

## LA LEY SINDICAL

El liberalismo económico es un fenómeno que en sus características fundamentales pertenece a la historia. En su seno se desarrolló un movimiento asociativo que coartó la libertad por él proclamada, tanto en el terreno de las condiciones de trabajo como en el de la concurrencia económica. Asociaciones patronales y obreras, *trusts*, concerns, carteles, son formaciones propias de cierto grado de evolución del capitalismo que obligan a hablar de un torcimiento interior de sus formas clásicas. Por otro lado, la progresiva intervención del Estado en el terreno económico es un fenómeno universal. Los mismos Estados cuya ideología política está penetrada de pensamientos liberales reconocen en medida creciente la perentoria necesidad de una nueva ordenación de las relaciones entre la política y la economía. Y de otra parte, en el terreno de la teoría pura de la Economía, representantes tan eminentes del pensamiento ortodoxo como K. Wicksell no sostienen ya que el régimen de la libre concurrencia sea el más beneficioso para la comunidad.

Los términos de planificación, dirección de la economía, autarquía, etc., son no sólo expresiones manejadas en cualquier parte, sino que designan intentos puestos en

práctica con más o menos consecuencia y éxito por múltiples países. Restricciones del comercio de divisas, regulación del comercio exterior, ordenación de zonas más o menos amplias de la producción han sido medidas generales en los últimos años. Ciertamente que en los países liberales reciben la consideración de medidas transitorias de excepción, justificadas por un estado de necesidad. Continúa todavía vigente en ellos la idea de una independencia de lo económico frente al Estado; pero la realidad obliga a encontrar un subterfugio tímido en la construcción teórica. Mas ciertos países realizan una profunda revolución en la idea y en la realidad política; llevando a sus claras y resueltas consecuencias la tendencia del tiempo, proclaman la esencial subordinación de la economía ante un poder político vigorizado por una profunda concepción. Este principio de subordinación se encuentra en la base tanto de los nuevos regímenes italiano y alemán como del español. El es la clave para llevar a total y orgánico cumplimiento el intento realizado por regímenes que se encontraban impedidos por su propia ideología (1).

Primordial necesidad para la puesta en juego de este principio es la articulación de la economía en formas naturales y prácticas, para que se transmitan las orientaciones del Estado, lleguen a él las pulsaciones de la vida económica y se desarrolle ésta autónoma y orgánicamente en la amplia medida que admite la nueva concepción.

---

(1) HERMANN HAEMMERLE: "La existencia de una poderosa idea estatal significa que la justificación de las medidas económicojurídicas se encuentra en una esencial superioridad del Estado frente a la Economía. Al contrario, un derecho de la Economía en un Estado dominado por ideas liberales sólo puede apoyarse en la idea del estado de necesidad". (*Staatsidee und Wirtschaftsrecht, Z. d. ges. Staatswissenschaft*, t. 96, c. 2, pág. 290.)

A esta necesidad responde el número 9 de los puntos de Falange: "Concebimos a España en lo económico como un gigantesco Sindicato de productores; organizaremos corporativamente a la sociedad española, mediante un sistema de Sindicatos verticales o ramas de la producción al servicio de la integridad económica nacional."

#### ANTECEDENTES.

El principio contenido en el punto noveno no ha sido llevado ciertamente a la práctica con la rapidez que solían acostumbrar los regímenes liberales. La función legislativa tenía en ellos un sentido muy distinto al que tiene en los nuevos regímenes. Era característica suya la ingenua rapidez en la elaboración de sus normas. La historia de todos los países, y en especial la del nuestro, y muy reciente, presenta copiosamente el caso de asambleas portentosas que en pocas sesiones le cortaban al país un traje nuevo y completo, aunque casi nunca a la medida.

Mas es propio de los nuevos regímenes, aunque sean impulsivos y sepan además sus metas, un tacto ponderado y severo en sus creaciones legales, precisamente porque tienen un gran respeto a la realidad (1) y un profundo sentido de responsabilidad en su obra, que va progresando paulatinamente, corrigiéndose y perfeccionándose sobre la base de la experiencia. La ley de Bases de Organización Sindical es justamente ejemplo de la nueva manera de considerar el acto legislativo, no como un

---

(1) "Razones de mucha importancia nos inducen a considerar excelente la vía de la circunspección al marchar por el campo de la Economía." (MUSOLINI: Discurso sobre la ley de Corporaciones, de 12 de enero de 1934.)

acontecimiento abstracto, sino como momento de reflexión y ordenación de un proceso vivo.

La primera vez que el Gobierno Nacional se enfrenta con las organizaciones sindicales, las considera, no desde el punto de vista económico-social, sino desde el punto de vista político, declarando fuera de la ley a las agrupaciones sociales que habían pertenecido al Frente Popular, principales portadoras del espíritu revolucionario.

El Fuero del Trabajo desarrolla y concreta los principios contenidos en los puntos de Falange, mas no contiene normas de aplicación inmediata, sino declaraciones y principios de organización (1) que exigen desenvolvimiento y condicionan las futuras disposiciones en materia social y económica. Y así, el preámbulo y el texto de la ley Sindical y los de las disposiciones que la anteceden, preparándola, se refieren al citado Fuero y se consideran como su desarrollo y aplicación. Es aquél un paso importante de avance en el proceso de desenvolvimiento lógico de los principios económico-sociales del Movimiento falangista, y su contenido está íntimamente compenetrado con el de la Ley de 6 de diciembre, que es un grado más adelantado y maduro en la organización sindical y monta el aparato que en buena parte ha de dar realidad a las declaraciones contenidas en el Fuero.

Mas no cabía conformarse con el desarrollo abstracto de los principios nuevos; era preciso descender al plano real y tratar, de una parte, de resolver los problemas cotidianos urgentes, y de otra, modelar y madurar la realidad económico-social, preparándola para la organización social definitiva.

---

(1) GARRIGUES: *Tres conferencias sobre el Fuero del Trabajo en Italia*. Ediciones F. E.; Madrid, 1939, pág. 19 y sigs.

El Decreto de 25 de septiembre de 1936 prohibía todas las "actuaciones sindicales, obrera y patronal de carácter político", más autorizaba las Agrupaciones profesionales que subsistieron o surgieron, viviendo de manera espontánea y confusa. Orden y unidad en la vida sindical se propone introducir el Decreto de 21 de abril de 1938, que integra en las Centrales Nacional-Sindicalistas las Organizaciones sindicales del Movimiento en cada provincia, condiciona rigurosamente la constitución de nuevas Asociaciones y abre el cauce para la incorporación de todas las Agrupaciones y Organizaciones sindicales a las Centrales Nacional-Sindicalistas.

De otra parte, las urgentes necesidades económicas producidas por la guerra obligaron desde el primer momento a una intervención estatal en materia de importación, distribución, mantenimiento de precios, etc. Surgieron así el Servicio Nacional del Trigo, el Servicio Nacional del Maíz y los diversos Comités sindicales creados por la Junta Técnica del Estado en los primeros meses del Movimiento. Estas entidades, nacidas por requerimiento urgente y especial de cada momento, padecían de una comprensible falta de perfilamiento y coordinación; defecto que trató de corregir la Ley de 16 de julio de 1938, iniciando una segunda etapa de organización y unificación con la creación de las Comisiones Reguladoras de Producción para mantener al Gobierno en próximo y constante contacto con la producción, orientarla y disciplinarla.

Dependientes directamente de los Ministerios de Agricultura e Industria y Comercio, las Comisiones Reguladoras representan un caso típico de intervencionismo burocrático, admitido, como taxativamente manifiesta el legislador, con carácter transitorio, para dar satis-

facción a las necesidades más urgentes, hasta tanto que, formados los Sindicatos a que se refieren los Puntos de Falange y el Fuero del Trabajo, etapa última y definitiva de la organización económica española, asuman éstos las atribuciones que por el momento se adjudican a las Comisiones Reguladoras.

En el año 1939 se inicia un avance rápido por el camino que conduce a la Ley de 6 de diciembre de 1940. La Ley de 8 de agosto de 1939, que modifica la organización de la Administración Central del Estado, contiene dos extremos importantísimos en materia sindical: primero, suprime el Ministerio de Organización y Acción Sindical, restableciendo el Ministerio del Trabajo; segundo, dispone que el Servicio Nacional de Sindicatos del Ministerio de Organización y Acción Sindical pase a depender de la Secretaría General de F. E. T. y de las J. O. N. S., constituyendo la Delegación Nacional de Sindicatos. Comienza con esta disposición a ponerse en práctica el criterio sentado en la sesión de 5 de junio de 1939 por el Consejo Nacional de Falange Española de encuadrar los Sindicatos en el Partido, al margen del burocratismo estatal, estableciendo el organismo que ha de ser impulsor decidido y consciente ordenador de la vida sindical.

La Ley de 26 de enero de 1940, llamada de Unidad Sindical, proclama que la organización sindical de Falange "es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado", y establece que quedarán incorporadas a la misma todas las Asociaciones de defensa de intereses económicos o de clase. Poniendo en práctica el criterio de dicha Ley, la de 3 de mayo de 1940 se ocupa en concreto de la regulación y el tránsito a la organiza-

ción sindical del Movimiento de las Comisiones Regulatorias nacidas con carácter transitorio.

Tras esta somera historia, en la que no se han recogido las disposiciones de menor importancia, los proyectos que no llegaron a ser aprobados, ni los intentos experimentales abandonados, llegamos al momento en que se publica la ley de Bases de la Organización Sindical, culminación del lento y rico proceso preparatorio. No sólo de preparación legislativa, sino de real y efectiva preparación; pues, como dijo el Caudillo en el discurso pronunciado con ocasión de la publicación de la Ley comentada, "mientras la acción administrativa para las urgencias más ineludibles proseguía, el Movimiento, por medio de la organización sindical, cumplía la consigna de convocar a los productores, poniendo las bases de un sistema ágil y de mayor autodisciplina". De suerte que el preámbulo de la ley Sindical de 6 de diciembre puede comenzar diciendo que "se encuentra ya encuadrada de hecho la mayoría de los sectores de la economía española en las obras sindicales del Movimiento".

La Ley no es, pues, el proyecto de un edificio que haya de levantarse "ex nihilo", sino el vestido para un cuerpo vivo cuyas medidas son ya conocidas. Mas no se entienda esta afirmación como la expresión de un falso optimismo basado en la creencia de que ya está todo hecho o casi hecho. Falta mucho por hacer, y la Ley no pretende ser, como en seguida se deduce de su lectura, una solución completa y cómoda a los infinitos problemas existentes. La Ley determina solamente—dice el preámbulo—las líneas fundamentales del orden sindical, la jerarquía de sus Organizaciones, el índice de sus funciones y su articulación con el Estado y el Movimiento. Tiene que ser la ley Sindical esquemática y flexible, por-

que contempla fenómenos económico-sociales múltiples y variables. Es, pues, necesario que el Mando goce en la esfera sindical de la soltura necesaria, como dice el preámbulo, "para ir corrigiendo con la experiencia las modalidades de organización práctica de una doctrina". Así, las figuras que en ella aparecen son malleables, capaces de adaptarse a las peculiaridades de la realidad, diversa en el campo de la agricultura, en las diferentes ramas industriales, en las distintas regiones agrícolas.

### COMUNIDAD NACIONAL-SINDICALISTA.

El artículo 1.º de la Ley dice: "Los españoles en cuanto colaboran en la producción constituyen la comunidad nacional-sindicalista". Para una mentalidad jurídica positivista, el contenido de este artículo merecerá la consideración de declaración ingenua y vaga. Mas, como afirmó el Caudillo en el discurso antes citado, "no se trata de una vaga expresión intraducible en la práctica, sino de la forma concreta de la unidad de los hombres de España en el servicio a su potencia económica".

La comunidad de que habla el referido artículo no es tan sólo una ficción jurídica, un artilugio lógico de que se sirve el legislador para levantar el edificio jurídico, sino una auténtica comunidad de hombres que trasciende del campo de lo jurídico; una comunidad que no puede ser creada artificialmente por unas normas legales, sino fundada en el plano vivo de la realidad política.

Los Puntos de Falange proclamaban: "Todos los que cooperan a la producción constituyen una unidad orgánica" (Punto XI); "Concebimos a España, en lo econó-



mico, como un gigantesco Sindicato de productores" (Punto IX). Y luego el Fuero del Trabajo, recogiendo y desenvolviendo aquella posición, declara: "la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria" (XI, 1). "La Organización Nacional-Sindicalista del Estado se inspirará en los principios de Unidad, Totalidad y Jerarquía, etc." (XIII, 1). Mientras tanto, la posición ideológica estaba siendo probada, afirmada y confirmada trágicamente con sangre y victoria por los españoles. En la lucha política y bélica fué fundida real y verdaderamente, frente a la escisión marxista y al desmenuzamiento liberal, la comunidad de todos los productores españoles. Justamente, por el artículo 1.º la Ley de 6 de diciembre se inserta, o, mejor dicho, arranca del sistema unitario jurídico-político español y de la auténtica realidad política española; y en él se encuentra el sólido cimiento sobre el que levantar la construcción legal. Cuando los pueblos se resquebrajan no pueden ser salvados meramente por la virtud de unos principios; necesitan éstos ser enraizados y probados por profundas experiencias. La comunidad no es producto a elaborar en mítines y leyes, sino en la más dura realidad de la existencia. De la existencia individual, en cuyas mayores honduras descúbrese el sentido de comunidad (1).

---

(1) A nuestra enorme contienda cabría aplicar estas profundas y escuetas palabras de Fritzsche: "La guerra europea agudizó de nuevo el oído de los hombres y les hizo percibir el férreo paso del destino al que estaban ligados. Encontraron de nuevo la justa distancia respecto de las cosas, que hasta entonces habían constituido el objeto de su esfuerzo y cuidado cotidiano. En la camaradería del frente se forjó un nuevo ánimo, que respondía al sentimiento de comunidad." "Die gesetzgeberischen Massnahmen zur Förderung und zum Schutze der Wirtschaft"; *Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*; Munich, 1935, página 574.

Mas no se crea que el artículo 1.º se refiere ingenuamente a la realidad de una perfecta comunidad de los españoles. Nadie puede tener ojos ciegos para las divisiones que numerosos factores, entre ellos la misma guerra civil, crearon en el conjunto de los productores españoles y que aun subsisten. Es cierto que en los últimos años ha echado profundas raíces la comunidad en el alma española, y que este es el acontecimiento esencial de donde deben recibir savia todos los demás; pero la comunidad es algo que está haciéndose continuamente y sus componentes necesitan constante incitación y exhorto. Por eso hay que ver en el artículo 1.º, al lado de la referencia a la insustituible realidad política de una comunidad, el imperativo de mantener e incrementar su espíritu. Un imperativo de carácter moral, que se articula jurídicamente en el texto de la Ley mediante la atribución de facultades disciplinarias a entidades por ella creadas.

#### RELACIÓN CON EL MOVIMIENTO Y EL ESTADO.

¿Cómo encaja la Comunidad Nacional-Sindicalista en el cuadro total de la vida nacional? ¿Cuál es su posición respecto al Movimiento y al Estado?

A la luz de los principios falangistas, la declaración contenida en el artículo 1.º de la Ley hay que entenderla en el sentido de que la esfera económico-social no pertenece directamente al Estado, que las fuerzas de la producción no están burocratizadas, sometidas a la disciplina centralista y mecánica del mismo, sino respetadas y protegidas en su espontaneidad viva, de suerte que la Comunidad Nacional-Sindicalista goza de autonomía y

dispone de organización y jerarquía propias. El Punto 9 del programa dice: "Organizaremos corporativamente a la *sociedad* española mediante un sistema de Sindicatos verticales por ramas de la producción". La palabra "sociedad" no está empleada aquí, claro es, en el sentido que ha tenido a lo largo de las luchas decimonónicas entre Parlamento y Monarquía. El término "sociedad" no tiene hoy—superfluo es decirlo—el sentido específicamente político, es decir, polémico, que ganó en el siglo pasado en la contraposición concreta de las luchas políticas (1). Dentro de la concepción falangista no puede hablarse de ninguna clase de oposición entre sociedad, es decir, entre individuo y Estado. Pero tampoco se concibe a éste como algo absorbente y agotador (2). El mundo económico—que, como es sabido, era el principal contenido del concepto liberal de "sociedad"—es de una especialidad delicada y espontánea que no se deja tratar directamente por las maneras abstractas y mecánicas estatales. Pero sabemos de sobra, por la más viva y general experiencia, en contra del optimismo liberal, que la esfera económica no es un mundo cerrado, regulado y dirigido prósperamente por maravillosas leyes. El orden económico es algo que, con modos y sustancias propios y específicos, que deben ser respetados, necesita ser con-

(1) CARL SCHMITT: "Die Wendung zum totalen Staat", "Positionen und Begriffe", Hansische Verlagstalt, Hamburg, 1940, págs. 147.

(2) "Esto es precisamente lo que debiera ponerse a hacer España en estas horas: asumir este papel de armonizadora del destino del hombre y del destino de la Patria ... Y el día en que el individuo y el Estado, integrados en una armonía total, vueltos a una armonía total, tengan un solo fin, un solo destino, una sola suerte que correr, entonces sí que podrá ser fuerte el Estado sin ser tiránico, porque sólo empleará su fortaleza para el bien y la felicidad de sus súbditos". (José Antonio: *Ante una encrucijada de la historia política económica del mundo*. Discursos. Ediciones de la Delegación Nacional de Prensa y Propaganda, pág. 90.)

ducido por los que tienen la visión y el sentido de la total comunidad política y puesto al servicio de la misma.

Como dice Huber, "en todo tiempo, uno de los problemas constitucionales básicos ha sido el de cómo es posible reducir a cerrada unidad los múltiples órdenes de vida que se desarrollan en el seno de un pueblo, sin violentarlos ni destrozarlos. Siempre la unidad política lleva en sí el peligro de que un centralismo uniformador destruya los órdenes parciales espontáneamente desenvueltos" (1). De otra parte, existe el peligro de que los distintos órdenes sociales reclaman una autonomía que ponga en peligro la unidad, produciéndose el pluralismo característico de las constituciones de la post-guerra. Es necesario encontrar un equilibrio entre las fuerzas centrífugas y centrípetas para que resulte un todo rico, unitario y armonioso. Este es el propósito que anima a la Falange, y concretamente a la Ley que comentamos, que trata de llevar a la práctica, en la esfera económica, ese sentido equilibrado y armónico (2).

Los españoles están organizados corporativamente, en cuanto productores, como miembros del "corpus" de la Comunidad Nacional Sindicalista; pero el Estado español no es un Estado corporativo (3) en sentido eco-

---

(1) HUBER: *Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches*; Hamburg, 1939, pág. 457.

(2) Herman Krause emplea esta fina metáfora: "El conjunto de la Economía es una elipse con dos focos, que son dirección estatal y actividad creadora del empresario". (Cit. por Hedemann: *Wirtschaftsrecht*; Berlín, 1939, pág. 24.)

(3) La expresión Estado corporativo debe ser rechazada tanto en cuanto significa Estado económico como Estado estamental o de clase; mas no hay inconveniente en admitirla en el sentido político general que tiene en Panunzio, *Teoria generale dello Stato*, y otros tratadistas italianos.

nómico, sino un Estado totalmente instrumental, impulsado por el Movimiento, a los que está subordinada la Comunidad sindical autónoma, que no es propia pieza del armazón estatal. Y para evitar confusiones terminológicas, dentro de esta clara concepción falangista, tan antigua como el Movimiento, el Fuero del Trabajo ya no habla del Estado Nacional-Sindicalista, sino de Organización Nacional-Sindicalista del Estado, y la Ley que comentamos sólo emplea la expresión de Comunidad Nacional-Sindicalista y habla terminantemente en el preámbulo de articulación de dicha Comunidad con el Movimiento y el Estado. Mas no se sobreentienda, y perdónese la insistencia, en lo anteriormente dicho el reconocimiento de un verdadero pluralismo. La Comunidad Nacional-Sindicalista sólo tiene sentido dentro de la total Comunidad político-nacional; sus sujetos, los españoles productores, están determinados políticamente; las directrices y las tareas que tienen que realizar les son señaladas por el Mando político; y sólo dentro de este marco político existe para aquella Comunidad la posibilidad de desarrollarse como entidad con vida propia. La Comunidad Nacional-Sindicalista está íntimamente unida con la comunidad política; es propiamente la forma económica de esta comunidad.

La unión con el Estado está asegurada de diversas maneras:

1) Por el Movimiento, pues, de una parte, es inspirador y motor del Estado, y, de otra, según el artículo 11 de la Ley de 6 de diciembre, la Comunidad Nacional-Sindicalista es una "unidad militante en la disciplina del Movimiento". Dicha disciplina queda asegurada personalmente por el artículo 2.º, que deter-

mina que la Delegación Nacional de Sindicatos de F. E. T. y de las J. O. N. S. asumirá la jefatura de la Comunidad, y por el artículo 19, que establece que todos los Mandos de los Sindicatos recaerán necesariamente en militantes del Movimiento, que (art. 20) funcionarán respecto de los Mandos políticos del Partido en la subordinación que establecen los Estatutos del mismo. Además, según el artículo 11, el Estatuto de cada Sindicato Nacional será aprobado por el Mando Nacional del Movimiento a propuesta de la Delegación Nacional de Sindicatos.

La cuestión del encuadramiento en el Partido de la Organización sindical fué objeto de discusión hasta que de la reunión del Consejo Nacional que tuvo lugar en junio de 1939, resultó el criterio vigente, que en definitiva es consecuencia de la concepción político-económica falangista. El Movimiento es portador del nuevo sentido impulsivo y ordenador y ha de cuidar directamente de que el mundo económico se conforme al mismo. Mas no quiere esto decir que el Movimiento descienda a los problemas de técnica económica; su misión se da en un plano más alto, como animador y orientador (1).

2) Mas para la conveniente dirección del complejo

---

(1) En Alemania la organización del Frente de Trabajo está íntimamente unida al Partido. A éste corresponde la dirección (Führung); el tesorero de la N. S. D. A. P. controla la administración de la Caja del Frente de Trabajo; la división territorial de éste se corresponde con la del Partido, etc.

La Organización Industrial y Comercial (Organisation der Gewerblichen Wirtschaft) se encuentra fuera del Partido, dependiente directamente del Ministerio de Economía del Reich. Mas desde un principio se siguió la práctica de que antes de nombrar a los dirigentes se solicitara el asentimiento de la correspondiente instancia del Partido, práctica que fué reglamentada por acuerdo de octubre de 1938 entre el ministro de Eco-

económico social no basta, reconociendo su importancia primaria y esencial, con la enervación y propulsión del mismo por el Movimiento. Las finalidades políticas de éste tienen que ser precisadas y articuladas técnica y jurídicamente por el aparato estatal, del que recibirá las concretas consignas la esfera económica y los modos técnicos de su realización. O, dicho de otro modo, a través de la organización sindical se realizará la política económica.

El artículo 18, en su número 1, establece como una función del Sindicato Nacional el "proponer al Gobierno las Ordenanzas necesarias para la disciplina y fomento de la producción, conservación y distribución de los productos, así como la regulación de los precios de los mismos en las diversas fases del proceso productivo; dictar los Reglamentos y tomar las medidas conducentes a estos fines". El Gobierno resérvase, pues, la reglamentación de la producción y del mercado. A los Sindicatos Nacionales corresponde solamente hacer propuestas al Gobierno y desarrollar, en Reglamentos y medidas concretas, las disposiciones emanadas del Estado. ¿En qué medida resultará eficaz la facultad de propuesta de los Sindicatos Nacionales? ¿Qué amplitud tendrá la esfera reservada a su autonomía reglamentaria y disciplinaria? Son cuestiones éstas que irá precisando la política viva. En todo caso es cierto que

---

nomía del Reich y el lugarteniente del Führer (BARTH: *Wesen und Aufgaben der Organisation der Gewerblichen Wirtschaft, Gesetz und Wirtschaft*; Hamburgo, 1939, pág. 17).

En España, donde los sectores social y económico forman organizaciones estrechamente unidas, están sometidos igualmente a la disciplina del Partido, sin que la existencia de una Delegación Nacional del Movimiento deba suponer el menor obstáculo para el íntimo enlace del cuerpo sindical con el Estado, concretamente con los Ministerios económicos.

en estos párrafos de la ley se toca el tema fundamental de la vida económica. Aparece en ella decisivamente el carácter instrumental de la nueva estructura; más si se considera a los Sindicatos como instrumentos de la política estatal, no se olvidan las funciones importantes que pueden prestar como instrumentos, no muertos, sino vivos que son.

El límite de sus funciones es variable y depende de su capacitación real, de las necesidades económicas, de la situación, etc. ¿Puede desarrollarse la nueva política económica tan complicada desde los cuadros cerrados de los Ministerios económicos centralizados? ¿Es conveniente establecer instancias administrativas separadas, como en Alemania, para la planificación de la producción o la regulación de los precios? ¿En qué relación deben estar con la organización sindical? ¿Hasta qué punto caben dentro de sus cuadros? Son todas estas cuestiones que rebasan el marco de la Ley y de este comentario, pero vitales para el funcionamiento de las entidades en ellas creadas.

Los Sindicatos Nacionales, según el número 2 del artículo 18, asistirán a la Delegación Nacional en la elaboración de propuestas e informes para la reglamentación del trabajo. Dicha reglamentación, que antes de 1936 se efectuaba por medio de bases de trabajo, con arreglo a la ley de Jurados Mixtos, y de los pactos colectivos de la ley de Contrato de trabajo, fué atribuida al Estado por la declaración 3.ª del Fuero con un criterio más aproximado al alemán que al italiano. El Decreto de 13 de mayo de 1938, artículo 4.º, traspasa las facultades normativas de los Jurados Mixtos a los Delegados de Trabajo. Pero si el Estado, por encontrarse en un plazo de máxima objetividad y autoridad, está



en la mejor situación para elaborar las normas que durante tanto tiempo habían constituido uno de los principales instrumentos de la lucha de clases, no puede prescindir de la colaboración de los organismos que tienen por misión, precisamente, estructurar el cuerpo social en espíritu de comunidad.

3) Además tiene el Estado que intervenir en la vida sindical en cuanto ordenador y garante del tráfico jurídico. Los Sindicatos deben engrazarse en el orden jurídico general, y a este fin el Estado concede personalidad jurídica como Corporaciones de Derecho público a los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales y a los Sindicatos Nacionales, cuya constitución en los dos primeros casos será dada a conocer por los Delegados Provinciales de Sindicatos a los Gobiernos civiles respectivos (art. 5.º), y requerirá el reconocimiento oficial por Decreto acordado en Consejo de Ministros, en el caso de los Sindicatos Nacionales (art. II).

#### LO SOCIAL Y LO ECONÓMICO.

Considerando la Comunidad Nacional-Sindicalista desde un punto de vista interno, hay que reconocer en ella la afirmación decidida frente a las posiciones particularistas y escisionistas del liberalismo y socialismo de un sentido orgánico y unitario, de un rabioso unitarismo, más extremado si se quiere que el que aparece en los sistemas fundados por países de régimen similar, porque más extremada y enconada fué en España la división.

Cuantas formaciones se modelan en el texto de la Ley, cuantos elementos participan en la producción, no

son entidades independientes con finalidades propias, sino piezas de una misma máquina o, mejor dicho, miembros de un cuerpo vivo, que tienen su razón de ser y vivir por participar en un todo unitario: la Comunidad Nacional-Sindicalista. Formaciones históricas polémicas, como los sindicatos, cambian fundamentalmente de significación. Ya no sirven intereses particularistas, sino el interés común, colaborando en la división de funciones propias de un organismo.

Manifiéstase el extremado sentido unitario en el tratamiento conjunto, dentro del marco de la Ley, de los problemas sociales y económicos, a diferencia de lo que ocurre en otros países de régimen similar al español, donde existen organismos completamente diferentes. Mas, aunque dentro de una misma comunidad y sometida a una disciplina y un mando, perfilanse en la Ley formaciones distintas para los problemas económicos y sociales. Ciertamente que no es fácil trazar una clara distinción entre ellos. En rigurosa sociología los fenómenos económicos no son más que una especie de los fenómenos sociales. Mas esta última denominación ha tomado, desde hace tiempo, una significación concreta, limitada a la esfera del trabajo, es decir, a las relaciones entre los que participan en las entidades de producción económica. La consideración unitaria de éstas como fuentes de producción, y las relaciones entre las mismas, rebasan el campo de los problemas sociales y cae en el de los económicos. La distinción obedece más bien a razones tácticas y formales y no puede dudarse de la estrecha conexión entre las dos series de fenómenos (1).

---

(1) Para determinadas zonas de la economía es más íntima esta re-

Históricamente, el Estado comienza dedicando su atención a los problemas del trabajo con un sentido modesto, moviéndose dentro del estrecho marco fijado por las necesidades económicas. Mas, como dice José Antonio, "la única manera de resolver la cuestión social es alterando de arriba abajo la organización de la economía" (1). Y de otra parte, la reciente experiencia española ha puesto bien patentes las repercusiones sobre la economía de una política social desorbitada (2).

La organización dual que aparece en el texto de la Ley comentada muestra la flexible compenetración que debe existir entre los dos órdenes sindicales; así, el artículo 16 atribuye a los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales la tarea de realizar "cuantas gestiones de carácter económico-social puedan ilustrar las decisiones de la Organización sindical y del Gobierno; y el artículo 18, número 2.º, determina que es función del Sindicato Nacional "asistir a la Delegación Nacional de Sindicatos en la elaboración de propuestas e informes para la reglamentación del trabajo". De otra parte, el

---

lación. "En sector alguno de la economía se encuentra tan unida la política económica y la social, como en el de la economía agraria... En ninguna parte existe tanta relación entre la formación del precio y la formación de la renta como en la economía agraria, ni se encuentran tan conectados la altura del nivel de vida popular y la formación de los precios como en el coste de la alimentación." A estas y otras características especiales de la economía agraria obedece la existencia en Alemania de una organización independiente para la misma: el Reichsnährstand (HANS MERKEL: *Die Sozialpolitische Bedeutung der Marktordnung, Soziale Praxis*, 15 agosto 1940, pág. 484).

(1) Discursos: *Ante una encrucijada en la historia político-económica del mundo*, pág. 89, edic. citada.

(2) La compenetración de lo social y lo económico aparece subrayado por un economista tan eminente como Gustavo Cassel en el título mismo de su tratado: *Teoría de la Economía social*.

hecho antes indicado de ser las dos series sindicales parte de una misma Comunidad y estar sometidas a una misma disciplina y un mismo mando, es garantía especial de funcionamiento armónico. La relación que es en Alemania de tipo contractual, en virtud del acuerdo de Léipzig de 1935, celebrado entre el ministro de Economía del Reich, el ministro de Trabajo del Reich y el "Leiter" del Frente del Trabajo, tiene en España un sentido orgánico.

Según el preámbulo de la Ley, la Comunidad Nacional-Sindicalista se articula en dos órdenes fundamentales de organismos; las Centrales Nacional-Sindicalistas y los Sindicatos Nacionales. Mas, estudiando con detenimiento el articulado de la Ley, parece más correcto establecer la correlación entre los Sindicatos Nacionales y los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales, pues, como dice el número 8 del artículo 16, sólo asumirán las C. N.-S. funciones a aquéllas atribuidas, cuando no existan. Las C. N.-S. no pertenecen propiamente a ninguna de las dos series sindicales, sino que forman con la Delegación Nacional de Sindicatos la espina dorsal que las atraviesa vertebrándolas en la directriz de la política sindical total y unitaria. El Estatuto del Sindicato Nacional de Industrias Químicas, recientemente aprobado, aclara la función coordinadora de las C. N.-S. al establecer que los Delegados sindicales de zona económica dependen en el orden político sindical de la Delegación Provincial de Sindicatos, y que recibirán la consideración de Jefes de Servicios de dicha Delegación a los efectos de su relación con los Sindicatos y Hermandades Locales (arts. 21 y 23). Además, los Delegados sindicales de zona económica forman parte del Con-

sejo Sindical de la provincia, presidido por el Delegado Provincial de Sindicatos (art. 15) (1).

### LA EMPRESA.

El Estado liberal casi ignoraba el fenómeno económico-social de la empresa como organización; mas un Estado preocupado del orden económico tiene necesariamente que referirse a la empresa como núcleo primario de la vida económica. "La reconstrucción de la economía española—dice Garrigües (2)—había de comenzar por su base, y para ello era preciso destruir el viejo concepto de la empresa como organización capitalista movida por el impulso egoísta de la ganancia ilimitada." Frente a la pura consideración patrimonial de la relación de trabajo (3) dentro de la empresa, realzan el Fuero y la Ley Sindical los elementos personales

(1) No puede menos en este punto de reclamar atención la cuestión sobre la conveniencia de qué en la esfera provincial, además de establecerse estrecha conexión entre los dos órdenes sindicales, se mantuviera una íntima relación entre éstos y los organismos administrativos de carácter económico, tales como la Jefatura del Servicio de Montes, de Obras Públicas, etc. En Italia, los representantes de los organismos equivalentes forman parte del Consejo Provincial de las Corporaciones.

Otra cuestión que no puede soslayarse en este punto es la de las Cámaras de Comercio. Sus funciones son muy semejantes a las atribuidas a las entidades sindicales creadas por la nueva Ley; mas es interesante hacer constar el caso de Alemania, donde subsisten las antiguas Cámaras, cuyas atribuciones han resultado aún aumentadas, al lado de las nuevas entidades de la organización económica. Se estima que a la consideración especializada—de los Grupos, Subgrupos y sus representaciones locales—, conviene se añada una consideración global de las empresas de la localidad. Por el contrario, en Italia las Cámaras de Comercio han sido absorbidas por los Consejos antes citados.

(2) Obra citada, pág. 40.

(3) Sobre este punto v. A. POLO: *Relación de Trabajo. Rev. de Derecho Privado*, enero-febrero 1941.

de lealtad y asistencia de sabor medieval, y que no habían, por cierto, desaparecido del todo de nuestro Derecho mercantil. Los hombres que trabajan en una empresa son partes integrantes de una comunidad de trabajo, no sometida privada y arbitrariamente al empresario, sino dirigida por él, responsable de la dirección ante el Estado (párrafo 2.º del art. 7.º) dentro de la gran Comunidad Nacional-Sindicalista, en servicio de la Patria.

Mas las afirmaciones del artículo 7.º de la ley Sindical, por el lugar que ocupa en la contextura de la misma, tienen no sólo el valor de expresar e imponer una determinada concepción de la empresa en cuanto a su organización interior, sino además el de manifestar la decisiva importancia que a la empresa se concede por el Nacional-sindicalismo en cuanto célula primaria y esencialísima de la producción económica.

Que figuren estrechamente unidos, en confusa hermandad, los diversos elementos que integran las distintas empresas de una localidad; que se articulen en Sindicatos Nacionales los diferentes sectores de la producción nacional, no quiere decir, ni mucho menos, que se desconozca el valor sustantivo y distinto del fenómeno empresa, ni la jerarquía rigurosa entre sus componentes, ni el motor de la misma y, en definitiva, de toda la organización económica: la iniciativa individual.

Así dice el artículo 7.º en su párrafo 2.º, que "con la responsabilidad de cumplir en su esfera las normas sindicales", "la dirección de la empresa corresponde al jefe de la misma". El Fuero afirmaba solemnemente que "el Estado reconoce la iniciativa privada, como fuente fecunda de la vida económica de la nación" (XI, 6). Y el Caudillo convocaba en su discurso citado a "cuan-

to haya en España de capitánia económica, de espíritu de empresa y riesgo, de potencia directora afirmada en la lucha... para echar sobre sí la responsabilidad pública de la producción, para forjar un cuadro de gerentes que constituya uno de los más eficaces instrumentos para el mando político de la economía". "Responsabilidad pública", son las palabras del Caudillo. Efectivamente, el artículo 7.º significa que la empresa ya no es una entidad puramente privada, sino que tiene un esencial aspecto público; que pertenece a la red sindical. Mas si ha sido inserta en ella no es para burocratizarla, ahogando la espontánea iniciativa privada, sino para consagrar y fortalecer públicamente a ésta, dignificándola y potenciándola con un reconocimiento solemne y la imposición de una dignificante y estimuladora responsabilidad. "Si deseamos unos Sindicatos vigorosos, dice Areilza (1), llenos de vida y plenitud, habremos de contar de antemano con unas empresas industriales prósperas y enérgicas, templadas en la lucha diaria, estimuladas por el anhelo de superación."

Cuando se trata de organizar la economía española, no es posible dejarse arrastrar ciegamente por modelos extranjeros o por la propensión mental a construcciones cuadrículadas, atrayentes en su abstracta sencillez; es preciso mirar y palpar con la mayor modestia la realidad económica nacional y desechar toda rigidez dogmática o sentimental. En países de régimen industrial más desenvuelto que el nuestro la organización económica oficial se encontró con una realidad especialmente apta, que ya privadamente había anticipado la articulación de las empresas. La vida de éstas tenía un

(1) *La industria española y la sindicación industrial*. Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1940.

vigor y una madurez tales que el peligro de asfixia en las redes de la organización era mínimo. En nuestra Patria hay que tener cuidado extremo de que la vida, más débil, de las empresas no resulte sofocada entre la maraña de la organización sindical con esa desgraciada propensión nacional al papeleo y a la dilación. El capitalismo en nuestra Patria pecó por presencia sobradamente, es cierto; pero, sobre todo, pecó por ausencia en lo que de más espléndido tenía, en su espíritu creador. Mas no es posible pasarse sin el impulso creador del empresario. En la Europa industrial es un fenómeno que tiene larga historia, es decir, que está acumulado en el presente, formando la base sólida sobre que levantar la organización económica. En países como el nuestro esta organización ha de tener extraordinario cuidado con lo que el pasado parcamente nos legó y animarlo y fomentarlo dentro de los nuevos moldes.

En el artículo 7.º hay que distinguir dos conceptos comprendidos bajo la misma denominación: uno es el concepto de empresa como unidad de organización económica con autonomía jurídica; otro, el concepto de explotación, entendida como el concreto centro técnico de producción, donde colaboran los que participan en la misma. Una empresa puede coincidir con una explotación o tener varias explotaciones en localidades distintas o dedicadas a producciones totalmente diversas (1).

Pues bien, cuando el legislador, en el artículo 7.º, establece que "las diversas categorías sociales de la producción que participan en una empresa se integran en una comunidad de fines y una solidaridad de intereses,

(1) RODRIGO URÍA: *Del socialismo marxista al nuevo socialismo alemán del trabajo*, en la Revista *Fe*, marzo-abril 1938, pág. 83.



establecida a base de los principios de lealtad y asistencia recíprocas al servicio de la Patria<sup>22</sup>, no puede menos de entenderse que se refiere a la comunidad de explotación. Porque la comunidad contemplada ha de ser, no una comunidad abstracta, sino una concreta y viva comunidad, donde puedan establecerse realmente los lazos inmediatos de lealtad y asistencia (1). Los obreros que trabajan en la explotación que tiene una empresa en Sevilla no pueden formar una verdadera comunidad con los que trabajan en otra explotación que la misma empresa tiene en Barcelona, donde los problemas que se plantean en el mundo del trabajo pueden ser muy distintos. De otro lado, el que como elemento director forma parte de la comunidad ha de ser una persona que realmente participe en la vida de la misma. Si la empresa es una persona jurídica, o el empresario no puede intervenir directamente en la concreta actividad de la explotación, deberá ser designado jefe de ésta el que efectivamente lo sea desde un punto de vista técnico-económico.

Cuando se trata de reglamentar las cuestiones puramente económicas, el término empresa hay que tomarlo en un sentido económico jurídico. Este sentido tiene indudablemente la palabra cuando aparece en el número 6.º del artículo 18, que se ocupa de las funciones del Sindicato Nacional.

---

(1) Así ocurre en Alemania, en que la ley de Organización del Trabajo Nacional regula la *Betriebsgemeinschaft* (comunidad de explotación). De la organización económica, por el contrario, forman parte los *Unternehmer* y *Unternehmungen* (empresarios y empresas).

## CONSIDERACIÓN JURÍDICA DE LOS SINDICATOS.

Según la Ley, los Sindicatos Nacionales y los Sindicatos y Hermandades Locales gozan de la consideración de Corporación de Derecho público, figura que el Fuero del Trabajo ya había conferido al Sindicato vertical, introduciendo una nueva expresión en la técnica jurídica española (1).

El Código civil, en su artículo 35, distingue entre las personas jurídicas las Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones de interés público; mas el legislador, en la ley de Organización sindical, no emplea la expresión de Corporación o Corporación de interés público, sino la de Corporación de Derecho público, con una, al parecer, intención de novedad en la consideración jurídica de la nueva realidad social.

Parecen apreciarse en la denominación usada por la Ley resonancias de la técnica jurídica alemana, que, en el amplio y riguroso repertorio de entidades jurídicas sociales, distingue la *Körperschaft des Öffentlichen Rechtes* (2). No son partidarios ciertos auto-

(1) Los ensayos de organización laboral de 1926 y 1931 empleaban la expresión "Institución de Derecho público" (R. D. de 26 de noviembre de 1926, art. 5.º; Ley de Jurados mixtos de 27 de noviembre de 1931, art. 2.º).

(2) La doctrina corriente alemana señala como facultades propias de la Corporación de Derecho público las siguientes: normativa, de mando, correctiva, disciplinaria, con las nuevas modalidades de la jurisdicción de honor, e impositiva. La misma doctrina señala como característica de la Corporación de Derecho público la subordinación del Estado al Partido que se manifiesta en: 1.º El acto de su creación o reconocimiento. 2.º La delimitación de sus fines o esfera de competencia y la determinación de sus facultades y atribuciones. 3.º La intervención en la designación de sus autoridades o mandos. 4.º La fiscalización que se lleva a efecto por el Estado o por el Partido para cerciorarse de que cumplen sus fines y de su recta administración y que, a veces, no se limita a un mero control general político administrativo, sino que se extiende a la fiscalización financiera. Esta tutela políticoadministrativa puede ser de mera legalidad o afectar tam-

res (1) de aplicar el concepto de Corporación de Derecho público a las nuevas formaciones creadas por el nacional-socialismo, por estimar que aquel concepto está impregnado de resabios individualistas. Por el contrario, otros autores (2) ponen de relieve que dicho término ha sido muy usado por el legislador recientemente y que su matización individualista no es más que el torcimiento que sufrieron todos los conceptos jurídicos en una época de pensamiento jurídico liberal, sin que se trate de un concepto individualista por naturaleza. Indudablemente, como dice Hedemann (3), la expresión es confusa y ha sido aplicada para la calificación de las nuevas entidades con rapidez y sin mucha reflexión; mas es lo cierto que el nuevo estilo expeditivo del régimen no repara excesivamente en sutilezas de técnica jurídica (4).

---

bién a la oportunidad política, social y administrativa de los actos que realice la Corporación.

(1) JERUSALEM: *Der Staat*, 1935, págs. 206 y sigs.; MAUMZ: *Der Streit um die Körperschaft des Öffentlichen Rechtes*, D. V. B. L., 1936, página 1 y sigs.; HÖHM: *Der Individualistischer Staatsbegriff und die juristische Staatsperson*, 1934.

(2) HUBER: *Die Rechtmäßigkeit der D. A. F. Ein Beitrag zur Lehre von der Körperschaft des Öffentlichen Rechtes* Z. der A. K. F. D. R. (julio 1937, pág. 435).

(3) *Wirtschaftsrecht*; Berlín, 1939, pág. 126.

(4) Las Cámaras tiene en Alemania desde antiguo el carácter de Corporaciones de Derecho público; en algunos casos, a las nuevas organizaciones económicas (Grupos, Subgrupos, etc), se les ha concedido esa consideración, pero en general sólo tienen la de "rechtsfähige Vereine" (uniones con capacidad jurídica). Mas todos los autores están conformes en que no debe interpretarse esa designación en sentido privatista. Para Barth (obra citada, pág. 22), los grupos son Corporaciones comunales, públicas, de nuevo estilo nacionalsocialista; según Huber, aunque no se les haya otorgado formalmente, tienen el carácter de Corporación de Derecho público en razón de sus funciones. La naturaleza jurídica del Frente del Trabajo ha sido objeto de diversos estudios, dominando en general el criterio de considerarla "wie es im brausenden Leben steht" (tal como se

En España, los recelos sobre el carácter individualista del concepto de Corporación no pueden plantearse, pues siempre ha tenido un claro sentido público. De otra parte, la novedad de la expresión terminológica empleada por el legislador debe ser interpretada en el sentido de que otorga una mayor flexibilidad en el tratamiento jurídico de las nuevas entidades, que no entran en el molde estereotipado de las antiguas figuras, aunque debe servirse de las mismas para construir la suya propia, supliendo las naturales deficiencias de la regulación legal.

La ley Sindical de 6 de diciembre determina la capacidad de las entidades sindicales, estableciendo las facultades disciplinarias, impositivas, etc., que se examinan en otros lugares de este comentario. En el artículo 37 del Código civil se establece que la "capacidad civil de las Corporaciones se regulará por las leyes que las hayan reconocido o creado"; pero, aunque nada dice la Ley de 6 de febrero sobre capacidad civil de las Corporaciones sindicales, no puede menos de interpretarse que habiéndoseles concedido facultades tan amplias de carácter jurídico administrativo, gozan también de la capacidad civil para poseer, contraer obligaciones, adquirir a título oneroso o gratuito, enajenar, etc. En términos generales, pueden aplicarse a las Corporaciones sindicales los principios y las normas que constituyen el régimen jurídico de las Corporaciones territoriales en cuanto a derecho especial de los funcionarios, acción directa o de oficio, etc.

---

da en la vida movediza), sin aplicarle un esquema conceptual tradicional (HEDEMANN, obra citada, pág. 136).

Ha podido deducirse de este rápido comentario a la Ley de 6 de diciembre de 1940 su carácter esquemático y flexible, como se comenzaba diciendo. Necesita, y a ello alude dicha Ley, las disposiciones que la desarrollen y complementen. Pero está muy lejos el nuevo régimen español de profesar el fetichismo de la ley. El Derecho ha extendido, ciertamente, su dominio a esferas que antes le estaban sustraídas; pero no concedamos a la normación jurídica la importancia exagerada que, por diversas razones, le otorgaba la política liberal. El Derecho hoy no debe ser minucioso con técnica jusprivatista, agotador y total, como pretendía y tenía que ser el Derecho liberal, que iba enderezado a hombres por supuesto ignorantes e inanimados. El nuevo Derecho debe ser indicación y directriz para hombres que saben y quieren y están animados de un espíritu que es capaz de interpretar, de completar y de realizar. Lo importante es la inteligencia, la decisión y el espíritu de los hombres, y sólo en función de éstos tienen valor las normas jurídicas. En nuestro país han ocurrido demasiadas cosas serias para que no sepamos que lo que importa de verdad es el hombre. El hombre español, que tras el duro y hermoso aprendizaje de la comunidad de muerte, tiene un sentido profundo y activo de la comunidad de paz, y en ella, especialmente, de la comunidad de producción.

LUIS DíEZ DEL CORRAL.

El autor debe especial agradecimiento por la colaboración prestada en este trabajo a los Sres. Aragón, Burgos y Pérez Botija.

