

ESTUDIOS

DECLARACION XIII DEL FUERO DEL TRABAJO Y LEY SINDICAL

I. FILOSOFÍA DEL ESTADO Y FILOSOFÍA DEL SINDICALISMO

I.1. Política y Derecho sindical

Ha venido a decir Hartmann que la política no es otra cosa que la traducción en normas de las aspiraciones y necesidades humanas de justicia. En realidad, acaso ninguna afirmación más precisa para contemplar el tema que tan generosamente se me ha confiado por el director del Instituto de Estudios Políticos, Luis Legaz Lacambra. Efecto, Declaración XIII del Fuero del Trabajo y ley Sindical, están en la singladura de la *política del Estado* y *política del sindicalismo*, pero una exacta contemplación —o al menos la pretendida por mí— ha de verse ambientada por una *filosofía del Estado* y una *filosofía del sindicalismo*, que serán pauta y valor para las traducciones en normas, para su cristalización en *Derecho*.

En nuestro caso, las aspiraciones y necesidades se sitúan en el lado más noblemente político: la convivencia nacional. Por mi parte, en *Continuidad política y convivencia* (1), hay muestra de una preocupación por el substrato iusfilosófico y político del pensamiento sobre el que se cierne el Estado español, e incluso se contiene en dicha obra un trabajo sobre axiología del texto legal de la unificación (2), impensadamente premonitor de las grandes líneas de reforma política que la Ley Orgánica del Estado iba a implicar (3).

(1) Premio Nacional de Literatura «Francisco Franco», Madrid, 1.ª edición 1962; 2.ª, 1970. En esta última incluyó el trabajo *El fenómeno sindical de nuestro tiempo*, lección en la Universidad de Santiago, 1964.

(2) *Axiología política de la unificación*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1964 (luego incorporado a la 2.ª edición de *Continuidad política y convivencia*).

(3) Sobre *El sindicalismo en la L. O. E.*, «Estudios de Sociología y Derecho sin-

El maestro Legaz Lacambra, filósofo de nuestro sindicalismo (4), ha querido confiarme este trabajo, cuyo tema está también en mis propias tareas iusfilosóficas, y ante la cual he de ofrecer las ventajas —y las responsabilidades— de una experiencia sindical cualificada, ya que, ciertamente, desde los Servicios Jurídicos Sindicales se me ha dado, durante cerca de nueve años, la oportunidad de medir y de engarzar constantes *aspiraciones y necesidades* de justicia a través de la *norma*.

Conviene recordar, sin embargo, que la ley Sindical arranca de *algo más* que de una modificación parcial del Fuero del Trabajo (5). Acaso sea esta una característica muy singular del proceso de perfección del esquema sindical (6).

dical», Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1966, pág. 102. Sobre el mismo tema dictamos una lección en el Colegio Mayor «Calasanz», enero 1967.

(4) No me refiero sólo a su clásica obra *Pensamiento económico y social del nacionalsindicalismo* (en «Estudios de Doctrina Jurídica y Social», Barcelona, 1940), *Introducción a la teoría del Estado Nacional Sindicalista*, Barcelona, 1940, sino a dos importantes trabajos posteriores menos citados de LEGAZ, *Sindicalismo y Estado*, Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1964, págs. 15 y sigs., y, sobre todo, *Comentario fisiológico-jurídico a la Declaración XIII*, ídem, 1969, págs. 11 y sigs., estudio clave para entender, desde el plano iusfilosófico, las innovaciones —y la problemática consiguiente— de la Declaración XIII. También LAÍN ENTRALGO: *Los valores morales del nacional-sindicalismo*, Madrid, 1941.

(5) Unas notas breves sobre el Fuero del Trabajo de 1938: En 1936 JUAN ZARAGUETA publica en Sevilla un artículo titulado *El Fuero del Trabajo*. Fue sancionado por Decreto de 9 de marzo de 1938 y formulado por el Consejo Nacional de F. E. T. y de las J. O. N. S. sobre una ponencia del Gobierno. PAYNE, en «Falange», *A History of Spanish Fascism-Stanford*, 1962, informa de las circunstancias de su redacción. Sin duda pesó el pensamiento joseantoniano, también el social cristiano, de la mano de MARTÍN ARTAJO, como experto. En prólogo a la segunda edición de *Continuidad...* hemos referido aspectos de la relación con la *Quadragesimo Anno*.

Sigue siendo fuente documental básica la obra de SERRANO Y SERRANO: *El Fuero del Trabajo*, «Doctrina y Comentario», Valladolid, 1939, anterior, por tanto, a la ley Sindical. Menos conocido y citado es el trabajo del mismo profesor, *El Fuero del Trabajo y el Sindicalismo*, Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1966. Cfr. número monográfico de «Revista de Trabajo», dedicado al *Fuero del Trabajo*, con aportación de FERNÁNDEZ MIRANDA, BAYÓN, ALONSO GARCÍA, SÁNCHEZ AGESTA, R. PIÑEIRO, FEDERICO RODRÍGUEZ, BORRAJO, MONTOYA, SUÁREZ GONZÁLEZ, entre otros. Al final (pág. 309) figura una completa bibliografía (Madrid, 1966). Por mi parte, puede verse la bibliografía que aporto en *Justicia y Derecho en la Comunidad del Trabajo*, Madrid, 1972, referido a trabajos de LAÍN ENTRALGO, PRIETO CASTRO, J. IZQUIERDO, AREILZA, etc.

(6) FERNÁNDEZ CARVAJAL, en *La Constitución española*, Madrid, 1969, págs. 154 y siguientes, se ha referido muy expresivamente a la teoría y realidad del sindicalismo; a que operó el principio de «heterogeneidad en los fines» de que hablaba WUNDT; a que como se produce de hecho una evolución progresiva que prepara el camino hacia

1.2. *Desarrollo del sindicalismo mismo*

Es verdad que también la Ley Orgánica del Estado ha tenido un proceso gestor, dentro de lo que se ha llamado «Constitución abierta», que empalpa con tareas del Consejo Nacional, a partir de 1956, llegando a hablarse de proyectos de Arrese (7), proyectos Garrigues o doctrina de López Rodó (8). Pero en materia sindical, como muy bien ha señalado Fernández-Carvajal (9), «la doctrina nacionalsindicalista de Falange Española (que) propugnaba hondas transformaciones económicas y sociales», ha venido teniendo, desde 1943, un proceso irreversible en el marco de la legalidad constitucional al amparo del carácter «político» —no administrativo— de la que se denominó ley de Bases de la Organización Sindical de 1940, que le permitía un juego y desarrollo constante sin el encorsetamiento de lo típicamente reglamentario. Cuando la Ley Orgánica del Estado se promulga, la faz del sindicalismo español no puede poner semblante asustadizo, porque así mismo, ha tenido un proceso y *desarrollo interior*.

Hay una incidencia fundamental: la cualificación autónoma, la personificación *sui generis* de la Organización Sindical, que esté en el Estado sin confundirse con él, que esté en la Empresa sin confundirse con ella (10).

1.3. *Proceso constitucional del sindicalismo*

Por esto, es importante subrayar que así como en el Fuero del Trabajo de 1938 se hablaba de una *Organización Nacional-Sindicalista del Estado*, lo que llevaba a Serrano y Serrano a preocuparse por el automatismo de la integra-

una ley Sindical. (La glosa de FERNÁNDEZ CARVAJAL está hecha con anterioridad a la ley Sindical y tras el Congreso de Tarragona.)

(7) ARRESE: *Obras Seleccionadas. Treinta años de política*, tomo I, libro 8.º, «Hacia una meta institucional», pág. 1059 y sigs., Madrid, 1966.

(8) LÓPEZ RODÓ: *Política y desarrollo*, 3.ª edición, Madrid, 1971, especialmente «Preparación de la L. O. E.», págs. 63 y sigs.

(9) *La Constitución*, ob. cit., pág. 154. Antes, JOSÉ MARÍA VILA en *Del gremio al nacional-sindicalismo*, Barcelona, 1940, había querido señalar las peculiaridades del sistema sindical que nace a partir del Fuero.

(10) Por eso, los fenómenos afectantes al Estado pueden no coincidir con los que gravitan sobre el sindicalismo. Cfr. FRAGA IRIBARNE: *La crisis del Estado*, Madrid, 1955, páginas 267 y 179. Del mismo autor, *El sindicalismo como fuerza política*, en «R. E. P.», 1961.

Y sobre la posición en la Empresa merece destacar el vol II, «Ponencias y Comunicaciones», *III Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1970, tomo I, *La Empresa*, donde tantas implicaciones se muestran con lo sindical.

ción (11); y posteriormente en la ley de Unidad sindical se hablaba de *Delegación Nacional de F. E. T. y de las J. O. N. S.*, es decir, situándola a nivel del *Movimiento*, en la Ley Orgánica del Estado de 1967 se produce el alumbramiento y la purificación constitucional del sindicalismo con el nombre nítido de «Organización Sindical». Y justamente por esa misma nitidez, y al propio tiempo, redacción escueta: «1. *Los españoles, en cuanto participen en el trabajo y en la producción, constituyen la Organización Sindical*», los expertos y juristas, y luego los parlamentarios habían de afanarse pronto por discurrir y descubrir la verdadera naturaleza de esa «Organización Sindical», porque ni es el Estado el que se «organiza sindicalmente a sí mismo» (1938), ni es «*delegación funcional o de servicio del Movimiento*» (12).

Pero lo importante es recordar que se mantiene en la Declaración XIII del Fuero el principio formal de que los esquemas y normas sindicales no comienzan o terminan en la regulación o régimen jurídico estricto de una ley Sindical. Es decir, hay un techo y *marco de legalidad que no se agota en la ley Sindical*. Con esto, no se hace sino seguir una línea que se inicia tímidamente en las Constituciones de la postguerra —Alemania y, sobre todo, Italia—, que consiste en la contemplación de los fenómenos sindicales aflorando a la superficie de la comunidad política, con asiento en la *Constitución misma*, y no como aceptación de un hecho, de una fuerza social que se presente más o menos natural en la negociación colectiva, en el conflicto, en la convención, por no decir en la calle o en las barricadas.

Si se comprende esto bien, la hermenéutica de la ley Sindical, a la vista de la nueva Declaración XIII, se hará más comprensiva. Es por esto por lo que conviene analizar brevemente algunas incidencias constitucionales más amplias (13).

(11) En *El Fuero*, ob. cit. En la pág. 358 hay un comentario, plenamente actual, sobre la incorporación por «ministerio de la ley» y participación voluntaria.

(12) Dos buenas fuentes para comprender este fenómeno de la legalidad sindical son las obras, en dos tomos, *Normativa sindical española*, de PALACIOS, Soria, 1967, y *Lecciones de Derecho sindical*, Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1968. Por nuestra parte, el *marco jurídico sindical* con anterioridad a la L. O. E. está recogido en *El Sindicato como institución jurídica*, idem, 1966, págs. 83 y sigs.

(13) En realidad el tema se plantea siempre al hablar en los Tratados Generales de Derecho del Trabajo de las Organizaciones Profesionales, cuando se analizan sus fuentes. Así, GIOVANNI ROBERTI, en *La Legislazione del Lavoro*, Padova, 1968, páginas 59 y sigs., punto 29: «La Costituzione: A) Fonte della caratterizzazione della legislazione del lavoro in senso professionale». También FERRUCCIO PERGOLESI en *Diritto Sindicale*, Padova, 1961, págs. 39-49, al hablar de concepto y fuentes, con expresiva mención al tema referido a la Constitución Italiana de 1949.

2. LEY ORGÁNICA DEL ESTADO Y SINDICALISMO

Insistimos en que la Declaración XIII no es una pieza aislada, como fuente constitucional única orientadora de la legalidad sindical, aunque sí sea la *concreción* específica y la más directa. Pero hay incidencias que contornan y que hacen más profunda y completa la propia Declaración, anotemos algunas:

2.1. *La configuración del Estado*

La Ley Orgánica del Estado, que atenaza —por decirlo así— y sistematiza el proceso de las bases constitucionales, aporta al Estado mismo nuevos resortes a los fundamentos y esencias, sean *Principios* o sean *Declaraciones*.

Por referirnos sólo al título 1, *El Estado nacional*, ya su mismo adjetivo «nacional» pudiera de entrada aclarar que un esquema sindical que nace *dentro del Estado*, sin confundirse con él, es «sindicalismo nacional», se le adjetive o no así en normas positivas; y que «*el Estado español* (art. 1.º), como *suprema institución en la comunidad nacional*» está en el vértice de una serie de participaciones *comunitarias intermedias*, entre las cuales estará la «comunidad sindical», tal como indirectamente reaparece esta idea en el punto 4 de la Declaración XIII: «Los Sindicatos son el cauce de los intereses profesionales y económicos para el cumplimiento de los fines de *comunidad nacional*, y tienen la representación de aquéllos».

Los principios «*de unidad de poder y coordinación de funciones*» (artículo 2.º, II); «*la defensa de la unidad entre los hombres y las tierras... el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; la promoción de un orden social justo...*» (art. 3.º); la promoción de «*vida política en régimen de ordenada concurrencia de criterios*» (art. 4.º), constituyen presupuestos iniciales y puntos de arranque progresivos para el desarrollo de la legalidad sindical. Son, al tiempo, motor y volante, precisamente para configurar al *poder sindical* dentro del *poder del Estado*, modelarlo, responsabilizarlo, no enfrentarlo.

Muchas de las deliberaciones parlamentarias de la ley Sindical, están teñidas —se citen o no— de esos principios del Estado nacional, buscando las *opciones* auténticas, maximalistas o minimalistas, que la norma a crear trataba de encontrar.

2.2. El propio Fuero del Trabajo

Si la Declaración XIII no puede desengancharse de la contemplación de todo el marco constitucional, sea el del Estado, sea el de los *Españoles* (Fuero de 1945), sea de los *Principios* del Movimiento, con mayor razón nos cabe anotar aquí que igualmente no puede soslayarse la incidencia de la contemplación del Fuero del Trabajo en su *totalidad*, ya que la Declaración XIII no era la única modificada.

Anotemos para la historia, que en 1965, años antes a la Ley Orgánica del Estado, se había formado una comisión de trabajo en el Instituto de Estudios Políticos con vistas, precisamente, a una nueva redacción del Fuero del Trabajo. Allí trabajamos Fueyo, Herrero Tejedor, Fagoaga, Marín Pérez, Gutiérrez Durán, Gómez de Aranda, Asís Garrote y algunos más. Chozas Bermúdez y yo estábamos por la Organización Sindical. Se iba ya a una *actualización* del Fuero, casi mejor que un segundo Fuero del Trabajo, para recoger toda la experiencia y limar expresiones verbales inactuales. No cabe aquí hacer una glosa de aquellos trabajos, o su cotejo con las modificaciones limitadas del Fuero del Trabajo, que era también una de las opciones. Lo que importa es señalar cómo ya existía esta preocupación actualizadora, y acaso, al menos dentro de aquella comisión de trabajo, en cierto modo, ambiciosa (14).

Conviene, sin embargo, distinguir dos tipos de incidencias del Fuero ante la Declaración XIII:

2.2.1. *La exposición de motivos*.—La exposición de motivos del Fuero del Trabajo se mantiene en sus esencias «sustantivas», manteniendo parecido tono creador, positivo, ardiente, y aun poético. También la motivación arranca de la «renovación de la tradición católica (15) de justicia social y de sentido humano en la tarea no de *devolver*, sino de *garantizar* a los españoles la *patria*, el *pan* y la *justicia*» (párrafo primero).

(14) Se trataba de buscar las posibilidades de una actualización y a la vez mejor sistematización del Fuero, bien con el nombre de *II Fuero del Trabajo*, bien con el de *Ley Fundamental del Trabajo*. Partiendo de unos conceptos fundamentales, se contemplaban las relaciones ético-políticas en el trabajo; las económicas; las económico-sociales; la Organización Sindical; la Promoción Social; la Jurisdicción laboral. *La Carta Social Europea* no andaba muy lejos como orientadora, así como los esquemas de la Comisión Tercera del Consejo Nacional sobre «Política Social del Movimiento».

(15) La fidelidad a la redacción del comienzo del Fuero de 1938 se hace literal y completa a pesar de la modificación que por L. O. E. habría de sufrir el artículo 6.º del Fuero de los Españoles sobre «protección por el Estado de la libertad religiosa».

Lo que se elimina son las adjetivaciones intercaladas, del «Estado como instrumento totalitario» y «el Estado sindicalista como reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista». La Declaración XIII hablará, como dijimos, de una *Organización Sindical*, sin otros adjetivos. Y toda la filosofía de la exposición de motivos de la ley Sindical se moverá en este antecedente, como así se reconoce expresamente: «*al dar nueva redacción a la exposición de motivos... del Fuero del Trabajo, base y origen del actual ordenamiento sindical español se abría de modo inmediato el proceso de elaboración de una nueva ley Sindical*».

Esta es la incidencia más destacada, porque el resto de los párrafos mantiene su esencia, porque aunque han desaparecido las notas sobre «el aire militar, constructivo y gravemente religioso», persiste expresivamente la configuración del trabajo como «*aristocracia adelantada*», y una aptitud de los trabajadores como «*irrevocablemente unidos en el sacrificio y la esperanza*».

2.2.2. *En otras Declaraciones.*—Como he subrayado en otro lugar (16), el sindicalismo no tiene su exclusivo entronque con la Declaración XIII, si bien en ésta se hace básica de la *estructura interna y su organización*. La posición sindical, incluso la legal, se entiende además dentro de una filosofía y concepción del *trabajo*, la *propiedad*, la *Empresa*, la *producción*, la *economía*, la *justicia social*, etc., que laten en otras Declaraciones.

De ahí que tenga interés anotar cómo el resto de las Declaraciones, en esos *aspectos* de filosofía del trabajo, la propiedad, o la economía, no han tenido alteración sustancial, incluso no modificando un ápice la VII, referente a la Magistratura del Trabajo, con la problemática sobre la unidad jurisdiccional que se proclama en el título V de la Ley Orgánica del Estado: «*La Justicia*».

En realidad, los puntos 3 y 4, que en las respectivas Declaraciones II y III quedan modificados, no sufren alteración sustancial, sino de pura redacción. Algo más interés tiene el nuevo punto 3 de la VIII, donde se sustituye la responsabilidad de la dirección o jefe de la Empresa «*ante el Estado*» por «*ante el bien común de la economía nacional*».

Desde el punto de vista sindical, más relieve tiene la nueva redacción de los puntos 2 y 5 de la XI. En el primero —«*los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben de manera grave la producción o atenten contra ella, serán sancionados con arreglo a las leyes*»—, elimina la naturaleza de

(16) *Filosofía de los Derechos económico-sociales. Homenaje al profesor Puigdoller*, «Anuario de Filosofía del Derecho», 1967. También SANTOS BRIZ: *El Derecho económico-concepto*, «Información Jurídica», diciembre 1971.

delitos de lesa patria dados los conflictos, dificultad que ya se puso en evidencia al reformarse el artículo 222 del Código penal (17), con anterioridad a la Ley Orgánica del Estado. En realidad, es de este punto 2 de la XI donde arrancará toda una nueva *teoría* y norma del conflicto de trabajo, e incluso la *posición* sindical ante aquél. Esta referencia en la XI al tema del conflicto del trabajo, explica, incluso por razones de hermenéutica jurídica, que la contemplación normativa de aquél no se haya hecho en la ley Sindical, sino que ésta se haya limitado, en los artículos 19-d) y 27-8, a señalar las bases y principios de la posición que habrá de tener la Organización Sindical en el conflicto (18), contemplación del problema que ha de desarrollarse en una ley especial.

Y en cuanto al punto 5 de la XI, aunque modifica levemente su redacción, ratifica las facultades del «Estado, por sí, o a través de los Sindicatos, para impedir toda competencia desleal».

2.2.3. *Otras incidencias de la Ley Orgánica del Estado.*—Quedaría incompleto este análisis de los previos supuestos constitucionales que inciden en la Declaración XIII, y de ésta, a su vez, en la ley Sindical, si no hiciéramos breve referencia, no exhaustiva, a algunos de aquellos no incardinados en el propio Fuero.

En primer lugar, las que apuntan a la *representación extrasindical*, es decir, las que abren el cauce sindical, y como consecuencia de él, a las participaciones públicas, como poder sindical que no se queda o se encierra en sí mismo.

2.2.3.1. *En las Corporaciones locales.*—Por de pronto, está el artículo 46-II de la Ley Orgánica del Estado, en que las Corporaciones municipales y provinciales se presentan más cualificadamente que antes como órganos de *representación* y gestión, a través de los cauces del artículo 10 del Fuero de los Españoles, entre los cuales está el sindical. Se mantiene, y se refuerza, pues, constitucionalmente, el juego de la representación sindical, ya señalado en leyes especiales (19).

(17) Cfr. not. *Sociología y Derecho en los conflictos económico-sociales*, «Revista Colegio de Abogados, Madrid, febrero 1966, págs. 33 y sigs. También GARCÍA ABELLÁN: *Derecho de conflictos de trabajo*, Madrid, 1969.

(18) Es, por otro lado, un tema general, abordado en el tomo I del *Tratado de Sociología*, dirigido por GURVITCH, Buenos Aires, 1962, *Sociología del sindicalismo, de la autogestión obrera y de los conflictos de trabajo*, págs. 533 y sigs.

(19) Nos referimos a las leyes de Administración local y a la de 1963, que estableció la representación sindical en las Diputaciones. Cfr. BRUGAROLA: *Familia, Municipio y Sindicato*, Madrid, 1963, págs. 284 y sigs.

Y de otro lado, el punto d) 2.2.3.2. del artículo 2-1 de la ley de Cortes de 1942, que hablaba de «representantes de los *Sindicatos Nacionales*», queda modificado no ya sólo en cuanto al número de ellos, sino en cuanto a que son «representantes de la Organización Sindical».

2.2.3.2. *En el Consejo Nacional*.—En el artículo 22 c) del título IV de la Ley Orgánica del Estado, se establece, por vez primera, la participación orgánica de cuatro consejeros «elegidos entre sus miembros por los procuradores en Cortes representantes de la Organización Sindical», dejando de ser miembros natos el delegado nacional o secretario general de la Organización Sindical.

Estos aspectos son importantes porque quedarán recogidos, como veremos (20) en diversas formas en la ley Sindical, sin que tal representación sindical emane exclusivamente, ni casi fundamentalmente, de la Declaración XIII.

2.2.3.3. *Control jurisdiccional*.—Otro capítulo de incidencias significativas de la Ley Orgánica del Estado se encuentra en el título V —*La Justicia*—. Porque la función jurisdiccional, dentro de su unidad, corresponderá a los Tribunales de Justicia (21). En realidad, cuando en las conclusiones del Congreso de Tarragona se establecían, efectivamente, unas normas de garantías de derechos sindicales en la órbita intersindical, pero con exclusión de la revisión contencioso-administrativa (22), se estaba erosionando este criterio constitucional. De aquí que los Servicios Jurídicos Sindicales, antes y después comenzaran a pergeñar la necesidad de una modalidad específica de revisión jurisdiccional, para que el «*acto sindical*» no se encontrara en mejor situación de inatacabilidad que el del *acto administrativo* (23) en general, y

(20) GARCÍA RAMAL al presentar el proyecto de ley en las Cortes abundó en estos puntos; «Autonomía», «Participación», «Libertad de actuación», «Sindicatos y Gobierno». Su pensamiento ha de completarse con su *Discurso en el Primer aniversario de la Ley Sindical*, Madrid, febrero 1972.

(21) El tema de la unidad jurisdiccional se presenta tras la L. O. E. como el último eslabón de un Estado Social de Derecho. Basta con citar, ANTONIO M.^a DE ORIOL Y URQUIJO: *El Plan de reforma de la Justicia y su Estado actual*, Madrid, 1968; RUIZ JARABO Y BAQUERO: *La Administración de Justicia en la Sociedad Española de nuestro tiempo*, Madrid, 1971, y MARTÍNEZ CALCERRADA: *Independencia del poder judicial*, Madrid, 1970. ORIOL Y URQUIJO: *El Centenario de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 y la reforma de la Justicia*, Madrid, 1970.

(22) Punto 4-X: «La impugnación o revisión de los actos y acuerdos sindicales queda expresamente excluida de la jurisdicción contencioso-administrativa» (por falta de tiempo no hubo discusión sobre este punto).

(23) BAQUERO OLIVER se había referido ya a esta preocupación en *El régimen jurídico administrativo de la Organización Sindical Española*, «Revista de Administración Pública», núm. 52, Madrid, 1967, págs. 25-57.

para que los sindicatos pudieran tener —como la propia Organización Sindical— las garantías de los Tribunales de Justicia mismos. Esa cualificación, no confundible con la jurisdicción laboral ni la contencioso-administrativa, había de figurar tímidamente en el proyecto de ley Sindical, y formulada con mayor rigor en el actual texto, bajo la rúbrica de lo contencioso-sindical (24).

3. DECLARACIÓN XIII Y LEY SINDICAL

Una vez analizados aquellos presupuestos constitucionales que *además* de la Declaración XIII, incidirán en la ley Sindical, y antes de entrar en la más estricta hermenéutica jurídica de una y otra, examinemos en este apartado el impacto de la Declaración en el plano institucional, y en el plano de la *legalidad*, para ver finalmente la *opción* histórica de carácter positivo a que responde la ley Sindical.

3.1: *Autonomía institucional*

La convulsión más fuerte que sufre la Declaración XIII con respecto a lo sindical, es el enmarcaje de la Organización Sindical con sello *institucional autónomo*.

Lo que era Organización Nacional Sindicalista *del Estado* (1938), u Organización Nacional Sindicalista de F. E. T. y de las J. O. N. S. (art. 1.º, ley de Unidad sindical de 26 de enero de 1940), pasa a ser *Organización Sindical*.

La dirección jerárquica por militantes de F. E. T. y de las J. O. N. S. (punto 4 del Fuero de 1938, y art. 19 de la ley de Bases de 6 de diciembre de 1940) se tornó en dirección de *base representativa*. Muy expresivamente, el ministro de Relaciones Sindicales, señor García Ramal, lo pudo decir en su presentación a las Cortes del proyecto: «*el principio de autonomía institucional y funcional con facultad normativa aleja toda sospecha de dependencia no solamente del Gobierno, sino de otras instituciones*». El mejor síntoma, o expresión sociológica o psicológica de ello, fue el proceso gestor del Congreso de Tarragona (25), convocatoria aglutinante, significativa sensación de

(24) Cfr. art. 55, y Disposición transitoria tercera, que atribuye la competencia a la Sala VI, hasta tanto no esté regulado, como Sección especial, dentro de la que sería Sala IV, Contenciosa, prevista en el anteproyecto de ley Orgánica de la Justicia.

(25) Como documentación, cfr. *Congreso Sindical*, IV Pleno, Tarragona, 1968, Madrid, 1969. También, GARRIDO FALLA: *Aspectos constitucionales de la Ley Sindical* (Lección Primer aniversario Ley Sindical), Madrid, febrero 1972.

madurez y de autonomía, con visos de carta magna que el sindicalismo esperaba darse, en esencia, como protagonista, como criterios propios base de su ley Sindical.

Sólo comprendiendo que la Declaración XIII por sí misma no era todo el marco fundamental del sindicalismo, puede interpretarse bien esa ausencia de amarras, de concreciones, o de tipificación con que empieza el punto genérico 1: «*los españoles, en cuanto participan en el trabajo y en la producción, constituyen la Organización Sindical*».

3.2. Posibilidad de un nuevo Derecho sindical

El Derecho sindical positivo, que arrancando de la Declaración XIII (1938) va a cristalizar en normas positivas, pocas de rango legal (26) y la mayoría de rango inferior, a través de la *sui generis*, facultad normativa del ministro secretario general del Movimiento, se integran normas cualificadamente *políticas*, es decir, formalmente emanadas de una Delegación política del Movimiento. En la bisagra Estado-Movimiento, el sindicalismo se va abriendo con soltura, dinamismo y creación. Pero sólo hay Derecho sindical *hacia dentro*, es decir, en las estructuras representativas que nacen —*Secciones sociales o económicas*—, o en circulares sobre medios, presupuestos o personal, algunas como la famosa 239, sobre agrupación con fondos propios extraordinariamente útiles y pragmáticas.

De esta manera, lenta pero incansablemente, se va abriendo la faz del sindicalismo hasta casi hacerla inconocible a los ojos de los textos de 1940. Pero propiamente no se puede hablar de Derecho sindical, sino, a lo sumo, de *Derecho político sindical* (27).

¿Cómo llegar a ese Derecho sindical? No estará de más que recordemos aquí la síntesis de una entrañable preocupación iusfilosófica.

El Derecho sindical, planteado científicamente, puede contemplarse, en principio, bajo dos aspectos: Derecho sindical en su relación y clasificación con las demás ciencias humano-sociales (28); y Derecho sindical como con-

(26) La Disposición derogatoria sólo cita, por no haber más, la ley de Unidad de 26 de enero de 1940; la ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940; la ley sobre Clasificación de Sindicatos de 23 de junio de 1941, y la ley de Unidad Sindical Agraria de 2 de septiembre de 1941.

(27) Seguimos, para este punto, n. t., *El Derecho Sindical: Participación e Instituciones*, «Anuario de Filosofía del Derecho», XIV, Madrid, 1969.

(28) Cfr. GARCÍA ABELLÁN: *Introducción al Derecho sindical*, Madrid, 1961, con la biografía por él citadas. En su día esta referencia bibliográfica habrá de completarse

junto de normas positivas y concretas que integran un sistema jurídico-sindical (29).

A nuestro modo de ver, para que se pueda llegar a una mayor madurez y *autonomía formal del Derecho sindical*, sería preciso, junto a una especie de purificación del fenómeno sindical, que en lo sindical se contemplaran y se desarrollaran dos contenidos temáticos, que son, por su peculiaridad, los que la darían al propio Derecho sindical.

Me refiero, en primer lugar, a la atención que el Derecho sindical debe prestar a lo que podríamos denominar régimen jurídico-sindical de participación. Se trata de dar un paso adelante con respecto al mero derecho de asociación sindical, su régimen y sus efectos. El asociacionismo sindical, a diferencia de otros, tiene un sentido finalista (30) y no puramente instrumental. Una vez que el trabajo, como actividad humana, ha pasado al plano de su consideración —como lo entiende Battaglia— como medio de articulación no sólo moral, o sólo económica, sino socio-política, el conjunto de las normas que instrumente tal articulación socio-política en la convivencia de la Empresa, de la sociedad y del Estado, permitiría cualificar más precisamente el Derecho sindical de lo que es mero Derecho del trabajo o Derecho administrativo laboral.

De esta manera, el Derecho sindical recogería en su seno, cualificadamente, los últimos presupuestos de una *filosofía jurídica de la comunidad*, ya apuntada por Verdross, y que tanto relieve está adquiriendo en el pensamiento jurídico cristiano. De otro lado, tendría la orientación ya apuntada en Radbruch, cuando hace concreción de la doctrina de la «naturaleza de la cosa» en el Derecho social, como derecho no meramente protector o tutelar, sino negociador y mediador, con una transmutación esencial de las relaciones laborales. Por último, tal Derecho sindical, como régimen jurídico de participación, permitiría ensamblarlo y relacionarlo con las *normas programáticas* y constitucionales que ya recogen lo sindical, y que delegan a un ordenamiento jurídico concreto —leyes sindicales— su manifestación en normas jurídicas (31).

con el trabajo de G. ABELLÁN sobre *Comentario y hermenéutica de la ley Sindical*, Premio «4 de abril», Servicios Jurídicos Sindicales, 1971.

(29) Cfr. CABANELLAS: *Derecho sindical y corporativo*, Buenos Aires, 1959, luego en versión *Introducción al Derecho del trabajo*, 2 vols., Buenos Aires, 1970.

(30) Cfr. FITCH: *Función social del sindicalismo*, Buenos Aires, 1964; PEDRO LAMATA: *Sindicalismo de participación*, Buenos Aires, 1967; PHILIP: *La democracia industrial*, Madrid, 1965.

(31) Cfr. HIRSCH-WEBER: *Los Sindicatos en la política*, Madrid, 1963. También, FUEYO ALVAREZ: *Derecho político y orden constitucional*, Madrid, 1964.

Es aquí, en el terreno de las instituciones específicas que habrían de integrar el Derecho sindical, donde mayor riqueza alcanzaría su contenido: analizar la *representación sindical*, como supuesto diferenciado de la mera representación asociativa, o política, o vecinal; contemplar la *negociación* laboral sindical en la otra cara de lo que de norma económico-social tienen las leyes de convenios; estudiar el *conflicto* de trabajo como *conflicto de intereses sui generis*; analizar las bases sustanciales del *asociacionismo sindical* en lo que tiene de profesional y a al vez con el sector o rama, o en lo que supone de raíz solidaria, comunitaria o cooperativa; el tema de la *disciplina sindical*, como régimen de libertades y de responsabilidades sindicales; la cuestión inédita, aun científicamente, de la jurisdicción sindical propia, hoy llamados Tribunales de amparo, etc.

Cuando tengamos, pues, un Derecho sindical, trazado esencialmente sobre *relaciones jurídicas* de participación; y a la vez lo contemplemos como un *Derecho de instituciones sindicales*, es cuando realmente se podrá hablar, más aproximadamente, de un Derecho sindical, cualificado, moderadamente autónomo, científicamente aceptable.

Naturalmente, esos dos grandes capítulos nos llevarían también a la meditación sobre temas consiguientes y aparentemente accesorios, como sería el valor de la práctica y el uso o *costumbre sindical*; el orden *judicial extrasindical*; la *instrumentación de los medios, obras y servicios*; las características de ciertos *patrimonios adscritos a fines sindicales*, la *personalidad de las entidades sindicales* y, en todo caso, un nuevo planteamiento hecho con rigor, de sus *relaciones con el Derecho del trabajo*, por un lado, y el Derecho político.

Y a la vez aparecerían de una manera más inédita dos campos de relaciones científicas, que hoy quedan embebidos y anulados por el ensamblaje científico-laboral de lo sindical: me refiero a la contemplación dentro de tal Derecho sindical de los aspectos sociológicos (32), es decir, la *sociología jurídica sindical*, de un lado, y de otro, la contemplación más directa y propia de la filosofía jurídica de lo *comunitario sindical*.

Pues bien, es la Declaración XIII, ciertamente, la que posibilita ese *Derecho sindical nuevo*, en síntesis un *Derecho sindical*.

En realidad, hay un triple peldaño:

Ley Sindical, que es, en gran parte, *ley Básica* de la Organización Sindical; *ley de Organizaciones profesionales* y *ley de Régimen jurídico-sindical*.

(32) Cfr. *Sociología del sindicalismo*, Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1965, con trabajos de LIZCANO, VIÑAS MEY, GÓMEZ DE ARANDA, monseñor ALTABELLA, EXCURDIA (S. J.): *El sindicalismo político*, Madrid, 1966.

En segundo lugar, ley con su desarrollo también básico por Decreto —en algunos casos necesariamente conjunto con otros Ministerios— de los preceptos que implican ejercicio de derechos básicos, garantías, recursos, acción en la Empresa, etc. (33).

Y en tercer lugar está la fuente de las normas estatutarias, en donde, ciertamente, ha de contemplarse la autonomía de los entes sindicales, como normas e incluso usos que nos darán el auténtico juego de las libertades y derechos sindicales partiendo del *Estatuto-base del Sindicato*, y los respectivos de las *Uniones de Trabajadores y Técnicos*, y de *Empresarios*, y dentro de ellos los de *Asociaciones, Agrupaciones, Federaciones* y aun *Colegios Profesionales*.

Pero lo que nos interesa aquí era apuntar la posibilidad y exigencias de un *nuevo Derecho sindical*. Como *instituciones* organizadas, y como esquemas de *participación*.

3.3. Opciones históricas del desarrollo normativo

La modificación que sufre la exposición de motivos del Fuero del Trabajo y la nueva redacción de la Declaración XIII hacían exigible un nuevo texto legal.

En realidad, la propia jurisprudencia del Tribunal, al interpretar progresivamente distintos artículos de la ley de 1940, especialmente el 13 —naturaleza del jefe del Sindicato—, así como los presupuestos tácticos del desenvolvimiento y dinámica sindical —elecciones, convenios, actuación parlamentaria, etc.—, habían preparado y *autoexigido* una nueva regulación del régimen jurídico-sindical. A raíz del Decreto de 28 de junio de 1965 sobre personalidad jurídica de la Delegación Nacional de Sindicatos, y con ocasión además de los 25 años de las leyes de 1940 tuvimos ocasión (34) de anticipar la necesidad jurídica, al margen de la necesidad política de una reforma importan-

(33) Hasta la fecha se han dictado los Decretos sobre el Derecho de reunión. Normas próximas serán las que regulen el ejercicio de la acción sindical en la Empresa, artículo 12, L. S.; de las organizaciones profesionales (desarrollo de los artículos 13 a 23); Bases Estatutarias de los Sindicatos Nacionales (arts. 24-30); normas sobre personal sindical; sobre su régimen económico administrativo; sobre reestructuración de servicios, etc. En julio y en diciembre de 1971 la Comisión Permanente del Congreso Sindical ha redactado unas directrices que constituyen la base y criteriología para el desarrollo normativo concreto de la ley Sindical, supuesto que la dinámica sindical no hacía aconsejable un Reglamento General para la Aplicación de la Ley Sindical.

(34) En *Estudios...*, ob. cit., vol. II, pág. 224.

te de la normativa sindical. En 1965 nace, en el mundo sindical, y en nosotros mismos, bajo los criterios de los tres primeros *Congresos Sindicales*, unos aires de reforma (35).

La Ley Orgánica del Estado cierra y a la vez consume ese cúmulo de exigencias y ambientaciones y la necesidad de una nueva ley Sindical se presenta como necesidad constitucional. ¿Qué opciones podía ofrecer la Declaración XIII?

3.3.1. *Modificación parcial de las leyes de 1940.*—Esta era una opción que acaso en la etapa de Solís Ruiz latió en no pocos momentos —antes de la Ley Orgánica del Estado— de su gestión. La verdad es que cara al año 2000 las leyes del 40 no eran «presentables», pero había en ellas un rigor jurídico, lo suficiente como para construir sobre ellas, en los límites de la legalidad, todo un desarrollo sindical. Esta modificación parcial de carácter pragmático, pudo hacerse con anterioridad a la Ley Orgánica del Estado, aunque el punto clave de una Organización Sindical, en la bisagra Estado-Movimiento, no podía resolverse suficientemente sin una reforma constitucional.

Por otra parte, las modificaciones parciales hacen mantener la fecha de las leyes, y psicológicamente, interior o exteriormente, aun modificada la ley, seguía pesando la ley y año 1940.

Por último, el impacto de la Ley Orgánica del Estado en otras materias —religiosa, representación familiar, Administración local, Movimiento, justicia, ejército, etc.— produjo, en general, un desarrollo legal de «nueva planta».

Es, por esto, por lo que consultados algunos dirigentes y expertos, tras la Ley Orgánica del Estado, la idea de ir a una *nueva ley*, y no a una modificación parcial, es predominante.

3.3.2. *Ley de Principios o ley de Bases.*—Cabía otra opción: desarrollar la Declaración XIII en una ley de Principios o ley Fundamental del sindicalismo o ley de Bases, en parecida forma como se iniciaron algunas reformas importantes —Administración local, Seguridad Social, reforma fiscal, etc.—. Posiblemente, fijados esos principios, el desarrollo posterior normativo se adaptaría más fácil a la dinámica sindical, tan cambiante como lo es en sí, y también las estructuras socioeconómicas de la Empresa y del trabajo.

Pero políticamente, y por la urgencia de algunas cuestiones, podría haberse pensado que era una forma de dilatar el problema.

(35) Cfr. IGLESIAS SELGAS: *Los Sindicatos en España*, Madrid, 1966. El mismo autor, tras la L. O. E. había de hacer referencia a los esquemas sindicales, en dos obras de porte político: *La vida española a la democracia*, Madrid, 1968, y *Un régimen social moderno*, Madrid, 1969.

3.3.3. *Ley de Régimen jurídico-sindical.*—En las semanas inmediatas a la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, se inician en la Organización Sindical unos trabajos con vistas a llegar a un texto articulado, no muy amplio, que viniera a ser como un *texto articulado* del régimen jurídico-sindical, es decir, *Principios y bases legales* del ejercicio de derechos y deberes sindicales.

En aquellos trabajos dirigidos por Chozas Bermúdez, y al menos en la parte más estrictamente jurídica en que colaboré, predominaba la idea de construir un *orden jurídico sindical nuevo*, partiendo de la configuración, también nueva, de la Organización Sindical, sin insistir demasiado en las organizaciones profesionales, regulación que habría de hacerse de manera más minuciosa con posterioridad y previa consulta en la base representativa (Iglesia) (36).

No sé si el texto articulado proyectado se culminó, pero lo cierto es que no pudo ver la luz en las Cortes en los meses escasos que quedaban de la legislatura que se terminaba en noviembre de 1967, etapa recargada de otros muchos proyectos: Libertad religiosa, Orgánica del Movimiento, Representación familiar, Reglamento de las Cortes, Contrafuero, etc.

3.3.4. *Criterios político-jurídicos sobre el poder sindical.*—No habiendo sido posible —por tiempo y otras circunstancias— cumplir el mandato de reforma que en materia sindical implicaba la Declaración XIII, dentro de la VIII Legislatura, las preocupaciones sindicales giran en torno a la idea de la búsqueda de unos criterios sindicales de amplia base. Renovada la legislatura, los seis primeros meses de 1968 se trabaja en una encuesta que, en todo caso, permite despertar consensos o contraindicaciones no «jerarquizados», expresión del talento de un sindicalismo que suelta amarras y lastre formal, con aire y sensación de su madurez, abierto a la luz de las propias —hasta entonces y nunca tan argumentalmente expuestas— orientaciones de la Iglesia, así como a las observaciones de la O. I. T.

En general, las Conclusiones de Tarragona (37), y singularmente los de

(36) Sobre la *Encuesta-Informe*, así como otros antecedentes, véase el número monográfico 17 de *Estudios sindicales y cooperativos*, enero-marzo 1971, dedicado a la Ley Sindical, con trabajos de SÁNCHEZ CREUS, GÓMEZ DE ARANDA, PÉREZ BOTIJA, BAYOD, GARCÍA CARRERO y JOSÉ MARÍA ZARAGOZA. Antes BAYOD, también se había referido a ello en *Sindicatos, unidad y libertad*, Madrid, 1970.

(37) El número 7-8 de *Estudios Sindicales y Cooperativos*, Madrid, 1969, se dedicó al «IV Congreso Sindical Español», con trabajos de MUÑOZ ALONSO, CASTRO VILLACANAS, MARTÍN CABALLERO, SOCIAS, ARROYO, JUAN LÓPEZ, LAMATA, CHOZAS, EDUARDO NAVARRO, IGLESIAS SELGAS, UCELAY, HUERTA, LIZCAÑO, SÁNCHEZ CREUS, LÓPEZ MEDELA, ZAPICO y VELARDE.

batés apremiantes, mostraron, sobre todo, la preocupación por la *unidad*, y por la función del *ejercicio del poder sindical*. Quizá por eso mismo ya no se insistió demasiado en la parte de su régimen jurídico, y había, en cambio, prevención sobre el despliegue de las asociaciones en el seno de los sindicatos.

3.3.5. *Proyecto de ley Sindical*.—El proyecto de ley Sindical que se aprueba en el Consejo de Ministros de septiembre de 1968, viene a ser —en el orden técnico y en el orden político— una fórmula equilibrada y ecléctica ante el desarrollo de la Declaración XIII.

Los aspectos básicos o de principios se regulan con minuciosidad, como pautas del desarrollo normativo posterior. Y la cualificación como *régimen jurídico sui generis*, supera el criterio de no revisión jurisdiccional que marcó Tarragona. Con el sometimiento a la legalidad de los actos y acuerdos sindicales, se trata de configurar el *poder sindical* como *poder jurídico*, no plenamente autóctono o soberano, marcando, por ejemplo, las pautas en materia de negociación colectiva o de conflicto, pero no regulando los convenios, ni los conflictos. Quedaba la figura de la suprema dirección del sindicalismo, tema crucial, ciertamente, porque implicaba una clara opción no ya de la ley, sino del despliegue posterior del sindicalismo (38).

3.3.6. *Ley Sindical de 1970*.—La opción que cristaliza en norma es en la ley Sindical de 17 de febrero de 1971. El proyecto había originado muchas enmiendas; seguía en pie una criteriología religiosa e internacional que incidía ambientalmente; y se habían incorporado a la ponencia un tratadista sindical, Iglesias Selgas (39), y un destacado jurista, Herrero Tejedor (40). Estos y otros muchos factores nos hace presentar la ley Sindical de 1971, ya que no como de nueva planta —con respecto al proyecto, se entiende—, como una norma que trata de superar posiciones encontradas, y abordar el gran tema de la configuración de la Organización Sindical, que la Declaración XIII había dejado tan abiertamente anunciada.

(38) En un trabajo de este tipo no cabe hacer lugar para los aspectos políticos, a veces extrasindicales, del tema. En *Justicia y Derecho en la Comunidad del Trabajo*, Madrid, 1972, hacemos alguna anotación previa.

(39) Aparte de los trabajos citados, la obra de CARLOS IGLESIAS: *Comentarios a la ley Sindical*, Madrid, 1971, es documento para conocer el proceso final de la ley Sindical.

(40) Quizá el único trabajo de HERRERO TEJEDOR sobre Derecho sindical sea *La naturaleza de la Organización Sindical Española en el Derecho positivo vigente*, Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid, 1966, dentro del volumen *El Sindicato como institución...*, ob. cit.

A mi modo de ver, tres son los puntos opcionales con respecto a la Declaración XIII, que se concretan (41).

3.3.6.1. *Normas de las organizaciones profesionales.*—Este tema se sitúa a la cabeza de las preocupaciones y de las transformaciones del proyecto. Ya que la ley Sindical no pudiera ser ya sólo ley de las Organizaciones profesionales, o ley de Asociaciones sindicales, al menos se quería resaltar, inmediatamente a los principios, las preocupaciones de que lo básico, sea el despliegue de los entes sindicales propiamente dicho (42).

3.3.6.2. *Régimen jurídico concreto.*—Un mayor rigor jurídico —en momentos excesivamente detallados— se pone en todo lo que es ejercicio de derechos y deberes. Lo contencioso sindical pone en relación la Declaración XIII con el título V —«La Justicia»— de la Ley Orgánica del Estado. El *acto sindical*, ni estrictamente político ni estrictamente administrativo, podrá, en adelante, ser definido en su *propia naturaleza*. Los Tribunales de Justicia serán, en última instancia, los veladores de la legalidad sindical. Libertad, representatividad y responsabilidad, de carácter concreto y no meramente formal, serán pautas que marcará la experiencia y dinámica sindical (43).

3.3.6.3. *Control de legalidad y cauce Estado-sindicalismo, participación: la figura del ministro de Relaciones Sindicales.*—La Declaración XIII se quedó —acaso deliberadamente— parca en detalles de *dirección* y de *organización*. Al detalle del punto 4 del Fuero de 1938 —es un ejemplo—, sobre que *«las jerarquías del Sindicato recaerían necesariamente en militantes de F. E. T. y de las J. O. N. S.»*, no sucede un nuevo punto en que se insinuara algún criterio sobre la *dirección* de la Organización Sindical. Ni siquiera de alguna manera la gran experiencia del *Congreso Sindical* o de los *Consejos de Trabajadores y Empresarios*, queda apuntada en el Fuero. La certera afirmación de García Ramal, al defender el proyecto de que la *«dirección del sindicalismo es colegiada»*, es una opción que la ley Sindical hace, de entre las varias que la misma Declaración XIII, por su silencio, permitirían.

La figura del ministro de Relaciones Sindicales, realmente singular en el ordenamiento jurídico español —aparte de analogías de orden pragmático—

(41) Una crítica, en la que se tocarán estos puntos, a la ley Sindical, está en el trabajo de VICTORINO ORTEGA: *Nueva ley Sindical (Análisis de las diversas actitudes ante el proyecto de ley)*, «Revista de Fomento Social», núm. 101, marzo 1971.

(42) El tema, por lo demás, es general. Buena prueba de esta preocupación es la obra de BAENA DEL ALCÁZAR: *Los Colegios profesionales en España*, Madrid, 1968, en cuya introducción (pág. 31) hay un punto 2 titulado «La alternativa colegiación versus sindicación».

(43) En *Filosofía de lo contencioso sindical* (pen. publ.), abordamos el tema con mayor amplitud.

político—, no se la comprenderá si no es —como advertimos al principio— por las incidencias que sobre la Declaración XIII tienen o guardan otras normas constitucionales; si no se comprende el papel del control de la legalidad hacia dentro; si no se valora que el cauce *Estado-Movimiento* (organización)-*sindicalismo* implica una relación, pero no un enfrentamiento entre Estado-sindicalismo; si no se le ve como primer velador de la autonomía y la representatividad; si no se piensa en la concreción participante del sindicalismo ante el poder ejecutivo. La idea de la *comunicabilidad* del ministro de Relaciones Sindicales, latió ya en el primer artículo de la ley de Unidad sindical de 1940, y su poder, poder sindical, ha de moverse en el plano preciso del propio ordenamiento jurídico, y de la base colegiada de los propios órganos de gobierno; cuya base *representativa* —en el Comité ejecutivo, en la Comisión permanente del Congreso, en las Juntas económico-administrativas, etcétera— se acrecientan.

En el lenguaje de nuestros clásicos sería esta figura —artículo 34 y otros de la ley Sindical— una *norma paccionada*, como paccionada había de ser cualquiera otras de las opciones posibles, de las muchas y difíciles fórmulas alumbradas al respecto. Y haciendo todos un acto de humildad habríamos de preguntarnos quién tenía la lámpara maravillosa. Lo que importa es *salvar los riesgos de la Administración*, y resguardar las *bases representativas y colegiadas*, que han de hacerse plenas, en el marco de los objetivos económicos, sociales y profesionales. Y esto dependerá del propio despliegue sindical, y de los hombres que se sientan serenamente responsables del sindicalismo nacional. Pensar que la Declaración XIII iba a situar a la Organización Sindical como planta de invernadero, carente de vientos políticos, o de intereses extrasindicales, o contrapuestos al bien común nacional, o hacer de la Organización Sindical una pieza de museo, o un muestreo de laboratorio, era no comprender los aires de la Declaración XIII, ante una opción que de haberla hecho ya en el Fuero del Trabajo, impediría por nuevas normas, una actualización dinámica, experimentalmente en el fenómeno sindical, como fenómeno de nuestro tiempo (44).

En definitiva, la figura del ministro de Relaciones Sindicales, comprendida sobre la base de la representatividad y colegiación, y la revisión jurisdiccional, es una *opción concreta* y delimitada, en el marco de la norma constitucional.

(44) Este aire «revolucionario», creador fue subrayado por SUÁREZ GONZÁLEZ, en su comentario *El sindicalismo vertical y el Fuero del Trabajo*, «Revista del Trabajo», número 2, junio 1963, págs. 235 y sigs. También, GARCÍA RAMAL en *Discurso en la Constitución del Consejo Sindical de Madrid*, 19 de abril de 1972.

4. HERMENÉUTICA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN XIII

El despliegue de la Declaración XIII en la ley Sindical, como concreción de una norma constitucional, permite, a nuestro modo de ver, una serie de consideraciones sistemáticas, ya que no se trata aquí de una glosa de los preceptos positivos de la ley.

4.1. Puntos de la Declaración no modificados

Como es sabido, por la Ley Orgánica del Estado se da nueva redacción a los puntos 1 al 6 de la Declaración. Al no decirse nada sobre el 7, 8 y 9, se pudo entender por algunos —incluso por algún tratadista de Derecho político— que la nueva Declaración XIII sólo contenía seis puntos, y que quedaban fuera los tres últimos. Naturalmente, no podía prosperar tal interpretación, cualquiera que fuese la intención del legislador.

Los puntos sobrevivientes son de dos clases:

4.1.1. *Funciones sindicales (Desarrollo y concreción del punto 5 y del 6).*—Establecimiento por la Organización Sindical de oficinas de colocación (punto 7) y suministro al Estado de estadísticas de la producción (punto 8). Están, pues, en el ensamblaje de la colaboración y relación *Administración-Sindicatos*, prevista en el Fuero de 1938, y luego claramente formulada en los artículos 27 y 33, especialmente.

4.1.2. *Unidad sindical.*—El punto 9, que sobrevive, es fundamental: «La ley de Sindicación determinará la forma de incorporar a la nueva organización las actuales asociaciones económicas y profesionales». Por su sola redacción (1938) acaso pueda sospecharse que era de los que si no en esencia, sí formalmente podían haberse retocado, porque la «nueva organización» es la que contemplaba el Fuero primitivo; ahora la idea hay que sostenerla como expresión de que la ley Sindical o su desarrollo dé solución al tema de la unidad sindical. Con lo que el punto 9 completa el punto 1 del propio Fuero.

De ambos puntos, por tanto, se infiere, a nuestro modo de ver, los principios de unidad sindical que tienen expresión en la ley en los artículos 4.º, 5.º, 6.º y 7.º, y disposición adicional cuarta (45).

(45) La Orden de la Presidencia del Gobierno de 1971 crea una Comisión Inter-

E incluso, justamente por dicho punto 9, la tesis de algunos de que la organización cooperativa debiera discurrir fuera del cauce sindical, pierde su fundamento, aunque en la ley Sindical, más en el texto aprobado que en el de la ponencia, apenas haya referencia a la organización cooperativa (46).

4.2. *Naturaleza de la Organización Sindical*

Como hemos dichos anteriormente, que en el punto 1 de la Declaración XIII, la *Organización Sindical* aparece de una manera nítida, escueta, aparentemente neutra, no adjetivada. No es órgano *delegacional*, o de *servicio*, ni es *instrumento* del Estado. Tanto en el Congreso de Tarragona, como en el proyecto y, en definitiva, en la ley, los esfuerzos se dirigen a señalar su naturaleza, su *raíz institucional*.

El orden jurídico institucional (47) es algo que pertenece en el pensamiento jurídico cristiano al orden de los *principios* y de los *finés*. Son «ideas que se realizan permanentemente en forma de Empresa», como *tarea participante de la persona en la comunidad* (48).

El punto 2 del artículo 1.º de la ley Sindical —en realidad, todo el título primero— responde a esta idea: «*La Organización Sindical, como parte del orden institucional de las leyes Fundamentales*», y como una tarea, una misión: «*contribuir a la transformación y desarrollo del sistema nacional y la justicia social*».

ministerial para la integración o incorporación de asociaciones profesionales o económicas. Para estas últimas el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 23 de marzo de 1972 (B. O. del E., 86), constituye norma de procedimiento.

(46) La ley de cooperación de 1942 no figura entre las disposiciones derogadas, y aunque expresamente tampoco lo está entre las que habrían de considerarse vigentes, la propia reforma reciente del Reglamento de la ley de Cooperación reafirma la idea nuestra del texto principal. La problemática jurídica de la cooperación, e incluso un anteproyecto de un nuevo régimen jurídico, siempre conectado con la Organización Sindical fue tratada en los siguientes estudios: *Sindicalismo y Cooperación*, 1965; *Jornadas de Cooperación* (Estudios), 1965; *Jornadas de Cooperación* (Ponencias), 1965; *Estudios Jurídicos de Cooperación*, 1965, Edit. Servicios Jurídicos Sindicales, Madrid.

(47) Aparte de la obra citada, *El Sindicato como institución...* (varios autores), cfr., n. t., *El orden institucional sindical (Homenaje al profesor Castán Tobeñas)*, Pamplona, 1968.

(48) El tema se enlaza con la cuestión de los *Cuerpos intermedios*, como así tituló CREUZET una de sus obras, Madrid, 1964; al igual que ELÍAS DE TEJADA, VALLÉ DE GOYTISOLO, entre otros, nosotros en *La familia célula de sociedades intermedias*, Madrid, 1957, aparte de otros trabajos.

Junto a esta *misión*, los *fines*: *representación, participación, libre y justa convivencia*.

No contento el legislador con esta formulación del artículo 1.º —el cual reproduce en el párrafo primero el también punto 1 de la Declaración XIII—; en el artículo 4.º se formulan los principios orientadores y básicos del sindicalismo, que contribuyen a perfeccionar el *tipo institucional* de la Organización Sindical: *unidad, generalidad, representatividad, autonomía institucional con facultad normativa, asociación, participación, libertad* (49).

Sin embargo, el legislador, junto a esta preocupación por la Organización Sindical en su *conjunto*, parece deseoso de evitar un entendimiento monolítico de la misma, y de ahí que ya intercale entre el artículo 1.º —*misión*— y 4.º —*principios*—, los artículos 2.º y 3.º, sobre «constitución de la Organización Sindical». Hay que saltar al título cuarto para volvernos a encontrar la Organización Sindical, definida ya más expresivamente: «*naturaleza institucional y carácter representativo, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotada de facultades, competencias, órganos y medios necesarios para realizar sus funciones*» (artículo 32).

En línea directa con este precepto estará todo el título V, «Del régimen jurídico-sindical», como ordenamiento jurídico formal, de carácter general, sobre actos y acuerdos, garantías y recursos (arts. 43 y siguientes). Dentro de él va a destacar el artículo 51, pieza clave para las *garantías laborales y las intersindicales*; y el 54 y 57 sobre los Tribunales Sindicales de Amparo, como *órganos «purificadores»* de actos y acuerdos sindicales, de naturaleza arbitral. El artículo 58 es el punto de arranque de lo *contencioso-sindical*.

Como este ente institucional, tan complejo y ambicioso, no puede quedar —como ninguna otra institución— colgada del vacío, en su vértice colegiado —presidencia del Congreso y del Comité ejecutivo sindical— y en la instrumentación y verificación de objetivos extrasindicales, es decir, los que se *comunican* o vierten a la Administración, especialmente (art. 33, tareas sindicales), la figura del *ministro de Relaciones Sindicales* completa formalmente el diseño institucional de la Organización Sindical (art. 34). Tal ministro —*sin cartera*— tiene las funciones que el punto 2 de ese artículo 34 le atribuye, más los que emanan del *control de legalidad* en otros preceptos.

(49) CATALÁ RUIZ entre nosotros había tratado este tema monográficamente, en *Libertad sindical. El tema de la unidad*, Madrid, 1964. También, SPYROPOULOS: *La liberté syndicale*, París, 1957, y GIUSEPPE PERA: *Il sindacalismo nella Pubblica Amministrazione*, Milán, 1960.

4.3. Constitución de la Organización Sindical

El punto 2 de la Declaración XIII nos da más definida la «constitución», es decir, el *consentimiento material* de la Organización Sindical: «*un orden de Sindicatos industriales, agrarios y de servicios, por ramas de actividades a escala territorial y nacional que comprenda a todos los factores de la producción*».

Al legislador del Fuero, pues, se le advierte como preocupado por clarificar, en seguida, que la Organización Sindical no es institución monolítica, sino «constitutiva» de entes sindicales por ramas y actividades. Y parecida preocupación se señala en el legislador de la ley Sindical, ya que ha querido situar la «constitución» de la Organización Sindical —es orientación del texto aprobado, mejor que del proyecto— en los artículos 2.º y 3.º, intercalados entre el 1.º y el 4.º, precisamente para que ya en las *disposiciones generales*, y aun dentro de los *Principios*, se señale el *contenido material* de esa Organización Sindical: *Sindicatos, Organizaciones profesionales, Organos de composición* (estructuración según su naturaleza) y, por último, *servicios* (50).

Ahora bien, en la «constitución» de la Organización Sindical, entran los elementos *personales*, que son los «*españoles*», en cuanto participan en la producción y en el trabajo» (punto 1, Declaración XIII), auténticos protagonistas del sindicalismo.

La ley Sindical, justamente entre las *disposiciones generales* (título primero) y las *Organizaciones profesionales* (título segundo), sitúa el capítulo II —título primero—, sobre la *sindicación*: empresarios, técnicos y trabajadores, con el ámbito y extensión de integración, bien de carácter *subjetivo* —autónomos, artesanos, socios, cooperativos, etc.— bien de carácter *objetivo* con relación laboral, en desempleo, de Empresas públicas, del Estado o Corporaciones, etc.

Los artículos 5.º a 11 fijarán los *derechos y deberes* de los sindicatos y condiciones de su ejercicio, sobre el principio de igualdades de *responsabilidad* y de su misma *garantía*.

Algunos de estos derechos se verán después plasmados en preceptos de la ley Sindical, bien al determinarse los *órganos de gobierno*, bien al precisarse

(50) Al corregir galeras se publica la Orden de 24 de marzo de 1972, (*Boletín de la Organización* del 28 de marzo de 1972, y luego en el B. O. del E. núm. 92), por la que se sanciona por el ministro de Relaciones Sindicales el acuerdo del Congreso Sindical sobre la reestructuración de los Servicios Centrales Sindicales.

el régimen económico-administrativo, bien al apuntarse el régimen de *garantías*, o composición de los Tribunales Sindicales de Amparo, en los cuales entran en paridad empresarios y trabajadores, con los vocales letrados.

4.4. *Despliegue asociativo*

Con una visión sistemática muy precisa, el punto 3 cualifica de manera formal los *Sindicatos*, como entes «constitutivos» de la Organización Sindical. Lo hace de dos formas:

Por un lado, fijando y precisando su condición de «corporaciones de *Derecho público*», de base *representativa* y con plena personalidad y capacidad, *naturaleza jurídica* que ya estaba en el mismo punto 3 del Fuero de 1938.

Y en segundo lugar —y es la gran novedad—, establece un principio sustancial de *asociacionismo sindical*, dentro de los Sindicatos: «de empresarios, técnicos y trabajadores». Y en «*la forma que legalmente se determine*».

Esta línea última es la que da pie para entender la ley Sindical como ley algo más que de régimen jurídico, es decir, como *ley de Organizaciones y Asociaciones profesionales*.

Este tema de las «asociaciones», tanto en su número como en su ámbito, dada la redacción del punto 3, ha dado lugar a numerosas interpretaciones, y hasta orientaciones. Algunos entendieron que la palabra asociación estaba pensada en la idea de «agrupación», y que el Fuero pretendía dar consistencia constitucional a las *Secciones Sociales y Económicas*, hoy Uniones. Incluso en las Conclusiones de Tarragona esta idea sobresale sobre otras, si bien a la *trinidad de asociaciones* —de empresarios, técnicos y trabajadores— propuesta por la ponencia del Congreso, se iba a cerrar más en la línea de asociaciones de empresarios, y de trabajadores y técnicos.

Este punto del asociacionismo sindical era el caballo de batalla, objeto además de muchas enmiendas parlamentarias.

Se complicaba el tema con la sobrevivencia o no de las Secciones, luego denominadas *Uniones*, tema por algunos calificado de anticonstitucional al no referirse a ellos el punto 3, desconociendo, sin embargo, que la *obligatoriedad* de sindicación, impuesta además por la naturaleza corporativa del Sindicato —término que en el Derecho sindical comparado se reserva para lo que son organizaciones profesionales— podía crear una zona de nadie, entre la *asociación-voluntaria*, y el Sindicato-obligatorio.

La cuestión era *opcional*, y el texto aprobado es una fórmula progresiva, a la vez que prudente, entre la *unidad* y el *pluralismo*. Prueba de esta preocupación es que antepone en el título segundo el tema de las «Organizaciones

profesionales» (*asociaciones y uniones sindicales*) al de los Sindicatos; e incluso como muestra de la riqueza y pluralismo sindical, publica un capítulo III con «De los colegios profesionales», figuras sindicales como posibilidad legal muy discutida en el anterior Fuero, puesto que incluso carecieron de una regulación mínima general (51).

Aunque la ley Sindical ha definido (arts. 13 a 22) la *naturaleza, objeto y fines* de estos entes asociativos, como síntesis de una normativa general o ley de asociaciones sindicales, su desarrollo ha de tener dos tipos de instrumentación:

De un lado, unas *normas* más detalladas de tales organizaciones profesionales, que para algunos puede incluso estar basada en principios generales del asociacionismo establecido en otras leyes Fundamentales (52).

Y de otro lado, su articulación *estatutaria* en el seno de los propios estatutos de las *uniones* y de los Sindicatos. Será como un entramado y una *articulación orgánica*, respetando siempre el techo funcional en que la Declaración XIII las sitúa:

- a) Como *defensa* de intereses peculiares concretos.
- b) Como *medio de participación intersindical*, libre y representativa.
- c) Como idéntica *participación* —a través de los Sindicatos— en las *tareas comunitarias* de la vida política, económica y social.

La base representativa de los Sindicatos, por tanto, se instrumenta a través de las *organizaciones profesionales*, y, al propio tiempo, se completa con los *Consejos de Trabajadores y Técnicos y de Empresarios* (art. 23), y luego con el *Congreso Sindical* y el *Comité ejecutivo* (arts. 35 a 40). Las exigencias de estos órganos colegiados y representativos, no mencionados en la Declaración XIII, se funda en aquella triple articulación funcional, y, al propio tiempo, en la instrumentación formal, externa de la institución Organización Sindical.

(51) Cfr. *Colegios profesionales sindicales*, Servicios Jurídicos Sindicales, 1.ª edición, Madrid, enero 1964; 2.ª edición, diciembre 1964.

(52) Así se ha dado con el Decreto de 1971 regulador del Derecho de reunión, en materia singular, partiendo, además, de la ley Sindical del artículo 16 del Fuero de los Españoles.

4.5. Funciones de los Sindicatos

Los puntos 4, 5 y 6 de la Declaración XIII sitúan a los Sindicatos como sujetos activos de una serie de *funciones* en planos distintos y coherentes:

a) Cauce de *intereses profesionales* y económicos para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional, ostentando la representación de aquéllos (punto 4, Declaración XIII).

Este punto 4, tiene su desarrollo en la ley Sindical, 1.º, 2.º y artículos 4.º, 24 y 33.

b) *Colaboración* en el estudio de los problemas de producción con propuesta de soluciones, e intervención en la reglamentación, vigilancia y cumplimiento de las condiciones de trabajo (punto 5, Declaración XIII).

En la ley Sindical corresponderá a esta tarea los artículos 19 y 27, especialmente puntos 6 a 9.

Habrá que anotar que en esta tarea de participación sociolaboral como en aquella anterior sociorrepresentativa, interpretando el sobreviviente punto 9 —sobre ley de Sindicación— el carácter *exclusivo* y *excluyente* se presenta como nota típica, ya que *ninguna otra disposición constitucional adscribe a otras entidades tan altas tareas.*

c) Creación potestativa y sostenimiento de organismos de investigación, formación moral, cultural y profesional, previsión y auxilio que interesen a los partícipes en la producción (punto 6, Declaración XIII).

Los artículos 18, e), y 27, especialmente apartados 11 a 18 de la ley Sindical, amplían y detallan estas funciones, las cuales, a diferencia de las dos anteriores *no son excluyentes ni exclusivas*. Se trata de permitir no una pura gestión de intereses, sino de *completar* su faz institucional, con la *posibilidad creadora* de instrumentos operantes y activos de formación profesional, investigación y cultura. Ya que la Organización Sindical no comienza ni termina en la determinación de unas posiciones entre intereses, sino arrancando de la exposición de motivos, trata de la *promoción del hombre* que trabaja y que produce, de su justicia, de su aristocracia social, de su libertad en el seno de la comunidad.

Digamos, por último, que estas mismas funciones, con todo el inmenso abanico de posibilidades, autoexigen unas bases de colaboración y de *relación con la Administración*, toda vez que el diseño corporativo implica una delegación de poder del Estado. Por eso mismo, y por la misma eficacia de estas.

tareas en cierto modo extrasindicales o supersindicales, la necesidad de un engranaje con la propia Administración en la figura del ministro de Relaciones Sindicales.

* * *

Muy largas serían las conclusiones de la problemática del Fuego del Trabajo —Declaración XIII y ley Sindical—. Se trata de una opción precisa, muy meditada y largamente discutida como acaso ningún otro ordenamiento jurídico español. En realidad, la ley Sindical es ya *ley ordinaria*, que sufrió la purificación del contrafuego, y que es susceptible de perfeccionamiento y mejora a la vista de la experiencia y de la dinámica y pragmática que son inherentes a toda acción sindical.

Hasta la fecha, el desarrollo normativo y reglamentario de la ley se lleva con detenimiento y rigor, y no ha planteado problemas. Algunos temas como el de «la acción sindical en la Empresa» (art. 12), se plantearon en las Cortes, más como aspiración sindical que emana de otros preceptos constitucionales que como concreción de la Declaración XIII.

Habrà, por último, temas o preceptos que habrán de ser interpretados por los *Tribunales de Justicia*, control jurisprudencial, al propio tiempo creador, donde radica la suprema garantía para que la aplicación de la ley Sindical se mueva siempre en el marco de las perspectivas constitucionales de una Declaración XIII, aparentemente escueta y pequeña, pero capaz por sí misma de plantear tantos problemas, airear otros (53), y hacer viables unas opciones que habrán de contemplarse, como diría Jaspers, bajo la *cifra* histórica de un sindicalismo de presente y hacia adelante, a un Sindicalismo dentro de un auténtico Estado Social de Derecho (54).

JESÚS LÓPEZ MEDEL

(53) *El Sindicato está despierto... lo llena todo con su prodigiosa movilidad*, afirmaba don SEVERINO AZNAR, en un precioso comentario al punto VI de los «Principios del Movimiento Nacional», Madrid, 1958, glosa general a dicha ley en la que colaboraron también MUÑOZ ALONSO, ELOY MONTERO, FRAGA IRIBARNE, CASTÁN TOBEÑAS, FUEYO, PÉREZ SERRANO, CORTS GRAU, MARÍN PÉREZ, PÉREZ BOTIJA y OLLERO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

(54) Cfr. LÓPEZ MEDEL: *Génesis, legalidad y legitimidad del Estado Social de Derecho*, número monográfico dedicado al Estado Social de Derecho. «Anales de la Cátedra Francisco Suárez», Granada, 1971.

R É S U M É

La Loi Organique de l'Etat de 1967, approuvée par référendum, constitue une transcendente modification constitutionnelle, qui affecte pratiquement toute la majeure partie des Normes Fondamentales, et particulièrement le "Fuero" du Travail de 1938, Loi déclarée Fondamentale par la Loi de Succession.

La nouvelle rédaction des Six Premiers points de la Déclaration XIII, qui comprenait les préceptes essentiels du Syndicalisme Espagnol, va influencer, de façon décisive et nécessaire, la normative générale ordinaire en ce qui concerne le monde syndical et celui du travail.

Cependant, il convient de signaler le fait significatif selon lequel le schéma syndical espagnol, parallèlement au processus adopté dans les Constitutions Politiques de l'après-guerre, non seulement affleure naturellement à la vie de la législation ordinaire, sinon que, par conception institutionnelle et par sa propre maturité, forme partie intégrante de la propre Constitution, comme garantie de sa propre liberté devant l'Etat, et comme exigence de sa responsabilité même et de ses tâches participantes dans la vie économique et sociale.

Il est nécessaire de souligner que le cadre constitutionnel du Syndicalisme espagnol ne se termine pas dans la Déclaration XIII du "Fuero" du travail mais dans d'autres Déclarations du propre "Fuero", dans la mesure où celles-ci délimitent la conceptualisation constitutionnelle de la propriété, du travail, de l'économie, de la production, du crédit ou de l'entreprise. Dans d'autres Lois Fondamentales même — comme celles des "Cortès", des Principes du Mouvement, du Conseil du Royaume — se profile et prend forme concrète le sens participant du syndicalisme, en tant qu'unité organico-communautaire et représentative, canal de vie en commun, et exercice concret des libertés et responsabilités publiques.

La Loi Syndicale de février de 1971 se devait d'être, pour cela même, une Loi innovatrice, dans un double sens: d'une part en reprenant l'expérience syndicale depuis les Lois d'Unité et de Bases de l'Organisation syndicale, de janvier et décembre 1940 respectivement, rédigées dans la conjoncture d'une après-guerre civile, et dans les premiers mois de la Deuxième Guerre Mondiale. Ces Lois furent dénommées "de base", et grâce au développement promu par l'expérience, les us et coutumes syndicales et celui de la propre Jurisprudence, ont contribué, malgré leurs limitations "légales", à un développement syndical plus représentatif, moins hiérarchisé et plus autonome relativement à l'Administration.

Mais d'autre part, la Loi Syndicale de 1971 devait traduire tout le pro-

cessus constitutionnel de la Loi Organique de l'Etat, dont la première modification —chapitre 1 de la Déclaration XIII— consistait à parler d'une "Organisation Syndicale", sans aucun adjectifs, c'est à dire qui ne soit ni Organisation Syndicale "de l'Etat", ni Organisation Syndicale du "Mouvement". Cette purification, cette netteté dans sa nature juridique, impliquait la reconnaissance constitutionnelle du "pouvoir syndical" propre et distinct; pouvoir syndical qu'il faudrait qualifier de "pouvoir juridique" dans la Loi Syndicale.

Ainsi s'explique le processus lent et complexe de la rédaction de la Loi. Ainsi, depuis février 1967 jusqu'à la fin de la Législature (novembre de cette même année), période pendant laquelle les "Cortès" eurent à débattre un assez grand nombre de lois ordinaires comme conséquence de la Loi Organique de l'Etat —celle de liberté religieuse, celle de "contrafuero", de Règlement des "Cortès", du Mouvement, de Représentation familiale, etc.—, les études sur la nouvelle Loi Syndicale n'arrivèrent pas à obtenir aucun effet concret, bien que la nécessité d'une réforme ait été exigée même avant que soit promulgués la L. O. E. Une enquête-rapport fut élaborée et discutée; le IV^{ème} Congrès Syndical de Tarragone établit les bases juridiques syndicales en soulignant certains critères, avec tradition et emphase prélegislative. Un projet du Gouvernement fut élaboré dans sa majeure partie sur la base de ces Critères en Septembre de 1969, après un très long examen analytique réalisé par une Commission Interministérielle, Discussion parlementaire de plusieurs mois, entre octobre et février de 1970-71.

Les points les plus importants de cette Loi Syndicale, en tant qu'option précise de la nouvelle Déclaration XIII, se retrouvent dans les propositions suivantes:

- Nature institutionnelle de l'Organisation Syndicale, comme canal de communication entre l'Administration et le monde du Travail.
- Principes d'unité, de représentativité, autonomie institutionnelle avec faculté normative; généralité, entre autres.
- Fixation précise des fonctions du Syndicalisme dans le sein de l'économie, le travail et la production.
- Sens participant du monde syndical.
- Déploiement associatif et fédératif, qualifiant des intérêts professionnels, ou économiques ou sociaux concrets, avec un cadre légal pour les Collèges Professionnaux.
- Fixation d'un régime de garanties, intrasyndicales et laborales, pour l'exercice des droits et des devoirs syndicaux.
- Contrôle juridictionnel et de légalité, par la voie intersyndicale

(Tribunaux Syndicaux de Protection) et extrasyndicale (Contentieux-syndical devant le Tribunal Suprême).

- Processus électif à tous les niveaux, à l'exception du secrétariat, et par voie de référendum à niveau de Présidents des Syndicats Nationaux.
- Création par Loi —la Syndicale— de la figure d'un Ministre des Relations Syndicales, assimilé à Ministre sans portefeuille et avec fonction d'organe de communication entre Gouvernement et Syndicats ainsi que de Président du Congrès Syndical, en même temps qu'organe de contrôle de la légalité et garant de l'autonomie et de la représentativité.
- Participation à travers un Comité Exécutif, reflet lui-même de la Commission Permanente et celle-ci à son tour du "Pleno del Congreso Sindical". Dans les Syndicats Nationaux, et dans les Unions d'Entreprises, de Travailleurs et de Techniciens —à personnalité juridique propre— le Comité Exécutif agit dans le même sens, ainsi que dans les Conseils Syndicaux de Province et ceux des Entreprises, Travailleurs et Techniciens.
- Développement des organisations professionnelles et des organes de composition pour la défense et la représentation spécifique de ses intérêts.
- Finalement, une série de préceptes de la Loi Syndicale devront mériter un développement et une concrétion règlementaire, comme par exemple le droit de réunion, celui de l'action syndicale dans les entreprises, bases statutaires des entités, registre des entités syndicales; intégration et incorporation syndicale, etc.

En définitive, dans le cadre des options légales, la Loi Syndicale ne constitue pas seulement une Norme pour les Syndicats, Association, Groupements, Fédérations, Unions, ou Collèges Professionnaux, sinon de plus une Norme pour son propre Régime Juridico —Syndicale, ce qui traduit le fait que pouvoir syndical et acte syndical sont configurés en tant que pouvoir et actes juridiques.

S U M M A R Y

The Organic Law of the State of 1967, carried by referendum, represents a most important change in the Constitution that in practice affects the greater part of the Fundamental Laws. One of those most notably affected is

the Labour Act of 1938, which was given the status of Fundamental Law by the Law of Succession.

The new draft of the First Six Points of Declaration XIII, which contained the essential precepts of Spanish sindicalismo, is bound to have decisive consequences for the ordinary legal structure of Labour and the sindicatos themselves.

One should nevertheless draw attention to the significant fact that the framework of the Spanish Syndicales or Unions, in line with the process initiated in the post-war Political Constitutions, apart from naturally serving the interests of ordinary legislation, is, on account of its institutional nature and maturity, and integral part of the Constitution itself. This guarantees it freedom of action vis-à-vis the State and makes it fully responsible for its participation in economic and social life.

It is for this reason to be pointed out that the constitutional framework of Spanish sindicalismo is certainly not totally comprised even in Declaration XIII of the Labour Act. It is also embodied in other Declarations of the same Act that lay down the lines to be followed with regard to property, labour, economy, production, credit and enterprise. Other Fundamental Laws—those of Cortes, the Principles of the Movement and the Council of the Realm—articulate and specify the channels for participation provided by sindicalismo, which is conceived as an organic, community and representative unit, the source of social understanding and the concrete expression of liberties and public responsibilities.

The Ley Sindical of 1971 was thus to represent a renewal in two senses. On the one hand, it embraced the achievements of syndicalism since the Laws of Unity and Foundations of the Syndical Organizations passed in January and December 1940 respectively, that is to say, just after the Civil War and in the first months of World War II. These leyes básicas, with the progress made possible by experience, practice and the development of syndical tradition and with the progress of Jurisprudence itself, served, even within their "legal" limitations, the cause of a syndical development that would be more representative, less hierarchical and more autonomous in relation to the Administration.

On the other hand, the Syndical Law of 1971 would have to reflect the entire constitutional process of the Organic Law of the State, the first modification—Point 1 of Declaration XIII—being the reference to "Syndical Organization" solely and simply. Neither Syndical Organization "of the State" nor Syndical Organization "of the Movement". This simplification implied, with its legal clarity, the constitutional recognition of "syndical power" as

something separate and existing in its own right. And "syndical power" had come to mean "legal power" within the Syndical Law.

All of which explains why the drafting of the Law was to be a slow and complex process. Thus, between February 1967 and the end of the Legislature in November of the same year, during which period a number of ordinary laws deriving from the Organic Law of State were debated in Cortes—those of religious freedom, *contrafuero*, Parliamentary Procedure, the National Movement, family representation, etc.—, the new Syndical Law, which had originally been given priority over the Organic Law of the State itself, was granted scant attention. A report was drawn up and discussed; the Fourth Syndical Congress of Tarragona studied the legal structure and drafted pre-legislative conclusions, of which the Government's Bill of September 1969, following a long period of analysis by an Interministerial Commission, was largely based. Parliamentary debate on the subject started in October 1970 and ended in February 1971.

The following are the most important points in this Syndical Law, which represents the followup and specific implementation of the new Declaration XIII:

- Institutional nature of the Syndical Organization as the channel for communication between the Administration and Labour.
- Principles of unity, representation, institutional autonomy and self-regulating powers.
- Delimitation of the functions of Syndicalism within the framework of the Economy, Labour and Production.
- Syndical emphasis on participation.
- Association and federation in the service of specific professional, economic or social interests, providing a legal framework for the different professions.
- Establishment of inter-syndical and labour guarantees through the exercise of syndical rights and obligations.
- Jurisdictional and legal control, inter-syndical, through the Syndical Protection Courts—and extra-syndical— via litigation before the Supremo Court.
- Elective process at all levels, except for the secretariat, requiring official endorsement at the level of Presidents of the National Syndicates.
- Institution by Syndical Law of a Minister of Syndical Relations, without portfolio, to serve as a liaison between Government and

Syndicates, Chairman of the Syndical Congress, guarantee of legality and guardian of autonomy and representation.

- *United participation through the Executive Committee, which implements the decisions of the Standing Committee, in its turn the embodiment of the guidelines established by the Plenum of the Syndical Congress. The Executive Committee plays the same role in the National Syndicates, in the Unions of Directors, Workers and Technicians themselves (which have their own legal structure), in the Provincial Syndical Councils, in those of Directors and in those of Workers and Technicians.*
- *Promotion of professional organizations and bodies set up for the defence and representation of their specific interests.*
- *Finally, a series of precepts set forth in the Syndical Law which deserve further statutory definition, like those concerning the right of assembly, the right of syndical action within companies, the legal framework of the different bodies, registration of syndical organizations, syndical membership, etc.*

The Syndical Law thus regulates not only the Syndicates, Associations Groups, Federations, Unions and Professions but also its own Juridical Syndical Structure. It is by virtue of this fact that syndical power and syndical action are at the same time legal power and legal action.

