

LA EXTENSIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS

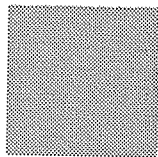
JOSE MARIA NASARRE SARMIENTO
PROFESOR DE LA ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Los sindicatos cuentan con un modelo muy completo de participación en las tareas públicas que puede servir de guía para articular la colaboración de los poderes públicos con otros diferentes grupos sociales organizados.

Palabras clave

organizaciones
participación
privilegios
representatividad
sindicatos
sociedad civil

La extensión del modelo de participación de los sindicatos



José María Nasarre Sarmiento

Cada vez son más los grupos sociales organizados que colaboran en el desarrollo de actividades que con anterioridad llevaban a término directa y exclusivamente los poderes públicos. El incremento de las parcelas gestionadas por las estas organizaciones puede conducir a una disminución de la burocratización estatal y debe producir un acercamiento de los ciudadanos a la toma de decisiones.

En la actualidad, de entre los diferentes grupos sociales organizados, son los sindicatos quienes cuentan con el modelo más completo de participación en funciones públicas. Se encuentran representados en diversos organismos de carácter laboral relacionados con el empleo, la seguridad social o la formación profesional, así como en otros organismos sectoriales a los que han llegado como representantes de la ciudadanía. Se integran en los consejos económicos y sociales y son parte en los grandes pactos o acuerdos nacionales. Ejercen labores educativas, bien de formación de sindicalistas, bien de capacitación profesional. Desempeñan funciones de tutela mediante la denuncia de la ilegalidad, el control de los contratos o la representación y defensa judiciales. Los «sindicatos de servicios» se han visto impulsados, incluso, hacia el desarrollo de actividades económicas ajenas tradicionalmente a la acción sindical.

Superada la etapa de contestación, las organizaciones de trabajadores promovieron una transformación económica y social basada en la aceptación de parcelas de responsabilidad, perfeccionando sus niveles técnicos hasta el punto de ofrecer

propuestas globales de perfiles complejos. La necesidad de contar con numerosos especialistas ha podido dar lugar a la llamada «especialización directiva», que aleja a los representantes de las tareas propias de su profesión y les lleva a perpetuarse en sus cargos, debido en parte a los propios conocimientos y habilidades que han adquirido. El control de esta corruptela no puede provenir sino de la democracia interna del sindicato.

En un marco internacional de participación, el artículo 7 de la Constitución Española de 1.978 asume el conflicto entre los intereses de los empresarios y los de los trabajadores y le asigna un papel creativo en el esquema constitucional. Quedan abiertos espacios de encuentro como la negociación colectiva o la participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos que afectan a la calidad de la vida y al bienestar general. El Tribunal Constitucional ha situado en el artículo 7 de la CE el principio de la «promoción del hecho sindical» que permite la fijación de diferencias entre las facultades de unos sindicatos llamados «más representativos» y las de los otros, con objeto de concentrar la afiliación en unas pocas organizaciones para combatir la atomización sindical.

De entre las diferentes fórmulas que permiten un crecimiento rápido de la afiliación sindical, la legislación española se inclina por la utilización de la figura del «sindicato más representativo», que se funda en la selección de determinados sindicatos para ostentar con carácter general la representación de los trabajadores. Cuantas más funciones desarrollen estos pocos grandes sindicatos, mayores ventajas encontrarán en ellos los trabajadores. La figura rompe el principio de igualdad, pues los privilegios se conceden a quienes rebasan la línea aleatoria que permite la atribución de «mayor representatividad».

Para preservar los derechos de los pequeños sindicatos, la O.I.T. ha entendido que la distinción entre unos y otros debe ceñirse a la representación en la negociación colectiva, los trámites de consulta con los Gobiernos y la designación de los delegados en organismos internacionales, sin que quepa extenderla a otros ámbitos. Los criterios que utilice cada Estado para trazar esa decisiva línea divisoria deben resultar, según la O.I.T., objetivos, carentes de parcialidad y abuso y respetuosos del contenido esencial de la libertad sindical.

Ante la complejidad de sistemas de selección como el francés, en el que la representatividad proviene de una combinación de

criterios acumulados tras innumerables decisiones jurisprudenciales, el legislador español ha optado por el criterio de la audiencia (la obtención del diez o quince por ciento de los representantes en las elecciones), criterio dotado de una innegable legitimidad democrática, objetivo e imparcial.

Los sindicatos más representativos a nivel estatal precisan la obtención del diez por ciento de los representantes. En el momento en que se discutió en el parlamento la Ley Orgánica de Libertad Sindical, 1.984, se conocía qué sindicatos obtendrían dicho porcentaje en las siguientes y sucesivas elecciones. El listón podía haberse colocado en el cinco o en el tres por ciento, pero con la vista puesta en el futuro se excluía a los sindicatos diferentes de Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras del acceso a importantes centros de información y poder.

Los sindicatos más representativos a nivel de comunidad autónoma, inexistentes en el derecho comparado, han de reunir no uno sino tres requisitos, pues la figura legal se adapta a las especificidades del sindicato vasco ELA-STV, al tiempo que impide que otros sindicatos organizados a nivel estatal, como USO o CNT, puedan alcanzar la condición de «más representativos» en el ámbito autonómico. De algún modo había de canalizarse la necesidad de reconocer la posición de preeminencia de un sindicato concreto en el País Vasco, aunque la comunidad autónoma no defina un ámbito propio de relaciones laborales y suponga caminar en dirección contraria a la tendencia clásica impulsora del internacionalismo.

Como medida de promoción suplementaria, se atribuye representatividad «por irradiación» a los entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical más representativa. Esta atribución da lugar a que sindicatos carentes de la implantación porcentual exigida en un ámbito geográfico y funcional, puedan ejercer las funciones de la mayor representatividad como si la tuvieran. Se trata de homogeneizar las relaciones laborales a través del apoyo a las grandes organizaciones, que de este modo estarán presentes en todas las reuniones negociadoras. Se produce, sin embargo, una arriesgada inversión del proceso lógico que debe caminar desde la representatividad real a la representatividad legal, y no a la inversa.

La legislación española va a dotar a los sindicatos que hayan rebasado el listón de la mayor representatividad de una serie de

competencias y funciones que exceden en mucho la proporcionalidad de los representantes obtenidos en las elecciones, puesto que la superación del porcentaje legalmente exigido supone el ser o no ser de los sindicatos.

Son variadas las funciones que les atribuye el artículo 6 de la LOLS. Nos centraremos en aquellas que confieren una relevancia especial a la participación de estos sindicatos en funciones públicas, sin que ello reste relevancia a aquellas otras referidas a privilegios en la negociación colectiva, en la cesión de inmuebles, en las soluciones arbitrales, o en la atribución de asignaciones económicas.

Los sindicatos más representativos asumen facultades en trámites de consulta e información que pueden referirse a medidas de fomento de empleo, fijación del salario mínimo interprofesional, ampliaciones o limitaciones de la jornada de trabajo, aplicación de los planes de reestructuración sectorial, regulación de las condiciones de trabajo en ausencia de convenio colectivo o control de la contratación, entre otras.

Los sindicatos más representativos participan en la gestión de organismos públicos de carácter laboral, normalmente mediante su presencia en consejos u órganos tripartitos en los niveles central y periférico. La presencia de los sindicatos tiene mayor repercusión cuando sus representantes intervienen en la fase preparatoria, de elaboración de los contenidos, y menos cuando intervienen en la fase de decisión, en la que se produce una consulta sobre un acuerdo previamente adoptado. Se hallan presentes, por ejemplo, en el Instituto Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Fondo de Garantía Salarial, el Instituto Social de la Marina o la Comisión Consultiva Nacional para la Negociación Colectiva.

Participan igualmente en la gestión de organismos públicos no laborales, en los que representan a la ciudadanía junto con otro tipo de organizaciones más directamente relacionadas con cada sector. Se integran, por ejemplo, en la Junta Superior de Precios, en el Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios, en el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, en el Consejo Escolar del Estado o en los Consejos Sociales de las Universidades.

La legislación laboral permite la negociación de grandes acuerdos interprofesionales al más alto nivel entre las cúpulas de las organizaciones patronales y sindicales más representativas.

Sin embargo, la participación de los sindicatos en la vida pública alcanza mayor importancia cuando se negocian acuerdos tripartitos, expresión de la llamada «concertación social». La incorporación del gobierno a las negociaciones permite abordar cualquier contenido y llegar al pacto sobre medidas fiscales, de reforma institucional o de política de empleo. El control y la gestión de estos pactos mediante comisiones mixtas, otorga instrumentos de poder suplementarios a los sindicatos más representativos.

Junto al debate circunstancial en negociaciones de alto nivel, se produce otro debate, éste permanente, en los llamados Consejos Económicos y Sociales, bien en el ámbito estatal, bien en los consejos que bajo diversas denominaciones articulan el diálogo social en diferentes comunidades autónomas. Aunque sus resoluciones no levanten demasiadas expectativas, sí contribuyen a difundir públicamente las distintas posiciones de los diversos grupos sociales, pues se trata de «órganos permanentes de encuentro».

Nos hallamos, por tanto, ante un sistema variado y complejo de participación de las organizaciones de trabajadores en asuntos públicos. Sin embargo, los riesgos se han dejado notar. Bajo el sistema legal de mayor representatividad puede hallar cobijo el desmantelamiento del pluralismo sindical. Los sindicatos más representativos han reclamado paulatinamente la exclusiva representación de los intereses de los trabajadores y han colaborado en el ensombrecimiento de los restantes sindicatos para alejarlos de los beneficios económicos o institucionales que con criterios más proporcionales que el del listón porcentual (arriba sí y abajo no) hubiesen podido corresponderles.

El criterio de la mayor representatividad que fue concebido como un complemento de capacidad para determinados sindicatos más relevantes, se ha erigido en el criterio legal por excelencia, sustituyendo al de la representación, que ha pasado a ser la excepción. El Tribunal Constitucional ha debido extraer del concepto de mayor representatividad las Comisiones de Elecciones Sindicales al estimar que la presencia exclusiva en ellas de los sindicatos más representativos no garantizaba los derechos inherentes a los intereses generales de los trabajadores. También la Comisión Consultiva creada por la Ley de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado ha sido extraída con similares argumentos.

Las últimas reformas legales no han aportado otra innovación de importancia que la de ampliar el período electoral de tres a

quince meses para evitar la mala imagen causada por un clima de enfrentamiento muy fuerte al centrarse la pugna electoral en un corto número de días.

En los primeros párrafos se aventuraba, tal vez con ligereza, que sería deseable un incremento de la participación de las diferentes organizaciones sociales en funciones públicas y que la participación de los sindicatos constituía un modelo. Y efectivamente, este modelo de participación tan experimentado puede ser tomado como guía para facilitar cauces a la participación de organizaciones medioambientales, de consumidores y usuarios, culturales, deportivas, benéficas, de vecinos, de padres, de profesores, de estudiantes, etc. No deben olvidarse, sin embargo, los tramos en los que el camino es de regreso.

Las prerrogativas suplementarias atribuidas a las organizaciones de mayor relevancia para consolidar un sistema eficaz de participación, se convierten paulatinamente en exorbitantes al tratar éstas de asumir en exclusiva la defensa de los intereses generales de la población representada, tras haberse constituido en únicos interlocutores válidos ante los poderes públicos.

En aras de la diversidad, es preciso reconocer el punto en el que debe comenzar a frenarse la tendencia centralizadora, inicialmente oportuna, con objeto de evitar que se pongan en peligro el principio de igualdad, la libertad y el pluralismo.

Bibliografía

- BAILOS GRAU, A.: *Derecho del trabajo, modelo para armar*, Ed. Trotta, Madrid, 1991.
- BOCKEL, A.: *La Participation des Syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat*, R. Pichon et R. Durand- Auzias, Paris, 1.965.
- BURDEAU, G.: *La democracia*, Ed. Ariel, Barcelona, 1.980.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R.: *La representatividad de los sindicatos en el modelo laboral español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1.990.
- ESCUDERO RODRIGUEZ, R.: «El Consejo Económico y Social: un órgano de incierto futuro». *Relaciones Laborales*, nº 17, 1.991.
- FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: «Designación de los sindicatos presentes en la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales; igualdad y promoción, un debate que continúa», *Civitas, Revista de Derecho del Trabajo*, nº 49, 1.991.
- GARCIA MURCIA, J.: *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*, M.T.S.S., Madrid, 1.987.

- MARTINET, G.: *Siete sindicalismos*, M.T.S.S., 1.991.
- NAVARRO NIETO, F.: «La representatividad por irradiación en la jurisprudencia», *Relaciones Laborales*, nº 7, 1.992.
- OJEDA AVILES, A.: «La representatividad sindical como excepción», *Relaciones Laborales*, nº 7, 1.992.
- RODRIGUEZ PIÑERO, M.: «Autonomía individual, negociación colectiva y libertad sindical», *Relaciones Laborales*, nº 15, 1.993.
- RODRIGUEZ SAÑUDO GUTIERREZ, F.: «La representatividad sindical», publicado en *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Ed Tecnos, Madrid, 1.986.
- VERDIER, J.M.: *Syndicats et Droit Syndical*, Ed. Dalloz, Paris, 1.987.