

## EL SINDICATO Y SU INTEGRACION EN EL ESTADO

LA peculiar conformación del sindicalismo español hace del mismo una singular realidad, que por fuerza ha de plantear una serie de problemas de notable relieve. No es el menos importante, en un orden de estimación jurídica —y jurídica-laboral—, el de su integración en el Estado. Pero la determinación de cualesquiera conclusiones en este sentido, ha de hacerse teniendo en cuenta afirmaciones doctrinales con valor general.

No cabe duda que el fenómeno sindical resulta difícil entender si se pierde de vista —a la hora del enjuiciamiento del mismo— una de sus facetas. Nada hay tan próximo al valor de los hechos en esta cuestión como el significado que el sindicalismo en cuanto realidad, y no sólo a título de principio tiene en el ámbito de la dinámica social. Cabe desentrañar perfectamente la raíz de su alcance —del alcance del sindicalismo— acudiendo a descubrir cuanto encierra de acontecimiento histórico, base sociológica, matiz político y aspecto económico-social; más tarde, laboral también.

Para la comprensión del Sindicalismo resulta inevitable conocer las determinantes de su origen. La instauración del Estado democrático-liberal, con su doble signo, cerró toda posibilidad de justificación, o, mejor aún, de existencia, a cualquier cosa que apareciese próxima —en la estructura, en el modo, en la forma— a lo asociacional. Entre el individuo y el Estado no habían de darse realidades intermedias. La Ley Chapelier, en 1791, marcó bien definitivamente la pauta. Los textos constitucionales nacidos de la revolución fran-

cesa y sus derechos y deberes, no osarían quebrantar algo que era, en principio, mucho más, sin duda, que una prohibición legal: algo que era un dogma en buena profesión de fe liberal e individualista (1).

Un régimen así, de relación directa entre Estado e individuo, no tenía por qué plantearse el problema de la integración de los grupos profesionales en la vida del Estado. Desde el plano de la solución positiva y legal, e incluso desde su misma lógica interna, tal problema quedaba resuelto con la muerte de dichos grupos. Las relaciones de todo orden —económicas, sociales y estrictamente laborales, sobre todo— tomaron un sesgo diferente. En efecto, la ley de la oferta y la demanda no fué módulo regulador de la economía solamente, sino que extendió su influencia también al mundo del trabajo: Las consecuencias no precisan ser explicadas. En este orden de cosas, y para un sistema así montado, el postulado esencial había de ser, y fué, la independencia de lo social y lo económico respecto de lo político. Aquéllos y éste eran dominios independientes. El Estado —puro Estado de Derecho, cuidadoso del mantenimiento jerárquico de normas, y de someterse a la ley él mismo— ni entraba ni salía en dirimir cuestiones o resolver conflictos que, como los conflictos laborales, no eran específicamente políticos. Eso, aun cuando su trascendencia política resultase de primer orden, conforme pudo observarse después.

---

(1) La Ley Chapelier, de 14-17 de junio de 1791, formuló, en su artículo primero la expresa prohibición de las Asociaciones profesionales en la forma siguiente: «La desaparición de toda clase de corporaciones subsistentes de individuos de la misma profesión, base fundamental de la Constitución francesa, será defendida, no permitiéndose el restablecimiento de hecho de ellas, bajo ningún pretexto, sea cualquiera la forma que adopten».

La orientación inmediata, en este terreno, fué perfectamente acorde con el signo individualista de la revolución francesa y de la cual era clara traducción esta Ley Chapelier. Más tarde, cincuenta años después, la línea de dirección cambiará enteramente de rumbo.

Para un estudio de la evolución seguida por la legislación europea en materia de derecho de asociación, y de asociaciones profesionales más concretamente, vid. PAUL PIC: *Tratado Elemental de Legislación Industrial*. Tomo I. Madrid, Reus, 1942.

Así nació el Sindicalismo como hecho histórico y como realidad sociológica. Todo cuanto este fenómeno envuelve de reacción contra una situación injusta, buscando la manera de ofrecer un instrumento de combate a quienes no disponían ni del poder ni de la riqueza, lo tiene de justificación y de contenido. El nacimiento del Sindicalismo no rompe con situaciones o privilegios; antes bien, pretende crear unas condiciones de vida en las que, respetando la correcta humana jerarquización de las cosas y los valores, exista un principio de justicia que sea como el norte y la verdad inspiradora de unas relaciones en que lo más importante sigue siendo —ha de seguir siendo— el aspecto humano de las mismas.

El Sindicalismo lleva consigo, desde sus comienzos, un sentido político acusado, un significado social y una raíz jurídica. Cada una de estas facetas guardan, por sí mismas, gran parte de la difícil explicación que cabe ofrecer a un problema como el de la integración del Sindicato dentro del Estado.

Por otra parte, cuando se trata de prestar contenido al conjunto de relaciones —no necesariamente de pura formalidad— que ligen, o aproximan cuando menos, al Sindicato en cuanto entidad y al Estado, como organización política superior, el problema cobra un nuevo matiz y adquiere perspectivas antes desconocidas, ya que ambos términos —en su expresión y en su obligada referencia— se hallan, por fuerza, insertos en la línea de una apreciación política, de la cual, quiérase o no se quiera, participan. El Estado, entendido ahora como Administración, y en cuanto instrumento y función, no puede desentenderse de la Política. Es, por decirlo así, la Política misma. Ya lo ha visto con toda claridad Royo-Villanova<sup>(2)</sup>. El Sindicato, a título de instrumento realizador de una política social, o económica, o el Sindicalismo como fenómeno de manifestación y carácter puramente profesionales, con su única defensa de intereses, no escapa, tampoco, a esa filiación que no tiene por qué ser de partido, pero que incide, de modo inevitable, sobre la orientación política general del Estado.

---

(2) Vid. SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA: *La Administración y la Política*, en «Rev. de Administración Pública», núm. 10, enero-abril, 1953; págs. 11-24.

Ahora bien, la interdependencia de dos realidades no alcanza más que hasta donde una de ellas lo permite. En un Estado liberal, es lógico y comprensible que el Sindicalismo hubiera de permanecer como un hecho sin llegar, de momento al menos, a constituirse en fórmula jurídica. No podía el liberalismo renunciar, desde el Estado, a sus propios principios. Dentro del formalismo Kelseniano, o incluso del mismo sociologismo de Jellinek, no cabía un orden de integración para una realidad, como el Sindicalismo, o la simple organización profesional, metajurídica hasta en su nacimiento; en realidad surgida en contra del Derecho. De ahí que, con formas liberales, el Sindicato no pudiera pasar de una situación, a lo sumo de mera tolerancia. No podía aspirar, sin previa transformación del orden político existente, a un reconocimiento legal que le otorgase significación dentro del orden estatal al cual venía a combatir. Durand se ha referido a la prudencia característica del antiguo régimen y de la revolución francesa cuando montaban su actuación sobre el reconocimiento previo del postulado que se encierra en ver cómo todo grupo tiende, por naturaleza, a devenir rival del Estado (3).

En este plano de consideraciones está claro que las actitudes a adoptar son tres, bien distintas, por parte del Estado: marginar a esos grupos, obrando de hecho como si no existieran; combatirlos, procurando su supresión, de hecho y de derecho, bien no dejándolos nacer, bien privándoles de personalidad y sentido mediante una absorción funcional y casi constitutiva de dichos grupos; por último, incorporarlos a la vida del Estado, asignándoles cometidos a través de los cuales conserven su personalidad y no disminuyan en nada sus funciones. En cualquiera de estos supuestos, es insoslayable el proceso jurídico para llevar a cabo el objetivo de que se trate. De ahí la gran significación jurídica del sindicalismo. Sin que ello represente un desconocimiento de sus otras manifestaciones —social, profesional y política, fundamentalmente— que lo contornean y delimitan, pres-

---

(3) Vid. PAUL DURAND: *L'Etat devant les puissances professionnelles*, en «Revue du Droit Social», enero 1948.

tando fijeza al fenómeno como tal y explicando no pocas de las circunstancias que condicionan la integración del Sindicato en el Estado, dentro de éste.

No sería inexacto volver la atención a la raíz histórica de los hechos como causa que explicaría el agudo planteamiento de este problema. Concretamente, la progresiva intervención del Estado, sujeto de una serie de funciones en aumento, que han ido determinando una intromisión cada vez más acusada de sus esferas en la vida del hombre, y la no menos progresiva acentuación del papel reconocido al Sindicato que, como entidad profesional sobre todo, reclama una presencia más efectiva de sí mismo en el ámbito de las relaciones, no ya sólo profesionales, sino también por vía de indirecta repercusión, patentes en el resto de las manifestaciones públicas y de la general política del Estado. Esto crea, necesariamente, una ocasional interferencia —delicada, a veces— de esferas de actuación y puntos de dirección entre Estado y Sindicato, graves ya en el terreno simplemente administrativo, pero mucho más significativas en los terrenos social, económico y político.

Así planteadas las cosas, la correlación Estado-Sindicato aparece, máxime en las modernas ordenaciones, como una cuestión lo suficientemente importante para orientar incluso la dirección misma de una realidad política. Y no es sólo cuestión de planteamiento —innecesaria, ya que el planteamiento surge con la existencia funcional de ambas realidades— sino problema, también, de lugar correspondiente a la segunda de las expresiones, administrativamente considerada, y de límites de su constitución junto con régimen de su desarrollo. El triple motivo —administrativo, político e histórico— del encuentro de Estado y Sindicato, sirve para explicarlo. Pero queda un tanto atrás en el orden de desenvolvimiento de sus relaciones. Lo cual es perfectamente comprensible habida cuenta de que el Estado y el Sindicato son realidades que llevan consigo diversos tipos de ordenación de la vida social y, con ésta, de la de los individuos.

La postura típica de la marginación es la del Estado liberal. El orden profesional, y sus grupos, son entorpecimiento para el desarrollo normal y natural del individuo. Este se constituye realidad en cuanto

tal. El sentido atomista del individualismo es bien característico y definido. Por eso se explica claramente su toma de posesión ante esas realidades estructuradas como tales grupos, profesionales en este caso: negar su existencia, en un principio, y reconocerla, más tarde, si bien asumiendo, frente a ella, simples funciones de policía administrativa, de control a lo sumo.

La actitud adoptada posteriormente no podía ya ignorar la evidencia de los hechos. Y se llega al explícito reconocimiento, o a su negación, sirviéndose de otros procedimientos que arrancan de la constatación antecedente de su existencia. Procedimiento que consiste en absorber al Sindicato asumiendo las funciones que le corresponden y otorgándole una personalidad puramente formal, más jurídica que de contenido. Es la también típica postura de los movimientos de signo totalitario, donde la independencia del Sindicato o de la Corporación profesional equivalente se ve, en gran medida, negada tanto constitucional como prácticamente.

El último de los pasos marca, en cambio, un signo distinto. Toma su razón de ser de los hechos mismos, que muestran, primero, la inutilidad que produce el contar con grupos en contra, y, segundo, lo ficticio y falso de pensar como irreal lo que encierra una realidad patente. Entonces se opta por una vía intermedia: la de no olvidarse del sindicato como organización, y organización potente, representativa e importante, auténtica fuerza social, grupo de presión, pero incorporándola a la vida del Estado, sin destruir por ello su personalidad y sin que ello elimine la posibilidad de que, en ciertos casos, sea precisamente contra el Estado contra quien el Sindicato haya de moverse y actuar.

Claro está que no coinciden la evolución cronológica de estas soluciones con la significación interna de cada una de ellas. La típica postura de marginación la representa —ya lo hemos dicho— el Estado nacido de la revolución francesa, es decir, el mismo que adoptó como lema rector de sus actos, en este aspecto, la prohibición de los grupos profesionales. Por ello, cabe señalar dos épocas perfectamente determinadas dentro de la línea general que en este punto sigue el Estado democrático-liberal, Estado de Derecho. Una de ellas, de exa-

cerbado matiz individualista, absolutamente prohibitiva (4), donde ni siquiera surge el problema de la posible integración de grupos profesionales o de cualquier otro tipo, porque comienza por no reconocerse la existencia de tales grupos bajo ninguna de sus posibles acepciones. La otra etapa cuadra a la perfección dentro de una situación inhibitoria de la conducta del Estado, que habiendo roto con la intransigencia de la negación, ha de admitir su existencia, o mejor todavía, consentirla, pero ignorándola. El camino es bien claro y responde a un lógico desarrollo de los propios principios en que el mismo Estado liberal se apoyaba. Incluso encuentra su natural desembocadura, por vía teórico-política, en construcciones mentales del signo formalista kelseniano, ya que lo sindical no será sino una de esas realidades metajurídicas, cuya eliminación ha de hacerse en estricta teoría general del Estado si se quiere garantizar la pureza del método, y con ello, la validez misma de las conclusiones buscadas y, en su caso, obtenidas.

Toda la segunda mitad del siglo XIX marcará, a partir de la revolución de 1848, una evolución diferente (5). No en balde había cobrado categoría de primera significación la distinción Sociedad-Estado, con Von Stein a la cabeza. Y, por consiguiente, el fenómeno asociacional —y principalmente el de orientación y contenido profesionales— contará entre las realidades de más fuerte apoyatura en el orden de ese progresivo enfrentamiento entre dos términos que, como los de Estado y Sociedad, no tienen por qué enfrentarse. Pero una cosa es el mundo de los valores y otro el de las realidades. Y es, en base a este último, cómo se van produciendo, constantemente, manifestaciones diversas de raíz sociológica —el sindicalismo, entre ellas,

(4) Cfr. PERGOLESI, en *Diritto del Lavoro* (terza edizione), Bologna, 1949; páginas 36 a 45. Del mismo autor, *Diritto sindacale comparato*. Vid. también CABANELLAS: *Tratado de Derecho Laboral*, tomo I, Buenos Aires, 1949; páginas 121-124.

(5) PAUL PIC, op. cit. Asimismo, MAZZONI, GIULIANO: *Posición del Sindicato en el Estado democrático*, en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, número 7, pág. 16. Es igualmente interesante analizar lo que, respecto del por él denominado «reformismo de Estado», dice MAHIEU: *Evolución y Porvenir del Sindicalismo*. Buenos Aires, 1954; págs. 97 y sigs.

y no, por cierto, de las menos importantes— que pasarán de manera decisiva a la hora de adoptar las determinaciones políticas. Lo que sucede es que durante medio siglo el sindicalismo se justificó luchando entre sí, contraponiendo, con afán en principio puramente reivindicativo, dos sectores sociales con intereses opuestos, o aparentemente opuestos. De ahí que, en tal ambiente, el Estado no precise, todavía, precaverse contra una realidad —la sindical— que no atentaba, ni jurídica, ni política, ni sociológicamente, contra él. Lo único que allí podía peligrar era el orden público y, por eso, frente a las luchas sindicales patronales y obreras, el Estado, durante toda la segunda mitad del siglo XIX, no asumió funciones diferentes de las meramente policiales, tendentes todas a garantizar la permanencia de ese público orden o a restaurarlo cuando era perturbado.

En cambio, a medida que el simple proceso de reivindicación ha perdido valor y altura en el sindicalismo, y se ha acentuado su faceta genuinamente sociológica, la actitud del Estado ha cobrado entonces una manifiesta y patente transformación. Obreros y patronos —para usar una terminología clásica, aunque tal vez inapropiada— ya no dividen sus fuerzas con un carácter rigorista de plena oposición e imposible entendimiento. Antes bien, han pasado, o están pasando, aun admitido que este paso se verifique lentamente, a un estudio posterior en el que la actuación empieza a montarse sobre base de mutua colaboración. La empresa, en las modernas concepciones, ha dejado de ser —cierto que en la práctica todavía resta mucho para hacer efectivo este ideal— centro de dispersión, punto de discordias, para integrar una unidad de cuyo florecimiento alcanzan beneficio todos cuantos de ella forman parte, en algún modo. Las diferencias entre empresarios y trabajadores se resuelven cada vez menos por métodos y procedimientos violentos. Los convenios colectivos constituyen un medio de diálogo y concierto que termina uniendo en lugar de acentuar separaciones. Y obreros y empresarios, partícipes de un interés común —la empresa— funden, a veces, sus fuerzas constituyendo una realidad que tiende ya más ampliamente sus raíces en lo naturalmente sociológico que en la fácil desviación política de la estimación de unas organizaciones a las cuales no cabe reducir al papel de

reivindicadoras de salarios o de peticionarias de menores jornadas de trabajo (6).

Aquí nace el cambio en el planteamiento de las relaciones Estado-Sindicato, que no es, en definitiva, conforme dejamos apuntado anteriormente de pasada, sino una proyección de la oposición, más extensa e intensa, Estado-Sociedad. Todos los esfuerzos del poder político se encaminarán, a partir de entonces, en una doble dirección: controlar, por una parte, cualquier fuerza que nazca con este contenido y esta orientación sindicales; y pasar, por otro lado, a una interpretación positiva de esa labor de control, procurando absorber las funciones que al Sindicato corresponden, atribuyéndolas a órganos del Estado responsabilizados por vía burocrática, resaltando en ellos sus cualidades técnicas en detrimento de su posible significación política. Una dirección más inteligente representa, en este orden de cosas, el respeto a la personalidad misma del Sindicato sin dejarlo reducido a pura nominación, pero acentuando, dentro de un régimen de dependencia, su cuadro de funciones. De los dos casos aquí señalados, el primero envuelve una posición intervencionista que, en realidad, no se agota en régimen de sencilla intervención, sino que llega a la politización de lo social y lo económico, de acuerdo con un concepto totalitario de la realidad y de lo político (7). El segundo representa una actitud nada totalitaria, pero peligrosa, en cuanto que la integración puede convertirse con facilidad, si no se cuida la cuestión de límites, en un camino propicio a la anulación del Sindicato, al cual se desprovee, por este procedimiento, de su significación esen-

---

(6) Sobre las modernas tendencias de la Política Social, vid. FEDERICO RODRÍGUEZ: *Tendencias actuales de la Política Social*, conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid el día 28-V-54, y publicada en la colección «O crece o muere».

(7) Cfr. FEROCI: *Instituciones de Derecho Sindical y Corporativo*, traducción española. Madrid, Reus, 1942; pág. 63. Sobre estos mismos aspectos, vid. MUSSOLINI: *La dottrina del Fascismo*, pág. 67 del vol. VIII de *Scritti e Discorsi*. Vid. también PANUNZIO, en *Il sentimento dello Stato*, «Rivista Internazionali di Filosofia del Diritto», 1928; pág. 475. Cfr., asimismo, GALLAR FOLCH: *Derecho Administrativo y Procesal de las Corporaciones de Trabajo*. Barcelona, 1929; págs. 23-29.

cial, funcional e independiente; para dejarlo reducido a mecanismo administrativo que actúa como oficina, y nada más —ni siquiera como órgano con vida recibida— del Estado.

No vamos a descubrir ahora —ni tampoco a insistir sobre el descubrimiento— la trascendencia de lo social y lo económico en el total plano político y en la vida entera del Estado. En cuanto funciones esenciales reconocidas, sin duda, al Sindicato, lo social y lo económico permiten un juego de alternativas que conducen, inevitablemente, a una politización de ambos dominios, o bien, en otro sentido, a una «socialización» o a una «economización» de lo político. Todo depende, en suma, dada la íntima conexión existente entre el triple juego de factores a que acabamos de referirnos, del grado de predominio de uno u otro. Veamos las posibles actitudes o ámbitos de relación en que el Sindicato puede encontrarse en relación con el Estado.

Hernández Márquez (8) conceptúa este problema como de rango constitucional. No hemos de ser nosotros quienes neguemos tal aseveración. Sobre esta consideración previa, aparte otra antecedente, que distingue entre actividades sindicales fundamentales —las de índole profesional— y secundarias —las de carácter asistencial y económico—, este autor traza, en orden a la solución del problema Estado-Sindicato, una diferenciación sumamente esquemática, representada por dos tendencias.

En la primera de ellas —de independencia sindical—, el Estado «sienta las grandes normas con arreglo a las cuales han de constituirse y desenvolverse los Sindicatos, pero dejándoles plena libertad de actuación, dentro siempre de la Ley, y sin tener ninguna intervención en su régimen interno», lo cual no excluye una colaboración efectiva entre ambas entidades —Sindicato y Estado—, colaboración que se lleva a cabo principalmente «a través de los tres poderes de éste».

Con arreglo a la segunda —de integración del Sindicato en el Estado—, basada en la significación esencial de lo profesional, «el Sindicato, dice Hernández, no actúa en una posición de nueva colaboración con el Estado, sino que, perdiendo una buena parte de su libertad, es

(8) Vid. *Tratado Elemental de Derecho Social*. Madrid, 1953 (6.ª edición), página 205.

organizado y aun dirigido en su funcionamiento por el Estado, del cual pasa a ser una pieza más que ejerce su actuación en un terreno laboral y social, e incluso político en algunas ocasiones bien frecuentes». Dentro de este sistema es posible señalar matizaciones que van desde el extremismo totalitario a posiciones netamente moderadas.

Menéndez-Pidal (9), desde el punto de vista de la posición del Sindicato con relación al Estado, traza una clasificación que abarca cinco criterios distintos, los cuales atienden a su reconocimiento —sindicatos clandestinos, tolerados, condicionalmente admitidos, simplemente reconocidos, ayudados por el Estado y cooperadores con él—; a su naturaleza o posición ante el Derecho —carácter público o privado—; a la legislación reguladora —se rigen por las normas comunes del Derecho privado o por legislación especial también de Derecho privado, o por normas de Derecho material social, o diferenciando entre los que reúnen determinadas condiciones y los que no—; a la unidad o variedad de los mismos —conurrencia, unidad, privilegio—; y a su situación en relación con la política estatal —apolíticos, políticos, sólo con determinadas funciones políticas y confesionales.

Krotoschin (10) más que a integración del Sindicato en el Estado, se refiere a colaboración de aquél con éste. Y, sobre la base de dicho criterio, distingue tres modos distintos, diferenciados funcionalmente, según que el Sindicato colabore con el Estado en la función legislativa de éste —fundamentalmente, a través de un sistema de representación de las organizaciones profesionales en los organismos legislativos—, en la administrativa —aplicación de las leyes, bien por consulta simple, bien mediante efectiva participación—, y en la judicial —conciliación y arbitraje, sobre todo.

Mazzoni (11) ha visto con claridad que el problema de la posición del Sindicato en el Estado —aun del Estado democrático, que él considera— «se extiende a examinar sí y de qué manera la organización sindical, que ha surgido espontáneamente y ha sido sucesivamente reconocida, puede ser utilizada como instrumento constitutivo del Estado

(9) *Derecho Social Español*. Tomo I, Madrid, 1952; pág. 184.

(10) *Instituciones de Derecho del Trabajo*. Tomo I, pág. 137.

(11) Vid. MAZZONI, artículo citado, pág. 55.

mismo a través de la inclusión de representaciones sindicales en órganos del Estado e incluso a través de la creación de nuevos órganos de representación». Para Mazzoni, y no sin razón —dada, sobre todo, la realidad italiana, que él contempla y a la cual se refiere especialmente—, el problema más difícil en este punto nace de la interferencia entre actividad sindical y actividad política, o sea, relaciones entre sindicatos y partidos políticos, lo cual no obsta para que, evitando el peligro que tal relación encierra, se llegue, sin embargo, a que «institucionalmente el Sindicato sea llamado a desarrollar, en determinadas representaciones profesionales, funciones de carácter público» (12).

Realmente, la preocupación evidente, como puede fácilmente admitirse, es otorgar al Sindicato un poder institucional de que hasta ahora ha carecido. No es posible, al menos no lo es en la realidad, separar intereses sindicales e intereses políticos. Por otra parte, la elevada significación de lo profesional tutelado por el sindicalismo, excluye posibilidades de entendimiento de cuestiones políticas sin tener en cuenta lo sindical. Detrás de esto hay aspectos y valores económicos y sociales que no cabe abandonar. De aquí que deba dárseles algún cauce por el cual discurran debidamente estimados, y escapar, así, a la posible salida de tener que situarse frente al Estado. No cabe duda que existen posiciones intermedias. La corriente doctrinal que considera que el sindicato fuera del Estado automáticamente queda colocado frente a éste, es, como señala Cabanellas, inexacta (13). Por eso conviene huir de los peligros que entraña semejante actitud, resuelta, en último término, e insoslayablemente, en sindicalismo de Estado, y, por consiguiente, en conversión de las asociaciones profesionales en puros organismos políticos. Lo cual es, ciertamente, bien distinto de la necesaria consideración, por éstos, de los intereses sindicales, o de los intereses que los Sindicatos amparan y representan. Una moderna estructura constitucional del Estado no puede, en modo alguno, y so pena de esterilizarse en la práctica, desconocer esta realidad.

A nuestro juicio, es más exacto hablar de integración del Sindicato en el Estado, que de colaboración entre uno y otro. La integra-

---

(12) *Idem*, pág. 59.

(13) CABANELLAS, *op. cit.*, tomo III, págs. 130, 134 y 135.

ción no quiere decir, en principio, anulación de la personalidad y de la independencia sindicales. Depende del grado en que se dé. Para nosotros la idea de colaboración entraña referencia ocasional, reducida a circunstancias o momentos. La integración, en cambio, supone presencia permanente del Sindicato en las actividades del Estado y también en la misma estructura orgánica de éste. El Estado, hoy, no puede ignorar la realidad sindical, que es, por sí misma, y en atención a sus intereses y a sus funciones, presupuesto indeclinable en orden a una manifestación sociológica cualquiera de la realidad política. Por ello pensamos que la ligadura de lo que el Sindicato entraña al fin mismo del Estado excede del planteamiento puramente circunstancial. Sin que ello implique, ni mucho menos, una sustitución del Sindicato por el Estado. Una cosa es la integración sindical en el Estado y otra, bien distinta, la estatización del Sindicato.

Esta integración sindical que significa, según hemos puesto ya de relieve, sobre todo presencia permanente en toda clase de decisiones políticas —del Estado, no del partido, lo cual acentúa más todavía la independencia política del Sindicato— puede llevarse a cabo en tres planos: orgánico, funcional y personal. El Sindicato tomará, de este modo, posición en aspectos generales y la tomará en materias específicas. Ni está ajeno al Estado, ni sistemáticamente se coloca en actitud de oposición o rebeldía frente a él, ni tampoco tiene por qué plegarse a sus dictados. Su presencia orgánica, representando una fuerza y unos intereses, le permite adoptar decisiones —prestar su voto a leyes, o negarlo, apoyar planes gubernamentales, o rechazarlos, etcétera, etc.— en función exclusivamente de los intereses de sus miembros y del bien común nacional. Y ello independientemente, claro está, de la ideología política que profesan los partidos o movimientos en el poder o de la que caracterice a los movimientos o partidos de la oposición.

El plano orgánico —el más importante, y decisivo, sin duda, de integración— exige la consideración previa de un doble factor: por una lado, la propia naturaleza del Sindicato; por otro, la forma de su inserción. En cuanto a aquélla, hoy día es patente la tendencia expansiva del Sindicato a adquirir significación de corporación de derecho

público (14). Por otra parte, su estimación como persona jurídica privada —al estilo del sistema francés en las Leyes de 1946 y 1947— si bien plantea algunos problemas, no son éstos insolubles desde el punto de vista de contar con la posibilidad o no de acceso a ese plano de orgánica integración.

En cuanto a la forma de inserción, no creemos quepa otra que la de afirmarla constitucionalmente, sin perjuicio, como es lógico, de sus diversas concreciones. La integración orgánica del Sindicato fuerza al Estado a contar con él. Los sistemas y escalas, y grados en los cuales esa integración puede darse, no serán, en todo caso, sino una deducción o aplicación, de lo que en la cúspide quede aseverado.

En clara conexión con este plano orgánico de integración se halla el funcional. Si la función, como quiere Hauriou, es la dinámica del Estado, y, en otros órdenes, la dinámica de entidades inferiores, resulta obvio que la funcional integración del Sindicato habrá de verificarse —y ser aplicada— en aquellas actividades estatales, o de otras entidades —provincias, municipios— en las cuales, aparte sus intereses, la presencia del Sindicato nazca por razón de su misma inserción orgánica. En este sentido, lo funcional del Sindicato, en el orden constitucional pleno de la vida política de un país, puede ir desde lo simplemente consultivo hasta lo verdaderamente normativo. La presencia del Sindicato en órganos con funciones de la primera clase es testimonio de la primera afirmación. La elaboración, aplicación y eficacia de los pactos o convenios colectivos de trabajo, en cuanto son fuentes del Derecho (15) es ejemplo de lo segundo. En un nivel, diríamos in-

(14) PÉREZ LEÑERO: *Política y Derecho Sindical*, en CUADERNOS DE POLÍTICA SOCIAL, núm. 7, págs. 71 a 100.

(15) Vid. ALONSO OLEA: *Pactos colectivos y Contratos de grupo*. Madrid, 1955, donde plantea el problema desde el plano de una posible teoría general de las fuentes del Derecho del Trabajo. Extraordinariamente interesante, desde un punto de vista jurídico del problema, es su ensayo —tesis doctoral— acerca de *La configuración de los Sindicatos norteamericanos*, publicado en los núms. 70 y 71 de la «Revista de Estudios Políticos», y en separata.

termedio, la funcionalización (16) del Sindicato en tareas legislativas, ejecutivas o judiciales, resulta, asimismo, innegable.

Por último, la integración de tipo personal puede efectuarse en una doble vía: individual y jurídica. Puede ser a título personal, y a título de designación por razón del cargo. En uno y otro caso, cabe la designación directa y la realizada mediante procedimiento de compromisarios. Lo más frecuente, naturalmente, es que esta integración personal sea individual por razón de cargo, y compromisaria. Lo que a nosotros, no obstante, importa, es constatar la realidad de esa personal integración y el mismo vínculo o raíz constitucional de que nace. Cuando un representante sindical es designado, en un texto constitucional, o en una disposición legal ordinaria para desempeñar una función determinada, allí hay una existencia personal, pero es el Sindicato el que ha sido tenido en cuenta para determinar la realidad del alcance de esa integración. Sigue aquí la integración orgánica o institucional condicionando la virtualidad, y aun la eficacia, de cada una de las restantes: es decir, de la funcional y la personal.

Esta triple integración en nada tiene por qué dañar al concepto de autonomía sindical, sin perjuicio de las limitaciones que a ésta se impongan, si bien conviene hacer la salvedad de que tales limitaciones no surgen de la integración. Por otra parte, tampoco el proceso integrador a que nos estamos refiriendo tiene por qué olvidar que, conforme ha señalado Mazzoni (17), «el fundamento jurídico de la representación sindical es distinto según que el ordenamiento jurídico se limite a reconocer al sindical cómo lo encuentra, o bien sea la ley la que determine la relación de representación».

Otra cuestión distinta es la de los grados de integración. Lo orgá-

(16) No hay que confundir la funcionalización con la burocratización. Aquélla es un producto normal de la riqueza de las distintas manifestaciones de la vida humana en sus distintos aspectos; ésta, alude a un excesivo recargo de personas en puestos que terminan entorpeciendo en lugar de facilitar la tarea funcionando. En cierto sentido, pues, son conceptos y realidades contrarios. Y bien puede decirse que el peor enemigo de una adecuada funcionalización es su burocratización y que ésta, en definitiva, constituye su mayor y tal vez más próximo peligro.

(17) Vid. MAZZONI, art. cit., pág. 33.

nico, lo funcional y lo personal miran a los campos activos en que la integración tiene lugar. Los grados, en cambio, marcan la intensidad. Y por razón de esa graduación, el Sindicato puede quedar, dentro del Estado, como orgánicamente anulado, funcionalmente inexistente, o casi inexistente, y personalmente dependiente o absorbido.

El grado que pudiéramos llamar totalitario representa en la correlación Estado-Sindicato, el punto máximo de integración. Sería, en verdad, la anulación del Sindicato como tal, la conversión del dualismo en unitarismo y la reducción de los dos términos a uno sólo. El Sindicato queda relegado a instrumento, casi ni siquiera institucional, en manos del Estado. La significación orgánica del Sindicato no tiene más ámbito ni alcance que la que el Estado quiera, arbitrariamente, reconocerle; su independencia deja de ser tal para convertirse en órgano estatal; sus funciones se identifican con las del Estado y sus funcionarios son como los del Estado, a lo sumo gozando de estatuto especial. Su papel queda limitado a la pobre significación de servir políticamente unos intereses que son los del Estado antes que los de la propia organización profesional. Un ejemplo de esto tenemos en el Estatuto del Trabajo Nacional alemán, dado por Ley de 20 de enero de 1934, y que creó, como es sabido, el Frente del Trabajo alemán, respondiendo a una única directriz: la del Partido Nacional-socialista, entonces en el poder y con el Estado en sus manos (18).

Otro grado más leve, de menor significación política, es aquel en el cual —real o posible— Sindicato y Estado, se mantuvieran dentro de un régimen de independencia, de autonomía reconocida a aquél, pero teniendo sus actuaciones de un matiz político determinado. No hay, en este supuesto, más problema político que el de la simple consideración como tal de las actividades sindicales, que no tienen por qué confundirse con inclinaciones políticas partidistas. Estado y Sindicato no se encuentran, en realidad, en punto alguno. Permanecen en dos esferas diversas. Se mantienen la autonomía y personalidad de

---

(18) Sobre la estructura sindical del nacionalsocialismo, vid. PERGOLESÍ: *Diritto Sindacale comparato*, 3.<sup>a</sup> ed., Bolonia, 1938, pág. 128. En torno a Estado nacionalsocialista, vid. ROGER BONNARD: *El Derecho y el Estado en la Doctrina Nacionalsocialista*. Ed. Bosch, Barcelona, 1950.

ambos. Pero el Sindicato se integra en la actividad política del Estado a través de su propia actividad y por la influencia que ella puede tener en la mecánica y en el conjunto general del cuadro de actividades de la política del Estado.

En tercer lugar, y sin darse, como en el caso anterior, una inhibición total de Estado y Sindicato en sus respectivos dominios, pero sin llegar tampoco, como veremos en el caso siguiente, a un planteamiento institucional de la relación, es posible imaginar una mutua y recíproca contribución del Sindicato y del Estado, a tareas políticas determinadas en cuya unidad de realizaciones se encuentran, sin confundirse por ello. Ciertamente que el Estado se halla abocado a tal manifestación. En tal sentido, la aportación sindical puede concretarse en una serie de actividades que, sin nacer de una fuente de ordenación institucional, encuadra en la raíz de lo político por virtud de una ocasional interferencia o una fidelidad funcional. En este caso, podría hablarse de reflejo político o proyección política de la realidad sindical. No hay integración propiamente dicha en el sentido de inserción orgánica, que derive, en el Estado, una inserción funcional y personal. Pero existe, no obstante, en la pura espontaneidad de una contribución conjunta —del Sindicato y del Estado—, que puede originarse por caminos diferentes a tareas políticas.

Por último, se da el grado de integración más intenso que los dos anteriores —y, desde luego, de una mayor garantía— y menos que el primero. (el cual se desvía de la línea de la recta integración para incidir en la confusión total), consistente en proceder al planteamiento de la relación Estado-Sindicato por vía institucional. Es aquí donde puede tener efectiva y plena realización el ideal de la triple inserción —orgánica, funcional y personal— del Sindicato en el Estado. Pero ello no quiere decir, en modo alguno, que este último grado se encuentre exento de peligros. Los tiene, y graves. Por ser el que más próximo se halla al que hemos llamado grado totalitario de integración, puede, por cuestión de límites, caer en él, invalidando, así, la significación genuinamente jurídico-política del problema para convertirla, desvirtuando su sentido, en simple apreciación de tipo político y estatista.

La institucionalización procede aquí según razones que buscan dotar al Sindicato de verdadera personalidad y aprovechar lo que representa de fuerza con objeto de colocarlo en un orden de claro servicio, no a la política del Estado, sino a la política, a la cual el Estado debe servir. La eficacia radica, así, en el vínculo que une dos esferas de otro modo separadas y, quizás, contrapuestas. Se trata, pues, de arbitrar fórmulas que atiendan antes a la idea central de la unidad del cuerpo social, que a la compartimentación de éste en parcelas dispersas entre sí.

La integración, en este grado, no se fundamenta en la débil cohesión de la fuerza absorbente del Estado como realidad superior, ni tampoco en la eventual relación originada como consecuencia de una necesaria colaboración. Antes bien, en el origen de la correspondencia que de esta manera se crea, existe siempre un planteamiento de la cuestión sobre supuestos distintos: en primer término, la especificación del Sindicato, y su consiguiente concepción, como núcleo de fuerzas representativas de un cuadro de intereses que, económica, profesional y socialmente, han de tener su lugar en el plano constitucional; y desde otro punto de vista, porque el Sindicato no es, en sí mismo, un mecanismo de lucha —éste fué el gran error del Sindicalismo revolucionario—, sino un instrumento de pacífica convivencia. Es, por tanto, muy adecuado, y lógico, que orgánicamente, funcionalmente y personalmente, el Sindicato adquiera su más exacto grado de integración cuando ésta se verifica según módulo institucional, pero salvando siempre, desde luego, la independencia del Sindicato, y asegurando, ante todo, su personalidad, pues ni el Sindicato debe ser un órgano del poder público, ni sus funciones son las del Estado, ni sus responsables y funcionarios son funcionarios públicos aun cuando puedan contar con un estatuto personal análogo al de éstos.

#### TIPOS DE INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL

No pretendemos agotar, ni mucho menos, el caudal de posibles tipos o manifestaciones a través de los cuales la integración del Sindicato, por vía institucional, se cumple dentro del Estado, o en el seno

de organismos públicos o paraestatales; Con arreglo a un criterio cualitativo, es posible diferenciar entre una integración consultiva —en órganos consultivos, queremos decir—, una constitucional, de carácter evidentemente político; otra, normativa; ejecutiva, otra; y una última, jurisdiccional.

La primera de ellas se lleva a cabo mediante el reconocimiento expreso de la presencia del Sindicato dentro de órganos consultivos del Estado —Consejo de Estado, Consejo Nacional de Economía, Consejo Nacional de Industria, Consejo de Trabajo, etc.—. En ellos cumple una función y su colaboración no es simplemente circunstanciada y eventual, sino efectiva y permanente, con categoría jurídica que garantiza su presencia con igualdad de derechos y deberes —voz y voto, asistencia— que el resto de los miembros componentes del cuerpo consultivo de que se trate. La significación del Sindicato es aquí de clara matización decisoria en la elaboración de los dictámenes, no en cuanto a él corresponda el decidir sobre el contenido, fondo y conclusiones del asunto, que, por lo demás, y dada la índole consultiva del órgano, no ligará al encargado de ejecutar, sino en cuanto la intervención de aquél representa una contribución importante a la hora de dictaminar respecto de cuestiones o problemas de elevada repercusión posiblemente en un sector de la vida nacional, o en ésta totalmente considerada.

El tipo de integración que hemos denominado constitucional corresponde a la genuina significación del Sindicato dentro de la vida política de nuestro tiempo. No es difícil darse cuenta de que este tipo de integración será tanto más intenso cuanto más corporativamente profesional se halle montada la estructura política del país. No obstante, es imposible volverse de espaldas a una realidad que, como la de la progresiva acentuación de las fuerzas profesionales, impone una dirección y establece la imprescindible consideración de los Sindicatos en el ámbito de un reconocimiento, o una negación, constitucional en cualquiera de los casos. Ello conduce, sin evasiones, a otra cuestión no menos espinosa: la de la proporción en que el Sindicato, o mejor, las fuerzas sindicales, deben intervenir en esa realidad constitucional. Hay que eliminar el peligro de una integración puramente nominal.

insuficiente, y en consecuencia ficticia, y el no menor, aunque contrario, de una dominación por parte de los Sindicatos, que convierta de hecho a los órganos constitucionales, y, con ello, a los legislativos en algo que funcione exclusivamente al dictado de la representación sindical.

El tipo de integración normativa responde, efectivamente, a algo más que la presencia de representantes sindicales en órganos legisladores. No se trata, solamente, de que el Sindicato participe en la elaboración y aprobación de leyes. Se trata de que, además, tenga fuerza reconocida en sí para utilizar una fuente de derecho de tanta significación y trascendencia como el convenio o pacto colectivo de condiciones de trabajo. La atribución de facultades normativas es inherente al Sindicato en tanto no se limite su alcance por normas superiores. Si, como ha dicho Castro entre nosotros (19), fuente del derecho es toda fuerza social con facultad normativa creadora, resulta incuestionable que el Sindicato reúne esa condición. No hay sino otorgarle rango de tal mediante expresa formulación de su ámbito y su poder de extensión. Y en este doble sentido es como ha de tener lugar la integración normativa del Sindicato en el Estado.

Los dos tipos a los que nos hemos referido en último término, son, ciertamente, tipos de integración de menor entidad. Uno de ellos, el jurisdiccional, sumamente discutible. El tipo ejecutivo no es sino manifestación de la participación que el Sindicato efectúa en numerosos órganos y entidades con funciones puramente administrativas y ejecutivas, asesorando en materias propias unas veces, prestando orientación otras, ejecutando directamente no pocas, colaborando con otras entidades, y con el mismo Estado en su poder ejecutivo, en muchas ocasiones, tanto respecto de la decisión a adoptar como en lo relativo a la realización de determinadas decisiones ya adoptadas.

Por lo que toca a la integración jurisdiccional, en lo que de orgánica tenga, nos parece un error sostenerla. La independencia del poder judicial debe garantizarse al máximo. Y es difícil conseguirlo cuando se atribuyen tales funciones a órganos ligados al Sindicato

---

(19) CASTRO: *Derecho Civil de España*. Vol. I, 1.<sup>a</sup> edición, Valladolid, 1942; pág. 271.

mismo en cualquiera de sus partes, aun con base parasitaria, claro es, de composición. Una cuestión distinta es que los trámites propiamente no judiciales, previos a la iniciación del verdadero proceso, y que implican en todo caso un sometimiento voluntario de las partes a una decisión —conciliación y arbitraje— sean asignados al Sindicato. Ni en ello existe atentado alguno a la independencia del poder jurisdiccional ni puede, en verdad, mantenerse que se dé auténtica integración del Sindicato en el Estado.

Desde otro punto de vista, que vamos a llamar geográfico, la integración del Sindicato puede verificarse en esferas de la Administración central, provincial o municipal. También, naturalmente, en organismos distintos, de diferente ámbito de comprensión, y caracterizados más bien con un criterio funcional corporativo que geográfico. No creemos que ello precise de mayor explicación. Basta con atender a la demarcación del órgano para entender esta realidad. Al referirnos a estas manifestaciones dentro de la vida española, ya tendremos ocasión de advertir, a través, por ejemplo, de la Ley de Régimen Local, cómo adquiere plena significación este criterio diferenciador.

#### CONCEPTUACIÓN DEL SINDICATO

Pérez Botija, entre nosotros (20), se ha referido a las dificultades que presenta el abordar el problema de la administración corporativa. «No tenemos todavía, ha dicho, un concepto legal o doctrinal que sirva para descifrarnos qué es, pues siguen acusando falta de firmeza las ideas generales, carecen de sistema y orden los principios rectores y, sin embargo, dicha expresión se emplea, y cada vez se propaga más su uso».

El mismo autor distingue entre un sentido jurídico de la corporación, que estima a ésta como persona de Derecho público; un sentido ontológico, que lo considera como función; uno, administrativo, del que nace su conceptualización como forma de organizar los servicios

---

(20) Vid. EUGENIO PÉREZ BOTIJA: *Problemas de Administración corporativa*. «Rev. de Estudios Políticos», vol. IV, págs. 91 a 123.

públicos; y uno, político, que la fija como aplicación de una doctrina del Estado.

Desde otro plano diferente encuadra también diversos conceptos de la corporación, según se la mire con un criterio restringido, reducida a corporación profesional; o intermedio, identificándola con el establecimiento público; o amplio, correspondiendo a todas aquellas otras formas de organización administrativa que no son la Administración Central o del Estado.

Administrativamente, el Sindicato responde a un entendimiento corporativo del mismo. Su reconocimiento jurídico, con personalidad de Derecho público, en aquellos sistemas donde esta personalidad existe —tal el nuestro—, le hace caer en un campo de valoración ciertamente específico. El Sindicato realiza determinados servicios que no carga sobre sí la Administración del Estado, pero no es eso sólo. Son realidades distintas aquél y ésta. Pero cuenta con unas potestades y un régimen jurídico que le acercan a la esfera de la Administración estatal. Cabría aquí también, siguiendo a Panunzio (21) admitir la doble estimación del Sindicato, en cuanto Corporación, considerándolo en un sentido orgánico —forma de organizar determinados servicios o de defender concretos intereses— y en un sentido funcional, como actividad en que se traducen el cumplimiento de aquellos servicios y la defensa de esos intereses.

Al calificar al Sindicato de Corporación —una significación distinta guarda la atribución de simple personalidad jurídica de índole privada— si queremos reducirlo a su profunda razón de ser, es decir, a entidad, en último caso, profesional, con este solo y exclusivo carácter hemos limitado ya la conceptualización del mismo término Corporación. Y, en consecuencia, la administración sindical, o el Sindicato mejor, como tal entidad global, habrá de moverse en el terreno de una expresión que, restringida como en este caso, ha de recluirse en los límites de la Corporación profesional, entendiéndolo, conforme señala igualmente Pérez Botija, la palabra Corporación como equiva-

(21) PANUNZIO; *La corporazione como concetto giuridico*, en «Archivio di Studi Corporativi», 1939, núm. 3; pág. 262.

lente aquí a «gremio o Sindicato, jurídicamente reconocido, con potestades de Derecho público».

Nuestro Derecho ha admitido rotundamente la significación corporativa del Sindicato. El Fuero de Trabajo y, siguiendo a éste, la Ley de Organización Sindical, definen el Sindicato como «Corporación de Derecho público que se constituye por la integración en un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico dentro de un determinado servicio o rama de la producción ordenado jerárquicamente bajo la dirección suprema del Estado» (22).

La personalidad de los Sindicatos enlaza directamente con el problema de su situación ante la Administración del Estado. En un régimen político de sindicación horizontal y libre, la base de esa sindicación es asociativa, en el sentido de que su régimen de desarrollo ha de ser el establecido por sus Estatutos, en tanto que la atribución del carácter corporativo que a los Sindicatos hacen nuestro Fuero del Trabajo y nuestra Ley de Organización Sindical, sitúan a éstos en régimen de derecho público, y cuyas normas rectoras serán, en consecuencia, las contenidas en las leyes que la hayan creado o reconocido.

La personalidad de derecho público de que gozan los Sindicatos no permite, sin más, considerar a éstos insertos en la corriente general de la Administración estatal. Son entidades independientes, con funciones propias, aun cuando, en nuestra legislación, esas funciones no lo sean de responsabilidad propiamente dicha, sino de ayuda al Estado, bajo cuya suprema dirección ha de efectuarse el proceso total de lo que funcionalmente corresponde al Sindicato, diversificada en proposiciones hechas al Gobierno, asistencia para la elaboración de propuestas e informes, ejercicio de poder disciplinario, propuestas y fomento de iniciativas para mejora de la organización productiva; propuesta, dirección y, en su caso, desempeño de actividades corporativas y, por último, organización de aportaciones económicas (23).

(22) Fuero del Tratado, Decl. XIII. Vid. art. 6.º de la Ley de Organización Sindical de 6-XII-1940.

(23) Vid. Ley de Organización Sindical, art. 18.

Ultimamente, nuestra Organización Sindical está acentuando su función representativa en un esfuerzo por dar mayor relieve y contenido políticos a su presencia en los distintos planos y estamentos.

No cabe duda que el Sindicato va ganando en el Derecho moderno personalidad de Derecho público. El reconocimiento de la misma es un acto que depende de la voluntad del Estado. Y a ésta corresponde la apreciación o no apreciación de haberse seguido, por parte del Sindicato, una dirección acorde con los preceptos que lo regulan, y limitan su actuación y señalan el ámbito de sus actividades, o de haberse, por el contrario, desviado en sus aplicaciones y en la práctica de sus funciones (24).

Ello determina, sin más, o bien una conservación del estatuto jurídico a que el Sindicato se halle sometido, o bien una posible revisión de la actuación sindical para estimar si hubo o no infracción de las normas a que debía someterse. Pero esa estimación corresponde al Estado. Y el Sindicato, aun con su carácter y su personalidad de Derecho público, no puede sino quedar en el marco que le preceptúa la Ley de Asociaciones, o dentro de los límites que su propia Ley creadora o de reconocimiento le determina, en el caso de aparecer configurado como una corporación de Derecho público. Hasta tal punto es esto así, que cuando el Sindicato pretende conseguir algo que escapa a la reglamentación estricta a que debe hallarse sometido, entrando en choque con el Estado —no ya sólo en el plano simplemente político, sino también en el orden de las repercusiones administrativas— lo hace por el camino de la fuerza y no acudiendo a la vía normal y pacífica de una concesión jurídica, que resulta, en estos casos, demasiado lenta y estrecha para encerrar las aspiraciones no administrativas del Sindicato. La diferencia de una y otra entidad —Estado y Sindicato— aparece, en estos supuestos límites, bien patente. El Sindicato queda sometido a la potestad del Estado, a través de la sumisión político-legislativa, a su potestad de mando y a su potestad disciplinaria. Más discutible sería la sumisión a su potestad discrecional, salvo en casos de excepción que dejarían de serlo por la existencia de una norma legal anterior autorizadora de la suspensión

---

(24) Vid. MAZZONI, art. citado, y PÉREZ LEÑERO, ídem.

de las posibles garantías para momentos excepcionales. Naturalmente, a la potestad reglamentaria, el Sindicato, en cuanto persona-corporación de derecho público, se somete y participa de ella, si bien en lo que a la participación de la potestad reglamentaria del Estado se refiere hay una reducción de límites de aplicación, en cuanto esa potestad, en el Sindicato, ha de ser menor necesariamente.

El hecho de que lo sindical tenga —pese a todos los pronunciamientos teóricos que en contra quieran aducirse— una derivación práctica de acusado perfil político, plantea dificultades que no es posible percibir cuando se trate, por ejemplo, de enfrentar otras realidades diferentes.

El reconocimiento de su personalidad —«personalidad suficiente», como dice nuestra Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 (25)— implica el reconocimiento, con ella, de su capacidad jurídica, por supuesto; y creemos que también el de su capacidad de obrar. Sin embargo, en la estructura de nuestro Sindicato, un posible problema puede originar su misma esencia, al determinarse ésta con arreglo a una definición que somete el desarrollo de sus funciones a la dirección del Estado, concibiéndole como mero instrumento de realización de la política económica de aquél. Ello —pensamos— obliga a disociar el aspecto jurídico —netamente jurídico— de reconocimiento de personalidad, en cuyo sentido, de significación jurídico-administrativa, la capacidad de obrar pertenece al Sindicato como tal Corporación de Derecho público, que ejercerá a través de sus miembros y representantes, y el aspecto político —con sus insoslayables proyecciones en la esfera administrativa— con su línea de sometimiento al Estado para el desarrollo de sus funciones bajo la dirección de éste. El problema es, ciertamente, delicado, ya que es dable advertir, con clara facilidad, la diferencia que puede entresacarse entre la estructura constitutiva y funcional de aquellas entidades a las que se reconoce «personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado» (caso de la Red Nacional de Ferrocarriles, la Ley de 24 de enero de 1941) y el de la organización Sindical, de la cual se dice que es la «única reconocida con personalidad suficiente». El Sindicato Na-

---

(25) Ley de Unidad Sindical, de 26 d enero de 1940, art. 1.º

cional, por otra parte, si bien es definido como Corporación de Derecho público, su ordenación queda jerárquicamente establecida bajo la dirección del Estado (26), estimándolo, ya antes, como un «instrumento al servicio del Estado, a través del cual éste realizará principalmente su política económica (27).

Quedan, a nuestro juicio, bien deslindadas las dos facetas: la jurídico-administrativa, de reconocimiento de la personalidad del Sindicato como Corporación de Derecho público, bien que no como entidad análoga a la Administración del Estado, y la jurídico-política, en la cual, sin olvidar esa personalidad de Derecho público, resalta, sobre todo, el aspecto de la subordinación al Estado en un entendimiento jerárquico de las relaciones y que no es jerarquía administrativa, sino jerarquía de signo evidentemente político.

Esa jerarquía entraña un nexo del Sindicato, con el Estado. El grado de dependencia es una cosa y la dependencia misma otra. Aquí se trata de que, en un cierto grado, esa dependencia existe y es doble: por una parte, el Sindicato, en nuestra Patria, depende del Ministerio de Trabajo, sobre todo en lo que toca al aspecto laboral de sus funciones, nunca ejecutivas y sí, en cambio, ampliamente asesoras y técnicas (28); por otra —en su faceta política, sobre todo—, la dependencia lo es de la Secretaría General del Movimiento (29). La doble línea de dependencia es fácil de advertir en lo que toca a la Organización Sindical en sus relaciones con el Estado. En todo caso, el reconocimiento de la personalidad jurídica que sobre el Sindicato se proyecta lleva consigo un fenómeno de descentralización, no sólo política, sino de servicios.

Esta dependencia tiene legalmente un alcance que, de interpretarse en todo su rigor de formulación, originaría la duda de si queda o no el Sindicato con tal personalidad. En efecto, el art. 20 de la Ley

---

(26) Ley de Organización Sindical, art. 9.º

(27) Fuero del Trabajo, XIII, 5.

(28) Vid. Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto de 4-VIII-52, en su artículo 8.º, 3), admitiendo la Sección de Enlace con la Organización Sindical, dependiente de la Subsecretaría. El art. 28 del mismo señala las funciones de dicha Sección.

(29) Vid. art. 20 de la Ley de Org. Sindical.

de Organización Sindical dice que «la acción de los Sindicatos en las esferas nacionales, provincial y local, se desarrollará en la disciplina del Movimiento y bajo la jerarquía de los mandos sindicales correspondientes de F. E. T. y de las J. O. N. S., que funcionarán, respecto de los Mandos políticos del Partido, con la subordinación que establecen los Estatutos del mismo». Como puede verse, la personalidad jurídica del Sindicato —que, como tal, implica descentralización— aparece en cierto modo disminuida, y hasta fuertemente centralizada desde un punto de vista legal, por su inserción en la línea de una fidelidad a la orientación política.

### DERECHO SINDICAL ESPAÑOL

Queda ya muy atrás la vieja Ley de Asociaciones de 1887. No tanto en su cronología, bien que bastante en su espíritu, la de 8 de abril de 1932, para la cual, como es sabido, quedaban sujetas a su regulación «todas las Asociaciones constituidas o que se constituyan por patronos o por obreros para la defensa de los intereses de las clases respectivas en determinadas profesiones, industrias o ramos de éstas» (30).

Con el Movimiento Nacional cambian la orientación ideológica y el contenido estructural. Surge un régimen de sindicación enteramente nuevo. Tal vez, puestos a buscarle precedentes dentro del mismo Derecho español, tengamos que referirnos al intento de organización corporativa que tiene su expresión en el año 1926, con el Decreto-ley de 26 de noviembre.

La referencia más próxima y de más directa inspiración de nuestra organización sindical, está contenida, evidentemente, en el punto no-

---

(30) Art. 1.º de la Ley de 8 de abril de 1932. Vid. también Decreto de 25-V-1931 sobre Bases del Censo electoral social. El art. 46 de la Ley de Orden Público, de 28-VII-1953, permitía suspender o restringir los derechos de sindicación y asociación por la autoridad gubernativa mientras durase el «estado de alarma».

veno de la norma programática de Falange Española (31), de donde arranca, sin duda, la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, norma matriz de todas las disposiciones que posteriormente han moldeado la estructura y funciones de nuestro Sindicalismo. Lojendio (32), desde un prisma político más que estrictamente sindical, ha matizado las etapas de la evolución legislativa en este terreno con arreglo a diversos criterios, conceptuando como determinados claramente el de establecimiento administrativo-orgánico (33), el de ordenación sindical (34), el de control de la producción (35) y el de propia organización sindical (36).

A los efectos de la integración en el Estado, problema que nos ocupa en estos momentos, importa dejar bien definidas algunas consideraciones.

---

(31) «Concebimos a España, en lo económico, como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente a la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales por ramas de la producción, al servicio de la integridad económica nacional.»

(32) Vid. LOJENDIO: *Régimen político del Estado español*. Edit. Bosch, páginas 238 y sigs.

(33) Vid. art. 15 de la Ley de 30-I-1938, que crea el Ministerio de Organización y Asociación Sindical y la Ley de 9-VIII-1939, que lo suprime.

(34) Vid. Decreto de 21-IV-1938, que quiere organizar los Sindicatos del Movimiento «con la pretensión de capacitarlos para que puedan servir de base a la futura ordenación sindical». El art. 5.º de este mismo Decreto crea la Junta Central Sindical de Coordinación. Y el art. 7.º prohibió la constitución de entidades nuevas cuyo fin fuese «la defensa de intereses profesionales o de clase», autorizando sólo la de los de carácter económico».

(35) Vid. Ley de 16-VII-1938, que creó las Comisiones Reguladoras de la Producción. Puede considerarse también en esta línea la Ley de Unidad Sindical, de 26-I-1940.

(36) Vid. la Ley de 6-XII-1940 y la Clasificación de Sindicatos de 25-VI-1941. Por lo que toca a la articulación de los Sindicatos en el Estado, y dentro de la disciplina y el espíritu del Movimiento, son particularmente reveladores los arts. 11 y 13 (respecto del Estado) y 2, 19 y 20 (respecto del Movimiento) de la Ley de Organización Sindical. Por otra parte, la Ley de 2-IX-1941 dispone la integración de los Sindicatos agrícolas constituídos al amparo de la de 28 de enero de 1906, en la Organización Sindical del Movimiento. Vid. sobre este último punto también, el D. de 7-VII-1944.

## 1. PROBLEMA POLÍTICO BÁSICO, INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL.—

El art. 10 de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 8 de junio de 1947, considera como leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley constitutiva de las Cortes, la del Referendum Nacional y la propia Ley de Sucesión. De éstas bien puede decirse que constituyen el cuerpo constitucional de nuestro país. ¿Qué lugar ocupa en ellas el Sindicato?

El Fuero del Trabajo (37) afirma la inspiración en los principios de unidad, totalidad y jerarquía de la Organización Nacional Sindicalista del Estado. Pero, además, el Sindicato aparece como Corporación de Derecho público, que se ordena jerárquicamente bajo la dirección del Estado (38); si bien inmediatamente señala algo más que la dirección estatal al afirmar que «el Sindicato vertical es instrumento al servicio del Estado» (39).

Esta integración constitucional del Sindicato cabe advertirla igualmente en otros textos fundamentales: así, en el Fuero de los Españoles, en cuanto que la participación en las funciones públicas de carácter representativo, se efectuará a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato (40); así, también en la Ley constitutiva de Cortes, con arreglo a la cual son Procuradores en Cortes, entre otros, «los representantes de los Sindicatos Nacionales, en número no superior a la tercera parte del total de los Procuradores» (41); por último, la misma Ley de Sucesión, al disponer que del Consejo del Reino formará parte, como miembro del mismo, un consejero elegido por votación representando al grupo Sindical de las Cortes (42).

En cuanto al aspecto político de esta integración constitucional parece también evidente con sólo considerar algunos textos, tales, por ejemplo, el propio Fuero del Trabajo, al señalar la vinculación per-

(37) Declaración XIII del F. del Tr.

(38) Declaración XIII, 3.

(39) Idem XIII, 5.

(40) Art. 10 del Fuero.

(41) Art. 2.º, d) de la Ley de 17-VII-1942, modificada por la de 9-III-1946. Vid. también disposiciones complementarias dictadas para la elección de Procuradores en Cortes por el tercio sindical.

(42) Art. 4.º de la Ley de Sucesión.

sonal de las jerarquías Sindicales a militantes de F. E. T. y de las J. O. N. S. (43). Pero, sobre todo, patente en las disposiciones que posteriormente han regulado, por vía ya ordinaria, la organización del régimen sindical entre nosotros, y en las que se muestra con toda claridad la doble característica de la filiación política del Sindicato y de su dependencia respecto del Estado. En este aspecto son suficientemente expresivos el Decreto de 21 de abril de 1938, creando las Centrales Nacionalsindicalistas (44); la Ley de Unidad Sindical, de 26 de enero de 1940 (45), y la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre del mismo año (46).

2. INTEGRACIÓN NORMATIVA.—Al referirnos a este problema, decíamos que son dos los aspectos que cabe desentrañar: uno, el de la participación de los Sindicatos en la elaboración de las leyes —entendidas aquí en sentido formal—; otro, el de su propia facultad normativa.

En cuanto al primer aspecto, ya nos hemos ocupado de la participación sindical en las Cortes y, por tanto, lo dicho allí sirve a estos efectos (47).

Un problema distinto, y de enorme trascendencia, es el de la facultad normativa de los Sindicatos. Entrar en este problema nos supondría abordar de lleno la cuestión, tan en la actualidad hoy, de la posibilidad o imposibilidad de los convenios colectivos. La Ley de Reglamentaciones de Trabajo, de 16 de octubre de 1942, no deja opción posible. La Organización Sindical queda con facultades asesoras y de mera propuesta (48), pero no con facultad normativa. Y en verdad que si alguna función debe serle reconocida en primer término,

---

(43) Decl. XIII, 4.

(44) Art. 4.

(45) Arts. 1, 3 y 4.

(46) Arts. 1, 9, 11, 12, 13, 15 y 19.

(47) El ejercicio de sus funciones se verifica, como la del resto de los Procuradores, con arreglo a lo que señala el Reglamento de las Cortes aprobado con carácter provisional por la Ley de 5 de enero de 1943 y Adiciones al mismo aprobadas en la Sesión Plenaria de 15 de julio de 1946.

(48) Vid. arts. 1, 6, 7, 9 y 13. Asimismo, art. 18, 2.º de la Ley de Organización Sindical.

ha de ser ésta (49). A la opinión que sostiene tal postura nos adherimos sin reservas.

3. INTEGRACIÓN EJECUTIVA.—Las numerosas disposiciones que, o bien concretan la simple composición de organismos administrativos con entrada de representantes sindicales, o bien recaban la presencia de los mismos para efectuar tareas de ejecución, llevando a cabo verdaderos actos administrativos fuera incluso de su propio dominio interno, son una prueba de cómo este tipo de integración responde a una efectiva realidad y cumple auténtica función. Dicha presencia está expresamente determinada en organismos puramente gubernativos —centrales, provinciales y locales—, educativos, industriales, agrícolas, de comercio, militares incluso, laborales naturalmente, etc., etc.

4. INTEGRACIÓN JURISDICCIONAL.—La conciliación como trámite previo inexcusable, intentada ante la Delegación Provincial de Sindicatos (50), puede significar una manifestación de este tipo de integración. Se ha estimado también por algunos como función de índole jurisdiccional la que cumple el Tribunal Sindical de Amparo. Ya hemos dejado sentada nuestra opinión más arriba respecto de este problema y de la necesidad de que el poder judicial quede garantizado en toda su pureza e integridad. Y aquí, además, se trata, en verdad, de justicia administrativa (51).

5. INTEGRACIÓN EN ORGANISMOS CONSULTIVOS.—Dada la impor-

(49) No vamos a repetir aquí lo que últimamente tanto se ha discutido, con inclinación, generalmente afirmativa, entre nosotros. Entre otros autores cabe citar como mantenedores recientes de esta doctrina, a PÉREZ BOTIJA, GONZÁLEZ-ROTHWOSS, el padre BRUGAROLA y ALONSO OLEA.

(50) Art. 459 del Código de Trabajo, según reforma introducida por las Leyes de 26 de diciembre de 1940 y 26 de septiembre de 1941. Vid. también, artículo 16, 3.ª de la Ley de 6-XII-1940.

(51) Se trata, en verdad, de una especie de vía gubernativa-sindical, que se desenvuelve a través del establecimiento, organización y funcionamiento del Tribunal Sindical de Amparo, el cual resuelve un verdadero recurso de alzada con el requisito indispensable de la interposición previa del de reposición ante la Jerarquía sindical que dictó la orden o adoptó el acuerdo contra el que se recurre. Vid., a este respecto, arts. 2 c), 6, II, 26, 27 y 28 del Decreto de 12 de febrero de 1944, que constituye el Consejo Económico Sindical en el seno de la Delegación Nacional de Sindicatos.

tancia, como fuerza social y como órgano funcional, que el Sindicato tiene dentro de la vida política de un país, nada extraño es, antes al contrario, resulta perfectamente normal, que forme parte, a título de institucional o por medio de representantes cualificados, de aquellos órganos colegiados de tipo consultivo encargados de dictaminar en materias de muy diversa índole. A modo de ejemplo, y para no recargar excesivamente este trabajo, anotaremos solamente la presencia de la Organización Sindical, a través de su Delegado Nacional, en el más alto cuerpo consultivo de la nación: El Consejo de Estado. La Ley y el Reglamento orgánicos del mismo establecen que, como consejero nato, forma parte del Consejo de Estado en pleno el Delegado Nacional de Sindicatos (52).

6. INTEGRACIÓN MUNICIPAL Y PROVINCIAL.—Hemos hablado anteriormente de que con independencia de la integración por razón de contenido, existe otra de carácter geográfico, entendida esta apreciación con arreglo a un criterio de simple demarcación y sin tener en cuenta las funciones que, dentro de dichos ámbitos territoriales, y en sus correspondientes organismos, cumplen las distintas entidades integradas.

Por lo que a la presencia de la Organización Sindical se refiere en la Provincia y en el Municipio, vamos a limitarnos a dar cuenta de aquellos preceptos de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950, que, como texto básico en este aspecto, regula y determina dicha participación.

En efecto, la mencionada Ley establece la composición de los Ayuntamientos con un núcleo de concejales compuesto por representantes de tres grupos: familiar, *sindical* y económico, cultural y profesional. La designación, por terceras partes, de dichos concejales se llevará a cabo «por elección de los Organismos sindicales radicantes en el término» (53).

---

(52) Ley de 25 de noviembre de 1944, orgánica del Consejo de Estado, art. 3.º g), y Reglamento orgánico del mismo, de 13 de abril de 1945, artículo 34 g).

(53) Arts. 78, 3; 86, 2; y 91 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950.

En el orden provincial, la misma Ley establece la composición de las Diputaciones provinciales, en cuantos organismos encargados de «la administración de los intereses peculiares de la Provincia», según un módulo que, naturalmente, no coincide con el de los Municipios. Y así, la única manifestación de esta integración a que nos estamos refiriendo, no está en la organización sindical en sí, sino en «Diputados que ostenten la representación de las Corporaciones y Entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la Provincia» (54). No se trata, como puede advertirse, de la Organización Sindical. Pero no cabe duda que la manifestación profesional de estas Corporaciones —Colegios de Doctores y Licenciados, de Arquitectos, de Médicos o Abogados, etc.—, aproxima el valor de su representación en los dominios provinciales a la integración que a nosotros ocupa.

#### PATRIMONIO

El patrimonio de la Organización Sindical es distinto del que pertenece al Estado. Es un patrimonio propio. Sus fuentes de ingreso —las de la Organización— son peculiares. Los recursos económicos de la Organización Sindical se hallan constituidos —a tenor de lo que dispone el art. 2.º del Decreto de 28 de noviembre de 1941— por las cuotas de la Empresa y del productor. Ello integra un fondo de bienes de la Organización, que ella administra, aunque a través de la Administración general del Partido, en la cual el Instituto Nacional de Previsión —organismo que efectúa el cobro de la exacción— ha de ingresar el importe correspondiente. Este patrimonio no se confunde con el del Estado, ya que sus Presupuestos son distintos, y conserva, en consecuencia, sus propios fines a los cuales se destina como tal y para la realización de lo mismos. Es natural, además, y perfectamente lógico, que sus gastos sean independientes de los del Estado, ya que independientes son sus ingresos, aparte de que el Estado mismo pueda contribuir con ayudas o subvenciones detraídas de su Presupuesto. Pero piénsese, sin embargo, en que este supuesto es

(54) Art. 227, 1, 2.º de la misma Ley.

posible en una estructura sindical como la muestra, donde el Sindicato permanece ligado al Estado, sin que llegue, en verdad, a enfrentarse con él; pero que esa posible confusión desaparece de todo punto en una configuración sindical de signo asociativo, donde el Sindicato no es sino una Asociación profesional, pero no, en modo alguno, una Corporación de Derecho público.

## BIENES

Otro de los problemas que surgen es el de si el Sindicato puede o no ser titular de bienes de dominio público. Entendemos que sí. Bien que no sin hacer la salvedad —necesaria, en nuestra opinión— de que esa titularidad tiene, sobre todo en el caso de la organización Sindical española, un alcance limitado. Limitado —se entiende—, no en el sentido jurídico-privado de estar afectada por las limitaciones impuestas a todo derecho de propiedad. Sino limitado desde un punto de vista jurídico-político en cuanto que esa titularidad puede pasar, por razón de disposición y jerarquía, a la Administración del Estado. Un punto más en el que es dable advertir el peso de la potestad administrativa central sobre la de aquellas otras entidades que aun con todo su reconocido valor y su personalidad, puede no pasar, en ocasiones, de pura creación de un órgano superior. No se trata, aquí, de una cesión; más bien cabría hablar de una incautación o expropiación, como consecuencia de la desaparición de esa otra entidad que es el Sindicato. Máxime si ese Sindicato se encuentra catalogado legalmente en la categoría de instrumento para realizar una determinada política del Estado.

## RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen del Sindicato es un régimen de Derecho público, aunque no siempre. Muchas de sus relaciones no pasan de la esfera privada. Singularmente allí donde no tienen reconocida su personalidad de Derecho público. Caso distinto es el de los supuestos en los cuales ese reconocimiento existe. Las potestades de la Administración inci-

den sobre la entidad en cuanto esfera de lo administrativo; pero la entidad corporativa, a su vez, puede utilizar esas potestades, sin que para ello sea preciso que le hayan sido expresamente reconocidas. Advienen de su misma condición de personas de Derecho público. En todo caso, no se puede negar que la posibilidad de utilización de las potestades administrativas, y el disfrute de un régimen de Derecho público, entraña un verdadero privilegio, supone el ejercicio de una serie de prerrogativas nacidas de esa misma personalidad jurídico-pública.

Desde este punto de vista, la Organización Sindical no ejercita la potestad reglamentaria con un sentido de aplicación a sí misma, sino como medio que tiende a dictar disposiciones de carácter general para el ámbito al cual pueden ir dirigidas. La generalidad de dichas normas reglamentarias reside en que lo son para todos aquellos a cuantos alcanza su eficacia y sobre los cuales su vigencia se extiende. El valor de las disposiciones emanadas de la Organización Sindical no pasa, en determinadas ocasiones, de puras instrucciones orgánicas o de desarrollo de normas principales. Pero no se puede perder de vista la significación y trascendencia de su intervención en la labor de propuesta y asesoramiento para la elaboración de las Reglamentaciones laborales en nuestra Patria, y fuera de la nuestra, el papel decisivo que desempeñan en los convenios colectivos.

Como una manifestación de la potestad disciplinaria cabe señalar, aparte las normas que determinan la disciplina a que han de someterse los miembros de la Organización y los funcionarios de la misma, ese ejercicio del poder disciplinario sobre los Sindicatos inferiores en la forma establecida por el Estatuto sindical, que señala también como función del Sindicato Nacional el art. 18 de la Ley de 6 de diciembre de 1940.

Parece ser que, en otro terreno —el de la fiscalización administrativa— la relación Estado-Sindicato cobra un valor que no es el general aplicable en el caso de corporaciones de servicios sometidas a un régimen de descentralización. El sindicalismo de base asociativa tiene una norma bien clara en este sentido: la organización, constitución y funcionamiento de los Sindicatos queda sometida, en su régimen general, a lo que, respecto de esa fiscalización, —previa o

posterior— determinen y establezcan las disposiciones de la Ley de Asociaciones a la cual los Sindicatos se hallan sometidos. Y las normas estatutarias de los mismos, en su inmediata determinación, no podrían sino seguir la línea general por aquélla establecida. En el caso de nuestra Organización Sindical, esa fiscalización no es previa: se desenvuelve en su desarrollo.

Queda un último punto: el de la condición de los funcionarios sindicales. ¿Cuáles son sus derechos y sus deberes? Allí donde el Sindicato es una entidad al margen del Estado, no pueden sus empleados tener condición de funcionarios públicos; su propio Estatuto determinará, dentro del Sindicato, su situación peculiar. En nuestra Organización Sindical, entendemos que gozan de la condición que les reconce el Estatuto de funcionarios de F. E. T. y de las J. O. N. S., en cuanto la Organización Sindical es órgano dependiente de la Secretaría General del Movimiento, con todos los derechos y deberes inherentes a tal condición, con su propia situación legal y con cuantas prerrogativas y obligaciones puedan derivarse, y se deriven, de dicha condición.

## CONCLUSIÓN

Hemos tratado de pretender un panorama sucinto acerca de la enorme trascendencia que en el orden social y político tienen hoy las fuerzas sindicales, señalando la evolución histórica y orgánica operada en el curso del tiempo. El signo de concentración de fuerzas sindicales, que acentúa el poder y la influencia de las mismas, es evidente y va en aumento. Todo, en el plano teórico y en el terreno de los hechos, testimonia el incontestable camino hacia la unidad sindical. La estructura social de nuestros días —y no menos la del porvenir— tiene que contar con el fenómeno sindicalista constituido en razón de su importancia dentro de la realidad y de las exigencias del tiempo en que vivimos. Y la marcha hacia la superación de diferencias accidentales entre organizaciones de tipo profesional, para la defensa de sus intereses y la afirmación de su papel representativo en el organismo nacional, es una verdad que todos podemos advertir.

No se trata de un puro deseo o de una doctrinal utopía; antes bien, es una verdad incuestionable.

Ello plantea, claro está, no pocos problemas. La unidad sindical es un hecho. Más o menos logrado, pero un hecho. El beneficio que puede reportar, o el riesgo a que puede exponer una fuerza sindical unitaria es enorme. Dependerá, en todo caso, de su inclinación ideológica y del acierto o desacierto de su encuadramiento e integración sociales y políticas. Esto no supone, en principio, ninguna objeción contra la unidad sindical en sí, pero sí encierra, indudablemente, aguda prevención contra el sindicato unitario de tipo político. El sentido reivindicador —que no tiene por qué limitarse a la reclamación de salarios más elevados— y representativo del Sindicalismo para nada precisa de una ideología política como base fundamental y móvil de inspiración de sus actuaciones. La orientación profesional debe ser el carácter predominante. Politizar el Sindicato es convertirlo en arma de dos filos y, desde otro punto de vista, matar la misma vida sindical. Lo cual en nada se opone a que el Sindicato, por razones de eficacia, representativas y aun puramente disciplinarias, deba encontrar su sitio dentro del total orden del Estado.

Nadie puede negar que el pluralismo sindical es ya una fórmula que empieza a pertenecer al pasado. Pero no convendrá olvidar, en modo alguno, que no es lo mismo la unidad a que se llega por razones de común interés, y de identidad de aspiraciones y de problemas, que la conseguida por imposición ejercida desde fuera. En lugar de auténtica solución, esta última guarda no poco de compás de espera o de realidad simplemente dilatoria. Para desembocar, con frecuencia, en futuras escisiones que no harían otra cosa que retrasar la concreción definitiva. La unidad no es algo que se pueda decretar; antes bien, una realidad a la cual se va llegando. No es posible suplantar la fuerza de lo natural con la ficción de lo legalmente ordenado.

Importa, en consecuencia, que lo sindical tenga su lugar dentro del Estado. Que no sea centro de violencias y semillero de rebeliones. Pero en esa necesaria integración no importa menos el garantizar la independencia del Sindicato, asegurando su personalidad autónoma. Cuidando de que, dentro de los distintos órdenes, no quede reducido a ser un instrumento más de una política en la cual él interviene, a

lo sumo, por puro acto discrecional y concesivo. Una de las más claras manifestaciones de que el reconocimiento de esa autonomía y la consecución integradora se han llevado a efecto sin detrimento de la verdadera función sindical, está en la expresión normadora del Sindicato como tal. En otras palabras, que no se prive a éste de una de sus fuentes genuinas de derecho, que se le reconozca la posibilidad de ordenar sus propias relaciones laborales y contractuales. Con todas cuantas garantías de homologación, y hasta de control, el Estado desee establecer. Pero sin llegar a la anulación de una atribución sindical tan decisiva y característica. La anulación imperada de una espontánea expresión no ha sido nunca buen principio jurídico. Y ha constituido siempre un mal principio de pacífica convivencia.

MANUEL ALONSO GARCÍA