

POSICION DEL SINDICATO EN EL ESTADO DEMOCRATICO

I

LA AUTONOMÍA SINDICAL Y EL PROBLEMA DE LAS GARANTÍAS DE LA LIBERTAD SINDICAL

1. El examen del problema de la posición del sindicato en el Estado democrático es tarea ardua y compleja.

En realidad, se trata de resolver no un único problema, como, por ejemplo, el de los poderes concedidos por el Estado al sindicato, sino una serie de problemas tan estrechamente unidos entre sí que el examen y la solución de uno implica el examen y la toma de posición sobre todos los demás.

Así, el concepto de la autonomía sindical, en su más riguroso sentido jurídico —según ha sido puesto de manifiesto por estudios recientes de derecho público—, implica el de la libertad del sindicato como asociación; este último, el problema de la libertad del individuo frente a la asociación y, por lo tanto, frente al ordenamiento jurídico; ambos, el problema de los límites y de los controles que nunca deja de presentarse en cualquier tipo de ordenamiento jurídico que sea «Estado de derecho» y que funde su derecho en la expresa voluntad del pueblo (el llamado «Estado democrático»).

Este examen, ya de por sí mismo amplio y que absorberá la primera parte de nuestra exposición, no sería, sin embargo,

completo. Un Estado democrático y, por lo tanto, representativo, no puede dejar de garantizar que el desarrollo de los fines de aquellas sociedades naturales que, como los sindicatos, se proponen importantes funciones en el cuerpo social, se realice —también con respecto a los individuos que forman parte de la misma— con las características de representación y democracia internas.

Pero esas garantías imponen normas estatutarias que determinen o reconozcan el fundamento jurídico y los límites de la representación sindical, tanto frente a los que pertenecen a las asociaciones profesionales como a los que no quisieron pertenecer a ellas. De lo que surge el problema entre la representación sindical y las funciones de tutela de «categoría», entendiéndose por categoría la reunión de todos aquellos que, desarrollando una determinada y típica actividad profesional, podrían, en un momento dado, entrar en la esfera de acción o de tutela sindical.

El problema, de por sí mismo muy grave, se complica aún más en la ordenación constitucional de un Estado democrático que, debiendo admitir la libertad de todas las asociaciones (y, por lo tanto, también de las sindicales), propugna la pluralidad sindical que, a su vez, se concilia mal con una eficaz tutela unitaria de categoría.

A la toma de posición del Estado frente al fenómeno sindical se corresponde, en fin, la toma de posición de los sindicatos frente al Estado, y en este punto surgen y se amontonan los más delicados problemas de derecho público moderno: si el sindicato puede participar, como tal, y en qué medida y forma puede hacerlo en la vida colectiva, y si puede, incluso, considerársele instrumento necesario para realizar la democracia; si en el Estado democrático, que admite la plu-

alidad de los partidos y de los sindicatos, es posible una zona de interferencia y de contacto entre los dos tipos de asociación; si la actividad sindical puede también, en casos determinados, coincidir o transformarse en actividad política, y, en fin, si el sindicato, como tal, puede ser utilizado en funciones públicas y, en este caso, cuáles deberían ser las funciones y las estructuras para que esta participación se actúe.

* * *

Los problemas que sumariamente hemos indicado, y que por su amplitud procuraremos agrupar de la manera más homogénea posible, son, por lo tanto, los siguientes:

1) El primer grupo recoge el concepto de «autonomía sindical» y todos los problemas conexos relativos a las garantías jurídicas de la libertad sindical.

2) El segundo concierne a la representación sindical, su fundamento jurídico, las funciones de tutela sindical y el problema conexo del interés público en la extensión general y uniforme de esta tutela.

3) El tercer grupo de problemas se refiere a la posición de la asociación sindical ante la estructura constitucional del Estado y se plantea como utilización del sindicato por la misma estructura del organismo estatal o como participación en funciones o actividades estatales.

2. Al decir que los sindicatos surgen como asociaciones dotadas de «autonomía», no entendemos referirnos a un tipo determinado de sindicatos, jurídicamente regulado, sino a aque-

llas sociedades naturales espontáneas que, al constituirse, recibieron el apoyo y el empuje de la comunidad de intereses morales, económicos o sociales que brotan del ejercicio de una misma profesión, actividad, oficio o, sencillamente, de la identidad o afinidad de relaciones en un mismo ambiente de trabajo o sector económico.

La autonomía sindical tiene lugar en el momento mismo de constituirse estas sociedades naturales; es, entendida subjetivamente, la potestad que tiene una determinada colectividad de personas, con un mismo «status» profesional o con intereses comunes, para darse una ordenación, un estatuto, proponerse fines y tratar de cumplirlos sin dar lugar necesariamente con ello al nacimiento de una entidad provista de personalidad jurídica.

La autonomía sindical, entendida en sentido objetivo, tiene, además, otra significación específica: es la ordenación sindical misma o, mejor dicho, indica el carácter propio que tiene la ordenación de estas asociaciones en relación con la ordenación de otras asociaciones o entidades más o menos reconocidas o admitidas por el ordenamiento jurídico estatal.

No cabe duda de que, en ambas significaciones, la autonomía sindical implica la noción de autodeterminación, es decir, en definitiva, de «soberanía», que ha de entenderse como capacidad de darse una ordenación que es originaria en el sentido de que no recibe de otras ordenaciones su propia posibilidad de determinación (1).

Expresión de esta soberanía, de este derecho de autodeterminación originario del sindicato, es el sistema de organi-

(1) Véase, en este sentido, SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, vol. «Autonomia», págs. 15 y sigs.

zación interior del grupo profesional que establece, en primer lugar, su propia esfera de acción profesional y territorial en el acto constitutivo y, sobre esta base, determina sus propios fines y sus propios órganos internos reglamentando su competencia y atribuciones, y fijando, del mismo modo, todas las normas necesarias para una vida asociativa eficaz. Y que este derecho de autoconstitución y determinación del sindicato sea un derecho natural e insuprimible de los individuos lo prueba toda la historia misma del sindicalismo, rica en ejemplos y en enseñanzas que demuestran cómo la prohibición, incluso rigurosa, de una norma imperativa del Estado, es inútil y peligrosa cuando choca con evidentes y espontáneas necesidades del hombre y del cuerpo social (2).

3. La ordenación jurídica del Estado, por tanto, «encuentra», pero no «crea», el sindicato.

La asociación «tropieza» con el Estado en el sentido de que, en su acción para la tutela de los intereses de los asociados, no puede dejar de interferir con las normas jurídicas del Estado; este último «tropieza» con el sindicato porque al tutelar los intereses generales de toda la colectividad interfiere, con sus normas, el derecho elaborado por los Sindicatos.

Surge un conflicto entre los dos ordenamientos, el del Estado y el del sindicato, conflicto que, a veces, se resuelve a favor del Estado con la declaración de ilicitud de la organización y del derecho sindical (fase de la represión del derecho de los sindicatos), y, a veces, con la subsunción del derecho

(2) Véase SACCO, *Storia del sindacalismo*, Torino, II ed., 1947; MAZZONI, *La conquista della libertà sindacale*, Roma, 1947.

sindical en el estatal (sindicalismo de Estado); otras veces se resuelve a favor del sindicato (no ingerencia del Estado), y otras, en fin, en los sistemas democráticos más modernos, se resuelve en una síntesis entre los dos ordenamientos, en virtud de la cual el derecho establecido por los sindicatos es reconocido eficaz por la ordenación jurídica del Estado, mientras este último regula, precisa y limita la esfera de acción entre lo lícito y lo ilícito sindical. En realidad, tenemos una verdadera y propia evolución histórica en las relaciones entre Estado y sindicato; la llamada lucha para la «conquista de la libertad sindical» —lucha entre las ordenaciones autónomas de los sindicatos y la ordenación de cada Estado— ha llenado todo el siglo pasado para llegar, sólo a fines del mismo, al completo reconocimiento de los derechos de organización y de acción sindical (3). Podrá parecer un anacronismo o una cosa superflua encontrar, como hoy ocurre en las más recientes Constituciones, la solemne y categórica afirmación de una «libertad» de organización sindical, siendo cosa notoria que el Estado constitucionalmente representativo y, por tanto, «democrático», concede libertad asociativa para finalidades lícitas a sus ciudadanos. ¿Sería acaso la libertad de constituir asociaciones sindicales una libertad distinta de la anterior?

Desde un punto de vista formal, indudablemente, no; pero puesto que el derecho no ignora ni debe ignorar la historia y la vida, tampoco olvida la diferenciación que a finales del siglo XVIII se fué afirmando y acentuando entre el principio general de libertad asociativa y las situaciones particu-

(3) MAZZONI, op. cit.; también B. I. T., *Liberté syndicale*, 5 vols., Genève, 1927-1930.

lares en las que ha venido a encontrarse el derecho de organización sindical frente al derecho común de asociación.

4. Históricamente, esta diversidad de situaciones jurídicas halla su fundamento en la ley Le Chapelier de 17 de junio de 1791, que, derogando los nuevos principios constitucionales reconocidos en 1789, que afirmaban para todos los ciudadanos la libertad de asociación, reprimía el derecho de asociación profesional, prohibiendo las asociaciones de trabajo, cualquiera que fuese su denominación, que tuviesen por finalidad la defensa de «pretendidos intereses comunes» profesionales. Es conocido el origen de esta ley y su extremado rigor en contra del derecho de asociación profesional. La abolición de las corporaciones era demasiado reciente y discutida para que no pudieran hacerse tentativas con el propósito de volver a la antigua organización. Además, la ley Le Chapelier contiene, sin duda inconscientemente, un fuerte apoyo del régimen industrial capitalista que se iba formando y que en toda la primera mitad del siglo XIX se benefició en gran medida con las rigurosas prohibiciones contenidas en la citada ley fundamental, que fueron más tarde repetidas por el Código napoleónico de 1804 y por las Leyes de 1810 y siguientes.

La legislación represiva de las asociaciones de trabajo se extendió a toda Europa y se aplicó rigurosamente hasta que la irreprimible expansión de la necesidad asociativa, en principio escondida en asociaciones mutuas de socorro y más tarde abiertamente pedida, provocó la revocación en Inglaterra y, sucesivamente, en los distintos países de Europa continental de aquellas leyes represivas que constituían un anacronismo y un desconocimiento demasiado evidente —en el

sector más importante, el profesional— de los principios de libertad de asociación admitidos por la costumbre o reconocidos por las constituciones (4). Así sucesivamente se toleró la reunión de los ciudadanos en asociaciones profesionales, aunque esta tolerancia en seguida encontró limitaciones legales más acentuadas que las del derecho común, sea por lo que se refiere a las modalidades de asociación, sea, más aún, por lo que se refería al ejercicio concreto del derecho de asociación.

Sólo mucho más tarde, con las leyes inglesas de 1871 y 1876, y con la ley francesa Waldeck-Rousseau de 1884, tuvo pleno reconocimiento legal el derecho sindical (5), tanto en el sentido de reconocimiento del derecho individual de asociarse en sindicatos como en el sentido del derecho por parte de los sindicatos de asumir la tutela económico-profesional de los socios, sea, por último, en sentido de atribuir, para el más amplio alcance de las finalidades asociativas, personalidad jurídica a las asociaciones mismas. El sindicato puede, finalmente, desarrollar en plena libertad su tarea esencial de equilibrio económico para restablecer —según dice Marshall— una relación menos distante entre salario y productividad (6). Este origen histórico del derecho sindical explica por qué todas las constituciones modernas —y, por lo tanto, también la nuestra— afirman expresamente hoy día, al lado del derecho ge-

(4) Ver más amplias noticias sobre esta evolución legislativa en el volumen citado de MAZZONI, Leonardo ed., Roma, 1947, págs. 95 y 122.

(5) La palabra *sindicato* es de origen francés y sirvió inicialmente para designar al operario sujeto a la disciplina de los dirigentes elegidos *síndicos* (de *síndicos*, *sindicatos*), y, posteriormente, para designar también a la asociación, es decir, al *sindicato*. Cfr. SACCO, op. cit., págs. 6 y sigs.

(6) MARSHALL, *Economics of Industry*, trad. it., Bibl. degli economisti, volumen II.

neral de asociación, el derecho de asociación sindical, que, jurídicamente, no es sino un aspecto del primero.

5. La autonomía sindical originaria adquiere —en contacto con la ordenación jurídica del Estado— una significación nueva y distinta.

La palabra «autonomía sindical» ya no significa «soberanía» en el ámbito de la propia ordenación, puesto que el sindicato requiere del ordenamiento jurídico del Estado la fuerza del «derecho» de este último para así adquirir una capacidad de penetración más allá del campo —meramente convencional, de acuerdo interior entre los asociados— que le reservaba la autonomía originaria. El concepto de «soberanía», por lo tanto, se desvanece, adquiriendo, por el contrario, el de «autonomía» un relieve más preciso y neto (que corresponde a la mencionada evolución histórica) en el cuadro de la soberanía del Estado (7). Esto no desnaturaliza el carácter originario de la ordenación de los sindicatos, pero constituye la confirmación del presupuesto según el cual una ordenación originaria no puede ser trascendental para otra ordenación originaria, si no es como consecuencia de una norma de esta última (8). Lo que significa que el Estado puede ignorar e incluso negar la ordenación de los sindicatos que, en este caso, no tendrá, por de pronto, ningún carácter jurídico, o bien puede tomarlo en consideración, bien reconociéndolo —tal como lo encuentra— como ordenación jurídica, bien atribu-

(7) Véase CARNELUTTI, *Teoria gen. del diritto*, Roma, 1940, pág. 108, que pone de manifiesto cómo los dos conceptos de soberanía y de autonomía, en la hipótesis presente, no sólo son distintos, sino contrapuestos.

(8) SANTI ROMANO, *op. cit.*, pág. 19.

yéndole un carácter distinto del que tal ordenación tiene en sí y por sí.

La primera fase histórica del derecho de asociación sindical corresponde a la primera actitud negativa del Estado; la actitud positiva puede, en las dos hipótesis antes mencionadas, dar lugar a dos distintos métodos de trascendencia jurídica del derecho sindical. El primero es el que llamaremos democrático, que, afirmando la libertad sindical, deja en vida la estructura originaria y espontánea del sindicato, limitándose a reconocerla como importante y eficaz, incluso para la ordenación jurídica estatal. El segundo método es el que podríamos definir autoritario (porque conduce al sindicalismo de Estado), que —afirmando la utilidad pública del sindicato— lo transforma de una asociación libre y particular en una entidad de derecho público, auxiliar del Estado en la actividad legislativa y social, y sometido, como tal, a rigurosa vigilancia y tutela administrativa.

Esta diversidad de métodos debe situarse en estrecha correlación con la ordenación constitucional del Estado y se encuentra en aquellos sistemas positivos que desnaturalizan, bajo el mismo *nomen juris*, el concepto mismo de «asociación sindical», y, por lo tanto, también el de autonomía asociativa. En estos sistemas la libertad del individuo no halla completo reconocimiento y garantía en sus distintas manifestaciones, y tampoco, por lo tanto, en las asociaciones de cualquier tipo; por consiguiente, en estos sistemas también la libertad y la autonomía sindical desaparecen frente a la ingerencia estatal que transforma la autonomía asociativa inicial en estrechísima dependencia.

En este caso, en realidad, el Estado no reconoce al sindicato como lo encuentra, sino que destruye al sindicato para

volver a crearlo sobre un nuevo esquema estatalizado, atribuyéndole, por lo tanto, una estructura, una ordenación y finalidades muy distintas de las originarias.

Las limitaciones más evidentes que en tales sistemas destruyen el concepto de «autonomía sindical» son las siguientes :

a) En primer lugar, el reconocimiento está subordinado a condiciones legales formales y sustanciales, como el poder de control preventivo y la discrecionalidad de la concesión.

b) En segundo lugar, generalmente el reconocimiento se atribuye a una sola asociación, con exclusión de asociaciones del mismo tipo y con la atribución a dicha asociación de poderes de derecho público y de representación legal incluso para los no inscritos o para los inscritos en asociaciones no reconocidas del mismo tipo.

c) En tercer lugar, la asociación reconocida queda sujeta a finalidades obligatorias y a controles preventivos y sucesivos, tanto sobre su organización como sobre su actividad; de tal manera la autonomía del sindicato queda limitada por la ley, sea por lo que se refiere a la acción de autodefensa económica directa, que está prohibida, sea también por lo que se refiere al contenido de la contratación colectiva que se halla indicado por la ley y que está sometido al control de la administración pública.

d) En cuarto lugar, el derecho de asociación no está reconocido a todas las categorías profesionales y su representación está determinada autoritariamente a través del encuadramiento estatutario de las categorías mismas, no teniendo lugar sobre la base de la autodeterminación.

En estas condiciones hablar todavía de «autonomía sindical» es un anacronismo, de no hablar de ella en un sentido distinto, a la manera como se habla de la autonomía de los entes públicos en las relaciones mutuas con los organismos del Estado, de representación política en el derecho público en lugar de representación jurídica de derecho privado, etc.

6. Para que la autonomía sindical pueda considerarse verdaderamente garantizada es necesario, ante todo, que la ordenación del Estado reconozca expresamente a los individuos, la libertad de unirse en asociaciones, y, en segundo lugar, que garantice, en las relaciones con los poderes públicos y con los particulares, que el ejercicio de esa libertad será respetado.

En la actualidad las constituciones modernas reconocen explícitamente, para todas las actividades profesionales, el derecho individual de asociarse sindicalmente y el colectivo de la organización —así constituida— de perseguir los fines que no estén prohibidos por la ley penal.

Justamente se ha dicho, a este respecto, que, de tal manera, las Constituciones no crean, sino solamente constatan la existencia de los derechos fundamentales del ciudadano entre los cuales se encuentran los llamados «derechos de libertad». Pero también se ha puesto recientemente de relieve que si se habla de libertad en el sentido jurídico, como implicando aquellos derechos públicos subjetivos que constituyen una salvaguardia contra los abusos del poder del Estado, esa misma libertad jurídica formará parte del contenido típico de todo derecho subjetivo, pero no podrá, por sí misma, constituir el objeto de derechos específicos, puesto que la libertad está por sí misma suficientemente tutelada por su condición

de inherente a todo derecho subjetivo de cuyo contenido forma parte (9).

El derecho de asociación, en general, y el sindical, en particular, constituye, indudablemente, un derecho subjetivo, tanto para el ciudadano, considerado individualmente, como para la colectividad profesional elevada a persona jurídica sindical. Por lo tanto, es doble el contenido de este derecho que la Constitución italiana confirma con la fórmula lata del artículo 39, del que se deduce tanto la garantía de la ordenación jurídica en favor del sindicato como en favor del individuo en sus relaciones con el sindicato o el Estado.

De todas maneras, resulta claro que la llamada «libertad sindical» implica:

a) Una garantía para los individuos de poderse asociar libremente (o de no asociarse), sin especiales autorizaciones, para fines profesionales no prohibidos por la ley penal.

b) Una garantía para los sindicatos de poderse autoorganizar libremente y de conseguir, como asociaciones, sus fines lícitos.

c) Una garantía para los individuos de que los sindicatos, en el cumplimiento de sus finalidades, no supriman o limiten para los socios o terceras personas aquellos derechos subjetivos que la ordenación jurídica expresamente reconoce a todos.

(9) VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, 1947, pág. 146, que pone de manifiesto la diferencia que existe entre las libertades fundamentales y los derechos de libertad, vigentes incluso independientemente de su proclamación en los textos constitucionales.

Por lo tanto, un sistema jurídico sindical ya está implícitamente delineado en Italia, sobre la base de las garantías constitucionales contenidas en los arts. 18 y 39. Tales garantías obran respecto a los individuos y respecto a las organizaciones.

Respecto a los individuos, puesto que, como hemos dicho, la libertad de asociación está garantizada (art. 18); todos los actos de autoridades públicas, de los sindicatos o de los individuos, que constituyan violación o atentados a la libertad de asociarse, serán nulos, aparte de las sanciones penales y administrativas y de la acción civil contra los responsables.

La fundación del sindicato debe ser de iniciativa individual y particular; por lo tanto, es lícita toda actividad dirigida a recoger adhesiones, a la propaganda, así como todos los actos, reuniones y deliberaciones de los individuos, que vayan dirigidos a la finalidad presupuesta. Igualmente, por razones contrarias, hay que excluir que la constitución de un sindicato pueda tener lugar de manera distinta a la de un acto espontáneo y libre de asociación de los individuos para fines de tutela económica profesional. La institución, mediante actos de la autoridad pública, de un sindicato, sería, por ejemplo, constitucionalmente ilegítima. Igualmente nula e inconstitucional sería una ley que limitara, para algunas categorías, el derecho de asociación sindical (10). A la libertad de los individuos de constituirse espontáneamente en sindicato debe corresponder la libertad de escoger entre un sindicato y otro

(10) En esta hipótesis, también GASPARRI se pronuncia a favor del sentido del texto en *I principi costituzionali del nuovo diritto sindacale*, en la revista: «*Il Diritto del lavoro*», Roma, anno XXII, 1947, I, 28; ver también *Dictamen de la III Subcomisión para la Constitución*, pág. 186, y CARULLO, *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Bologna, 1947, pág. 117.

de la misma categoría, la de inscripción en un sindicato o de no inscribirse en otro determinado, la libertad de abandonar la asociación, la libertad de pasar de un sindicato a otro sindicato, etc. No sería legítima una norma estatutaria sindical que estableciese la obligación de inscripción o la prohibición de abandonar la asociación sindical; por el contrario, sería legítima la norma de la ordenación interior del sindicato que estableciera la prohibición de doble inscripción en dos sindicatos en competencia, porque esta norma no suprime la libertad del individuo de participar en el sindicato, sino que solamente establece un límite jurídico, en interés del sindicato, para el ejercicio lícito de ese derecho.

Otros límites a los individuos o a los sindicatos podrán establecerse por el ordenamiento jurídico cuando su asociación o no asociación se ponga como condición para lograr un empleo o para seguir en servicio en el puesto o grado.

Respecto a las organizaciones. El art. 39 empieza subrayando la libertad de autodeterminación y de autoorganización del sindicato. Este es el significado de la expresión «la organización sindical es libre».

Libertad de organización es, por lo tanto, libertad de método para seleccionar los intereses colectivos a tutelar. Una consecuencia lógica, aunque no necesaria, de la libertad sindical es la llamada «pluralidad sindical», implícitamente admitida por el art. 39 de la Constitución. Con esto quiere entenderse la libertad de organización que se desarrolla en el ámbito de una misma categoría profesional, para lo cual existen, en un determinado sector económico o de oficio, dos o más sindicatos con finalidad similares. Tal pluralidad puede darse o porque los sindicatos siguen dos métodos distintos de autoorganización de los intereses colectivos profesionales, como,

por ejemplo, el método de agrupación por empresa (reuniendo en una sola asociación todos los trabajadores independientemente del oficio que ejercen), o bien el método de agrupación por oficio (reuniendo en un solo sindicato todos los trabajadores que ejercen el mismo oficio, independientemente de las empresas en las que lo ejercen) (11), o también porque los sindicatos siguen dos distintas orientaciones ideológicas o políticas, y entonces puede darse la pluralidad en el mismo oficio, industria, ramo económico o empresa. En esta última hipótesis la pluralidad de los sindicatos corresponde a un fenómeno análogo al de la pluralidad de los partidos, y se explica más como una desviación de las finalidades originarias sindicales que como necesidad debida a razones objetivas de organización. En los países de Europa continental, y, por lo tanto, también en Italia, la pluralidad de los sindicatos siempre ha tenido esta característica de distinta orientación ideológica de los sindicatos mismos, por lo que a un sindicato orientado hacia finalidades revolucionarias se contraponen otro sindicato de tipo reformista u otro inspirado por corrientes confesionales, etc. (12).

El último período, después de la caída de la legislación de tipo público-jurídico, ha sido caracterizada en Italia por un experimento de «unidad sindical» (de 1945 a 1948) que intentaba corregir el error de impostación insito en todo sistema pluralístico que no sea debido a motivos exclusivos de

(11) En los Estados Unidos existen dos tipos de organización sindical: los sindicatos de profesión o de oficio, confederados en la A. F. L. (American Federation of Labor), y los sindicatos por empresas o categorías de empresas industriales organizados en el C. I. O. (Congress of Industrial Organisations). Cfr. COMMONS y ANDREWS, *Principles of labor legislation*, New York.

(12) Cfr., para el contenido de estas doctrinas, mi volumen *La conquista della libertà sindacale*, cit., págs. 81 y sigs.

organización económico-profesional. Pero el experimento fracasó, porque estaba fundado sobre un equívoco inicial, cual es considerar como espontánea unidad sindical la que en realidad era una unidad artificiosa, meramente debida al acuerdo entre los varios partidos políticos que se comprometían a colaborar en el plano sindical.

Rota la colaboración entre los partidos se quebrantó también la llamada «unidad sindical», y la pluralidad de las tendencias políticas ha dado lugar, nuevamente, a un pluralismo sindical.

Libertad de organización es también libertad de escoger el nombre, la sede del sindicato y su esfera de acción territorial. Pueden constituirse sindicatos comunales, provinciales, regionales, interregionales y también nacionales y hasta internacionales.

Un derecho del sindicato, que también entra en la libertad de organización, es el de unirse en organismos federativos. La base de tales organismos no la constituyen los trabajadores individualmente o los empresarios de la categoría, sino más bien los sindicatos mismos que se unen en sectores económicos más amplios, representados todos por una federación, generalmente con carácter nacional. La reunión de más federaciones lleva a la creación de organismos aún más complejos: las Confederaciones sindicales.

Un Estado que no quiera perjudicar la garantía de la libertad de «organización» sindical no puede dejar de tomar en consideración, sin modificarlas, todas estas organizaciones verticales y horizontales tal como las encuentra.

Los sistemas para atribuir relevancia jurídica a las mencionadas asociaciones sindicales son: los del simple «registro» (sistema inglés), que no implica la concesión de personalidad

jurídica, pero sí una capacidad jurídica limitada a ciertos actos, y el del reconocimiento jurídico propio y verdadero (sistema francés).

Nuestro legislador ha escogido este último tipo, pero ha condicionado la concesión del reconocimiento jurídico a la formalidad del «registro».

Puesto que la Constitución afirma que «los sindicatos registrados tienen personalidad jurídica», es señal de que el registro implica un verdadero y propio procedimiento administrativo al que concurren los actos de voluntad del sindicato y las manifestaciones de voluntad del Estado (13). Para lograr el reconocimiento jurídico los sindicatos deben, efectivamente, obtener el «registro» en especiales oficinas locales o centrales que la Constitución no especifica y que han de ponerse probablemente en relación con la esfera de competencia territorial del sindicato (14).

La dicción del art. 39 no es aquí muy acertada: «a los sindicatos no se les puede imponer más obligación que su registro, etc.» Evidentemente, no se trata de obligaciones jurídicas y mucho menos de obligaciones de «registro»; la inscripción en el registro sólo la hace el órgano que registra, el cual, sin duda, tendrá la obligación de inscribir en caso de que concurren los requisitos de la ley, es decir, en primer lugar, la petición sindical. El sindicato no solamente no tiene ni puede tener una «obligación» de inscribirse en el registro,

(13) SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940; GASPARRI, *I principi costituzionali*, cit., pág. 33.

(14) El ponente de la III Subcomisión sostuvo que el órgano competente para la inscripción debería ser el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (previsto por el art. 39), como órgano procedente de las representaciones de las mismas organizaciones sindicales. Cfr. *Atti della Comm. per la Costituzione*, vol. II, págs. 125 y sigs.

sino que no tiene ni puede tener tampoco una obligación de petición de inscripción por dos motivos: ante todo, porque no tendría sentido el hablar de obligaciones jurídicas a cargo de quien aún no puede ser considerado sujeto de derecho, y, en segundo lugar, porque hablar de obligación (más bien o más exactamente de «gravamen»), implica la negación de aquella libertad sindical que la Constitución ha afirmado solemnemente en la declaración inicial del art. 39. La redacción del art. 39 puede, más bien, hallar su explicación en el sentido de que la petición de inscripción queda entre las facultades del sindicato, pero puesto que la inscripción misma produce el reconocimiento jurídico del sindicato, es un acto jurídicamente necesario, al sindicato, para la obtención de la personalidad jurídica; por lo tanto, la consecuencia de no haber solicitado la inscripción será la falta de reconocimiento y, como consecuencia, la permanencia del sindicato en la posición de asociación no reconocida o de hecho (15).

El procedimiento de inscripción previsto por el art. 39 es, en efecto, equiparable a un procedimiento de reconocimiento jurídico propio y verdadero, a diferencia de aquellos sistemas legislativos (como en el derecho inglés), en el que la inscripción implica sencillamente una constatación del nombre, de la constitución y del estatuto del sindicato (16).

Consecuencia de los principios antecitados son: a), la inscripción no puede efectuarse de oficio, sino que debe ser so-

(15) Se ha querido —explicó el honorable GHIDINI durante la discusión— que el sindicato quede completamente inmune ante cualquier influencia estatal, y por esto se ha declarado que el único vínculo del Sindicato hacia el Estado es la inscripción. Cfr. GHIDINI, *Resoconti Assemblée Costituyente*, página 3.850.

(16) Véase ampliamente mi volumen *La conquista della libertà sindacale*, cit., pág. 95.

licitada expresamente por los representantes del sindicato no reconocido; b), la oficina tiene la obligación de proceder a la inscripción una vez cumplidas las condiciones prescritas por la ley (17), entre las cuales se encuentra la comprobación de la base democrática de la ordenación interior del sindicato; c), que cuando falte este requisito esencial, previsto por el artículo 39, la oficina puede legítimamente negar la inscripción del sindicato; d), se admite recurso contra la equivocada o ilegítima denegación de inscripción por parte de la oficina.

La inscripción produce automáticamente el reconocimiento del sindicato, según admite la clara fórmula del art. 39: «Los sindicatos registrados tienen personalidad jurídica», sin necesidad de ningún otro procedimiento ulterior. La personalidad adquirida por el sindicato será la de «derecho privado» y no de derecho público, tanto en la hipótesis de una pluralidad de sindicatos como en la de uno solo. Por otra parte, no se dice que todos los sindicatos de hecho constituídos necesiten de la inscripción.

La personalidad jurídica del sindicato supone las siguientes consecuencias: a), un patrimonio formado por las cuotas de asociación o por otros ingresos de derecho privado, como legados, donaciones, etc.; b), una representación jurídica basada sobre el mandato que los asociados confieren al sindicato como persona; c), una tutela de intereses colectivos que se actúa por medio de la estipulación del contrato colectivo de

(17) Entre las condiciones normalmente exigidas, también por otras legislaciones, se encuentran la indicación del nombre y domicilio del sindicato, el acto de constitución y el estatuto, la lista nominativa de los sindicados y de los dirigentes actuales del sindicato, certificación auténtica de la asamblea social en la que se acordó pedir la inscripción, etc. Tales requisitos son también presupuesto del art. 39. Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione*, cit., vol. II, pág. 124.

trabajo; d), una responsabilidad del sindicato limitada a los actos de gestión patrimonial del sindicato y a los actos realizados por el sindicato en representación de los socios o por los socios en cumplimiento de las deliberaciones del sindicato mismo.

7. La situación actual de los sindicatos en Italia es la de simples asociaciones de hecho o, según dice el Código civil, de asociaciones no reconocidas, que están reglamentadas —sobre la base de los arts. 36 y siguientes del Código civil— por los acuerdos interiores de los asociados. Si bien el art. 36 prevé, a diferencia de otras legislaciones (como la inglesa, art. 4.º de la Ley de 1906 sobre conflictos de trabajo), que las asociaciones sindicales no reconocidas pueden litigar por medio de la persona a quien, según los estatutos y los acuerdos interiores, ha sido conferida la presidencia o la dirección, también es verdad que nunca se podrá afirmar la responsabilidad civil de la asociación como tal sino confiriéndole la personalidad jurídica de derecho privado.

¿Y por qué no la personalidad jurídica de derecho público como en la anterior legislación contenida en la Ley de 3 de abril de 1926, núm. 563? Algunos autores han llegado recientemente a esta afirmación basándose en el art. 39 de la Constitución, que prevé una ampliación de efectos de los actos sindicales a una generalidad de empresarios y de trabajadores más allá de los límites de la sencilla representación jurídica o de voluntad (18).

Esta concesión de la personalidad jurídica sindical sin duda ofrecería la ventaja de una representación de categoría que

(18) Cfr., para tal opinión, GASPARRI, op. cit., págs. 44-45.

implicaría la uniformidad general del contrato colectivo de trabajo y la aplicación automática a todos los demás actos del sindicato que implicasen un interés de categoría (por ejemplo: extensión obligatoria de la huelga); por ello contradiría el afirmado principio de la libertad sindical desde dos puntos de vista: Primero, porque la personalidad jurídica pública del sindicato justificaría la transformación del sindicalismo libre en un sindicalismo de Estado y, por consiguiente, la desaparición de la autonomía sindical frente al ordenamiento jurídico, puesto que el sindicato, como entidad pública, tendría la obligación de lograr, además de sus propias finalidades, las finalidades del Estado, debiendo someterse a formas de control preventivo y sucesivo, tanto sobre su organización como sobre su actividad. Segundo, porque la afirmación de la personalidad jurídica pública justificaría la renuncia a la pluralidad sindical, porque no se pueden concebir, en la misma categoría profesional, dos sindicatos, ambas personas jurídicas públicas, así como no se podría concebir en el espacio territorial de una misma ciudad la existencia simultánea de dos municipios, cada uno de los cuales pretendiese representar a todos los individuos y todos los intereses ciudadanos. Por lo tanto, personalidad jurídica de derecho privado, que se concilia perfectamente con el principio de la pluralidad sindical del art. 39 de la Constitución, puesto que la existencia de un sindicato no está institucionalmente unida al interés colectivo cuya tutela exige el Estado, y, por consiguiente, la existencia de un determinado sindicato no es, como tal, cosa esencial a los fines del Estado (19).

(19) Se ha observado justamente que la función de los sindicatos es análoga a la de los partidos políticos; ellos, bien que desarrollando funciones

8. Si es verdad que la inscripción debe ser un acto formal que no supone modificaciones sustanciales en la estructura del sindicato, es necesario que tal organización permanezca dentro de sus límites y fines originarios, sin dar lugar a desviaciones que desnaturalicen el carácter asociativo de tipo profesional de la entidad sindical.

En esto es donde la intervención del ordenamiento jurídico puede ser decisivo. Por de pronto, una asociación que haya solicitado su inscripción como sindicato (es decir, como asociación profesional) y persiga finalidades distintas de las sindicales, no es admisible. Perderá la calidad de «sindicato» con la revocación de la inscripción, por lo menos a efectos del derecho estatal.

Pero hay numerosos sectores que, aun en un régimen de libertad sindical, implican limitación a la esfera de acción sindical. El límite principal puede decirse que es el de derecho común, propio de todas las asociaciones, e indicado también en el art. 18 de nuestra Constitución: las asociaciones no deben organizarse o actuar para finalidades vedadas a los individuos por la ley penal. Lo que es un acto ilícito penal, un delito, para un individuo, también constituye un acto ilícito penal, un delito, para una asociación sindical.

Por ejemplo: si es delito para una persona proponerse o perseguir finalidades ilícitas en relación con las personas o con la propiedad, igualmente ha de considerarse delito la finalidad ilícita o la violencia por parte del sindicato en relación con las personas o propiedades.

Naturalmente, esto no significa que el Estado debe so-

necesarias para la estructura del Estado democrático, no asumen, sin embargo, el carácter de asociaciones públicas. Cfr. PROSPERETTI, *La personalità giuridica dei sindacati registrati*, in «Informazioni sindacali», 1949, núm. 6.

meter a control permanente la organización y la actividad de los distintos sindicatos; si así actuara llegaría prácticamente a impedir o limitar el ejercicio de aquellos derechos colectivos (como la huelga) que reconocen en la actualidad todas las Constituciones. Si el Estado renuncia, en los conflictos colectivos de trabajo, a su propia autoridad al no imponer el recurso ante la función jurisdiccional, pero admitiendo, en cambio, que el principio de la fuerza regula estos conflictos, puede deberse al arraigo de aquel nuevo principio constitucional que, derogando al derecho común, admite, en determinadas relaciones, que los grupos sociales recurran al sistema de autotutela. Pero siempre queda el problema de los límites de la acción sindical, puesto que no se puede pensar que, en nombre de la libertad sindical, el Estado abdique de su propia soberanía, admitiendo y, más aún, reconociendo, en su propio ordenamiento, un ordenamiento distinto que ignora o se opone al ordenamiento que lo ha reconocido. No hay que confundir el ejercicio de un derecho con el abuso del mismo.

El Estado democrático no puede hacer esto, porque admitiría que la ley, también la penal, podría ser derogada en función de la existencia de la mera relación asociativa sindical, lo que sería la negación de la verdadera libertad para todos los ciudadanos. Si es verdad que el Estado no puede poner límites a la autonomía y a la autotutela sindical, si ha de permanecer extraño a la misma formación del derecho sindical, debe, sin embargo —de la misma manera que da eficacia de norma jurídica a la contratación colectiva—, intervenir donde la acción sindical se convierte en penalmente ilícita o donde el ejercicio de la libertad sindical se resolviese en un perjuicio para aquellos intereses generales de la colectividad que el Estado se propone institucionalmente tutelar.



LA REPRESENTACIÓN SINDICAL Y LAS FUNCIONES DE TUTELA DE CATEGORÍA

1. Cuando decimos que el sindicato es una *asociación*, entendemos poner de relieve cómo el acto formal que da vida al sindicato es el acto voluntario y consensual de varias personas que, empresarios o trabajadores, ejercen profesionalmente una determinada actividad, y se proponen establecer entre ellos, y por cuenta de los que en lo futuro se adhieran, un vínculo asociativo estable con finalidades sindicales. Este acto inicial, que es el acto constitutivo, está contenido en un documento escrito que indica los fines de la asociación, los nombres de los promotores y las personas investidas de cargos sociales.

El acto constitutivo, que generalmente va acompañado del estatuto de la asociación, se diferencia de este último en el sentido que el primero funda la asociación sindical, mientras el segundo da a ésta el carácter de «*universitas ordinata*» (20).

Mientras el acto constitutivo da eficacia a la relación asociativa, el estatuto contiene las condiciones relativas a la estructura y a la actividad de la asociación.

El fundamento jurídico de la representación sindical es distinto según que el ordenamiento jurídico se limite a reconocer al sindical como lo encuentra, o bien sea la ley la que determine la relación de representación. En el primer caso el

(20) Cfr. GASPARRI, *Le associazioni sindacali riconosciute*, Padova, pág. 50.

fundamento jurídico se encuentra en el vínculo mismo que une a los promotores y a los que sucesivamente se adhieran al sindicato; en el segundo caso, es la ley la que —independientemente del vínculo asociativo— determina la relación de representación que podrá coincidir, pero que, generalmente, será más amplia que la relación asociativa originaria.

En el Estado democrático es evidente que el fundamento jurídico de la representación sindical será el que se derive para la asociación de su acto constitutivo, del estatuto y del sucesivo reconocimiento como persona jurídica.

Se ha discutido, en doctrina, en torno a la naturaleza del acto constitutivo y del estatuto: ¿son contratos, acuerdos en sentido técnico, o actos colectivos o incluso actos complejos? Sin entrar aquí en los detalles de la discusión, podemos afirmar que la asociación sindical se constituye cuando la voluntad de los promotores se dirige a un mismo fin y en un único sentido, porque el acto constitutivo es la resultante de las voluntades, iguales de contenido y finalidad, de todos los socios que se unen en una manifestación de voluntad, aun permaneciendo jurídicamente autónomas. Por lo tanto, si en la formación del acto constitutivo los promotores ejercen poderes iguales, si el derecho conferido a cada persona se ejerce concurrentemente con una misma causa y un mismo contenido, podemos concluir que nos hallamos en presencia no de un contrato o de un acuerdo, sino de un acto colectivo, es decir, de un acto plurilateral, basado en la misma causa jurídica y que supone obligaciones idénticas para todos los agentes, aunque actuadas por distintas manifestaciones de voluntad. La objeción según la cual declaraciones unilaterales de voluntad no pueden ser fuente de obligaciones no es exacta, porque ha sido

demostrado que el autovínculo es fuente de obligaciones válidas frente a terceras personas (21).

La consecuencia de nuestra tesis es evidente: si el acto constitutivo del sindicato fuese complejo, el acto mismo sería inválido cuando resultara inválido uno de los elementos constitutivos del mismo; en cambio, en el acto constitutivo de la asociación sindical, a mi parecer acto colectivo, la eventual nulidad de una manifestación singular de voluntad no impide la existencia del acto, ni quita validez a las demás (22). Además, el entrar sucesivamente a formar parte de una asociación sindical ya constituida es un acto voluntario que integra la relación asociativa con la aportación de una o más voluntades que contribuyen a dar estabilidad y obligatoriedad al estatuto que podrá modificarse únicamente según las formas establecidas y aceptadas. Esto no significa que el individuo deba encontrarse, respecto al sindicato, en un *status subjectionis*; por el contrario, la participación del individuo en el sindicato se desenvolverá en un clima de libertad, en aquel *status activae civitatis* que Jellinek puso bien de relieve en su célebre estudio sobre los derechos subjetivos (23).

¿De qué valdría, en efecto, la libertad de organización sindical si no estuviese garantizada la individual también en el interior de las organizaciones sindicales? Esta es la única garantía de que debe preocuparse un Estado de estructura democrática: que la ordenación interior de los sindicatos que

(21) MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1930; ROMANELLI, *Il negozio di fondazione nel diritto privato e nel diritto pubblico*, Roma, 1935. En contra, SCORZA, *Gli statuti degli enti a tipo associativo*, 1934, pág. 78.

(22) En este sentido, sobre el concepto de acto colectivo, FORTI, *Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 85.

(23) JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, trad. it., pág. 97.

solicitan la inscripción y el reconocimiento sean asimismo «democráticas». Esta libertad esencial está contenida en el artículo 39 de nuestra Constitución, que afirma que el estatuto del sindicato debe garantizar una «ordenación interior de base democrática». ¿Qué es lo que hay que entender con esta expresión? Ante todo, significa igualdad de derechos para todos los asociados que pertenecen a la misma categoría, sin distinción de opiniones políticas o creencias religiosas: un sindicato que hiciera discriminaciones entre los asociados no daría garantías de ordenación democrática y, por lo tanto, no aseguraría la libertad de los asociados. En segundo lugar, la expresión significa que el estatuto debe prever una ordenación del sindicato sobre bases electivas y reglamentar además la elección de los órganos representativos y colegiados con normas que garanticen el derecho de voto a todos los sindicatos y aseguren la libertad de oposición de las eventuales minorías. En tercer lugar, la norma constitucional entiende referirse a la unión que necesariamente debe existir entre el órgano principal, es decir, la asamblea de los sindicatos, y los órganos ejecutivos del sindicato, cuyas decisiones deben hallar su fundamento jurídico en la autorización concedida por la asamblea en el estatuto, o bien individualmente para cada acto y debiendo ser interpelados en este caso, para las decisiones más importantes y que impliquen responsabilidades patrimoniales, todos los socios por medio de referéndum o con otros medios idóneos. Los actos más importantes por los que precisamente puede ser requerida la intervención de la Asamblea serán la aprobación de los balances, las deliberaciones que impliquen modificaciones del estatuto social y las demás deliberaciones que impliquen vínculos o derechos de carácter patrimonial para los sindicatos (cuotas de asociación, estipulación de con-

tratos colectivos de trabajo, decisiones sobre huelgas, etc.).

Esta necesidad de ordenación democrática interna del sindicato halla una doble justificación, ya que, por una parte, tiende a asegurar el buen funcionamiento de la entidad sindical y, por otra, crea las condiciones para la consciente participación de todos los que pertenecen al sindicato, tanto más cuando éstos —según observa Mortati— asumen la responsabilidad del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el contrato colectivo y no sería justo cargarles obligaciones que derivaran de una voluntad que ellos no contribuyeron a formar (24). La consecuencia de la obligación de la organización democrática es la de crear un derecho en favor de los asociados y de pretender el respeto de la organización democrática; por lo tanto, también la posibilidad de una acción judicial de defensa del interés legítimo frente a los organismos llamados a tutelar este interés, en contra de posibles eliminaciones o limitaciones de los principios que deben ser consagrados por los estatutos.

2. Otra consecuencia surge de la condición legal para la inscripción de una ordenación sindical democrática: precisamente la del número de los socios del sindicato. Bien está que ningún límite se imponga a los sindicatos en el momento de su constitución; pero cuando el sindicato pida la inscripción para lograr, en definitiva, el reconocimiento jurídico, el órgano que efectúe el control sobre el estatuto deberá considerar, sin duda, que sea tal el número de los socios del sindicato que permita el desarrollo de una actividad interior «de

(24) MORTATI, *Resoconto delle sedute dell'Assemblea Costituente*, página 3.847

carácter democrático», como dice la Constitución, lo que no podría suceder si el sindicato estuviese constituido solamente por dos, tres o muy pocos individuos.

Ahora bien: sobre este punto me pregunto a mí mismo si sería verdaderamente ilegítima, constitucionalmente, una ley que condicionara la inscripción a un *quorum* de inscritos respecto al total de los pertenecientes a la categoría. De no querer seguir esta tesis, resultaría que el sindicato inscrito podría participar en la estipulación del contrato colectivo aun estando formado por poquísimas personas, puesto que la Constitución admite que todos los sindicatos inscritos participen en la representación unitaria; no veo por qué se le debería excluir una vez jurídicamente reconocido.

Pero entonces se favorecería el desmenuzamiento de las categorías sin tener en cuenta que los sindicatos de tan corto número de afiliados ni siquiera podría alcanzar verdaderas finalidades sindicales.

Puesto que la Constitución dice que es condición necesaria para la inscripción que los estatutos de los sindicatos sancionen una ordenación interior «de base democrática», es evidente que el principio democrático representativo debe prevalecer incluso en la realización de los fines sindicales y que no basta, en todo caso, la indicación de un número fijo mínimo, porque tal número o sería irrelevante frente a las más amplias categorías (ejemplo: categoría de centenares de millares de personas o, al contrario, podría resultar incluso demasiado elevado para las categorías de por sí poco numerosas (ejemplo: de empresarios). Por otra parte, si la ley o el reglamento de aplicación de una ley sindical especificaran, categoría por categoría, el número fijo mínimo de los inscritos en cada sindicato (y ésta pudiera ser una vía intermedia), me

pregunto si este criterio atribuiría al Estado una discrecionalidad de valuación sobre las categorías semejantes a aquella facultad que, en la ordenación anterior, llevaba el nombre de «encuadramiento sindical». Por esta razón, aunque existan precedentes históricos sobre el número fijo mínimo (ejemplo: la ley inglesa de 1871 exigía en el art. 6.º por lo menos siete personas, como mínimo, para inscribir el nombre del sindicato; la ley francesa de 1884 exige, por lo menos, 20 personas, etc.), no considero siempre posible establecer en un número fijo la cantidad mínima de los inscritos, porque ese número no refleja nunca la proporción con la categoría y podría presentarse a la creación de sindicatos puramente ficticios, lo que sería extremadamente perjudicial para la realización de las mismas funciones típicas sindicales. Por último, dejar a la autoridad administrativa el decidir caso por caso sería también peligroso para la autonomía del sindicato, porque dejaría la puerta abierta a un poder discrecional que nos es conciliable con los principios constitucionalmente afirmados. Tal vez es oportuno el criterio —propuesto por muchos— de un porcentaje muy reducido de inscritos respecto a la categoría y con tal de que ese porcentaje no impida el desarrollo de una efectividad sindical. Aquí no se trata de limitaciones ulteriores: se trata más bien de determinar los mejores criterios para hacer operante a la única limitación constitucional para la inscripción la de la efectiva democracia sindical interna.

3. No hay que mirar el problema de la representación sindical solamente bajo el perfil estático de la organización sindical y de su proporción efectiva con los pertenecientes a una determinada categoría profesional. Hay que mirarlo también, y yo diría sobre todo, bajo el aspecto dinámico de la

acción sindical, es decir, de la importancia que puede tener la autotutela sindical respecto a toda una categoría profesional. Si el sindicato fuera obligatorio o si basara su representación de categoría en la voluntad de la ley, no existiría problema, puesto que, evidentemente, habría un único sindicato como instrumento técnico para la realización del interés colectivo profesional, concebido unitariamente.

Pero puesto que el sindicato no puede ser, en un Estado democrático, sino una «asociación» en el verdadero sentido jurídico de la palabra, no se puede concebir la representación sindical como representación de categoría, de no ser en la única hipótesis en que todos los pertenecientes a la categoría formaran voluntariamente parte del único sindicato constituido.

Es muy difícil que esta hipótesis se realice (la observamos, en parte, en las asociaciones sindicales de empresarios en las que no hay pluralidad sindical, pero tampoco totalidad de adhesiones); de ello deriva, consiguientemente, una pluralidad (en la misma categoría de trabajo o de oficio o de actividad económica) de representaciones profesionales.

Cuán perjudicial puede resultar todo esto a los efectos de una tutela unitaria de las condiciones de trabajo y de la misma defensa profesional ha sido ampliamente demostrado y es de una evidencia manifiesta.

El contrato colectivo de trabajo, primer acto de representación y de tutela sindical, queda circunscrito en los límites de la representación consensual y no puede, por sí mismo, tener poder más allá de los límites de la propia representación. Sin embargo, la función sindical de autotutela no tiene sentido sino en cuanto se extienda a todos aquellos que, en un

mismo ámbito, desenvuelven el mismo trabajo o están sometidos a idénticas relaciones jurídicas.

Finalidad del contrato colectivo de trabajo no es tan sólo la reglamentación de las condiciones de trabajo; pero lo es la reglamentación de esas condiciones de modo general y uniforme, es decir, sin exclusiones: sólo de esta manera se evita la competencia entre los trabajadores y se logran los fines de resistencia de los sindicatos.

Por lo tanto, debe intentarse una difícil conciliación entre el principio de la libertad sindical y el de la función social que el sindicato realiza mediante el contrato colectivo. La libertad sindical puede llevar, como hemos visto, a la pluralidad sindical, y esta última a una pluralidad de contratos colectivos con gran perjuicio para la parte más débil del contrato de trabajo, los trabajadores, que ya no tiene una norma segura y general y están expuestos a los perjuicios de una recíproca competencia. Por lo contrario, puesto que la obligatoriedad del contrato colectivo difícilmente se concilia con la autonomía del sindicato, es necesario hallar un sistema que, aun respetando el primer presupuesto, conserva la validez del segundo que representa una importante conquista del trabajo.

Tan importante es esta conciliación que bien se puede decir que ha sido la preocupación de los legisladores de todos los países en estos últimos tiempos. Sin embargo, las soluciones que se dieron han sido diferentes. Pueden resumirse en tres distintas orientaciones legislativas que podemos agrupar de la siguiente manera:

- a) *Sistema francés*.—El sindicato es persona jurídica privada; está admitida la pluralidad sindical; la efi-

cacia del contrato colectivo de trabajo está, por lo tanto, limitada a los socios de cada sindicato. Sin embargo, cuando la asociación que lo estipula es representativa en un determinado ámbito territorial o de categoría, el Ministerio de Trabajo, a petición de la misma asociación, puede extender mediante decreto la eficacia del contrato colectivo de trabajo de la asociación «más representativa» a toda la categoría profesional en el ámbito nacional o bien en el ámbito regional o provincial. De esta manera el contrato colectivo resulta obligatorio para todos, incluso para los que no están inscritos en ningún sindicato. (Leyes francesas, 1946 y 1947.)

b) *Sistema norteamericano.* — Aquí también existe plena libertad sindical: eficacia del contrato colectivo limitado a los socios del sindicato que demuestre ser su legítimo representante. La última ley americana de 1947 prevé, sin embargo, la extensión de los efectos del contrato colectivo de trabajo a través de un procedimiento electoral que se base en los siguientes presupuestos: todos los trabajadores de un determinado grupo industrial (Unit), sea cual fuere el sindicato en que estén inscritos, o aunque no estén inscritos en ninguno, eligen —con vistas a la estipulación de un contrato colectivo para una empresa o para una determinada categoría de empresas— los representantes del grupo para la estipulación del contrato colectivo. Los representantes así elegidos tienen categoría de representantes «exclusivos» del grupo de los trabajadores mismos, y el contrato colectivo de trabajo estipulado por tales representantes tiene efectos obligatorios para todos los trabajadores, incluidas las minorías que disientan, las cuales, sin embargo, tendrán la posi-

bilidad de hacer llegar sus observaciones y sus protestas al empresario.

c) *Sistema italiano*.—El sistema italiano apenas está esbozado por el art. 39 de la Constitución, la que, dicho sea incidentalmente, tiene carácter rígido. El artículo 39 llega a la obligatoriedad general del contrato colectivo de trabajo a través del sistema de la representación profesional (tomando como base el número de sindicados) de los sindicatos jurídicamente inscritos, que constituirán una «representación unitaria» de la profesión (25).

A esta representación unitaria, pero no necesariamente permanente, establecida con el criterio proporcional, va unida la eficacia obligatoria del contrato colectivo de trabajo para todos los pertenecientes a las categorías a las que el contrato se refiere.

La nueva ley sindical deberá precisar muy bien la figura jurídica de esta especial «representación unitaria» de la profesión en la que están incluidos, como sujetos pasivos, incluso aquellos que no figuran inscritos en ningún sindicato.

4. El art. 39 de nuestra Constitución representa, por lo tanto, un tercer sistema que no se identifica con el ordenamiento jurídico privado, ni con un sindicalismo de derecho público.

(25) Esta solución descartó la propuesta de la III Subcomisión de la Asamblea Constituyente que pretendía atribuir una potestad representativa exclusiva al sindicato mayoritario que representase, por lo menos, el 51 por 100 de los trabajadores o de los empresarios. Cfr. DI VITTORIO, *Res.*, pág. 228, y *Atti Comm. Cost.*, vol. II, págs. 131 y sigs.

El tercer sistema consiste en haber enraizado, en el presupuesto de una libertad asociativa sindical, en primer lugar, la noción de un interés público de libertad y organización democrática de las distintas entidades sindicales; en segundo lugar, el del cumplimiento de fines públicos que los sindicatos —una vez registrados y oportunamente organizados en representaciones unitarias— podrán realizar a través de la unidad de la contratación colectiva. Descartada la tesis del sindicato único de derecho público y admitida, por lo tanto, una pluralidad de sindicatos de derecho privado, no está, en cambio, descartada la posibilidad de que los distintos sindicatos inscritos —en cuanto actúen en unidad de contratación colectiva— puedan cumplir finalidades públicas. El que estas finalidades sean públicas lo demuestra no sólo la declarada obligatoriedad general de los efectos del contrato colectivo «para todos los pertenecientes a las categorías a las que se refiere el contrato», sino, sobre todo, el previo establecimiento, por norma constitucional, de una expresa representación unitaria, proporcional a los inscritos en los sindicatos, que tendrá función de representación de categoría también para los no inscritos en los sindicatos o inscritos en sindicatos no registrados.

La norma constitucional abandona, en relación con la contratación colectiva, el criterio de libertad de organización para especificar, con suficiente claridad, que estas «representaciones unitarias» deberán:

- a) Estar constituídas únicamente por sindicatos registrados.
- b) Tener cada una un número de representantes proporcionado a los inscritos en los distintos sindicatos registrados.

c) Constituir, a través de esas representaciones, un colegio situado por encima de los distintos sindicatos, con el mandato de una contratación general obligatoria de categorías (tendremos así dos colegios, uno de representaciones unitarias de los sindicatos de trabajadores y el otro de representaciones unitarias de los sindicatos de empresarios).

No queda duda de que la norma constitucional ha entendido afirmar estos principios, si nos remontamos a los trabajos preparatorios de la Asamblea Constituyente. En aquellas discusiones se dijo que si la facultad de estipular contratos colectivos de trabajo obligatorio debía de ser asignada a otro sujeto, era perfectamente inútil atribuir el reconocimiento jurídico público al sindicato (26), porque el contrato se habría convertido en la expresión no de un sindicato, sino de todos los sindicatos reconocidos existentes. Desde el punto de vista jurídico observó Dominedó en la discusión parlamentaria en la Asamblea Constituyente que en el momento en que se constituye la llamada «representación unitaria» lógicamente ya no son las asociaciones dependientes las que estipulan. Ahora bien: puesto que en el juego de la representación no es el representado, sino el representante, el que expresa la declaración de voluntad, es decir, la manifestación a través de la cual emanan las normas de categoría, es al «órgano unitario» al que remontará la fuente de la norma, órgano al que las libres asociaciones sindicales, representadas democrática y proporcionalmente, han conferido, como a un sindicato de segundo grado, su propia capacidad de emitir una manifestación de volun-

(26) *Res. parl.*, pág. 233.

tad válida para determinar jurídicamente una norma con eficacia vinculante *erga omnes* (27).

La unidad de representación se realiza, por lo tanto, no en el momento de la constitución de los distintos sindicatos, sino en la unidad de la contratación colectiva, y es precisamente a través de esta unidad de contratación como los distintos sindicatos, aun permaneciendo sujetos privados, satisfacen el fin público de la reglamentación de los intereses colectivos profesionales para evitar los perjuicios que derivan de la falta de normas iguales y seguras para las mismas relaciones jurídicas.

También en los sistemas francés y norteamericano antes citados se llega a garantizar una norma cierta y eficaz para toda una categoría; pero en estos sistemas la unidad de representación y de contratación siempre se produce fuera de los sindicatos, en cuanto preestablecida por la ley, lo que lleva a una devaluación de la organización sindical. En el sistema francés, el contrato colectivo escogido previamente por el Estado excluye los contratos estipulados por los demás sindicatos; en el sistema norteamericano, el sistema electivo, con miras al contrato colectivo, resta valor a la asociación de tipo profesional, puesto que participan en la elección de los delegados también quienes no forman parte de los sindicatos ya constituídos, en tanto que los sindicatos, como tales, no estipulan el contrato.

Por lo que se refiere a nuestro sistema, la lectura del artículo 39 de la Constitución levanta muchas dudas y puede prestarse a distintas interpretaciones.

(27) DOMINEDO, *Resoc. dell'Assemblea Costituente*, pág. 3.530.

Por de pronto debe rechazarse una primera interpretación extensiva del art. 39, que admitiría una representación de los no inscritos a participar en la contratación colectiva. El derecho italiano ha tenido, es verdad, un antecedente, en este sentido, en la figura del curador especial de la categoría profesional, pero únicamente en el caso de que no existiera para la categoría ningún sindicato. De todas formas, esta interpretación no es admisible, porque el art. 39 habla de sindicatos registrados que pueden estipular contratos colectivos; que la estipulación ha de lograrse en proporción a los inscritos en cada sindicato; que, por lo tanto, los no inscritos en los sindicatos no son tomados en consideración como sujetos activos del contrato colectivo (aunque sea con representaciones especiales), sino únicamente como destinatarios que deben cumplirlo. De lo que se desprende que la admisión de una representación de no inscritos es totalmente inconstitucional.

Quedan otras dos interpretaciones: una, puramente literal, que da validez a la estipulación del contrato colectivo de trabajo, cualquiera que sea el número de las «representaciones unitarias» respecto a la categoría (28); la otra, más amplia, que aplica el principio mayoritario incluso a las representaciones unitarias que deben suponer, en proporción a los componentes de la categoría, por lo menos la mitad de uno.

Esta última tesis tendría la ventaja, muy apreciable en un ordenamiento jurídico democrático, de que —confluyendo los representantes de los distintos sindicatos en tal colegio unita-

(28) En este sentido se expresó SANTORO-PASSARELLI en su ponencia al Congreso de estudios sobre el ordenamiento sindical promovido por la I. C. G. I. L. Ver las actas publicadas en el opúsculo *La I. C. G. I. L. per la legislazione sindacale*, Roma, 1949.

rio— éste constituiría una mayoría respecto a la categoría sujeta al contrato colectivo. No existiría, pues, ni la imposición legal de un contrato estipulado por pocas minorías, ni tampoco el inconveniente de mayorías extrañas, hostiles o indiferentes al contrato colectivo, que deben aceptar las consecuencias de las decisiones de minorías activas. Pero frente a estas ventajas existiría, sin duda, la dificultad de lograr la espontánea formación de tales mayorías, sobre todo frente a abstenciones de sindicatos en la contratación colectiva, o bien como consecuencia de la no suscripción por parte de alguna delegación, del contrato colectivo o a abstenciones de voto, voto contrario a la estipulación, etc. Queda la prima hipótesis que, por otra parte, fué acogida no sin dificultades por el Convenio de estudios sindicales promovido por la L. C. G. L., y que atribuye eficacia obligatoria al contrato colectivo de trabajo, con tal de que el mismo lo estipulen las «representaciones unitarias» de los distintos sindicatos registrados, en proporción a sus respectivos inscritos (29).

Los problemas de técnica legislativa no se agotan, sin embargo, con el examen del segundo párrafo del art. 39 de la Constitución. Se trata de ver si estas representaciones deberán o no ser estables, constituir un a modo de un órgano de unión permanente entre los distintos sindicatos registrados, o bien si las representaciones podrán constituirse solamente en momento de la conclusión o de la rescisión del contrato colectivo. A mi parecer, no veo la necesidad de dar estabilidad a tales representaciones unitarias, cuya formación podrá ser temporal o permanente, según lo deseen los propios sindicatos que participan en las mismas; será, sobre todo, la existencia de

(29) Véase *La L. C. G. I. L. per la registrazione sindacale*, Roma, 1949.

un interés colectivo de categoría lo que determinará el criterio mejor, en la práctica, para la temporalidad o la estabilidad de este órgano colegial.

5. El art. 39 vuelve a afirmar el principio de una obligatoriedad general del contrato colectivo «erga omnes». En un primer tiempo he creído que el alcance literal de esta disposición no constituía un verdadero retorno a los principios establecidos por el Código civil que equiparan el contrato colectivo a una norma de derecho, y afirmé su obligatoriedad relativamente restringida al ámbito de los socios (30).

Por lo contrario, también del examen de los trabajos preparatorios me parece que tengo ahora que acoger la interpretación más extensiva que admite la obligatoriedad en general del contrato para todos los pertenecientes a la categoría a la que el mismo se refiere, sean o no afiliados del sindicato (31), y sin que, por tal obligatoriedad, sea necesario un acto sucesivo que la declare expresamente, sino encontrando aquélla su fundamento en la misma norma constitucional.

Quisiera precisar, sin embargo, que las hipótesis admisibles son varias: a), el sindicato no pide la inscripción y estipula el contrato que se aplicará solamente a los socios a falta de un contrato colectivo generalmente obligatorio en el senti-

(30) MAZZONI, *Il diritto del lavoro nelle norme costituzionali*, en «Rassegna di Studi sociali», 1947, pág. 191.

(31) CARULLO, *Il contratto collettivo di lavoro nella nuova Costituzione italiana*, en «Rassegna di studi sociali», 1947, 434. Ver también *Atti della Commissione per la Costituzione*, vol. II, cit. Sobre el valor de norma jurídica del contrato colectivo insistieron tanto los componentes de la II Subcomisión de la Asamblea Constituyente como los parlamentarios que intervinieron en la discusión ante la Asamblea. Cfr. discurso de DI VITTORIO, en «Resoconti Ass. Cost.», pág. 3.691.

do del art. 39; b), los sindicatos registrados estipulan por medio de las representaciones previstas por el art. 39 de la Constitución, y entonces el contrato colectivo será obligatorio; c), no todos los sindicatos registrados se adhieren a la estipulación, y esta hipótesis deberá ser reglamentada por la futura ley en el sentido de extender igualmente la eficacia del contrato colectivo según el principio del art. 39; d), faltando una pluralidad sindical y siendo uno solo el sindicato estipulante, ¿se aplica igualmente el art. 39, y por lo tanto se actúa el principio de la eficacia extensiva del contrato colectivo? También esta hipótesis deberá ser reglamentada por la ley.

Por lo que se refiere a la eficacia vinculante del contrato colectivo, en el tiempo y en el espacio, me parece que el artículo 39, al establecer su «eficacia obligatoria para todos los pertenecientes a las categorías a las que el contrato se refiere», ha afirmado un retorno a los principios ya contenidos en el Código civil y de Procedimiento civil, que podemos resumir:

1) El contrato colectivo de trabajo tiene eficacia obligatoria para todos los pertenecientes a las categorías a las que el contrato se refiere y sustituye, de derecho, las cláusulas no concordantes del contrato de trabajo individual o del reglamento de la empresa, preexistentes o posteriores al contrato, que sean menos favorables para el trabajador. (Art. 2.077 C. c.)

2) El contrato colectivo debe señalar el plazo de su duración y puede establecer, para su eficacia, una fecha anterior a su publicación, con tal de que no preceda a la de la estipulación; sin embargo, aun cuando haya sido denunciado, continúa produciendo sus efectos des-

pués del vencimiento hasta que se haya elaborado un nuevo reglamento colectivo. (Art. 2.074 C. c.)

3) El contrato colectivo de trabajo constituye una norma de derecho (art. 1° en relación al art. 5.° de las disposiciones sobre las leyes en general, preliminares al Código civil) para la que está admitido el recurso de casación. (Art. 360, núm. 3 Cód. proc. civ.)

4) El contrato colectivo no puede derogar las disposiciones imperativas de las leyes y de los reglamentos. (Art. 360, núm. 3 Cód. proc. civ.)

5) El contrato colectivo prevalece sobre las costumbres, aun cuando sean citadas en las leyes y los reglamentos, salvo que otra cosa se disponga en los mismos. (Art. 8.°, 2.° párrafo, disp. preliminares C. c. en relación al art. 2.078 C. c.)

6) El contrato colectivo de trabajo no puede ser aplicado a casos semejantes o materias análogas a los que en él se consideran. (Art. 13, dispos. prelim. C. c.)

7. La disciplina del contrato colectivo se extiende, en cuanto compatible con la especialidad de la relación, a la relación de trabajo a domicilio (art. 2.128 C. c.) a la relación de empleo público, salvo cuando éste se encuentre regulado de otra manera por la ley (art. 2.129 C. c.) y a las relaciones de asociación agrícola y de arrendamiento a cultivador directo del terreno. (Art. 2.079 C. c.)

6. Las representaciones sindicales de que habla el art. 39 de la Constitución, ¿pueden realizar, como tales, una tutela directa de las categorías, por ejemplo, una huelga de categoría? No se puede «a priori» contestar negativamente, pero hay que distinguir bien esta hipótesis de la que prevé el art. 39.

Aquí se trata de dar eficacia jurídica general al contrato colectivo y la estipulación de las representaciones unitarias produce sus efectos «erga omnes» como consecuencia del principio constitucional; en la hipótesis de la huelga su eficacia quedará circunscrita a los inscritos en los sindicatos y no podrá superarlos según sucede con el contrato colectivo de trabajo. En otras palabras, mientras por efecto de la estipulación del contrato colectivo por parte de las «representaciones unitarias sindicales» los no inscritos en ningún sindicato están jurídicamente obligados a observar el contrato, no se podría decir lo mismo en el caso de que las representaciones unitarias y proporcionales de los sindicatos registrados proclamaran una huelga de categoría.

La interpretación extensiva sería, sin duda, inconstitucional desbordaría los límites que la Constitución ha querido asignar a estas complejas representaciones sindicales con el propósito de asegurar la extensión general del contrato colectivo. Otro tanto hay que decir para otras formas complejas de representación sindical, como son los «sindicatos mixtos», asociaciones mixtas de empresarios y trabajadores; estas formas asociativas no están prohibidas, pero no se les puede dar la «inscripción» prevista por la Constitución y, de todas formas, no se puede atribuir a las eventuales representaciones el carácter de representaciones unitarias de que habla nuestra Constitución.

Sobre la otra cuestión, también muy importante, referente a los límites del tipo de organización sindical, me parece que se ha incurrido en una equivocación más bien grave. Hago alusión a tesis que han circulado en la prensa especializada y diaria, según las cuales la inscripción y, por lo tanto, la representación sindical reconocida, debería estar limitada únicamente

te a los sindicatos llamados de categoría, excluyendo, por lo tanto, aquellas organizaciones sindicales más complejas que son las Confederaciones. No me parece que el art. 39 haga legítimas esas limitaciones o exclusiones; es cierto que las mismas no afectarían a la libertad de constitución, sino más bien al derecho a la inscripción, y, por lo tanto, al reconocimiento jurídico; pero incluso aquí toda la historia del sindicalismo libre prueba que los sindicatos siempre se han agrupado en asociaciones federadas y confederadas, y que cuando la ley ha concedido a los sindicatos la personalidad jurídica no ha hecho distinción entre sindicatos de primero o de segundo grado entre sindicatos de categoría y confederaciones. Naturalmente, esto se entiende en el supuesto de que las confederaciones —que solicitan la inscripción— ya están constituidas por sindicatos registrados, de manera que puede distinguirse la personalidad jurídica de los sujetos sindicales que constituyen la base de la confederación, de la personalidad jurídica que es atribuida a la confederación precisamente por la inscripción misma.

Reconocer los sindicatos y no las confederaciones sería intervenir para modificar la ordenación originaria de los sindicatos en su compleja estructura y en sus representaciones; sería una ingerencia de la ordenación jurídica en perjuicio de la autonomía sindical y sería lo mismo que privar a las Confederaciones de aquella responsabilidad jurídica que debe encontrarse en la base de toda la legislación sindical. Se llegaría al absurdo de admitir que los sindicatos registrados pueden encontrarse, simultáneamente, sometidos a dos distintos ordenamientos: el jurídico del Estado, que es consecuencia del acto de inscripción, y el interior de las respectivas Confederaciones, que es la consecuencia de la adhesión simultánea o suce-

siva a la constitución de estos organismos sindicales complejos.

Siguiendo esta tesis, admitiremos, por lo tanto, la responsabilidad o irresponsabilidad jurídica según que un mismo acto sea realizado por el sindicato registrado o por la confederación sindical no registrada.

Además la falta de reconocimiento de las confederaciones las privaría de la posibilidad de estipular contratos colectivos de trabajo con las modalidades y efectos previstos por el art. 39 de la Constitución, impidiendo la posibilidad de una reglamentación más general, para grupos de categoría, de las condiciones de trabajo. Por último, negar el reconocimiento a las confederaciones sindicales implicaría la negación de la posibilidad de la realización de una tutela jurídica sindical homogénea y, por lo tanto, negar, después de haberlo concedido, el derecho al ejercicio de una eficaz acción de tutela general de tipo profesional. Queda implícito, sin embargo, que las confederaciones —para ser reconocidas— deberán cumplir con todas las condiciones establecidas por el art. 39, es decir, que la eficacia de sus actos contractuales, para ser obligatoria, deberá efectuarse con las mismas modalidades que el art. 39 indica respecto a las representaciones sindicales. Para evitar la formación de una burocracia sindical demasiado pesada o, peor aún, la absorción gradual de los sindicatos por parte de las confederaciones —como ha sucedido en el pasado y está sucediendo en el presente— la ley podrá establecer, además, que los límites de competencia territorial o de materia que resulten de las finalidades estatutarias de los sindicatos, no sean violados o desnaturalizados por una contratación colectiva exclusivamente confederal, cuando se trate de decidir cuestiones limitadas a las categorías específicas de exclusiva competencia de las asociaciones primarias.

III

POSICIÓN DEL SINDICATO RESPECTO A LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

1. Hemos dicho al principio que el problema de la posición del sindicato en el Estado democrático no se agota con el reconocimiento sindical y de sus esferas de autonomía dentro de la ordenación jurídica del Estado, sino que se extiende a examinar si y de qué manera la organización sindical, que ha surgido espontáneamente y ha sido sucesivamente reconocida, puede ser utilizada como instrumento constitutivo del Estado mismo a través de la inclusión de representaciones sindicales en órganos del Estado o incluso a través de la creación de nuevos órganos de representación, expresión de las categorías profesionales organizadas en los sindicatos.

El problema no es nuevo y demuestra la tendencia expansiva de la organización sindical desde simple organización de autotutela de los intereses de categoría a órgano o complejo de órganos con finalidades más amplias, que se identifican con las mismas finalidades generales del Estado.

En otras palabras: en tanto el Estado utiliza al sindicato sin transformarle, dejándolo inalterado en su estructura y finalidad, el sindicato participa en las funciones estatales en nuevos organismos que se hallan afectados por la existencia jurídica de las organizaciones sindicales.

He dicho que el fenómeno no es nuevo; habiendo surgido en un primer tiempo como necesidad de poner al lado de los órganos centrales y locales de la administración del Estado órganos consultivos que fuesen la directa expresión de las

fuerzas organizadas del trabajo y de la industria, el fenómeno ha ido poco a poco ampliándose, desde la postguerra de 1918, y ha dado lugar a la institución de órganos colegiados que no han tenido simples funciones consultivas como los Consejos superiores y locales de trabajo (32), sino verdaderas y propias funciones normativas, aunque limitadas al sector de la política económica y a los problemas de la producción. El ejemplo de los Consejos nacionales económicos y de los Consejos del trabajo, nacionales y locales, introducidos, con funciones más o menos amplias, en varios países, es la prueba de la expansión del principio de autoorganización de las categorías profesionales, a través de los sindicatos, en sectores antes reservados al Estado, en sus funciones legislativas y administrativas (33).

Los sindicatos son así utilizados por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de públicas funciones, de lo que deriva un complejo numeroso de normas legislativas especiales (y también de derecho común) que atribuyen a los sindicatos tareas de representación de las categorías en órganos colegiados del Estado, bien sea de carácter consultivo o de vigilancia, o incluso confiándoles la gestión de obras y de servicios de carácter social, asistencial, de cultura y de instrucción profesional, etc.

Es sin embargo, necesario precisar, para evitar fáciles confusiones, que no siempre los sindicatos se han mostrado preparados o perfectamente idóneos para estas tareas; por lo que una legislación orgánica que atribuya a los sindicatos fun-

(32) Sobre este argumento, ver RUINI, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, 1920.

(33) Para un precedente francés véase CAHEN, *Le Conseil National économique*, en *Droit Social*, 1946.

ciones jurídicas en la realización de las normas constitucionales deberá tener presente las experiencias legislativas, nuestras y de otros países, no todas favorables a la atribución a los sindicatos de funciones de carácter público.

2. El punto más delicado de la futura legislación sindical será, indudablemente, el de la interferencia entre actividad sindical y actividad política y relaciones entre sindicatos y partidos políticos.

Es evidente que la ley sindical resultaría incompleta cuando no tomara en cuenta la actividad de los sindicatos cuando ésta desborde el campo de la defensa profesional para entrar en el campo de las ideologías o de los partidos políticos.

Una diferenciación entre actividad sindical y actividad política es necesaria si no se quiere reducir el sindicato a un sucedáneo de los partidos políticos, mejor dicho, a un exponente de los mismos en el campo de las relaciones de trabajo y económicas.

Verdad es que el legislador puede admitir la licitud de esta doble actividad de los sindicatos, la económica y la política; no sería la primera vez, y bastaría citar, por ejemplo, la legislación inglesa, que, después de muchas y célebres luchas, admitió la licitud de los llamados «fondos políticos» de los sindicatos, lo que dió lugar a la formación de representaciones políticas de los sindicatos en el Parlamento inglés y, en definitiva, a la constitución del Labour-Party, expresión de la voluntad del Congreso de las Trade-Unions. Por otra parte, no se puede ni se debe negar que también los sindicatos pueden y deben tener una propia visión política de los problemas de la economía a los que tan estrechamente unidos se encuentran los del trabajo. El único punto discutible —que,

sin embargo, vuelve a replantear el problema— es, en cambio, el de las relaciones entre sindicatos y partidos políticos. ¿Puede admitirse una «dependencia» de los sindicatos de los partidos políticos y viceversa? ¿Es conforme a los principios de un Estado democrático esta confluencia de tareas y de funciones en asociaciones distintas? ¿No resultaría así una identificación de un tipo de organización, la del partido político, con la organización del sindicato, organizaciones que surgieron con distintas finalidades? Estos puntos son tan importantes que no se pueden resolver afirmando sencillamente —como se afirma— que también el sindicato puede proponerse los mismos fines que se proponen los partidos políticos, porque tanto los sindicatos como los partidos son asociaciones lícitas en el Estado democrático y la representación sindical no es solamente representación de intereses económicos, sino que también puede ser representación de intereses políticos, es decir, de ideas, necesidades, aspiraciones, etc., de un determinado ambiente social. No olvidemos que, también constitucionalmente, la posición de los partidos políticos es distinta de la de los sindicatos. Verdad es que ambas son asociaciones espontáneas y libres, pero sus finalidades son distintas, según resulta del art. 49 de la Constitución, que atribuye a los partidos la finalidad de «concurrir con método democrático a determinar la política nacional», mientras las finalidades de los sindicatos resultan de lo dispuesto en los arts. 18, 39 y 40 de la Constitución. Además, también es distinta la posición jurídica de estos dos tipos de asociación: los partidos son asociaciones de hecho, es decir, no reconocidas como personas jurídicas, incluso cuando realizan a través del régimen democrático una función de carácter público: la de determinar o concurrir a determinar la llamada «función política» o «de

gobierno». Pero esa función no la cumplen directamente, sino en cuanto sus afiliados forman parte del gobierno y de los órganos parlamentarios. Las asociaciones sindicales son asociaciones privadas jurídicamente reconocidas, a través del procedimiento de la inscripción, y cumplen funciones exclusivas, de autogobierno y autotutela económica (exclusiva puesto que no existen otras asociaciones que las desempeñen), que nada tienen que ver con la actividad y las funciones desarrolladas por los partidos. Admitir una interferencia entre estos dos tipos de organización, que son distintas en su naturaleza jurídica y en sus finalidades, sería desnaturalizar su fisonomía y confundir a los sindicatos con los partidos o viceversa.

Y así como no es admisible esta confusión de competencias y de funciones tampoco es admisible el control que los partidos políticos ejercen sobre las organizaciones sindicales, porque ese control impide la realización de una verdadera democracia sindical, así como el logro, en plena autonomía, de las finalidades sindicales.

3. Si el sindicato no puede identificar su propia actividad y sus propias finalidades con las de los partidos políticos, que sirven para orientar la vida política del Estado hacia los fines que corresponden a la opinión y al deseo de la mayoría de los ciudadanos (y no solamente de los ciudadanos que forman parte de los sindicatos), puede, sin embargo, venir institucionalmente llamado a desarrollar, en determinadas representaciones profesionales, funciones de carácter público.

Siendo los sindicatos personas jurídicas es la ley la que establece los criterios con los que deben participar en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado. Nuestra Constitución prevé, en el art. 99, un órgano auxiliar del

Gobierno y de las Cámaras para las materias que interesan las relaciones económicas y de trabajo: el «Consejo nacional de la economía y del trabajo». La característica que nos interesa poner inmediatamente de manifiesto es que este Consejo está compuesto, además de por técnicos, por representantes de las categorías productivas (es decir, también por representantes sindicales de empresarios y de trabajadores), de manera —dice el art. 99— «que tenga en cuenta de su importancia numérica y cualitativa». Esto quiere decir, según se ha observado, que el Consejo resultará compuesto por técnicos de los distintos sectores de la producción y que los representantes de los distintos sectores de la producción estarán numéricamente en proporción a la importancia cualitativa de los sectores mismos y a la cuantitativa de sus respectivos componentes (34). Hay que preguntarse si la institución de este Consejo nacional de la economía y del trabajo tiene algún contacto o semejanza con el reciente experimento corporativo italiano que utiliza las representaciones sindicales, junto a expertos técnicos, para el ejercicio de públicas funciones en los órganos corporativos centrales. El órgano al que podría asimilarse el suprimido Consejo nacional de las corporaciones tenía también funciones consultivas y deliberantes en el campo económico, que tendían a impostar toda la política económica y laboral del Estado. Aparte de que en la actualidad no subsiste la función deliberante o «normativa», y aparte el sistema electivo que seguramente se encontrará en la base del órgano previsto por el art. 99 de la Constitución, no se pueden negar ciertas afinidades de estructura y de funciones. Pero hay que tener presente que en el previsto Consejo na-

(34) AMORTH, *La Costituzione italiana*, 1948, pág. 106.

cional de la economía y del trabajo los sindicatos, a través de sus representaciones directas, forman parte activa, y que los pareceres y las deliberaciones del Consejo son expresiones directas de la voluntad de la mayoría; es decir, que no deben pasar al control de un superórgano interior (Comité corporativo central) o a la aprobación o prohibición política del Jefe del gobierno que presidía el Consejo Nacional de las corporaciones. Además, con la palabra «categorías productivas» la Constitución no solamente indica a los representantes sindicales, sino también a los representantes de entidades públicas y de colegios que actúan en el campo económico, destacando entre todas las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura.

El Consejo nacional de la economía y del trabajo, previsto en el art. 99 de la Constitución, tiene una doble y esencial función:

a) Función consultiva frente al Parlamento y al Gobierno para las materias que se consideran de competencia del Consejo.

b) Función de iniciativa legislativa y de elaboración de la legislación económico-social dentro de los límites especificados por la ley especial, institutiva del Consejo. Ambas funciones, aun siendo importantísimas, excluyen que el Consejo de la economía y del trabajo puede considerarse órgano constitucional del Estado. Es, como por otra parte ya indica el mismo nombre de la Sección correspondiente de la Constitución, un «órgano auxiliar» con carácter administrativo, auxiliar por cuanto consultivo para las materias económicas y del trabajo, y porque aun teniendo la iniciativa legislativa en estos sectores no puede proceder a la elaboración de las leyes,

misión que corresponde al Parlamento, sino sólo a su preparación en proyectos legislativos o a la sucesiva elaboración de los proyectos parlamentarios gubernamentales, siempre sin perjuicio de la aprobación definitiva, en textos legislativos, por los órganos parlamentarios (35).

En conclusión: la subsistencia del Consejo de la economía y del trabajo, como órgano administrativo, no transforma, desde luego, el Estado «de ciudadanos» en un Estado «de sindicatos», sino que más bien utiliza las funciones y las experiencias de estas asociaciones para los propios fines de una mejor administración y de la misma legislación del Estado en interés de toda la colectividad.

GIULIANO MAZZONI

(35) En este sentido, BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione Italiana*, Milano, 1948, pág. 167, y ARDAU, *Corso di diritto sindacale*, 1949, pág. 240.