido, a excepción de la de Ontario, en la cual se establece una normativa especial basada en la práctica y la tradición. La norma dispone que «un grupo de trabajadores que lleven a cabo labores que exigen una destreza técnica, o que son miembros de un gremio, por cuya causa es posible el distinguirlo de otros trabajadores, y que comúnmente negocian sus condiciones de trabajo separadamente de los demás a través de un Sindicato, que, de acuerdo con la práctica sindical, pertenezca a tal oficio técnico o gremio, será conceptualizado por la Junta como un grupo apropiado para la conclusión de un pacto colectivo, si la solicitud es hecha por el Sindicato formado por tal oficio o gremio, pudiendo la Junta incluir en tal grupo a personas que, de acuerdo con la práctica sindical, estén generalmente asociadas, tanto en el trabajo como en la conclusión de pactos colectivos con tal grupo. Pero la Junta no tendrá tal potestad si este grupo de trabajadores está incluido en otra unidad representada por diferente parte negociadora, al mismo tiempo que la petición es hecha» (50).

La ley, en realidad, sólo concede el derecho de certificación a tales grupos de trabajadores técnicos o especializados si la negociación del pacto colectivo que les afecte ha venido siguiendo esta práctica, por lo que un nuevo oficio especializado que pudiese surgir no obtendría la certificación de la Junta, con lo cual sólo queda el camino de conseguir el reconocimiento voluntario de los empresarios. Tampoco está la Junta obligada a reconocer al grupo especializado si éste con anterioridad está incluido en la esfera de otro Sindicato negociador.

4. *La cuestión de la no legitimidad del Sindicato*

Un problema conectado con la certificación del Sindicato como «representante» en la conclusión de un convenio colectivo es el de la posibilidad de la existencia de Sindicatos no legitimados para tal finalidad como cuestión independiente de la inapropiedad del grupo o unidad al cual afectará tal pacto (51).

Probablemente los componentes de las Juntas en la mayoría de los casos

afectan a un cierto tipo de trabajadores y por ello pueden ser extendidos a todo el empresario que emplee dicho tipo.

(50) Ontario Labour Relations Act, Sección 6 (2).

(51) La terminología anglosajona para este tipo de Sindicatos no legitimados es la misma que la usada para la unidad, y así hablarán de Sindicato apropiado y no apropiado.

afirmarían que tal función no les corresponde y que ellos se deben limitar a juzgar el grupo y si la mayoría de sus componentes pertenecen al Sindicato o lo reconocen como su representante, pero en la práctica pueden presentarse diversas situaciones que obliguen a la Junta a entrar en esta materia. Así, por ejemplo, la protección legal concedida a los grupos de trabajadores técnicos o especializados, acabada de examinar, dirigida a asegurarles su derecho de ser incluido en un grupo junto con los de su misma profesión, y por ello de idénticos intereses, fué designada para proteger los Sindicatos profesionales ya existentes, lo cual queda confirmado por la legislación de Ontario, que específicamente lo declara, y por repetidas decisiones de otras Juntas, afirmando que, «a menos que previamente haya existido una negociación en nombre de tal unidad, tal certificación les será negada». En este caso la Junta, al decidir el carácter apropiado de la unidad, afirma la existencia tradicional de tal Sindicato.

En una decisión de la Junta, correspondiente a la jurisdicción del Dominio, se afirma la finalidad de la sección octava de la ley, que establece la protección de los grupos especializados, diciendo que es la de proteger la identidad de dichos grupos especializados con relación a la conclusión de un pacto colectivo y el permitirles estar representados para tal finalidad por un Sindicato formado por trabajadores de tal especialidad. Esta última aclaración da a entender que la legitimidad del Sindicato es relevante para que la certificación y representación sea concedida por la Junta (52).

Salvo estos casos citados en relación con los otros grupos especializados, es extraño que la Junta se pronuncie sobre la no legitimidad del Sindicato. Sin embargo, es posible señalar al menos un caso, en el que la Junta rechazó una solicitud de certificación por la no legitimidad del Sindicato que iba a llevar la representación del grupo (53). En este caso, un Sindicato industrial solicitaba la certificación para representar los empleados de las oficinas de la fábrica, siendo a la vez el representante de los trabajadores de la misma. La Junta decidió que aunque los empleados pertenecían a este Sindicato, por ser el único en la ciudad, éste no era apropiado y debería existir uno diferente, o por lo menos una separación en el local (54).

(52) International Brotherhood of Electrical Workers, International Association of Machinists (solicitantes); Canadian Nacional Railways (demandado), y Canadian Brotherhood of Railways Employees (interventor). Dominion Labour Service, vol. I, septiembre 1954.

(53) Decisión de la Junta de Relaciones Laborales de Ontario, International Union, United Automovil Aircraft, Agricultural Implement Workers of America and Electric Automolite Ltd., Dominio service, vol. III, 1947.

(54) «The Board has consistently refused applications to certify bargaining representatives for a bargaining unit consisting of both plant and office employees. In our

Este principio no fué mantenido. La misma Junta, años más tarde, sentaba el principio, limitando su decisión al carácter apropiado de la unidad, sin entrar en el del Sindicato (55). Por otro lado, examinando el resto de las jurisdicciones laborales canadienses, es posible encontrar un número inmenso de casos en los que un Sindicato industrial que representa a los trabajadores de una fábrica adquiere el derecho a la representación de los empleados en las oficinas de ella; pero la Junta, en este caso, requiere que formen grupos distintos, aunque la representación sea ostentada por el mismo Sindicato (56).

a) *Por su finalidad práctica.*—Es posible para la Junta, no obstante, buscar otro medio a través del cual juzgar sobre la conveniencia del Sindicato que solicita la certificación, usando el sistema de comprobar si tal Sindicato concuerda con la definición que de ellos se contiene en las vigentes leyes de relaciones laborales. En efecto, todas ellas, excepto en Quebec, que se habla de asociación, contienen una definición de lo que es un Sindicato, generalmente a través de una descripción de sus funciones. La ley del Dominio, por ejemplo, lo define «como cualquier organización de trabajadores formada con el propósito de regular las relaciones entre patronos y obreros, con excepción de las organizaciones dominadas por un empresario» (57). Apoyándose en esta definición, la Junta de Relaciones Laborales Federal revocó la certificación ostentada por la Canada Seamen's Union en tres diferentes situaciones, porque su primera finalidad, la de dicho Sindicato, había dejado de ser la de un Sindicato tal como está establecido en la ley (58). Una de las razones dadas para la revocación de la certificación contenida en la demanda del empresario interesado fué que la Seamen's Union tenía el carácter de organización comunista y no de Sindicato. La Junta, después de declarar que la finalidad de un Sindicato era la establecida como tal por su constitución, continuó diciendo que, no obstante, había un límite en aceptar tales provisiones constitucionales. Y por

opinion, to grant the petition in this case would bring about exactly the same result. No doubt the office employees will be required, as matter of fact, to join the same local, the only one existing. We are of opinion that there should be a different union or at last a separate local.» Texto de la decisión.

(55) Para entonces los miembros de la Junta habían cambiado totalmente y el presidente adoptó esta posición.

(56) Desgraciadamente en muchas provincias las decisiones de la Junta no son dadas a conocer públicamente y menos sus fundamentaciones.

(57) «Any organization of employees formed for the purpose of regulations between employers and employees, but shall not include and employer-dominated organization.» Sección 2 (1) (r). Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act.

(58) Canada Labour Relations Board 1950, Dominion Labour Service, vol. I.

ello, después de comprobar la existencia de huelgas en los barcos canadienses que se corresponden con huelgas en barcos de otros países, por tener todas la misma finalidad, la Junta decidió que, puesto que la Seamen's Union estaba en relación estrecha con elementos extranjeros del Frente Comunista Internacional para la difusión de la política y actividad comunista, lo cual era enteramente extraño a las funciones y finalidades de un Sindicato, según lo establecido por la ley, tal organización no tenía el carácter de Sindicato y por ello procedía la revocación de su certificación.

La decisión de la Junta fué motivada por la situación política del momento histórico, la guerra de Corea, que excitaba los ánimos contra el comunismo y sus tácticas, a pesar de que la Junta declarara en su informe que la afiliación política de una organización no afecta a su *status* como Sindicato, ni tampoco la expulsión de éste del Congreso de Sindicatos, sino que su decisión estaba determinada por el hecho de que la finalidad primordial de dicho Sindicato no era la señalada como tal por la ley. Independientemente de este caso, y sin ponernos para nada al lado del comunismo, sino considerándolo como el hecho abstracto de la posibilidad de la Junta para revocar la certificación de un Sindicato por llevar a cabo actividades que no son las de conclusión de pactos colectivos o de relaciones entre patronos y trabajadores, tal como la ley establece, debemos afirmar que no existe un claro apoyo legal para sustentar tal potestad, y que el admitirlo envuelve el peligro de restringir las actividades del Sindicato en otras áreas, como un precio que han de pagar éstos para conseguir y retener la certificación. La definición de la ley no limita en absoluto las actividades posibles de un Sindicato, y aunque sí que afirma la necesidad de que tal haya sido formado con el propósito de regular las relaciones entre patronos y obreros, no alude a ninguna función «primaria» (59).

La afirmación que hemos hecho de que la decisión estaba justificada por la situación política, queda demostrada en una resolución de la Junta nueve años más tarde. Esta vez la Junta rechazó la demanda que solicitaba la sustitución de un Sindicato de filiación comunista por otro sin esta influencia. La Junta incluyó en su decisión las siguientes frases: «El punto crucial de todo es que el comunismo no es ilegal en Canadá; no hay ninguna ley que prohíba el ser comunista ni es ilegal tampoco el que un Sindicato tenga directores o miembros afiliados a este partido.» «Para la Junta no tiene relevancia lo que se refiere a las posiciones políticas de los Sindicatos.» Pero,

(59) Lo que hemos querido decir es que en orden a que la independencia y la imparcialidad de la Junta no pueden nunca ser puestas en duda, debe ser la legislación la que imponga tales limitaciones y no simples decisiones de un organismo de carácter primordialmente administrativo.

sin embargo, al final de su decisión, la Junta reiterará la doctrina sentada por la que hemos expuesto con anterioridad, el Sindicato es mantenido en su posición debido a que cumple lo dispuesto por la ley en cuanto a su finalidad; si hubiera dejado de desempeñar su función primaria, el regular las relaciones de trabajo, habría sido despojado de la certificación (60).

Otra prueba de lo que hemos afirmado la constituye la modificación llevada a cabo en la legislación de la provincia de Quebec en 1953, que hace ilegal el que un Sindicato con influencia comunista pueda ser o continúe certificado como parte negociadora, haciéndolo retroactivo a 1944, fecha de la ley que constituyó la Junta de Relaciones Laborales. Los términos de la reforma establecen que cualquier Sindicato que cuente con uno de sus organizadores, o autoridades, o más personas pertenecientes al movimiento o al partido comunista, debe ser rechazada o revocada como representante de un grupo de trabajadores o de empresarios (61).

Pero ya con anterioridad a que la reforma hubiese sido aprobada, la Junta de Quebec había usado el hecho de la dominación comunista de un Sindicato como causa suficiente por sí sola para declarar la no legitimidad de tal para representar a los trabajadores en la conclusión de un pacto colectivo (62).

Sobre todo esto diremos que los objetivos de un Sindicato son muy variados y no todos ellos de carácter económico, ni tampoco pueden quedar limitados a las relaciones entre patronos y obreros. Así, por ejemplo, el problema del paro, pensiones de vejez y enfermedad, sistema social, educación, cuyas soluciones no se encuentren tan sólo en los convenios colectivos, sino también en las legislaciones y en la política laboral de cada momento. Para conseguir un mejoramiento de todos estos problemas, que han ido haciéndose cada vez más perentorios con el desenvolvimiento del in-

(60) Canadian Brotherhood of Railways, Transport and General Workers (solicitan-tes). Island Tug and Barge Ltd. (demandado); Seafarer's International Union of North America, Canadian District (interventor); Dominion Labour Service, octubre 1959.

(61) As from the 3rd February 1944, on which date the Act to constitute a Labour Relations Board was assented to, an association which tolerates, among its organizers or officers, one or more persons adhering to a Communist party or movement cannot, for the purpose of this Act be regarded as bona fidez association and its recognition as contemplated by this Section, as a representative of a group of employees or employers contemplated by this Section, as a representative of a group of employees or employers, shall be refused or revoked, as the case may be. Quebec Labour Relation Act, Sección. 6.

(62) En el libro de H. A. LOGAN: *State Intervention and Assistance in Collective Bargaining*, University of Toronto Press 1956, es posible encontrar un buen número de casos de la provincia de Quebec sobre la misma materia.

dustrialismo de nuestro tiempo, es por lo que el Sindicato se lanza a la política, y por otro lado, los interesados en el poder político buscan el apoyo personal que el Sindicato le puede suponer para su triunfo, asociándose con sus intereses, pero quedando a la vez el Sindicato asociado a las ideas políticas que éstos representan. A nuestro juicio, en una sociedad que se asienta sobre lo que cree un principio democrático tradicional, el que un Sindicato se asocie con la política extremista de las derechas o de las izquierdas carece de relevancia en cuanto a la certificación de tal como representante de una unidad de trabajadores. En este caso lo importante será averiguar si tal grado se muestra de acuerdo con tal representación después que el Sindicato ha adoptado una determinada actitud política, pues ésta es la garantía que demanda un proceso democrático. Si queda comprobado que el grupo de trabajadores representados no está satisfecho con el Sindicato que ostenta su representación, se debe proceder por la Junta a la revocación de la certificación por falta de uno de los requisitos que ésta exige: el voto mayoritario en favor del Sindicato por parte de los trabajadores de la unidad, sin entrar a juzgar al Sindicato.

Otro ejemplo positivo que refuerza lo dicho lo encontramos en una resolución de la Junta de Nova Scotia, la cual denegaba la certificación a un Sindicato debido a que sus líderes y dirección eran miembros del partido comunista (63). Apelada la decisión de la Junta ante el Tribunal Supremo de la Provincia, fué anulada y obligó a la misma a certificar al Sindicato, ya que «cumplía las condiciones expresas establecidas por la ley». La apelación contra esta sentencia en el Tribunal Supremo canadiense no fué admitida.

Para muchos el fundamento por el que debe negarse la certificación a un Sindicato dominado o influido por el partido comunista se encuentra en la disposición legal que niega el derecho de certificación e incluso de existencia a un Sindicato dominado por el empresario o empresarios, argumentando que si a ésta le niegan tales derechos, con más razón aún se le deben negar a las asociaciones de carácter comunista. La argumentación tiene poca base no sólo por el hecho de que en un caso lo dispone así una disposición legal y en el otro no es posible encontrar tal apoyo, sino porque, además, un Sindicato comunista puede llevar a cabo un convenio colectivo, con independencia de su ideología política, mientras que un empresario, aparte de que representaría intereses contrarios a los propios, debido a la autoridad que tiene sobre los trabajadores por razón del trabajo, no les de-

(63) Nova Scotia Board 1950, Nova Scotia Supreme Court 1952. Caso de la Maritime Marine Workers Federation.

jaría en libertad de rechazarlo como su representante, mientras que en el otro caso esto al menos es teóricamente posible.

b) *Por discriminación.*—Aún es posible encontrar otro camino por el cual un Sindicato puede ser juzgado por la Junta como inapropiado para representar a un grupo de trabajadores. En varias jurisdicciones canadienses existen leyes de «fair-employment practices», que hacen ilegal el discriminar por razón de raza, religión, color u origen étnico. La legislación se dirige lo mismo a los patronos que a los Sindicatos. A los primeros se les prohíbe el excluir de la asociación, expulsar, suspender o discriminar contra cualquiera en relación con su empleo por causa de su raza, color origen nacional o religión (64). Tal requerimiento puede traer consigo el que un Sindicato que practique este tipo de discriminación sea inapropiado para representar grupos de trabajadores en los convenios colectivos.

En las decisiones de la Junta de Ontario es posible encontrar un caso en que un Sindicato que había llevado a cabo actividades discriminatorias contrarias a las provisiones de la Ontario Fair Employment Practices Act fué declarado como no legitimado por la Junta, y por ello rehusada su certificación (65). La reforma de la ley de Relaciones laborales de la misma Provincia, en 1960, para dejar fuera de dudas la potestad de la Junta, y aún más, para obligarla a actuar en este sentido, disponía que ésta no certificaría un Sindicato si éste discrimina contra alguna persona por causa de su raza, credo, color, nacionalidad, antecesores o lugar de origen (66). Aún es posible encontrar otra legislación que establece la misma penalidad para el Sindicato que lleva a cabo discriminación, en contra de lo dispuesto por la Fair Employment Practices Act (67). En las demás provincias no existe tal disposición legal expresa, pero sí leyes en contra de las prácticas laborales injustas, por lo cual la Junta puede actuar, amparándose en lo en ellas dispuesto, en el sentido de denegar la certificación al Sindicato que cometa o haya cometido tales injusticias.

(64) Tales leyes existen en el Dominio. La Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Ontario, Nueva Exocia y Saskatchewan.

(65) ADAM BROMKE: *The Labour Relations Board in Ontario*, McGill University, Industrial Relations Center, 1961.

(66) «The Board would not certify a union if it discriminates against any person because of his race, colour, nationality, ancestry or place of origin.» Sección 10, Ontario Labour Relations Act.

(67) British Columbia Labour Relation Act, Sección 12 (8).

5. *Examen especial de los problemas que se presentan con respecto a la industria de la construcción*

La industria de la construcción, por la especialidad de sus operaciones, presenta problemas peculiares que repercuten igualmente en la actividad de las Juntas de Relaciones Laborales. Hay que decir que los problemas que tal industria presenta en Canadá son idénticos a los del resto de los países, y que tampoco aquí como en los demás han podido ser regulados a satisfacción de las partes y del público, en última instancia. Las principales dificultades están derivadas de la inestabilidad de las relaciones entre los empresarios y los empleados y de los intereses creados por los diferentes grupos especializados que existen dentro de esta industria, que, además, constituyen la mayoría de sus componentes. La dificultad señalada en primer lugar trae consigo el problema de determinar cuál es la unidad apropiada de negociación, y la segunda da lugar a una especie de disputa jurisdiccional sobre el derecho de cada obrero especializado a llevar a cabo sólo cierta clase de trabajo.

El carácter de la industria de la construcción es conocido de todos; el trabajo se presta por períodos de tiempo, que coinciden con la duración de una determinada obra o parte de ella y luego cesa. El trabajador entonces puede ser que vuelva a trabajar con el mismo empresario o con otro. El empresario sólo actúa cuando tiene un contrato, y por ello suele emplear muy pocos o ninguno con carácter permanente, ya que quizás su próximo contrato se desarrolle en otra área, lo cual agrava aún más el problema de las relaciones laborales entre las dos figuras clásicas del mercado de trabajo. Todo ello hace que los Sindicatos en que este tipo de trabajadores se integren intenten conseguir un camino de asegurar a sus miembros seguridad en el empleo, reclamando la jurisdicción sobre cierto tipo de tareas como derechos exclusivos de sus miembros.

a) *La dificultad en determinar la unidad apropiada.*—Examinando el primer problema de la dificultad de determinar la unidad, vemos que éste estriba en que tradicionalmente la unidad ha sido definida en relación con un empresario y a través de la definición de un tipo de trabajadores; así, el grupo a veces se constituye por uno determinado y particular de una fábrica dirigida por un empresario, o bien por trabajadores de diversas factorías, pero bajo un empresario único, o bien un determinado grupo de trabajadores bajo diversos empresarios, aunque ya vimos que esta modalidad del multi-empleado está limitada por la legislación. Con ello queremos puntualizar que bajo el concepto de unidad en este sentido está la

presunción de una relativa estabilidad en las relaciones entre empresario y trabajadores y en que el grupo de trabajadores tenga cierta continuidad e igualmente el Sindicato que los representa. En lo que se refiere al empresario, sus operaciones también deben estar dotadas de permanencia, con lo cual la unidad o el grupo pueden seguir existiendo. Todo esto no se da en las relaciones laborales de la industria de la construcción, pero la legislación no ha sabido o no ha querido contemplar estas especialidades y darles un diferente trato; trata, simplemente, de establecer la contratación colectiva dentro del marco general, olvidando que la unidad está obligada a cambiar o desaparecer en períodos de tiempo relativamente cortos.

Naturalmente, el problema no ha pasado desapercibido para las partes interesadas. La Asociación de empresarios de la construcción de Ontario hizo pública su posición, con relación al problema, de la forma siguiente:

«Los problemas del contratista en lo que se refiere al trabajo son bastante diferentes de los que se presentan a un tipo de empresario estable. El contratista tiene un negocio de tipo movible, emplea trabajadores en diversos sitios que pueden no ser conocidos y a veces ni siquiera pensados cuando concluye su convenio colectivo con los varios Sindicatos a los que los diferentes tipos de trabajadores pertenecen. El tipo de trabajo que él proporciona también es cambiante; depende en cada momento de la clase de proyecto que lleve a cabo, por lo cual las provisiones de la ley que se refieren a una unidad apropiada para la conclusión de un pacto, lo que supone un grupo de personas empleadas por un determinado empresario y residentes todos ellos en una particular población, tienen poca conexión con las circunstancias de la industria de la construcción» (68).

La conclusión es que la legislación en general está necesitando una revisión profunda para estabilizar las relaciones laborales dentro de la industria que nos ocupa, un cambio en el concepto de lo que debe entenderse en ella por grupo con el propósito de un convenio colectivo. Siguiendo a H. D. Woods, la estabilidad de un grupo en este tipo de industria se conseguiría si tal grupo cumpliese las cinco condiciones siguientes:

- 1.^a Inclusión de todos los empresarios en un grupo dado de mercado de trabajo.
- 2.^a Aceptación de una dimensión geográfica.
- 3.^a Reconocimiento del trabajador como miembro permanente de la unidad, esté en la actualidad empleado o no.

(68) Escrito presentado por la Asociación Canadiense de la Construcción al Comité Seleccionado sobre las Relaciones Laborales, Asamblea Legislativa de Ontario, septiembre 1959.

4.^a Establecimiento de una relación continua entre el grupo de empresarios y el Sindicato que representa a los trabajadores.

5.^a Conclusión de acuerdos laborales que excedan temporalmente a la duración de los proyectos de construcción (69).

Con ello se acabaría con la situación actual, en la cual el grupo queda definido con relación a un solo proyecto y en relación con el empresario individual que lo desarrolla. La asociación incluiría a todos los que normalmente emplean este tipo de mano de obra comprendida en el Sindicato de la Construcción. El derecho de reconocimiento quedaría en relación con el total grupo de empresarios y los acuerdos afectarían a todos los trabajadores de la unidad, con independencia de sus relaciones con empresarios individuales y de su situación actual en el trabajo, empleo o paro. En pocas palabras, lo que es preciso es una negociación de las condiciones de trabajo en este tipo de industria a gran escala, pero la actual política laboral, que reconoce a todos los empresarios la facultad de quedar excluidos del «multi-employer group», hace imposible el que esto se consiga, a menos que se realice un cambio legislativo.

Algunas provincias han tratado de aminorar el problema, pero sus medidas han carecido de la necesaria profundidad. Merece citarse la legislación de British Columbia, que permite la existencia de grupos geográficos, pero con la limitación de que estén bajo la autoridad de un solo empresario. La Junta de esta provincia tiene la facultad de conceder la certificación a un Sindicato para representar a los trabajadores bajo un determinado empresario dentro de una región de la provincia o comprendiendo incluso todo el territorio provincial. Esta medida resuelve el problema de la estabilidad del Sindicato que representará a los trabajadores, pero olvida el representado por la irregularidad en el empleo, lo cual exige un grupo aún más amplio, y por último, no considera la dificultad del asignamiento del trabajo entre los diferentes Sindicatos de la Construcción.

b) *El problema del "work-assignment"*.—El problema último, «work-assignment», se define en estos términos: Si un empresario firma un pacto que le vincula siempre que él lleve a cabo una obra, está aceptando la idea de unidad conectada a un solo empresario y la unidad de trabajadores desarrollando una obra determinada; con esto queda resuelto el problema representativo, pero no el especial problema jurisdiccional con los Sindicatos de la Construcción. O sea que la certificación o el reconocimiento voluntario en la industria de la construcción sólo significa que si miembros

(69) H. D. WOODS y SYLVIA OSTRY: *Labour Policy and Labour Economics in Canada*, Mac-Millan of Canada. Toronto, 1963.

de tal Sindicato son empleados, sus condiciones de trabajo quedarán reguladas por el convenio entre el empresario y el Sindicato y serán representados por éste; pero lo que no está resuelto es quién es el calificado para hacer tal trabajo. Los obreros especializados y los Sindicatos de oficio tienden a controlar el trabajo para el cual los primeros creen calificados con exclusividad; así, los Sindicatos de la Construcción demandan que tal trabajo para el cual sus miembros están calificados quede reservado a ellos. El problema se plantea como conflicto de competencia de dos o más Sindicatos, reclamando para sus miembros jurisdicción sobre las mismas tareas, y tal conflicto puede surgir entre Sindicatos todos ellos certificados, lo que quiere decir que la certificación no es una solución cuando los trabajadores pertenecen a distintos tipos de especializaciones (70).

6. *Soluciones legales en las distintas jurisdicciones canadienses y el sistema estadounidense*

La enmienda de la Ontario Labour Relations Act de 1960 creó un nuevo organismo para resolver los conflictos que pudieran surgir sobre la distribución del trabajo, pero esto suponía un desplazamiento de la actividad de la Junta de Relaciones Laborales, ya que la apelación de las decisiones de este organismo eran resueltas por ella (71).

La disposición permite, en resumen, que sean presentadas quejas a la Junta cuando es empleado cualquier tipo de presión para obligar a un empresario a dar trabajo a los miembros de un Sindicato, gremio o clase antes que a los miembros de otro u otros Sindicatos, gremio o clase. Igualmente es posible presentar tal queja contra cualquier empresario que asigna el trabajo de esta manera. Ante esta petición, la Junta establece una Jurisdictional Disputes Commission, con el encargo de investigar y dictar órdenes provisionales con respecto al asignamiento del trabajo, de acuerdo a lo que discrecionalmente le parezca más apropiado en dichas circunstancias, estando obligadas las partes a cumplir lo que tal organismo decida. Cualquiera de las partes interesadas, siempre que haya cumplido lo ordenado, puede solicitar de la Comisión la reconsideración de su decisión, y por último, tiene derecho a una apelación contra ella ante la Junta.

(70) De hecho el problema no siempre se presenta como conflicto entre los trabajadores de diferentes oficios, sino que muchas veces es originado por contratistas especializados en la realización de algún tipo de obra que dan preferencia al Sindicato que les interesa con el fin de controlar el trabajo disponible.

(71) Ontario Labour Relations Board, 1960, Sección 66.

Las facultades de la Junta ante la apelación están precisamente delimitadas por la ley. La Junta podrá anular la orden provisional de la Comisión siempre que esa orden haya impedido una huelga o cierre legales, o haya estorbado el cumplimiento de una disposición de un pacto colectivo, o haya prohibido a las partes el ejercicio de un derecho de negociación. Alternativamente la Junta puede cambiar la unidad apropiada determinada por una certificación o definido en un convenio colectivo si le parece conveniente el hacerlo, así como confirmar la orden provisional o la reconsideración de ella dada por la Jurisdictional Disputes Commission, lo cual supone el llevarla a pleno efecto conforme lo dispuesto por la ley (72).

Con esta disposición y la creación del nuevo organismo queda establecida una forma de solución de los conflictos que surjan sobre la asignación de determinadas tareas o trabajo, y además, tiene el efecto de hacer el reconocimiento voluntario o la certificación realmente efectiva en la problemática área de la industria de la construcción. El control queda en manos de la Junta desde el principio al final del procedimiento, ya que las solicitudes se hacen a ella y tiene que resolver la apelación a las decisiones de la Comisión. El nuevo organismo tiene sobre todo facultades investigadoras, de carácter esencialmente administrativo, pues incluso la orden que este organismo tiene, el poder de dictar, posee este carácter y está motivada en que el tiempo es extraordinariamente importante cuando a problemas laborales se refiere. Por ello tiene luego la posibilidad de reconsiderar su orden a través de un estudio e investigación más minuciosa. Estos organismos, considerados conjuntamente, ostentan los siguientes poderes: asignar la jurisdicción sobre unas determinadas tareas, y con ello atacar una provisión de la constitución de un Sindicato; alterar una certificación, lo que supone modificar una decisión anterior de la Junta; alterar los términos de un acuerdo de reconocimiento voluntario, o sea intervenir en los resultados de lo pactado colectivamente.

En los Estados Unidos el problema se intenta solucionar a través de una ampliación del alcance de las prácticas laborales injustas (73). Quedó tipificada como práctica laboral de este tipo el que un Sindicato solicitara de un empresario «el asignar un trabajo particular a una determinada organización laboral u oficio, gremio o clase antes que a empleados de otra organización laboral u oficio, gremio o clase, a menos que tal empresario no

(72) La certificación o el convenio colectivo queda alterado de acuerdo a lo decidido por la Junta.

(73) United States Labor Management Relations Act (Taft Hartley Act), 1947, Sección 8 (b) (4) (D).

haya cumplido una orden o certificación de la Junta, determinando los representantes de los trabajadores que desempeñan tal trabajo».

La solución no es satisfactoria ni resuelve el problema de competencia sindical en la asignación del trabajo; sólo establece la libertad del empresario de decidir a quién asignar un trabajo en particular, sin más restricciones que la de abstenerse de asignar trabajo a miembros de un Sindicato no certificado si existen trabajadores pertenecientes a uno que lo está. El problema se solucionó un año más tarde a través de un acuerdo entre las partes interesadas (74).

El sistema así conseguido ha producido considerables beneficios en los Estados Unidos, y no faltan quienes aconsejan su inclusión en la esfera canadiense; pero hay que considerar que las condiciones circunstanciales y legales no son las mismas y que se presentarían problemas distintos. Verdad es que este procedimiento es interesante para el país, ya que incluso tiene aplicación en él a través de los Sindicatos internacionales. Pero los problemas que representaría su aplicación en Canadá son de diverso tipo: en primer lugar, es un procedimiento lento; sería preciso la modificación de la ley de Relaciones industriales; no cubre los conflictos entre los Sindicatos profesionales y los industriales (75); tampoco sería posible incluir dentro de él los Sindicatos de la Construcción de la Confederación de Sindicatos Nacionales de la provincia de Quebec, los cuales tienen su especial legislación (76).

En el año 1961 fué nombrada la Royal Commission on The Construction Trades en la provincia de Ontario para estudiar las relaciones colectivas en este área. En el mismo año se publicó el informe elevado por el presidente

(74) En 1948 nació la National Joint Board for Settlement of Jurisdictional Disputes, conseguida a través del acuerdo de los contratistas generales y asociaciones de contratistas especiales por parte de los empresarios y la Building and Construction Trades Department of the American Federation of Labor. La Junta Nacional tenía el poder de decidir las disputas sobre asignación de tareas. Las partes acordaron aceptar la asignación del empresario y renunciar a la huelga hasta que la apelación de la Junta no estuviera resuelta. Para el estudio de esta materia ver JOHN DUNLOP: *Jurisdictional Disputes. Second Annual Conference on Labor*, New York, University 1952.

(75) Los Sindicatos industriales están fuera de la Building and Construction Trades Department of the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations.

(76) En Quebec, según lo dispuesto por la Collective Agreement Act, es posible extender por un Decreto del Gobierno la aplicación de un pacto colectivo negociado privadamente a trabajadores y empresarios que no han participado en tal negociación, a través de lo cual pretende solucionarse el problema que presentan los Sindicatos y empresarios de la industria de la construcción.

de dicha Comisión (77). Tal informe, en sus líneas generales, solicitaba: la reforma de la Labour Relations Act de la provincia en el sentido de que fuera facilitada la posibilidad de la formación de una unidad de negociación que comprenda a trabajadores contratados en diversas empresas; permitir a la Junta la certificación en representación de un Sindicato, e igualmente la certificación de dos o más Sindicatos que lo soliciten conjuntamente; posibilidad de certificación de un grupo o Consejo organizado de Sindicatos, y por último, una reducción de las dilaciones impuestas por los procedimientos de negociación y conciliación, con lo cual el procedimiento de certificación podrá ser concluido para todos los diferentes grupos al mismo tiempo. En lo que se refiere a cambios en el procedimiento de negociación se proponía la protección de la libertad de las partes para la conclusión de los convenios colectivos, los cuales serían negociados y elaborados por ellos, siempre que contaran con la preparación suficiente para resolver los problemas presentados y hacer los ajustes necesarios. Si estas medidas no tienen efecto, continuaba el informe, la opinión pública exigirá la imposición de controles restrictivos a la actividad de las partes. Ante esto hay que aconsejar paciencia y no desconfiar de los resultados por causa de los desacuerdos iniciales. Siempre que se intente la celebración de una reunión con este propósito, es preciso que ésta vaya precedida de unos trabajos preparatorios llevados a cabo por un pequeño Comité y sobre ellos montar las deliberaciones de tal reunión.

El informe de la Comisión trajo consigo una enmienda de la ley para adaptarla a sus recomendaciones. Las medidas tomadas a este respecto fueron las siguientes: 1.^a Creación de una sección especializada en la industria de la construcción dentro de la Junta de Relaciones Laborales. 2.^a El sancionamiento de la existencia de unidades de dimensión geográfica. 3.^a El establecimiento de acuerdos obligatorios para todos los miembros de una asociación de empresarios (78).

(77) H. CARL GODENBERG, O. B. E., Q. C.: *Commissioner, Report of the Royal Commission on Labour-Management Relations in the Construction Industry.*

(78) An Act to Amend the Labour Relations Act, Sección 10-11, años 1961-62.

III

LA ADHESIÓN DE LOS TRABAJADORES; EL RECONOCIMIENTO VOLUNTARIO
Y LA REVOCACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN

Expuestas hasta aquí las funciones de la Junta en lo que se refiere a la certificación de las unidades apropiadas de negociación colectiva y a su actuación en el problema de si en un Sindicato está o no legitimado para ostentar la representación de aquélla, la siguiente cuestión por orden lógico es su actuación en el llamado *worker suport*, o apoyo del trabajador al Sindicato que solicita la certificación.

1. *La adhesión de los trabajadores*

a) *La legislación federal.*—Como ya hemos expuesto, establece dos criterios a través de los cuales queda demostrada la evidencia de tal apoyo:

1.º Si la Junta está satisfecha del hecho de que la mayoría de los trabajadores de la unidad son miembros en posición acreditada del Sindicato.

2.º Si como resultado del voto de los trabajadores de la antedicha, la Junta está convencida del hecho que la mayoría de ellos han elegido tal Sindicato para representantes en el pacto.

Cumplidas unas de estas condiciones la Junta puede certificar al Sindicato como representante de los trabajadores de la unidad en el pacto colectivo (79).

Aunque la ley establece estos dos caminos para la Junta, la presunción es siempre a favor de que la mayoría de los trabajadores del grupo son miembros del Sindicato, ya que sólo los Sindicatos que afirmen el poseer tal mayoría pueden solicitar la certificación. Por ello parece ser que el segundo criterio tiene carácter secundario y se usará por la Junta cuando por cualquier causa no sea posible la clara determinación del primero.

Las provincias, en líneas generales, también se inclinan por la preferencia del apoyo de los trabajadores a través de la pertenencia a la asociación, pero no es posible señalar diferencias legales de consideración. En las provincias de New Brunswick, Newfoundland, Manitoba, Alberta y British Columbia, la norma general para solicitar la certificación es la afirmación por el Sindicato solicitante de que cuenta entre sus miembros a la mayoría de los trabajadores

(79) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, Sección 9.

de la unidad, mayoría que debe ser tomada en concepto absoluto y no relativo (80).

b) *La legislación de Nova Scotia.*—En la provincia de Nueva Escocia no es exactamente lo mismo: mientras la mayoría absoluta se exige en el Sindicato solicitante, tal mayoría no es requerida si la votación es llevada a cabo. La situación es la siguiente: Antes de que un Sindicato pueda ser certificado la Junta debe estar convencida o que la mayoría de los trabajadores son miembros acreditados del Sindicato, o si tomada una votación de éstos bajo la dirección de ella, queda satisfecha de que no menos del 60 por 100 de los trabajadores del grupo ha votado y que una mayoría de tal 60 por 100 ha elegido al Sindicato.

Esto significa que un Sindicato puede ser certificado con solo que un trabajador sobre el 30 por 100 vote a su favor, lo cual supone la fijación de dos reglas diferentes, la primera de las cuales exige que la mayoría de los miembros de la unidad lo sean del Sindicato como condición previa a la solicitud y, por otro lado, se requiere lo que puede ser una mayoría del 30 por 100 de los trabajadores que componen la unidad. Si la Junta decide el exigir el primero con todo rigor, muchos Sindicatos, contando con la segunda mayoría, verían denegada su solicitud.

c) *La legislación de Ontario.*—La provincia de Ontario constituye un caso más significativo. No se le exige al Sindicato, al tiempo de la solicitud de certificación, el contar con la mayoría de los trabajadores de la unidad entre sus miembros, pero este es el criterio que la Junta aplica para decidir sobre la concesión de la certificación o su denegación. La actividad de la Junta, tal como queda establecida por la ley, se limita a determinar el número de trabajadores que componen la unidad y el número de éstos que son miembros del Sindicato, referido tal número al tiempo que se solicitó la certificación. Si a juicio de la Junta un 55 por 100 ó más de los trabajadores en el grupo eran miembros del Sindicato al tiempo de la solicitud, puede llevar a cabo la certificación sin necesidad de votación. Si el número de miembros excede del 45 por 100 sin llegar al 55 por 100 en la apreciación de la Junta, ésta puede decidir el dirigir una votación. Si en tal votación la mayoría de los miembros del grupo con derecho a emitir voto lo hace a favor del Sindicato solicitante, la Junta queda autorizada para certificarlo (81). En la legislación de Ontario queda claramente expuesto lo que en la legislación del Dominio era una pre-

(80) New Brunswick Labour Relations Act, Sección 6. Newfoundland Labour Relations Act, Sección 7. Manitoba Labour Relations Act, Sección 7. Alberta Labour Act, Sección 10. British Columbia Labour Relations Act, Sección 10.

(81) Nova Scotia Trade Union Act, Sección 7.

sunción. El criterio primero y decisivo es el de pertenencia al Sindicato, y en casos dudosos la Junta decide realizar la votación.

d) *La legislación de Saskatchewan.*—Saskatchewan se separa del patrón general exigiendo el apoyo mayoritario de los trabajadores al Sindicato como condición esencial además de el ser miembro de éste: «Los representantes nombrados o elegidos para el convenio colectivo por la mayoría de los trabajadores de una unidad apropiada para ello, serán los representantes exclusivos de todos los trabajadores de esa unidad» (82). La Junta queda autorizada discrecionalmente a celebrar una votación para saber si la mayoría de los trabajadores es representada o no por el Sindicato. En todo caso la Junta está obligada a realizar una votación entre todos los trabajadores con derecho a ello, sobre la aplicación de certificación de cualquier Sindicato siempre que el 25 por 100 de los trabajadores de una unidad apropiada haya consentido la elección de tal Sindicato como su representante bien a través de su pertenencia a él o por autorización escrita, dentro de los seis meses precedentes a la solicitud (83). O sea, que para que la petición sea admitida a la consideración de la Junta es suficiente un 25 por 100, mientras en el resto de las jurisdicciones es exigida una mayoría. Por último, la ley dispone que la mayoría de los trabajadores con derecho a votar constituyen el *quorum* y la mayoría de los realmente votantes determinará qué Sindicato representará a los trabajadores del grupo (84). La ley, por tanto, difiere del resto de las canadienses en dos aspectos: en primer lugar, porque permite la posibilidad de certificación sin que los trabajadores sean miembros del Sindicato; y, en segundo lugar, porque no impone la mayoría absoluta, sólo la mayoría de los actualmente votantes.

e) *La legislación de Quebec.*—También la legislación de la provincia de Quebec se aparta de las tendencias más generales, pues no exige como requisito para la aplicación el que los trabajadores de la unidad sean miembros en determinado porcentaje del Sindicato, pero sí establece que todo empresario estaría obligado a reconocer como representante colectivo de sus empleados los representantes de cualquier asociación que comprenda la absoluta mayoría de dichos trabajadores, y a negociar con ellos, de buena fe, un acuerdo colectivo de trabajo (85). Quedando claramente establecido que la votación es un criterio suplementario a la pertenencia al Sindicato como miembros de él. La Junta, por otro lado, está autorizada a realizar una votación secreta en un grupo específico de trabajadores si tiene la sospecha que tales han sido obli-

(82) Ontario Labour Relations Act, Sección 7.

(83) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 3.

(84) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 6 (1).

(85) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 7.

gados a pertenecer a un Sindicato o si les ha sido prohibido el hacerlo o si es obvio que los trabajadores son miembros de alguna otra asociación en número suficiente como para modificar la decisión de la Junta (86).

En la isla de Príncipe Eduardo las dos condiciones son requeridas: que la mayoría de los trabajadores de la unidad pertenezcan al Sindicato como miembros acreditados y que la mayoría de ellos hayan elegido al Sindicato como su representante en la negociación.

Con ello queda expuesto, como se configura en la legislación canadiense, el apoyo de los trabajadores, considerados como grupo apropiado para llegar al pacto colectivo, en relación con el Sindicato que solicita la certificación de la Junta para ser el titular de la representación. En líneas generales, tal apoyo está determinado por la pertenencia al Sindicato de la mayoría de los trabajadores que componen el grupo, exigencia ésta que se suele requerir como requisito previo a la solicitud de certificación y como condición para que dicha certificación sea concedida. También hemos examinado las legislaciones que se desvían de la regla general, nos queda ahora tan sólo el señalar brevemente cuáles son las principales diferencias entre el sistema canadiense y el estadounidense, pues la cercanía de estos dos países y la influencia de este último hace preciso el resaltar las diferencias a fin de poder llegar a afirmar la existencia de una legislación laboral canadiense individualizada.

f) *La ley federal de los Estados Unidos.*—En los Estados Unidos los trabajadores tienen garantizado el derecho a la auto-organización y a negociar colectivamente las condiciones de su trabajo a través de los representantes elegidos por ellos mismos, teniendo la consideración de práctica laboral injusta la negativa del empresario a negociar con los representantes de los trabajadores, siempre que tales representantes hayan sido elegidos con tal propósito por la mayoría de los trabajadores de la unidad apropiada. La iniciativa descansa en los representantes de los trabajadores y es la Junta Nacional de Relaciones Laborales quien decide sobre la petición, basada en que un sustancial número de trabajadores desea ser representado con el propósito de un convenio colectivo y en que el empresario rehusa reconocer a sus representantes (87).

La diferencia con el sistema canadiense la encontramos en que no se hace referencia a la adhesión de los trabajadores fundamentada en ser estos

(86) Quebec Labour Relations Act, Sección 4.

(87) Quebec Labour Relations Act, Sección 8, en la provincia de Quebec es muy frecuente el fenómeno de trabajadores pertenecientes a dos o más Sindicatos y esto explica la inclusión de dicha cláusula. En el resto de las provincias, aunque es raro, no se presenta corrientemente.

miembros del Sindicato, ni tampoco se mencionan porcentajes. Por otro lado la legislación americana trata de favorecer el reconocimiento voluntario por parte del empresario, de tal forma que el sindicato debe tratar de conseguir éste previamente a la solicitud de certificación y sólo presentarla ante la negativa de aquél, la cual será alegada en la solicitud. La legislación canadiense se inclina siempre por las soluciones legislativas, mientras en la norteamericana, al menos en la esfera federal, que es la de más importancia, prefiere el dejar a las partes el buscar por sí mismas la solución y sólo intervienen los organismos oficiales cuando éstas se sientan impotentes para encontrarla.

Tal estado de cosas en la legislación canadiense hace que se planteen serios problemas en las relaciones entre miembros del Sindicato y pertenecientes a la unidad. En efecto, ambos no tienen porqué coincidir, al exigirse una mayoría para determinar la certificación del Sindicato, es claro que puede suceder que pertenecientes a la unidad no lo sean del Sindicato que los va a representar y dentro de esta categoría los habrá que pertenezcan a un Sindicato distinto. Expuesto así el problema, lo desarrollaremos para ver sus implicaciones y consecuencias.

El Sindicato que consigue la certificación o el reconocimiento a través del apoyo dado a su solicitud por sus miembros, tiene, consiguientemente, la obligación de ostentar la representación de ellos en la negociación y conclusión del pacto colectivo que regulará sus relaciones con el empresario pero no tiene ningún deber en sentido estricto para con los trabajadores de la unidad que no son miembros o no le han apoyado en el momento que la Junta efectuó la votación. Consecuentemente se crea una cierta hostilidad entre los miembros del Sindicato y aquellos que no lo son, tratando tanto el Sindicato como sus miembros de forzar a los no miembros a la pertenencia al Sindicato por varios procedimientos, llegando, si está en sus manos, el hacerlo condición necesaria para el empleo. La hostilidad es aún mayor si el empresario extiende a los trabajadores no miembros los beneficios conseguidos por los de esta condición a través del pacto colectivo, en cuyo caso el Sindicato no tiene argumentos para atraer el resto de los trabajadores. Esto es lo que sucede en el caso de reconocimiento voluntario por parte del empresario. Cuando lo que existe es una certificación por la Junta, el Sindicato asume la obligación con respecto a todos los trabajadores del grupo por disposición de la ley. Supone un deseo de proteger al trabajador no miembro para que quede beneficiado del resultado conseguido sin ser forzado a entrar en el Sindicato (88).

(88) United States Labor Management Relations Act (Taft-Hartley Act) enmienda de 1947, secciones 7, 8 (3), 9 (a), 9 (c) (1) (a).

Verdaderamente el establecimiento del concepto de *bargaining unit*, unido a la certificación de un Sindicato como representante de toda la unidad por un período determinado de tiempo, ha resuelto buen número de problemas. En primer lugar, el más obvio, el reconocimiento forzoso del Sindicato por parte del empresario; también representa una ayuda para el empresario ya que le señala cuál de los distintos Sindicatos posibles es el que va a representar a los trabajadores.

Por otro lado, el reconocimiento de certificación legalmente impuesto supone también una serie de inconvenientes; este es el caso de la minoría de la unidad que desea negociar colectivamente las condiciones de su trabajo con el empresario, si éste no lo acepta voluntariamente, tal grupo no tiene posibilidades de conseguirla, por una parte porque no alcanza la mayoría requerida para solicitarla de la Junta, y por otra porque en Canadá la huelga no es legal si es usada con el propósito de conseguir el reconocimiento. Por ello, el Sindicato que comprenda menos de la mayoría del grupo, se encuentra en peor situación que antes de la aprobación de la ley, estableciendo el reconocimiento y certificación por parte de la Junta pues no puede obtener tales por este medio, y además le es negado el derecho a usar su fuerza económica para persuadir al empresario a través de la huelga, cosa que le era posible antes del establecimiento de la nueva legislación laboral (89). La única solución que le queda es procurar el apoyo de los trabajadores del grupo, pero en la forma requerida por la ley, lo que significa que en la mayoría de los casos es necesario que tales trabajadores se hagan miembros de éste y que no baste el mero apoyo a sus demandas. Esto tiene varias consecuencias:

1. La importancia que tiene para el Sindicato y para el empresario el número de trabajadores que este primero cuenta entre sus miembros. Para el Sindicato, porque en cuanto alcance la mayoría puede ser certificado y obligar al empresario a tratar con él; para el empresario supone tal mayoría la pérdida de su derecho a denegar el reconocimiento y su obligación de ir a la negociación.

2. La segunda consecuencia, de que el número de miembros determine la existencia de derechos a la negociación, es que tal trae consigo la intervención oficial en lo que se refiere a la cualificación del Sindicato, con la fijación de ciertas reglas para su determinación, las cuales pueden ser o no conformes con la constitución de aquél. Los poderes de la Junta para determinar

(89) United States Labor Management Relations Act, Sección 9 (c) (3), enmienda 1947. Esta provisión hace que sea mucho más fácil en los Estados Unidos que en el Canadá el conseguir la certificación, al dar a los votantes la posibilidad de considerar su posición.

los miembros existentes en una unidad apropiada (puede añadir o excluir trabajadores del grupo a estos efectos) y cuando un miembro lo es en posición acreditada, condiciones que son necesarias para la solicitud de certificación, pueden influir en la política interna del Sindicato y ser factores determinantes de qué tipo de trabajadores o qué trabajador puede ser admitido como miembro de aquél.

Otro problema conectado con el anterior se refiere a la exigencia, en buen número de legislaciones en Canadá, de una votación de apoyo al Sindicato para conseguir la certificación, siendo la regla general la necesidad de un voto favorable a menos del 50 por 100 de los trabajadores que forman el grupo. El trabajador tiene ante esta votación la posibilidad de tomar tres actitudes: la primera votar a favor del Sindicato, en contra la segunda, y, por último, la abstención. El trabajador que se abstiene de votar, según la legislación, lo hace en contra del Sindicato, si sólo se presenta uno, o en contra de todos los Sindicatos si son varios. La presunción está basada en la creencia general de que el trabajador que se abstiene no tiene interés en ser representado, o al menos no el suficiente como para molestarse en votar. No obstante, no parece una justificación muy ortodoxa, pues tiene la posibilidad de votar en contra, y si no lo hace, su interés en que no sea certificado el Sindicato no es grande, lo cual favorecería la presunción contraria.

La ley Federal de los Estados Unidos resuelve este problema estableciendo que cuando en una elección ninguna de las posibles opciones presentadas consigue una mayoría, se llevará a cabo una segunda votación para la selección entre las que recibieron el primero y segundo mayor número de votos en la primera elección (90).

2. *El reconocimiento voluntario*

Debido a que constantemente aludimos a la certificación de un Sindicato como representante de un grupo, tal cosa puede traer a veces el olvido de que esta actividad de la Junta existe sólo para corregir la falta de reconocimiento voluntario por parte de los empresarios, lo cual además encierra problemas que es necesario considerar.

Aunque en la legislación canadiense no se establezca expresamente, como en la de los Estados Unidos (área federal), que la aplicación de certificación requiere la previa negativa del empresario a negociar o reconocer, sí que reconoce y da legitimidad a los acuerdos firmados entre un Sindicato no

(90) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, Sección 7 (1) y (2).

certificado y un empresario, lo que supone, al menos, la existencia del reconocimiento voluntario por parte del empresario que produce efectos similares, en ciertos aspectos, a los de la certificación.

a) *En el Dominio*.—La legislación del Dominio establece, a este respecto, que un Sindicato, cualificado para solicitar de la Junta el ser certificado, puede legítimamente llegar a firmar un convenio colectivo con el empresario en representación de un grupo o unidad, siempre que tal unidad no esté sujeta al cumplimiento de un pacto colectivo vigente, ni exista un Sindicato certificado en representación de éste (91). Muchas conclusiones pueden ser derivadas de esta disposición: que un pacto colectivo existente puede actuar como impedimento para la obtención de certificación, y lo mismo una certificación existente con anterioridad. Ambos impedimentos tienen un límite temporal. El primero porque es posible hacer la aplicación ante la Junta transcurridos diez meses de la expiración del pacto sin que éste se haya renovado, o antes con el consentimiento de la Junta. El segundo porque la certificación, según la ley, tiene una duración de doce meses, si no es conseguido durante ese tiempo la conclusión del pacto colectivo, luego es posible hacer tal aplicación transcurrido este plazo o antes con la autorización de la Junta (92).

La política del Dominio puede resumirse de esta forma: los Sindicatos y los empresarios son completamente libres de negociar y firmar acuerdos. El hecho de la firma de un acuerdo equivale a la certificación ya que no es posible el solicitarla en tanto éste esté en vigor. Certificado un Sindicato ostenta el derecho a representar a la unidad por el que es certificado por un período de doce meses. Si un acuerdo es firmado, la fecha de éste reemplaza a la fecha de la certificación.

Pero no todo acuerdo tiene la virtud de paralizar la posibilidad de certificación en favor de otro Sindicato; para que esto sea así, tal acuerdo debe cumplir un requisito: el tener el carácter de convenio colectivo al efecto de la ley, lo cual quiere decir que la Junta puede aceptar la aplicación de certificación con anterioridad al período de diez meses, siempre que tal acuerdo no reúna esta condición. Así, por ejemplo, un Sindicato dominado por el empresario no tiene derechos a la negociación ni a través de certificación ni por voluntario reconocimiento, el acuerdo por él conseguido no tiene el carácter de convenio colectivo, según la ley, y, por tanto, no paraliza la certificación de otro Sindicato no dominado (93).

(91) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, Sección 7 (4) y (3).

(92) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, Sección 9 (5).

(93) Manitoba Labour Relations Act, Sección 7.

b) *En las provincias.*—Tampoco en esta materia la legislación es completamente uniforme. En la provincia de Manitoba, al igual que en el Dominio, la legislación protege al Sindicato certificado por un período de doce meses, en el caso de que no haya conseguido el acuerdo, pero la Junta puede, en todo momento, consentir la certificación de otro Sindicato si lo juzga conveniente (94). En New Brunswick, la ley recoge la dirección del Dominio con una pequeña diferencia que consiste en que si el convenio se firma las partes de él quedan protegidas por un período de diez meses considerados desde cada aniversario del acuerdo (95). La legislación de British Columbia reduce el plazo a seis meses, transcurridos los cuales sin que el Sindicato certificado haya conseguido el convenio, otro Sindicato puede solicitar la certificación para representar al mismo grupo. La Junta tiene además poderes para certificar a otro Sindicato, aún antes de transcurrir el plazo de seis meses, si llega al convencimiento de que el Sindicato, con anterioridad certificado, no ha intentado el negociar el acuerdo (96). La provincia de Alberta establece un período de diez meses durante el cual el Sindicato certificado tendrá protegidos sus derechos, pasados los cuales es posible cambiar la certificación (97).

Diferencias más importantes se encuentran en las legislaciones provinciales de Ontario y Quebec, en las cuales, además, la actividad laboral es más intensa por el sencillo hecho de tener un mayor número de trabajadores. En la provincia de Ontario, como en el Dominio, un Sindicato certificado conserva su derecho durante un año sin la protección adicional concedida por la firma de un convenio colectivo, pero la firma de éste, por un período no mayor de dos años, impide la aplicación de certificación por un Sindicato competente, hasta que faltan dos meses para que el convenio caduque (98). Si el convenio tiene prevista una duración de más de dos años, o se prevé su renovación automática a menos que una de las partes notifique a la otra la revisión del acuerdo, la protección de los derechos de negociación queda suspendida durante los dos últimos meses de cada año contractual después del primero (99). La intención de tal precepto es conceder a las partes veintidós meses lo mismo que en caso anterior, con el cual, du-

(94) New Brunswick Labour Relations Act, Sección 6.

(95) British Columbia Labour Relations Act. Sección 10 (1) (b).

(96) Alberta Labour Act, Sección 59 (2).

(97) Ontario Relations Act, Sección 43 (2) (a). El sentido de esta disposición es dar a un convenio de dos años de duración, veintidós meses de protección al Sindicato que lo ha concluído, pasados los cuales otro puede solicitar al ser certificado como representante del mismo grupo, o al menos presentar su solicitud ante la Junta.

(98) Ontario Labour Relations Act, Sección 43 (2) (b) y (c).

(99) Quebec Labour Relations Act, Sección 18.

rante este período, éstas pueden apreciar las actividades respectivas y llegar al convencimiento mutuo, antes del cambio posible de los derechos de representación.

En la legislación de Quebec un Sindicato no certificado puede concluir un convenio colectivo y ejercer la representación de los trabajadores del grupo, pero tal acuerdo queda anulado por el hecho de la certificación por la Junta de otro Sindicato (100). Sin embargo, debido a que la solicitud para reemplazar una asociación que ha signado un acuerdo sólo puede ser hecha en el mes penúltimo del acuerdo existente, y como esto puede tener un período de duración de uno, dos y tres años, si dicha asociación está certificada, es un fuerte impedimento a que otra lo sea por el mismo grupo (101).

3. *Revocación de la certificación y terminación de los derechos a la negociación*

Otra actividad de la Junta, ya señalada, se conecta con la revocación o terminación de los derechos a la negociación, siempre que se den determinadas circunstancias. Hay que aclarar que existen en la legislación positiva canadiense varias causas por las que los derechos de negociación pueden ser revocados sin que, por otro lado, exista uniformidad en las diversas jurisdicciones.

a) *Legislación federal.*—La legislación del Dominio establece que «donde, en opinión de la Junta, un agente negociador ha dejado de representar a la mayoría de los trabajadores por el cual ha sido certificado, puede ésta revocar tal certificación, y a pesar de lo dispuesto en las secciones 14 y 15 (102), el empresario no estará obligado a negociar colectivamente con éste» (103). Esta revocación de los derechos del Sindicato es aplicable sólo en caso de que éste haya sido certificado, pero no se refiere al caso de que el Sindicato haya adquirido el derecho por el voluntario reconocimiento del empresario. Teniendo en cuenta que según la ley la existencia de un convenio colectivo es un impedimento para la aplicación de certificación, no hay más remedio que concluir que sólo un olvido puede explicar la no provisión de la ley para la caducidad de los derechos del Sindicato reconocido

(100) Quebec Labour Relations Act, Sección 8 y 5.

(101) Estas secciones establecen la obligación de las partes de negociar colectivamente cuando la Junta ha certificado al Sindicato cuando es dada la noticia para la enmienda o renovación del acuerdo existente.

(102) Dominion Industrial Relations and Disputes Investigation Act, Sección 11.

(103) Sección 7 (4).

voluntariamente por el empresario. La situación todavía es más extrema si consideramos que la ley impone a las partes del acuerdo la negociación de su enmienda o renovación. Sin embargo, ateniéndonos a la letra de la ley la Junta no tiene poder para declarar decaídos los derechos así adquiridos, sino a través de la certificación de otro Sindicato como representante del mismo grupo, para lo cual es preciso que éste lo solicite y que, además, cumpla las condiciones requeridas por la ley para ser certificado, pero no puede, como en el caso del Sindicato certificado, el declarar caducados los derechos por el simple convencimiento de que ha dejado de representar a la mayoría de los trabajadores afectados (104).

b) *Legislación de Ontario*.—La legislación de Ontario presenta una posición más acabada para la declaración de caducidad de los derechos a la representación. En primer lugar, un Sindicato puede perder su derecho si así es solicitado de la Junta por cualquiera de los trabajadores de la unidad siempre que durante el año siguiente a la certificación haya sido incapaz de conseguir un convenio colectivo (105). Puede presumirse con base legal que igual podrá ser esto solicitado en el caso de que el Sindicato haya tratado de concluir un pacto colectivo sin conseguirlo y no sólo en el caso de que no se haya intentado. La iniciativa no corresponde al empresario u otro Sindicato sino a los trabajadores de la unidad representada. Otra causa de posible caducidad de los derechos está prevista por la ley, en el caso de que el Sindicato certificado no haya tratado de comenzar las negociaciones de los sesenta días siguientes a la certificación o, en el caso de existencia de un convenio colectivo dentro de los dos últimos meses de su vigencia. En esta situación la Junta declarará decaídos sus derechos a petición del empresario o de cualquiera de los trabajadores de la unidad. Las dos partes interesadas pueden en este caso pedir la caducidad; en el primero sólo tenían tal poder los trabajadores, o sea que el Sindicato tiene que negociar y hacerlo con éxito si quiere conservar sus derechos de representación en la provincia de Ontario (106).

La segunda causa por la que en Ontario se pierden los derechos de negociación se refiere al caso de que el Sindicato certificado no haya llegado a la firma de un convenio con el empresario en favor de la unidad representada. En este caso los trabajadores tienen el derecho de solicitar la caducidad de los derechos representativos del Sindicato durante los dos últimos meses de vigencia del convenio o en los dos últimos meses de los años siguientes de vigencia, si el convenio tiene validez para más de dos años. Si el conve-

(104) Ontario Labour Relations Act, Sección 43 (1).

(105) Ontario Labour Relations Act, Sección 45 (1).

(106) Ontario Labour Relations Act, Sección 43 (2) (a) y (b).

nio contiene una cláusula de renovación automática, los empleados pueden ejercitar este derecho en los dos últimos meses de cada año desde su vigencia, a menos que una de las partes notifique a la otra la caducidad del acuerdo o su enmienda (107).

La legislación de Ontario a diferencia de la del Dominio no se refiere para nada a la revocación de la certificación, aunque contemple el hecho de Sindicatos certificados, sino que habla siempre de pérdida de los derechos a la representación conseguidos, bien por certificación o bien por el voluntario reconocimiento del empresario con la firma de un convenio. El Dominio, por el contrario, parece admitir el que la Junta sólo puede revocar lo que ella ha concedido, o sea, la certificación, y no entra en el problema del reconocimiento voluntario a la hora de declarar caducados los derechos que con él nacen.

c) *Legislación de Manitoba.*—La legislación de Manitoba prevé la revocación de la certificación de forma parecida a la legislación del Dominio, pero a la vez establece la caducidad de los derechos de Sindicato no certificados que han ganado el reconocimiento a través de la firma de un pacto colectivo. Como en caso de Ontario, en Manitoba se concibe la certificación como una de las dos formas de conseguir el reconocimiento y, por lo tanto, la Junta tiene poderes para revocar los derechos representativos adquiridos por cualquiera de los dos sistemas (108).

La solución de las provincias en este caso es mucho más lógica que la dada por el Dominio ya que los trabajadores comprendidos en la legislación de este último que deseen terminar con los derechos, la representación de un Sindicato no certificado conseguidos por la conclusión de un convenio y volver al estado de no representación, deberán conseguirlo a través de formas privadas de presión pero no a través de una decisión de la junta, ni aún en el caso de que tal Sindicato haya dejado de ser representativo, quedando el solo camino, para conseguir la intervención de la Junta, de buscar otro Sindicato que solicite la representación por ellos, y eso siempre contando con los plazos de vigencia concedidos para la protección de dicho convenio.

d) *Problemas especiales de terminación de derechos.*—Aún podemos señalar dos formas especiales a través de las cuales se llega a un decaimiento de los derechos representativos, o bien a una sucesión o subrogación, la primera de ellas a consecuencia de un cambio operado en la industria y la segunda en el Sindicato.

Los derechos de representación de un Sindicato a favor de cierta unidad de trabajadores para contratar colectivamente con el empresario las condi-

(107) Manitoba Labour Relations Act, Sección 11 (1) y (2).

(108) Alberta Labour Act, Sección 74.

ciones del trabajo de este grupo, quedan afectados, naturalmente, en el caso de cierre, venta o traspaso de un negocio o industria. La compañía que lleva una industria puede suspender la producción y despedir a todos los trabajadores que en ella prestaban su servicio o cerrar la fábrica y transferir la producción a otra igualmente con despido del personal. En ambos casos desaparece la unidad y los derechos del Sindicato dejan de tener su razón de ser. Otro posible caso es la venta de la fábrica si la compañía que la compra continúa operándola como antes, la unidad queda intacta, pero si ésta transforma considerablemente el tipo de actividad, cambia o desaparece la unidad.

Todos estos cambios tienen una significación e importancia dentro de las relaciones laborales. Siempre que unos derechos de representación han sido establecidos, bien por certificación o por voluntario reconocimiento, y se da cualquiera de las situaciones anteriormente citadas parece preciso determinar cuáles han de ser los efectos y si la existencia de tales derechos puede impedir al empresario el cierre o la venta de su industria.

Podemos encontrar algunas respuestas en la legislación positiva. La legislación de Alberta establece que cuando un negocio, o parte de él, es vendido, arrendado o transferido, el comprador, arrendatario o el que se le transfiere queda obligado a todo lo dispuesto en la Parte V de esta ley que rige las relaciones laborales de la provincia. Y más específicamente: A) Si un agente de representación ha sido certificado, la certificación continúa vigente. B) Si un convenio colectivo está en vigor, continúa obligando al comprador, arrendador o transferido, de la misma forma que si hubiera sido firmado por él, y ningún cambio podrá ser hecho en sus términos durante el tiempo de su vigencia sin la aprobación de la Junta (109). No se trata, pues, de caducidad del derecho, sino de sucesión legal.

La legislación de Manitoba aclara simplemente que si un negocio pasa a propiedad de otro empresario, la certificación existente será obligatoria para éste; sin embargo, cuando esto suceda, la Junta tiene poder para reestructurar los grupos y tomar una votación del grupo así estructurado para averiguar si el Sindicato certificado sigue cumpliendo las condiciones para la representación y certificación (110). Sucesión condicionada, por tanto, a que el sucesor esté en posesión de idénticas cualidades que al que sucede.

La legislación de Saskatchewan coincide en todo con la de Manitoba, pero sin reconocer a la Junta el derecho a transformar los grupos ni a tomar una votación (111).

La provincia de Quebec llevó a cabo una enmienda de su ley de Relacio-

(109) Manitoba Labour Relations Act, Sección 10.

(110) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 28.

(111) Quebec Labour Relations Act, Sección 10 (a).

nes Laborales para consagrar idéntico principio del de las dos últimas provincias mencionadas, quedando el nuevo empresario, en caso de enajenación, obligado por la certificación o el convenio colectivo como si él estuviese nombrado en éste. La misma enmienda autoriza a la Junta a emitir órdenes estableciendo tal transferencia, así como para solucionar cualquier dificultad que en ella pudiera surgir, lo cual supone el conferir a la Junta una amplia intervención en el cambio (112).

El propósito de todas estas disposiciones es claro: se trata de la protección de los derechos adquiridos a través de una certificación o de un acuerdo colectivo conseguido por ella o por el reconocimiento voluntario del empresario, contra las decisiones unilaterales del empresario del que se consiguieron o contra el que se consiguieron tales derechos. La protección es ofrecida no sólo a los trabajadores sino también al Sindicato, ya que ambos son titulares de tales derechos.

La segunda forma especial citada es el decaimiento de los derechos por cambio en el *status* del Sindicato que los posee en un sentido legal si tal Sindicato deja de existir o se une a otro para formar uno nuevo, caso más frecuente (113), sus derechos adquiridos a través de una certificación o por reconocimiento voluntario, desaparecen igualmente. Esto puede tener como consecuencia una situación de inseguridad y trastorno dentro de las relaciones laborales de los afectados. La legislación de Ontario y British Columbia han sido las únicas en prevenir tal posibilidad, y para asegurar la continuidad de las relaciones establecen que el Sindicato sucesor asumirá los derechos y obligaciones de su antecedente, siendo la Junta de Relaciones laborales el organismo competente para declarar si tal Sindicato ha sucedido o no al predecesor en sus derechos y obligaciones en cada caso concreto.

Tanto el cambio ocurrido en el empresario como el experimentado por el Sindicato deberían producir como consecuencia el decaimiento de los derechos por ellos sustentados, pero la legislación establece una subrogación en sus derechos y obligaciones a favor de sus sucesores; se trata, pues, de una sucesión de derechos y obligaciones por parte de éstos, pero que no afecta a los trabajadores de la unidad por estar previsto quién ha de ser el sucesor. Caso distinto es la desaparición de la unidad con motivo de cierre o cambio de negocio, en este caso se trata de un definitivo decaimiento, pues los derechos existen sólo para la unidad y no hay sentido en proteger los derechos del Sindicato si no hay una unidad en nombre del cual actuar.

(112) Caso, por ejemplo, del Canadian Labour of Congress surgido en 1956 de la union del Trades and Labour Congress y el Canadian Congress of Labour.

(113) Ontario Labour Relations Act, Sección 47. British Columbia Labour Relations Act, Sección 47, 12 (a).

4. *La actividad de la Junta de protección de derechos individuales del trabajador*

La actividad de la Junta está configurada por las distintas leyes de relaciones laborales que disponen su existencia y queda asimismo determinada por los derechos que tales leyes reconocen a las distintas partes de la relación laboral ya que la misión de la Junta es velar por su cumplimiento.

Dentro de la actividad general de la Junta es posible distinguir la encaminada a la protección de derechos individuales de los trabajadores.

En Derecho laboral lo verdaderamente significativo es la intervención estatal encaminada a la protección de Derechos colectivos de las partes de la relación de trabajo, pero tampoco es posible olvidar la necesidad de establecer un procedimiento a través del cual queden protegidos los Derechos individuales para que coincidan en esta materia los conceptos de Derecho y justicia y queden protegidos los derechos individuales y castigadas las conductas que producen estos daños.

Tres tipos fundamentales de disposiciones se consagran en las leyes de relaciones laborales en esta materia. La primera de todas es el derecho de todo trabajador a pertenecer a un Sindicato y participar de sus actividades legales. La segunda tiene un carácter prohibitivo y la misión de completar la anterior se refiere a que ningún empresario o representante podrá rehusar el empleo a una persona ni negarse a continuar empleándola, ni discriminar contra ella en cualquier condición del empleo, porque sea miembro de un Sindicato o porque ostente algún cargo o lleve a cabo alguna actividad dentro del mismo. La tercera es el derecho de apelación ante un organismo si tales derechos no son respetados o para conseguir el ejercicio de cualquiera de los demás derechos establecidos por las leyes. Este organismo tiene un carácter variable, puede ser un oficial de conciliación, una Junta de conciliación, una Junta de relaciones laborales o los Tribunales de justicia ordinarios.

Limitándonos a la actividad de la Junta que es nuestro tema, la primera aclaración que corresponde hacer es la inexistencia de un criterio general para todas las distintas jurisdicciones. Las leyes de relaciones laborales en algunas ocasiones se inclinan por consagrar el papel prominente de la junta en esta materia, y en otras dejan a este organismo, y a los demás de carácter especializado, creados por la ley, reducidos a una simple labor de investigación, conciliación e información, quedando reservada a los Tribunales de justicia la actividad decisoria. Será por ello preciso el examinar, en este punto, la legislación de las provincias para ver qué actividad de decisión le corresponde a la Junta en esta materia, sin detenernos en todas y cada una de ellas sino sólo en las que contienen una normativa distinta y de alguna significación.

a) *Examen especial de las provincias de Manitoba, Quebec y Ontario.*— En Manitoba, por ejemplo, la ley Laboral establece que todo tipo de demandas basadas en los derechos y obligaciones por ella consagrados deberá ser presentada ante el ministro de Trabajo de la provincia, el cual decidirá la investigación de la alegación a través de una Comisión de investigación o a través de la Junta de Relaciones Laborales, estando obligados estos organismos a realizar dicha investigación y a presentar un informe al ministro el cual lo hará público, pero ninguno de los tres órganos tiene la potestad de dictar una orden sobre la cuestión (114). En la provincia de New Brunswick el esquema es casi idéntico, pero aún restringe más la actividad de la Junta ya que establece que la investigación se lleve a cabo sólo a través de la Comisión, la Junta queda reducida a sus actividades administrativas (115). Más amplia es la actividad de la Junta en la legislación de British Columbia, ya que las quejas del trabajador van directamente dirigidas a ella después de que un funcionario del departamento ha tratado de resolver la cuestión sin conseguirlo. La actividad de la Junta consiste en una investigación como resultado de la cual puede, o bien desestimar la demanda, o bien ordenar la satisfacción de lo demandado. Si la orden dictada por la Junta no se cumple por la parte a ello obligada, ésta la depositará en la secretaría del Tribunal Supremo de la Provincia, que es el que sanciona la orden. En esta provincia la Junta actúa como órgano judicial con especial jurisdicción.

En otras provincias esta actividad de la Junta queda limitada a la protección del derecho de asociación. En Saskatchewan la Junta tiene el poder de investigar todas las demandas de dimisión causada por pertenencia o actividad sindical y a ordenar la readmisión y el pago de los salarios no percibidos durante el tiempo que haya durado el despido, a costa del empresario ofensor y a favor del trabajador agraviado (116).

Las provincias de Quebec y Ontario le reconocen el poder y la responsabilidad en la resolución de las demandas basadas en abusos de autoridad por parte del empresario contra el trabajador que desempeña funciones sindicales.

En Quebec tal responsabilidad le fué atribuída a la Junta por la enmienda llevada a cabo en su legislación laboral en 1959. La enmienda establece un nuevo procedimiento para protección del trabajador que ha sido despedido, suspendido o transferido ilegalmente, a través de una reclamación a la Junta. La Junta tiene el poder de oír las declaraciones de las partes y llevar a cabo las investigaciones pertinentes, y sobre ambas ordenar o no al empresario la readmisión del trabajador o en su caso la reintegración en todos sus derechos y pri-

(114) Manitoba Labour Relations Act, Sección 41.

(115) New Brunswick Labour Relations Act, Sección 51.

(116) Saskatchewan Trade Union Act, Sección 5 (5).

privilegios; así como de fijar los salarios que deben ser pagados por el empresario al trabajador. De gran importancia es la disposición que establece que si el trabajador ha usado sus derechos de ejercer actividades sindicales, el peso de la prueba de que el despido, suspensión o transferencia no ha sido por causa de las actividades sindicales, recae sobre el empresario (117). Pero hay que hacer notar que sólo se refiere a tres casos concretos: despido, suspensión o traslado.

La ley de Ontario, enmienda de 1960, sigue las líneas generales de la anterior, pero consagra una esfera de actuación más amplia pues asigna a la Junta las demandas presentadas por cualquier persona a la que haya sido rehusado un empleo, despedida, discriminada, amezazada, intimidada, forzada o cualquier otra acción contraria a la ley. Otra diferencia entre la ley de Ontario y la de Quebec es que en la primera se establece, como paso previo a la actuación de la Junta, la intervención del presidente de la misma para tratar de solucionar la cuestión, yendo ésta después a conocimiento de la Junta cuando el presidente no consigue la solución. La ley de Ontario por ello se acerca mucho a la legislación estadounidense en la cual gran porcentaje de las demandas basadas en la Comisión de prácticas laborales injustas son solucionadas a través de la actuación del presidente o del consejero general de la Junta Nacional de Relaciones Laborales, sin que sea necesario la actuación de la misma.

Comparando las disposiciones de Ontario y Quebec, y teniendo en cuenta la naturaleza especial de las relaciones industriales, debemos afirmar que la solución legislativa de Ontario es desde el punto de vista práctico más ventajosa. Las relaciones laborales lo son de poder, y las decisiones en favor o en contra de una de las partes tienen importancia extraordinaria más por su propio contenido que por el triunfo que representan en tal pugna. Por tanto, si lo que se desea es construir entre ellas una serie de relaciones que les lleven a la conclusión de unos acuerdos hay que tratar de eliminar las soluciones extremas y procurar arreglar las diferencias a través de un procedimiento de carácter administrativo, en el cual, a diferencia del judicial, no hay vencedor ni vencido, y no aumenta la tensión entre las partes. La práctica ha demostrado que en muchas ocasiones de violaciones o desconocimientos de derechos individuales, sobre todo en la pequeña industria y empresario particular, la intervención de una autoridad administrativa como mediadora ha sido suficiente para restaurar el Derecho y hacer respetar la ley. Debemos, sin embargo, aclarar que esta actividad administrativa sólo debe poseer el sentido de hacer respetar la ley y no el de permitir el sacri-

(117) Quebec Labour Relations Act, Sección 21 (a) (b) y (c).

ficio de derechos individuales para conseguir la solución de la disputa, y que en último caso pueda usarse el procedimiento judicial.

Otra gran diferencia entre estas dos provincias la encontramos en la carga de la prueba. En Quebec la acción queda limitada a los trabajadores bajo la autoridad del empresario, ya que la causa sólo puede ser el despido, la suspensión o el traslado en el empleo, y la carga de la prueba corresponde al empresario, el cual será considerado culpable si no puede presentar causa que justifique su acción. Aunque parezca contradictorio, se puede afirmar que la ley de Quebec sigue el principio general de que el acusado es inocente hasta que no se pruebe su culpabilidad, pues la demanda del trabajador contra el empresario no es comienzo del proceso, sino la acción llevada a cabo por el empresario, el cual, si no puede probar el comportamiento erróneo del trabajador que justifique su acción, pasa a ser considerado el acusado y aún más presumido culpable.

En la legislación de Ontario la carga de la prueba corresponde al trabajador que presenta la demanda ante la Junta. No obstante, contra la prueba presentada por el trabajador, el empresario, para destruirla, deberá probar la causa justa de su acción, con lo cual significará la aceptación de la carga de la prueba. Hay que tener en cuenta que el mayor alcance de la ley de Ontario puede justificar esta diferencia con la ley de Quebec.

Cuando tales cuestiones surgen entre trabajadores y empresarios o empresarios y vinculados por un convenio colectivo, el problema consistirá en decidir si ha de ser solicitada la aplicación de la ley o la del convenio; en otras palabras, el trabajador perjudicado deberá decidirse por solicitar la aplicación de la ley a través del procedimiento de litigación, o elegir el arbitraje previsto en el convenio. En la legislación de Ontario el procedimiento de arbitraje es más ventajoso, pues la carga no será ya, como en el procedimiento ante la Junta, el que un acto ilegal ha sido sometido por el empresario debido a la actividad sindical del demandante, sino que el empresario ha despedido, suspendido o actuado contra un trabajador sin justa causa, con lo cual la carga de la prueba vuelve a corresponder al empresario.

En la legislación de Quebec, al estar la carga de la prueba dentro del procedimiento de la Junta en el empresario, no hay diferencia entre este procedimiento y el arbitraje. No obstante, siempre es preferible buscar el remedio a través de otro procedimiento que no tenga carácter de persecución ante los Tribunales (118).

(118) RICHARD DE BOO: *Dominion Labour Service*, vol. III, junio 1961.

Podríamos concluir afirmando que después del procedimiento de arbitraje, el más favorable para la protección de derechos individuales del trabajador es el solicitar la actuación de la Junta, y que ésta es, con mucho, más ventajosa que los Tribunales de Justicia ordinaria, ya que la naturaleza especial de las relaciones laborales hace el procedimiento judicial ordinario, por su lentitud, casi totalmente inadecuado.

ROSA MARÍA GARRIDO DE GONZÁLEZ