

## LA CONFIGURACION DE LOS SINDICATOS NORTEAMERICANOS (\*)

(Continuación)

### IX.—LA INTERPRETACION JUDICIAL DE LA LEY CLAYTON EN CUANTO A LAS LEYES «ANTITRUST»

Vamos a pasar ahora al análisis de la sobrevivencia de la vieja doctrina de la *criminal conspiracy*, resucitada cuando por el Tribunal Supremo se declaró que la ley Sherman podía ser aplicada a los Sindicatos, reconociendo así implícitamente que éstos eran o, al menos, podían ser confabulaciones ilícitas que restringían la producción y el comercio; y vamos a reemprender este camino en el mismo punto en que lo habíamos abandonado; es decir, en la promulgación de la ley Clayton, en su grandilocuente declaración de que el trabajo de un ser humano no puede ser considerado como una cosa ni como un objeto de comercio y en sus concretas prescripciones de que las organizaciones sindicales se encontraban fuera y más allá de la legislación *antitrust*.

El camino, similar, que hemos recorrido para mostrar las vicisitudes de la *injunction* a partir de la ley Clayton se ha caracterizado, entre otras cosas, por la aparición de una divisoria perfectamente definida, constituída por la promulgación en el año 1932 de la ley Norris-La Guardia. Ahora, en esta nueva ruta, no va a haber tal; habremos de encontrarnos únicamente con decisiones judiciales de sentido cambiante sin que de pronto aparezca la norma clara y terminante de una ley; pero esto, lejos de restar, proporciona atractivo a nuestro análisis por cuanto se va a tratar de desentrañar la doctrina jurisprudencial, los motivos por los que ésta fué sentada, los principios en que descansó y, finalmente, los acaecimientos y el nuevo espíritu que marca el pronunciado giro que en la misma se observa a partir del *New Deal*.

---

(\*) El presente trabajo es continuación del publicado con el mismo título en el número 70 de esta REVISTA.

## 1.—La interpretación antisindical

Dictada la ley Clayton quedaba por ver cómo iban a reaccionar los jueces ante sus preceptos y si iban a estar y pasar porque fuera arrumbada su doctrina acerca de que determinadas actividades sindicales constituían el *restraint of trade* previsto por la ley Sherman. La posición judicial, en forma por demás confusa y hasta contradictoria, vino a fijarse en los conocidos como primero y segundo *Coronado Cases*.

Ambos casos surgieron de un mismo conflicto laboral; y de un conflicto laboral muy similar al que poco tiempo antes había tenido ante su mesa el Tribunal Supremo (100). El *United Mine Workers Union*, por entonces el Sindicato más poderoso de los Estados Unidos y ya bajo la rección de una de las figuras más notables del sindicalismo norteamericano, John Lewis (101), empezó al principio de la década 1920-1930 una *organizing campaign* para sindicarse a los mineros que trabajaban en los pozos del Estado de West Virginia; el motivo era el normal: el Sindicato no podía soportar, con riesgo de su propia existencia, la presencia de minas «no unionizadas» pagando salarios bajos y con jornadas altas y vendiendo, en consecuencia, el carbón más barato que las «minas unionizadas», disminuyendo los beneficios de éstas, debilitando su posición en los mercados y colocando así a sus trabajadores sindicados ante la alternativa de o arruinar a su empresa arruinán-

(100) El *Duplex Case*, *Duplex Printing Co. versus Deering*. *vid supra*, VII.

(101) John L. LEWIS es probablemente la figura más destacada del sindicalismo norteamericano; ya figura nacional en el año 1919, ha venido a ser y sigue siendo el prototipo del *leader* sindical norteamericano, con su nombre indisolublemente ligado no ya al poderoso *United Mine Workers*, del que viene siendo presidente hace más de treinta años, sino a la creación del C. I. O., a las fenomenales campañas de unionización de los *thirties*, a la sindicación de las grandes industrias de producción en serie, a la rendición de *Big Steel* (la *United States Steel Corporation*, el gigantesco *trust* del acero, que había resistido ferozmente todos los intentos de organización de sus trabajadores), a todo, en fin, cuanto de importante ha acaecido en el campo de las relaciones laborales en los Estados Unidos durante las últimas décadas. DULLES (op. cit.), que no es precisamente un admirador suyo, dice que «los trabajadores han contraído con él una deuda inmensa». Véanse las dos biografías que en esa misma obra se citan: CARNES, Cecil: *John L. Lewis, Leader of Labor*, New York, 1936, y WECHSLER, J. A.: *Labor Baron. A Portrait of John L. Lewis*, New York, 1944.

dose al propio tiempo a sí mismos, al desaparecer su fuente de ocupación, o aceptar reducciones de salarios y aumentos de jornada de forma que su empresa estuviera en condiciones de competir con las «no unionizadas»; éstas se negaron a firmar pactos colectivos de condiciones de trabajo que reconocieran a sus mineros salarios iguales o semejantes a los que el Sindicato había conseguido para ellos en las demás minas; como consecuencia vino la huelga que, por lo que aquí interesa, se ordenó por el Sindicato contra la *Coronado Coal Co.*

Casi desde su iniciación la huelga fué violenta; la compañía intentó romperla mediante el procedimiento clásico de la importación de esquiroles y hubo choques armados y derramamiento de sangre; los pozos de la compañía fueron dinamitados y quemadas algunas de sus instalaciones. Y entonces la *Coronado Coal Co.* en vez de acudir ante el Tribunal del Estado [federado] pidiendo una indemnización por daños y perjuicios que probablemente le hubiera sido concedida, dada la conducta ilegal de los mineros y los evidentes daños sufridos por la propiedad del reclamante, acudió ante un Tribunal Federal, pidiendo una indemnización de tanto al triple de los daños sufridos, al amparo de la ley Sherman (102) y (103); alegando que la acción de los mineros había interrumpido e impedido el comercio de carbón entre estados [federados] violando, por tanto, la ley *antitrust*. Así se planteó el primero de estos *Coronado Cases*.

Cuando el asunto llegó al Tribunal Supremo (104) éste se encontró ante una disyuntiva realmente penosa; dado que los actos de violencia que se habían desarrollado eran incidentales y quedaban al margen de su jurisdicción, no podía tomarlos como base de su fallo; luego había de decidir, pura y simplemente, si una huelga de los trabajadores de una empresa contra esta misma empresa constituía o no una violación de la ley Sherman y, por muy *employer minded* que fueran sus magistrados, no podía optar por la solución afirmativa que hubiera equivalido a una lisa y llana negación del derecho de huelga; «el Tribunal Supremo, sencillamente, no podía adoptar una decisión de este tipo, insostenible política y socialmente» (105). Y así, cuando puso su decisión, hizo un prodigio de equilibrio para, nadando entre dos aguas, rechazar

(102) y (103) Sección 7 de la ley Sherman. Vid. *supra*, nota 41.

(104) *United Mine Workers versus Coronado Coal Co.*, 259 U. S. 344 (1922).

(105) GREGORY, *op. cit.*, pág. 212.

la reclamación presente y no cerrarse el camino para las futuras, diciendo:

Que la producción de carbón era un asunto local que sólo guardaba una relación indirecta con su distribución y con su comercio.

Que puesto que la Compañía sólo había alegado una restricción en la producción, resultaba que la distribución y el comercio sólo *indirectamente, cuando más*, habían sido afectados; sin que esta interferencia «indirecta» en el comercio entre Estados (federados) fuera bastante para fundamentar la aplicación de la ley Sherman.

Que no había contradicción entre esta decisión y la dictada en el *Danbury Hatters' Case*, porque precisamente éste se había caracterizado porque el objeto directo de la acción sindical había sido el comercio entre Estados (federados).

Por supuesto, todo este cúmulo de razonamientos es sofisticado desde el principio al final; la huelga había constituido una restricción en el comercio; la Compañía había demostrado que esta restricción había existido, y el caso, en cuanto a la restricción del comercio hacía referencia, en nada se diferenciaba del *Danbury Hatters'*, aunque sí se separara de éste en cuanto al procedimiento utilizado, que ahora era una huelga mientras antes había sido un *boycott*. Pero, reiteramos, parafraseando a Gregory, el Tribunal Supremo no podía a esas alturas poner una decisión que hubiera equivalido a la declaración de ilegalidad de cualesquiera huelgas.

Que la decisión de este primer *Coronado Case* no había sido del agrado de los magistrados se vió con meridiana claridad cuando se enfrentaron con el segundo (106); un testigo había depuesto que era la intención del Sindicato impedir que el carbón de las minas de la Coronado, «no unionizadas», llegara a los mercados, y que esto, a su vez, se intentaba para evitar que compitieran en los mercados nacionales los carbones «unionizados» con los «no unionizados». El Supremo no desperdició la ocasión y puso una sentencia cuyo razonamiento clave dice textualmente así:

«La simple reducción en la oferta de un artículo destinado al comercio entre Estados [federados] mediante la ilegal

---

(106) *Coronado Coal Co. versus United Mine Workers*, 268 U. S. 295 (1925).

obstrucción de su manufactura o su producción sólo es, ordinariamente, una remota e indirecta traba de ese comercio...

«... Pero cuando se demuestra que el intento de tal ilegal obstrucción de la manufactura o la producción es restringir o controlar la oferta o los precios en el comercio entre Estados [federados] entonces nos hallamos ante una violación directa de la ley *Antitrust* (107).

La estructura de este razonamiento es curiosa; los dos incisos en que lo hemos descompuesto se refieren al mismo hecho: la obstrucción ilegal de la manufactura o de la producción de un artículo destinado al comercio entre Estados (federados). Y, sin embargo, este mismo hecho es objeto de dos calificaciones enteramente diferentes según que se trate:

De una «mera obstrucción», en cuyo caso se entiende que sólo «remota e indirectamente» afecta al comercio, cayendo, en consecuencia, fuera de la ley *Antitrust*.

O de una obstrucción cualificada «por el intento de controlar los precios o la oferta», en cuyo caso se estima que el comercio se halla afectado próxima y directamente, tratándose, por tanto, de una «directa violación de la ley *Antitrust*».

Lo absurdo del razonamiento es que, según esta doctrina, un solo y mismo hecho puede, al parecer, producir consecuencias distintas según la intención que lo anima; el *animus* del agente al impedir la manufactura o la producción es suficiente —se sienta— para que esta obstrucción se traduzca o no en la correlativa obstrucción del comercio. El Tribunal Supremo tenía en el segundo *Coronado* el mismo supuesto de hecho que en el primero: una huelga. Cuyas consecuencias primarias no habían variado: se había impedido la producción. Y cuyas consecuencias secundarias tampoco habían variado: al impedirse la producción se había restringido el comercio, cosa obvia. En el primero no se le demostró que la intención del obstructor fuera controlar los precios; en el segundo,

---

(107) *The mere reduction in the supply of an article to be shipped in interstate commerce by the illegal or tortious prevention of its manufacture or production is ordinarily an indirect and remote obstruction to that commerce. But when the intent of those unlawfully preventing the manufacture or production is shown to be restrain or control the supply entering and moving in interstate commerce, or the price of it in interstate markets, their action is a direct violation of the Antitrust Act.*

sí; este era el único elemento que había variado de caso a caso y esto bastó para fundamentar dos decisiones diametralmente opuestas la una de la otra.

Y lo que hace subir este absurdo de punto es que tampoco la «intención» del sindicato había variado de un caso a otro, y que ésta en ninguno de los dos consistía en restringir el comercio ni en controlar los precios del carbón; consistía, sencillamente, en la consecución del más puro objetivo sindical, el aumento de salarios, aunque para conseguir esto hubiera que dar el primer y decisivo paso de sindicarse a los trabajadores de las minas no sindicadas.

En realidad, toda esta «prestidigitación legal», todo este «irritante modo de proceder del Tribunal», todo este «patinar sobre hielo quebradizo» (108) tenía una finalidad muy clara y evidente. El Tribunal Supremo (en el *Duplex Case*) ya se había pronunciado sobre el *boycott*, sujetándolo a la *injunction*, pese a la ley Clayton; y ahora, al enfrentarse con las huelgas, y no pudiendo prohibirlas todas, estableció una distinción entre huelgas «buenas» y huelgas «malas», llamando huelgas malas a las que tenían por objeto la sindicación de las empresas o industrias previamente no sindicadas (so pretexto de que a través de ellas se intentaba controlar los precios), calificándolas de *restraint of trade* y declarándolas ilegales conforme a la ley Sherman. Sencillamente, lo que se intentaba era impedir la sindicación, disfrazando así una finalidad política con las solemnes vestiduras de una decisión judicial; el Supremo quiso coadyuvar al *open shop drive* (109) iniciado entonces por las empresas, y ello explica la decisión del segundo de los *Coronado Cases*. Quizá nunca como entonces hubiera podido decirse, como se dijo veinte años más tarde durante la ofensiva rooseveltiana contra el Tribunal Supremo, que los magistrados de éste ejercían «un gobierno hipócrita, que enmascara el ejercicio de un poder político verdadero, irresponsable y oculto bajo el velo de una serena y objetiva aplicación de la Ley» (110).

La decisión adoptada en el segundo *Coronado Case* venía a demostrar que los puntos de vista del Tribunal Supremo en cuanto a los sindicatos y a su posible persecución de acuerdo con los

---

(108) GREGORY, op. cit., págs. 216, 215 y 213.

(109) *Open shop* (opuesto a *closed shop* y *union shop*) es la expresión que sintetiza la doctrina con arreglo a la cual las empresas deben tener libertad para admitir a su servicio a los trabajadores, con absoluta abstracción de si éstos se hallan sindicados o no. De ella se hizo un amplio uso como arma propagandística durante la década 1920-1930, la misma en que se plantearon y resolvieron los casos que están siendo comentados en el texto.

(110) PINTO, op. cit., pág. 122.

preceptos de la ley Sherman no habían variado un ápice, pese a la promulgación de la ley Clayton; a confirmar éste vino una segunda sentencia dictada en el año 1927, que ha sido denominada «la culminación del largo proceso de aplicación de la ley Sherman a los trabajadores» (111); es la recaída en el llamado *Bedford Stone Case* (112).

Los hechos vinieron planteados así: los trabajadores de la *Bedford Cut Stone Co.* pertenecían a un determinado sindicato (*Journeyman Stone Cutters' Association*), que había suscrito y firmado por la Compañía el correspondiente pacto colectivo de condiciones de trabajo; al expirar el plazo de duración de éste y tratar de renovarlo, las partes no se pusieron de acuerdo, se fué a la huelga y ésta fué deshecha por la Compañía mediante la admisión de nuevos trabajadores no sindicados, a los cuales organizó en una paternalista *company union* (113). Quedaron así sentadas las cosas desde el año 1921 hasta el 1924, año este último en el cual el sindicato pasó al contraataque ordenando a sus miembros cumplieran a rajatabla con la orden de negarse a manejar

(111) BERMAN (Edward), *Labor and the Sherman Act*, New York, Harper & Brothers, 1930, pág. 179 (citado por MILLIS y BROWN, loc. cit., pág. 463).

(112) *Bedford Cut Stone Co. versus Journeyman Stone Cutters' Association*, 274 U. S. 37 (1927).

(113) Se denominan *Company Unions* aquellos sindicatos que tienen por base una determinada empresa o una determinada fábrica o centro de trabajo de la misma; lo normal es que estos espurios sindicatos se hallen bajo el control del empresario, que procura su constitución para evitar que sus trabajadores engrosen las filas de un sindicato «auténtico» (*These so-called company unions had absolutely no economic or political significance of any sort and were obviously fostered by management as a bulwark against outside, really independent, unions*, GREGORY, loc. cit., pág. 226). Aunque su existencia arranca de finales del siglo XIX su época de esplendor fué la de 1920-1930 (1.547.000 sindicados a las mismas en 1923), y sobre todo la que siguió inmediatamente a la promulgación de la *National Industrial Recovery Act* en 1933 (2.500.000 sindicados en 1935). Pero cuando la ley Wagner (*National Labor Relations Act*) declaró prácticas *unfair* para los empresarios las de «dominar o interferirse en la organización de los sindicatos o ayudarlos financieramente o de cualquier otra forma» —Sección 8, párrafo (2)— y «... animar u oponerse a la afiliación en un sindicato» —Sección 8, párrafo (3)—, su importancia disminuyó enormemente. «Es imposible decir cuántos sindicatos de este tipo hay [hoy] en existencia, aunque su número es probablemente pequeño» (DANKERT, loc. cit., página 138); en cuanto a la Wagner Act manejamos el texto que figura como apéndice del folleto de SILVERBERG, Louis G.: *A Guide to the National Labor Relations Act. Procedures and Practices*, editado por la Division of Labor Standards del U. S. Department of Labor, 1946.

ni a trabajar la piedra producida por empresas «no unionizadas», para lo cual el sindicato se hallaba en excelente posición, puesto que sus sindicatos se hallaban tanto en los trabajos de extracción y preparado de piedra en las canteras como en los de colocación y construcción de edificios con la misma; el resultado fué que los sindicatos que trabajaban en la construcción de edificios se negaron a trabajar en los mismos con piedra de la *Bedford Stone*, lo que inmediatamente produjo el que los constructores dirigieran sus adquisiciones hacia la piedra «unionizada». Sencillamente, pues, un *boycott* contra la Compañía; y no un dudoso y generalizado *boycott* de segundo grado, sino un *boycott* directo y de primer grado, por cuanto eran los propios sindicatos sus agentes, aunque éstos, naturalmente, llegado el caso, no vacilaron en ir a la huelga contra los constructores que se negaron a interrumpir sus relaciones con la *Bedford Stone*.

La Compañía solicitó de los Tribunales Federales la declaración de ilegalidad de este conjunto de actividades del sindicato, alegando la oposición de las mismas a la *Sherman Act*; y así lo declaró el Tribunal Supremo, razonando:

Que «la legalidad del sindicato en sí mismo y en sus finalidades generales, así como que los objetivos que se propone conseguir no tienen por qué ser ilícitos *per se*, es extremo que se halla por encima de toda discusión» (... *are beside the point*) (114).

Que «cuando los *medics* [de acción] adoptados son ilegales no pueden ser justificados ni por aquel inocente carácter general de la organización ni por la legalidad de los fines que ésta se proponga conseguir.»

Que, por consiguiente, «dígase lo que se diga, y aun reconociendo el derecho de los demandados (los trabajadores) a sindicarse y a protegerse a sí mismos y a su sindicato, la organización, en el presente caso, ha adoptado un modo de conducta que directa y sustancialmente reduce, o amenaza reducir, el curso natural del comercio entre Estados [federados] de una gran parte de la producción del país de *building limestone* (piedra caliza de construcción)».

Quizá la mejor réplica a esta aparentemente impecable doctrina de la sentencia es la que se halla unas páginas más adelante

---

(114) Esta, según se ha dicho, era doctrina inconcusa desde *Commonwealth versus Hunt*, vid. *supra*, IV.

en el voto particular de la minoría del Tribunal Supremo (115); coincidiendo exactamente con la descripción de los hechos contenida en la decisión mayoritaria, el voto dice así:

Si en base a tales hechos «... la negativa a trabajar (*refusal to work*) puede ser declarada ilegal, hay que llegar a la conclusión de que el Congreso, al promulgar las leyes Sherman y Clayton creó un instrumento para imponer restricciones sobre los trabajadores que recuerdan las de la esclavitud (*which reminds of involuntary servitude*)... No puedo creer que el Congreso haya hecho esto (*I cannot believe that Congress did so*)».

«Es duro de creer que el Congreso... quisiera denegar a los miembros de un pequeño sindicato de obreros especializados el derecho a abstenerse colectivamente de trabajar, cuando esto constituía su único medio de protección contra una combinación de empresarios poderosos y agresivos (*a combination of militant and powerful employers*).»

Las dos decisiones comentadas, *Coronado* y *Bedford*, completaron el torpedeamiento judicial de la ley Clayton, ya bastante maltrata cuando el *Duplex Case* decidió en sentido afirmativo sobre el problema de la *injunction*. Únicamente queremos indicar ahora que, probablemente, tales decisiones fueron hijas, no sólo de la animosidad de los Tribunales Federales, erigidos en «guardianes de la ortodoxia económica» (116), contra los sindicatos, de las que tan abundantes muestras hemos encontrado ya, sino también del signo de los tiempos; la época de los *twenties* representó el triunfo de lo que tan acertadamente califica Wish de *Business Civilization* (117); se vivía en una era de ficticia prosperidad, con un fabuloso desarrollo de la producción que iba vertiendo sobre y saturando los mercados de un auténtico aluvión de bienes y servicios. Después, en el pavoroso hundimiento de la *Great Depression*, la realidad había de demostrar que el gigante tenía los pies de barro, pero esto no podía ser intuído por el público con años de antelación, y así éste glorificó al capitán de industria, al empresario todopoderoso y enérgico que le proporcionaba su bienestar mate-

(115) Voto particular del magistrado Brandeis, al que se adhirió Holmes, en *Bedford Cut Stone Co. versus Journeymen Stone Cutters' Association*.

(116) PINTO, op. cit., pág. 121.

(117) WISH (Harold). Tal rúbrica lleva el capítulo 19 de su *Society and Thought in Modern America*, ya citada. Vid. la bibliografía que en esta misma obra se cita, pág. 599.

rial, y así aquél pudo desviar esa *middle-class hostility to railroads, utilities and big business in general* de que nos habla Schumpeter (118) hacia los sindicatos y las organizaciones de trabajadores como rémoras, como incalificables y egoístas obstáculos en la marcha del progreso. Muy posiblemente los jueces estuvieron imbuidos de todo este complejo sentimiento popular y quizá —decíamos— esto ponga una explicación medianamente razonable del porqué de sus fallos. La gran empresa norteamericana, contando con todos los medios de propaganda a su servicio (porque éstos, a su vez, estaban también constituídos en forma de gran empresa) tuvo la habilidad de convencer al público de que, efectivamente, el mundo caminaba sólo hacia una meta de felicidad sin cuento; disimuló su férreo dominio sobre la realidad económica y la realidad política y desacreditó la intervención de los sindicatos como antes había desacreditado, y continuaba haciéndolo; la intervención del Estado; si el europeo del siglo XVII estaba persuadido de que la realidad humana entera se ordenaba por la concurrencia en un esquema racional al que parecía estar sujeto todo el universo, según nos señala Conde (119), el norteamericano de la era de la «civilización empresarial» era un embriagado por el perfume letárgico del progreso, incapaz de comprender ni las limitaciones derivadas de un orden económico cada vez más depurado en su concentración, ni la necesidad de poner correctivos al poder derivado de este orden, poder absolutamente irresponsable y esencialmente egoísta; sólo veía la masa de bienes económicos que el orden imperante le ofrecía y su exclusiva preocupación era conseguirlos; decididamente «el *Ethos* del trabajo tenía que parar en la pasión de la riqueza» (120).

## 2.—La interpretación prosindical

A semejanza de lo que había ocurrido con la *injunction*, la jurisprudencia del Tribunal Supremo da un brusco viraje hacia el final de la década 1930-1940, al plantearse nuevos casos cuyo motivo central era el de la aplicación a los Sindicatos de la ley Sher-

(118) SCHUMPETER (Joseph A.), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Brothers, tercera edición, 1950, pág. 331.

(119) CONDE (Francisco Javier), *Sociología de la sociología*, capítulo II: «La revolución (constitución del orden por concurrencia)», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 65, Madrid, 1952, pág. 28.

(120) *Ibid.*, pág. 27.

man. Pero, según hemos apuntado más arriba, así como con relación a las acciones interdictales hay una nítida norma en la cual pudieron basar los magistrados sus nuevos puntos de vista en cuanto al problema sindical (la ley Norris-La Guardia), respecto a la configuración de las organizaciones de trabajadores como confabulaciones *in restraint of trade* no existe tal; la ley Sherman continuaba (y continúa) en vigor; también la ley Clayton; en el puro problema de si había que considerar o no determinadas actividades sindicales como obstrucciones del comercio entre Estados federados, nada había variado en el espacio de tiempo que mediaba entre cuando fueron puestas las decisiones que hemos comentado en el capítulo anterior y las nuevas sobre las que ahora vamos a discurrir. Por supuesto, se habían dictado trascendentales disposiciones en materia sindical y un cambio profundo se había operado en la posición del público y del poder político frente a los sindicatos (más adelante hemos de referirnos brevemente a ello); pero ninguna norma posterior a la ley Clayton había declarado la no sujeción de los mismos a la legislación *antitrust* ni había modificado —en este punto concreto, repetimos— los textos anteriores.

Quizá por ello estas nuevas decisiones son confusas y, en muchos de sus aspectos, insostenibles en buenos principios de lógica jurídica. Y es que el Tribunal Supremo se halló frente a la necesidad de cambiar radicalmente su posición y quiso hacerlo sin que la doctrina resultante del cambio apareciera como contradictoria de la que previamente había establecido; y como esto era técnicamente imposible, pues la realidad es que los nuevos casos daban soluciones diametralmente opuestas a las contenidas en los antiguos, el resultado fueron unas sentencias que se prestan con facilidad a la crítica y constituyen un excelente blanco de ataques; no tanto se prestan a la discusión ni a la interpretación errónea, porque la intención del Tribunal de hacer tabla rasa de sus propios precedentes es notoria aunque trata de ser disimulada. Volviendo a una de las expresivas observaciones de Gregory (121): «Es, naturalmente, muy fácil sentarse y criticar la opinión de un magistrado del Tribunal Supremo. Pero cuando un miembro de Tribunal escribe largo y tendido... tratando de reconciliar lo irreconciliable y de hacer ver que el criterio del Tribunal ha sido siempre el mismo, tal crítica es infinitamente más sencilla.»

El cambio se produce en los años 1940 y 1941, en los cuales fueron respectivamente fallados los conocidos como *Apex Case* (122)

---

(121) GREGORY, op. cit., pág. 265.

(122) *Apex Hosiery Co. versus Leader*, 310 U. S. 469 (1940).

y *Hutcheson Case* (123). El segundo de ellos, en realidad, se limita a precisar y a extraer las consecuencias de la doctrina sentada en el primero; lo cual da a éste una especial relevancia y hace que sobre él concentremos nuestra atención.

Los hechos en el *Apex Case* habían consistido en una huelga de brazos caídos (124) acompañada de daños en las instalaciones de la Compañía y, lo que es más importante en cuanto al enfoque del caso, en el deliberado acto de los sindicatos de impedir la carga de un determinado lote de productos de aquélla ya fabricados y destinados en casi su integridad a ser vendidos en Estados federados distintos de aquel en que se habían fabricado y estaba sita la fábrica (Pensilvania).

La Compañía, tras de fracasar en su intento de obtener una *injunction* y sin acudir a los tribunales del Estado [federado] pidiendo la indemnización de daños y perjuicios, demandó al Sindicato ante los Tribunales federales exigiendo la indemnización de tanto al triplo prevista por la ley Sherman que —a su juicio— había sido violada. Con lo cual —careciendo los Tribunales federales, incluido el Supremo, de jurisdicción sobre los posibles delitos cometidos— quedó planteado con todo rigor y en su puridad nuevamente el problema de la aplicación a los Sindicatos de la ley Sherman.

El Tribunal Supremo, por mayoría, falló el caso en favor del Sindicato negando a la Compañía la indemnización pedida; pero evitando llegar a la conclusión de que la ley Sherman no era aplicable a los Sindicatos ni, mucho menos, a que la doctrina susten-

---

(123) *United States versus Hutcheson*, 312 U. S. 219 (1941).

(124) *Sit-down strike*. No es modalidad de huelga frecuente en los Estados Unidos, constituyendo por ello una formidable sorpresa que usara de esta táctica el *United Automobile Workers* en el año 1937 contra otra de las ciudadelas del antisindicalismo, la *General Motors Co.* Y pese a su eficiencia y hasta a su folklore (*When the boss won't talk, con't take a walk. Sit-down! Sit-down!*) no es apenas utilizada (vid. sobre la huelga de la *General Motors* DULLES, op. cit., págs. 302 a 307). Las leyes y las decisiones judiciales de numerosos Estados la declaran ilegal, y el Tribunal Supremo, cuando menos en dos casos relativamente recientes (*National Labor Relations Board versus Mackay Radio & Telegraph Co.*, 304 U. S. 333, 1938, y *National Labor Relations Board versus Fansteel Metallurgical Corp.*, 306 U. S. 240, 1939), si no ha declarado la ilegalidad ha liberado al patrono de la obligación que le impone la Ley Wagner de hacer un sincero esfuerzo para llegar a un acuerdo sobre las condiciones de trabajo de sus empleados cuando éstos hayan empleado como medio de coerción la *sit-down strike*.

tada ahora era distinta ni contradictoria con la establecida en los casos *Bedford* y segundo *Coronado*. He aquí, sucintamente expuestos (la sentencia es de longitud considerable), los argumentos del magistrado Stone en representación de la mayoría:

Evidentemente, la intención del legislador al promulgar la ley Sherman había sido la de impedir aquellas confabulaciones «que tienden a restringir la producción, elevar los precios o de otro modo controlar los mercados en perjuicio de los compradores o consumidores de bienes y servicios, materia que ha venido a ser mirada como una forma especial de daño causado al público» (125).

Pero tan evidentes como esta intención del legislador eran también, y asimismo estuvieron en su ánimo, las dos siguientes:

a) La ley Sherman quería evitar que se dieran en el comercio entre Estados aquellas obstrucciones del comercio ya conocidas en el *Common Law*; pero no quiso crear figuras nuevas de obstrucción. Dicho de otro modo: la ley Sherman no innovó el *Common Law*, sino que extendió su ámbito al comercio interestatal, basándose en el poder constitucional del Congreso para regular éste y atribuyendo así jurisdicción a los Tribunales federales.

b) Tampoco fué la intención de la ley Sherman «procurar remedios para la represión de abusos ya corregibles conforme a las leyes de los Estados (federados)» (... to afford

---

(125) La última frase (... had to be regarded as a special form of public injury) alude sin duda a una interesantísima jurisprudencia del propio Tribunal que va desarrollando lentamente la doctrina de que hay una serie de actividades que afectan al interés público (*affected with a public interest*), y que mal usada puede traducirse en un *public injury*.

Las decisiones sobre esta interesante materia son muy numerosas. Comienzan en una celeberrima *Munn versus Illinois*, 94 U. S. 113 (1877) —véase, en español, GARRIDO FALLA (Fernando), «La intervención administrativa en materia económica y las corporaciones del Gobierno en Norteamérica», en *Revista de Administración Pública*, núm. 3, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950—, y siguen en muchas posteriores; marcan bien las sucesivas etapas de esta doctrina las siguientes:

*German Alliance Insurance Co. versus Lewis*, 233 U. S. 389 (1914).

*Wolf Packing Co. versus Kansas*, 262 U. S. 523 (1923).

*New State Ice Co. versus Liebmann*, 285 U. S. 262 (1932).

*Nebbia versus New York*, 291 U. S. 502 (1934).

*Sunshine Anthracite Coal Co. versus Adkins*, 310 U. S. 381 (1940).

*a remedy for wrongs which are actionable under state law...);* entre los cuales se encuentran los que «resultan de confabulaciones y conspiraciones que se hallan lejos, en sus propósitos y en sus efectos, del control del mercado de una determinada mercadería» (... *result from combinations and conspiracies which fall short, both in their purpose and effect, of any form of market control of a commodity*).

Todo esto es probablemente cierto, aunque quizá conviniera hacer las aclaraciones de que los legisladores de 1892 no tenían una idea demasiado precisa de en qué consistía el monopolio ni el *restraint of trade* que iban a prohibir (126), y de que la promulgación de la ley Sherman, basada desde luego en la potestad del Gobierno federal de regular el comercio interestatal, no obedeció tanto a la convicción de que era preciso regular materias que caían fuera del poder normativo de los Estados federados como a la de que éstos, aun teniendo tal poder, eran incapaces de actuarlo contra los poderosos monopolios, que muchas veces dominaban sus legislaturas (127). En realidad, no es demasiado aventurar que lo que hizo la ley Sherman mediante la ficción del *interstate commerce* fué desplazar, por motivos políticos, la lucha *antitrust* de los Gobiernos de los Estados federados al Gobierno del Estado Federal.

Por eso mismo —continúa la sentencia— el Tribunal Supremo no puede aplicar la ley Sherman cuando la actividad sindical de que se trate, aun afectando a la producción de una mercancía destinada al comercio interestatal e, indirectamente, a este mismo comercio, no ha ocasionado una «restricción sustancial» o «tan sustancial como para afectar los precios del mercado» («... *to restrain commercial competition in some substantial way...*»; «... *which are so substantial as to affect market prices...*»).

(126) Vid. sobre este punto MUND, loc. cit., págs. 139 y sigs.

(127) En general el dominio de los Gobiernos de los Estados federados por grupos de presión interesados, es mucho más sencillo para éstos que la influencia sobre el Gobierno federal. La literatura sobre este punto es muy abundante: como más reciente vid. VELIE, Lester, en una serie de artículos de vulgarización sobre el tema, en *Reader's Digest*, números de enero a mayo de 1953, con los títulos: *The Great Unwatched, Do you know Your State's Secret Boss?, Do the Mobs Dictate Your Crime Laws?, Shakedown in the State House* y *Too Many Lawmakers Spoil the State*.

Esto, como declaración del Tribunal para el futuro, es completamente aceptable; como reflejo de lo que habían sido los anteriores fallos del mismo, inexacto (128).

«La actividad del Sindicato... puede tener *alguna* influencia sobre la competencia en precios, mediante la eliminación de aquélla que se basa en diferencias en las condiciones de trabajo» (salarios y horas); y, en seguida, «la eliminación de la competencia en precios basada en diferencias en las condiciones de trabajo es el objetivo de cualquier Sindicato de carácter nacional»; «pero este efecto sobre la competencia no se ha considerado que perteneciera a las clases de obstrucciones de la competencia prohibidas por la ley Sherman».

Esta declaración, este conjunto de declaraciones, por mejor decir, constituye el punto clave de la decisión. Se reconoce lisa y llanamente que todo Sindicato, de carácter nacional, tiene lógicamente que aspirar a uniformar los salarios dentro de la industria a que pertenecen los trabajadores en él sindicados, para evitar que sus *labor standards* sean minados y para evitar que las empresas que aceptan éstos sean en el mercado de peor condición, por la carestía relativa de sus costes de mano de obra, que las que no los aceptan. Luego la acción sindical tiende, por naturaleza, a hacer desaparecer aquella competencia en los precios que se basa en las diferencias de salarios, o en las diferencias de jornada de trabajo, que viene a ser lo mismo (129). Y se afirma, categóricamente, que este tipo de restricción de la competencia no cae bajo la prohibición de la ley Sherman. Se ha de repetir aquí la observación de que ésta, que parece ser ahora la opinión del Tribunal no lo era antes, sobre todo en los casos *Bedford* y *Coronado* (130); tanto en uno como en otro se había fallado contra la actividad sindical

---

(128) Vid. supra el análisis de los casos *Danbury Hatters' Coronado* y *Bedford Stone*.

(129) Esta igualdad sustancial del aumento de los salarios y la reducción de la jornada encontró su expresión «poética» en la breve composición de Mrs. Ira Steward, que se cita en prácticamente todos los trabajos sobre la materia, y que a continuación transcribimos:

*Whether you work by the piece  
Or work by the day,  
Decreasing the hours  
Increases the pay.*

(130) Vid. supra, págs. IX, 1.

rendente, precisamente, a conseguir la uniformidad de condiciones de trabajo en las respectivas actividades laborales. Dicho sea de paso, y completando lo señalado más arriba, tampoco es cierto que en los casos fallados durante el período 1920-1930 el razonamiento fuera el de que el comercio entre Estados Federados había sido afectado sustancialmente, o que había habido un control sustancial de los precios; en realidad bastó la demostración de que tal comercio había sido afectado, simplemente, para que el Tribunal entendiera que la actividad era ilegal conforme a la ley Sherman.

Aparte las indicaciones que hemos hecho sobre el fracaso del Tribunal en la búsqueda de un nexo entre la doctrina que ahora sentaba y la establecida en decisiones anteriores (131), la decisión del caso *Apex* es trascendental; realmente ahora sí que había motivos para creer que aquella *allowable area of economic conflict*, a la que varias veces nos hemos referido, había sido objeto de una sustancial ampliación, por cuanto se declaraba finalidad lícita y hasta natural del Sindicato la de restringir la competencia mediante la uniformidad, conseguida a través de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, de las circunstancias en que éste era prestado, especialmente mediante la uniformidad de los salarios.

Que la decisión dictada en el *Apex Case* significaba un auténtico cambio de rumbo, vino a ser demostrado al año siguiente cuando en *United States versus Hutcheson*, se enfrentó el Tribunal con uno de esos tipos de *boycott* hacia los que otrora sintiera tan profunda animadversión; con la particularidad, además, de que en este caso se trataba de un *boycott* nacido de una disputa jurisdiccional (132) entre dos Sindicatos a la que, al menos en prin-

(131) Desde este punto de vista es mucho más correcta la posición del voto particular, suscrito por la «vieja guardia» del Tribunal Supremo (*Chief Justice Hughes* y magistrados *Roberts* y *McReynolds*), por quien se mantuvo que la Ley Sherman prohibía las obstrucciones del comercio interestatal del tipo de la del caso de autos.

(132) Vid. *supra*, nota 85. Los sindicatos norteamericanos suelen señalar en sus estatutos las especialidades laborales o la rama o ramas de la producción a que pertenecen los trabajadores en ellos encuadrados, y defienden agriamente su exclusividad, consistente en que todos los trabajadores que se ocupen en los trabajos estatutariamente fijados se sindicquen precisamente en el sindicato en cuestión y en que para los tales trabajos sean exclusivamente empleados los sindicados en tal sindicato; si ahora se considera: 1) Que hay unos doscientos sindicatos nacionales (104 A. F. L., 40 C. I. O., 54 independientes) y muchos más de carácter regional o local; 2) Que las definiciones estatutarias de la jurisdicción son muchas veces am-

cipio, era ajena la empresa que estaba soportando sus consecuencias.

Brevemente, la *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America* y la *International Association of Machinists* pretendieron ambas que correspondía a los trabajadores encuadrados en sus respectivas filas la tarea de desmontar determinada maquinaria de una fábrica de una empresa dedicada a la elaboración de cerveza; ésta se decidió por una de ellas (la de los *Machinists*) e inmediatamente todos los que de sus trabajadores pertenecían a los *Carpenters* declararon la huelga, montaron los *pickets* e iniciaron el *boycott* contra la cerveza fabricada por la empresa. El presidente de los *Carpenters* (Hutcheson) fué procesado criminalmente por violación de la ley Sherman.

El Tribunal Supremo, confirmando el fallo del Tribunal inferior, decretó la absolución, sentando de paso:

Que «en tanto en cuanto un Sindicato actúe en su propio interés, y *sin actuar en connivencia con otras organizaciones no sindicales* (133), lo lícito y lo ilícito, de acuerdo con la Sección 20 (de la ley Clayton), no pueden distinguirse por ningún género de razonamiento que haga referencia a la sabiduría o a la estupidez, a la bondad o a la maldad, al egoísmo o al altruísmo, del fin del cual las actividades sindicales son el medio».

La afirmación es realmente enérgica y quizá un tanto exagerada; pero es bien clara: no puede perseguirse a un Sindicato, bajo los preceptos de la ley Sherman, basándose en que los fines

biguas o vagas; 3) Que en muchas actividades, sobre todo desde la aparición del C. I. O., el sindicalismo es dual; 4) Que unos sindicatos tienen por base la especialidad laboral (*craft unions*) y otros la rama de la producción (*industrial unions*), se comprenderá el que estas *disputas jurisdiccionales* existan y sean numerosas (vid. sobre esta materia DANKERT, loc. cit., capítulo XI: «*Union Jurisdiction*», págs. 167 a 184, y apéndice, páginas 501 a 506).

(133) La frase que aparece subrayada (... *and does not combine with non labor groups...*) sujeta a la Ley Sherman aquellas obstrucciones del comercio derivadas de la actividad de los sindicatos en las que éstos aparecen coligados con empresarios. La prohibición de este tipo de actividades había sido declarada en el *Brims Case*, *United States versus Brims*, 272 U. S. 549 (1926), y fué reiterada, después de decidir sobre el *Apex* y apoyándose en la salvedad hecha en el mismo, en *Allen-Bradley Co. versus International Brotherhood of Electrical Workers*, Local núm. 3, 325 U. S. 797 (1945).

pretendidos son de naturaleza ilícita («*by any judgment regarding... de rightness o wrongness... of the de end of which... the union activities are the means*»). Lo que realmente monta tanto como decir que, en efecto, los Sindicatos están por completo fuera de la acción de las leyes *antitrust*.

Por si lo anterior no fuera suficientemente expresivo, recalca el Tribunal que esto no debía ser considerado como una interpretación exagerada o excesiva, sino como una interpretación literal, pues no había otro modo de entender el inciso final de la Sección 20 de la ley Clayton —según el cual los actos que allí se especificaban «no podían ser considerados como violación de ninguna ley de los Estados Unidos»— sino en el de que las actividades sindicales «quedaban libres de toda tacha de ilegalidad» (... *relieved such practices of all illegal taint...*).

Finalmente, se trae a colación la ley Norris-La Guardia razonándose que si ésta, ciertamente, lo único que había hecho era prohibir la *injunction*, sin entrar a decidir sobre la legalidad o ilegalidad de fondo de las actividades sindicales que se liberaban de la misma, sus normas no podían ser interpretadas tan estrictamente («*must not be read in a spirit of mutilating narrowness*») que pudiera entenderse que lo exceptuado de la acción interdictal ante las *equity courts*, podía ser objeto de persecución criminal.

Realmente esta doctrina, que fué posteriormente confirmada (134), equivalía a una reinterpretación de la ley Clayton leyéndose ahora en ella que los Sindicatos, salvo en raros casos, quedaban al margen de la legislación *antitrust*; si se tiene en cuenta que quince o veinte años antes (135) se había calificado aquella ley como *merely declaratory of what was the best practice always*, entendiendo que para nada modificaba la doctrina jurisprudencial anterior a su promulgación, se ve inmediatamente el radical cambio de opinión del Tribunal Supremo.

Si indagamos ahora en el porqué de este cambio de rumbo, nos surgirán como fundamento un copioso número de razones, entre las que entresacamos:

La más importante de ellas desde el punto de vista práctico

---

(134) En *Hunt versus Crumboch*, 325 U. S. 821 (1945).

(135) En *American Steel Foundries versus Tri-City Trades Council*, vid. *supra*, nota 52.

consistió en el relevo de la «vieja guardia» del Tribunal Supremo por Roosevelt, a la que ya hemos aludido (136). Roosevelt rompió la «alianza del juez y del capitalista» (137) consagrada desde finales del siglo XIX elevando a la magistratura a gentes de sentido progresivo que pusieran la jurisprudencia y, a través de ella, la Constitución al compás de los tiempos proporcionando a ésta aquella flexibilidad de que nos habla Bryce (138), de que la prudencia del juez ha de dotar a un texto rígido.

En segundo lugar, hay que citar que, previamente, quienes habían cambiado de punto de vista con relación al problema sindical eran el Congreso y la Presidencia de los Estados Unidos. En su lugar hemos transcrito la declaración de principios de la ley Norris-La Guardia (139) todavía en la era republicana (1932) y visto cómo allí se sentaba que era necesario que el trabajador tuviera «plena libertad de asociación, organización y designación de representantes de su propia elección para negociar los términos y las condiciones de su relación de trabajo». Un año más tarde (16 de junio de 1933) era promulgada la *National Industrial Recovery Act* (140) y ésta, al regular en su Sección 7 a) el contenido de los «códigos de competencia leal» (141) establecía como condiciones que necesariamente habían de contenerse en los mismos:

1) Que los trabajadores «tienen el derecho a organizarse y a contratar colectivamente a través de representantes de su propia elección» libres de toda interferencia, restricción o coerción por parte de los empresarios (142).

(136) Supra, nota 98.

(137) PINTO, loc. cit., pág. 121.

(138) BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, traducción española editada por el Instituto de Estudios Políticos, colección «Civitas», Madrid, 1952, pág. 150.

(139) Supra, notas 67 y 68.

(140) Su título oficial es *An Act to encourage national industrial recovery, to foster fair competition, and to provide for the construction of certain useful public works, and for other purposes*. Si bien la Sección 304 de la Ley autoriza que se cite a ésta como *National Industrial Recovery Act*. Utilizamos el texto de la ley incluido en la compilación de leyes antitrust de Elmer A. Lewis, ya citada (supra, nota 35).

(141) Estos *Codes of Fair Competition*, elaborados por grupos industriales y aprobados por el Presidente de los Estados Unidos, constituían una de las claves del nuevo programa de expansión industrial. Vid. sobre ellos FAINSOD y GORDON, loc. cit., págs. 572 y 580 a 585, y en general todo el capítulo XVI («The National Industrial Recovery Act and Beyond»), y la bibliografía citada en la pág. 902.

(142) *National Industrial Recovery Act*, Sección 7. (a). (1): «... have

2) Que a ningún trabajador o persona que busque trabajo «puede exigírsele como condición de su empleo el que se afilie a ninguna *company union* (143) ni el que deje de afiliarse... al Sindicato de su propia elección» (144).

No habían transcurrido dos meses desde la fecha en que la *National Industrial Recovery Act* fué declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo (145), en lo que había de ser punto menos que el canto del cisne de la vieja guardia, cuando, en 1935, era promulgada la ley Wagner, *National Labor Relations Act* (146), ésta sí que auténtica Carta Magna sindical, por emplear la misma expresión con que un jubiloso y optimista Samuel Gompers había saludado a la ley Clayton; de ella nos ocuparemos más adelante, bastando con decir en este lugar que representa uno de los cambios de dirección política más radicales operados nunca en el seno de la comunidad norteamericana: sin transición apenas se salta de la tolerancia al fomento y del escepticismo a la profesión de fe; bruscamente se pone fin al siglo de hierro del sindicalismo para abrir de par en par las puertas de lo que bien pudiera ser su edad de oro.

La tercera y última razón del viraje en redondo del Tribunal Supremo, y la verdadera razón de fondo, asimismo, para que Roosevelt acometiera la ingrata tarea de «liquidar» a sus viejos magistrados y para que su Gobierno promulgara normas como, señaladamente, las tres de que se deja hecho mérito, hay que buscarla en la catástrofe económica y sociológica de la *Great Depression* que iniciara el *crack* de la Bolsa neoyorkina a finales de 1929. Quince millones de parados forzosos constituían, entre otras, una razón ultrapoderosa para pensar que algo había fallado en el esquema progresivo-capitalista de los *twenties* y que, cuando menos,

---

*the right to organize and bargain collectively through representatives of their own choosing...*»

(143) Sobre el concepto e importancia de las *company unions* vid. supra, nota 113.

(144) *National Industrial Recovery Act*, Sección 7, (a): «... no one... shall be required as a condition of employment to join any company union or to refrain from joining, organizing, or assisting a labor organization of his own choosing.»

(145) En el *Schechter Case*, *Schechter Poultry Corp. versus United States*, vid. supra, nota 91.

(146) Su título oficial es *An Act to diminish the causes of labor disputes burdening or obstructing interstate commerce, to create a National Labor Relations Board, and for other purposes*, si bien la Sección 16 de la propia ley autoriza su cita como *National Labor Relations Act*.

había que introducir correctivos en el sistema de *Free Enterprise* si es que se quería conseguir su sobrevivencia (147). Uno de estos correctivos fué el apoyo gubernamental a los Sindicatos, sustentado por un razonamiento que sigue el siguiente hilo: ha habido una crisis no tanto de superproducción como de subconsumo —es necesario, en consecuencia, animar y vigorizar el consumo— para lo cual es necesario aumentar el poder adquisitivo de las clases modestas —una porción fundamental, cuantitativa y cualitativamente, de las mismas está formada por los trabajadores por cuenta ajena—, luego es necesario que se aumenten las rentas de trabajo de los productores por cuenta ajena —pero esto debe hacerse evitando que el Estado eche sobre sus hombros la pesada tarea de fijar los salarios—, luego es preciso que se fijen contractualmente por las partes interesadas —y como una de ellas es naturalmente débil, es preciso apoyarla—, y un excelente sistema de apoyo lo constituye la protección y el fomento de sus asociaciones.

Naturalmente, este razonamiento es puramente esquemático y a gruesos trazos; y, como es sabido, la política sindical es una faceta de la multiplicidad de ellas que formaron la política de *recovery* de Roosevelt. Y quedan como divagaciones para la fantasía y aun quizá como temas de estudio para la investigación el determinar si tales medidas, la sindical entre ellas, fueron realmente eficaces y no sería más bien la conflagración de 1939 la que vino a salvar o, cuando menos, a acelerar la recuperación norteamericana (148) y la de si realmente Roosevelt pudo prever el fenomenal desarrollo de los Sindicatos al amparo de las normas promulgadas bajo su mandato presidencial.

---

(147) Esto no quiere decir que la legislación social del *New Deal* se promulgara *sous la poussée des masses*, como afirma LEFRANC —LEFRANC, George: *Le syndicalisme dans le monde*, París, Presses Universitaires de France, 1949, pág. 80—: desde luego, no se promulgó bajo la presión de las masas sindicales, pues los sindicatos salieron enormemente debilitados de la depresión. Sobre la visión francesa del sindicalismo norteamericano vid. MARJOLIN, Robert: *L'évolution du syndicalisme aux États Unis de Washington à Roosevelt*, París, Alcan, 1936, y GUIGUI, Albert: *Le mouvement ouvrier aux États-Unis*, París, Librairie Syndicale, 1939. Con muchas prevenciones, por su fuerte carácter polémico, puede consultarse también el vol. I de GUÉRIN, Daniel: *Où va le peuple américaine?*, París, René Julliard, 1950.

(148) Por no acudir a citas de más monta, DULLES, loc. cit., pág. 325, dice textualmente: *War had come to the rescue of American industry*: «La guerra había venido a salvar a la industria americana.»

## X.—LA LEY WAGNER

La ley Norris-La Guardia había sentado una serie de principios en virtud de los cuales su normativa tenía la virtualidad de conseguir la supresión casi total de la *injunction* en los conflictos laborales; la *National Industrial Recovery Act*, según hemos visto anteriormente, había introducido como disposición precisa en los códigos de competencia leal el principio de sindicación libre y no interferida por la empresa (*unions of his own choosing*); ahora, la ley Wagner va a recoger y a ampliar ambos textos, instaurando como política oficial la de protección al Sindicato; he aquí cómo define la ley esta política:

Primero, una exposición de hechos:

«La negación por las empresas del derecho de sus trabajadores a organizarse y la negativa de las mismas a aceptar el sistema de pactos colectivos de condiciones de trabajo (*collective bargaining*) provoca las huelgas y otras formas de lucha e intranquilidad en la industria...»

«La desigualdad de posición existente entre los trabajadores por cuenta ajena, que no gozan ni de plena libertad de asociación ni de real libertad de contratación, y los empresarios, que se hallan organizados en sociedades o bajo otras formas de asociaciones de propietarios (... *in the corporate or other forms of ownership association*), tiende a agravar las periódicas depresiones económicas al hundir los salarios y, con ellos, el poder adquisitivo de los trabajadores, y al impedir la estabilización de los propios salarios y de las condiciones de trabajo dentro de y entre las industrias.»

«La experiencia ha demostrado que la protección por la Ley del derecho de los trabajadores a sindicarse y a contratar colectivamente salvaguarda el comercio... al restaurar la igualdad en los poderes contractuales de trabajadores y empresarios.»

Y, más adelante, la consecuencia que de estos hechos se extrae:

«*It is hereby declared to be policy of the United States... [salvaguardar el comercio]... by encouraging the practice and procedure of collective bargaining and by protecting the exercise by workers of full freedom of association, self-organization, and designation of representatives of his own choosing, for the purpose of negotiating the terms and conditions of their employment or other mutual aid or protection*» (149).

(149) *Wagner Act*, Sección 1; su traducción supra, I. Utilizamos el texto de la Ley a que nos hemos referido en la nota 113.

El desarrollo de estos principios en la Ley no es materia fácil de compendiar; en primer lugar, porque la ley Wagner es una de esas normas que los tratadistas norteamericanos de Derecho constitucional califican de *highly technical* o *complicated* (150), esto es, con sus distintas disposiciones estrechamente ligadas las unas a las otras y usándose en todas ellas de frases en las que prácticamente cada palabra está preñada de una significación técnicojurídica peculiar; en segundo término, porque un estudio a fondo de la Ley exigiría el análisis de la impresionante masa de jurisprudencia administrativa (decisiones del *National Labor Relations Board*) que la han desenvuelto (151), cosa absolutamente imposible dentro del marco de este trabajo.

La Ley descansa, sustancialmente, sobre tres soportes, son a saber:

1. La prohibición a los empresarios de determinados actos o prácticas.
2. El reconocimiento de que el representante elegido por la mayoría de los trabajadores es el único capacitado para contratar en nombre y representación de los mismos.
3. La creación de un organismo administrativo encargado de ejecutar las disposiciones de la Ley.

De ellos, fácilmente se percibe, los dos primeros están constituidos por normas de índole sustantiva o material; el último por normas de índole adjetiva o instrumental. Sin que estas calificaciones de material o instrumental prediquen nada en cuanto a su importancia relativa.

Con este esquema nos adentramos en el estudio de la Ley (152).

#### 1.—Las prácticas ilegales de los empresarios

La Sección 7.<sup>a</sup> de la Ley, repitiendo casi textualmente la declaración de principios contenida en la Sección 1.<sup>a</sup>, establece que

(150) Vid., por ejemplo, con referencia concreta a la Ley Wagner, GROSS, Bertram M.: *The Legislative Struggle. A Study in Social Combat*, New York, McGraw-Hill Book Co. Inc., 1953, pág. 182.

(151) Las *Decisions and Orders* del N. L. R. B. completaron ochenta y seis gruesos volúmenes sólo durante el período 1935-1949.

(152) El mejor estudio que nosotros conozcamos de la Ley Wagner (así como de la Ley Taft-Hartley) es el voluminoso trabajo ya citado de MILLIS y BROWN, *From the Wagner Act to Taft-Hartley, a Study of National Labor Policy and Labor Relations*. Otro excelente libro es el de SILVERBERG, Louis G.: *The Wagner Act: After Ten Years*, Washington, Bureau of National Affairs, 1945.

«los trabajadores por cuenta ajena tendrán los derechos de organización; formación, afiliación y ayuda a los Sindicatos; contratación colectiva a través de representantes de su propia elección, y dedicación a actividades concertadas»; todo ello «... con la finalidad de contratar colectivamente o de prestarse ayuda y protección mutuas» (153).

Sobre esta base, se declaran prácticas ilícitas para los empresarios (*unfair labor practices*):

«a) La interferencia, restricción o coerción sobre los trabajadores en relación con el ejercicio de los derechos garantizados en la Sección 7» (Textual: *To interfere with, restrain, or coerce employees in the exercise of the rights guaranteed in section 7*).

La amplísima configuración de esta práctica ilegal hubiera quizá excusado el que, además de ella, se contuvieran otras en la Ley. En efecto, la Ley prohíbe aquí todo acto o actividad del empresario que pueda constituir una interferencia, una restricción o una intimidación de sus trabajadores que de alguna forma impida o menoscabe el derecho de éstos a sindicarse, a elegir representantes y a contratar a través de los mismos, o a actuar concertadamente; le exige que se mantenga estrictamente neutral, en la inteligencia de que incluso sus expresiones (las suyas o las de los órganos de dirección de su empresa) habladas o escritas, manifestando su preferencia por la no sindicación, o por un determinado Sindicato, o advirtiendo los perjuicios que a los trabajadores pueden seguirse del hecho de su afiliación (por no citar casos más claros, como la amenaza de represalias) constituyen la práctica *unfair* prohibida por la Ley. Esta fué cuando menos la posición inicial adoptada por el *National Labor Relations Board* (154), aunque las decisiones posteriores, influidas por las críticas de su doctrina, no sean tan rigurosas. El arma fundamental contra esta parte de la Ley estuvo constituida por el razonamiento de que, así interpretada, venía a privar a los empresarios de la *Freedom of Speech* garantizada por la Constitución; el mismo Tribunal Supremo dulcificó en tal sentido su jurisprudencia (155).

---

(153) *Wagner Act*, Sección 7: *Employees shall have the right to self-organization, to form, join or assist labor organizations, to bargain collectively through representatives of their own choosing, and to engage in concerted activities, for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection.*

(154) Su doctrina fué aceptada por el Tribunal Supremo en *International Association of Machinists versus National Labor Relations Board*, 311 U. S. 72 (1940).

(155) En *Thomas versus Collins*, 323 U. S. 516 (1945), se declaró que

Se debe añadir que uno de los derechos aquí garantizados es el derecho a la huelga, al que alude la Sección 7 al hablar de *concerted activities* y que está expresa y terminantemente reconocido por la Sección 13 (156).

«b) Dominar o interferirse en la formación o administración de cualquier Sindicato, financiarlos o ayudarlos de cualquier otra forma» (Textual: *To dominate or interfere with the formation or administration of any labor organization or contribute financial or other support to it*).

La declaración de ilegalidad de esta práctica va recta y derechamente dirigida contra las *company unions*, a las que ya nos hemos referido (157). Según la concepción del legislador de 1935 un Sindicato, para ser tal, ha de gozar de una total y absoluta independencia respecto del empresario; cualquier interferencia de éste en su formación o en su administración lo convierte en incapaz para representar a los trabajadores en él afiliados; y, velando por esta pureza del sindicalismo, aquella interferencia es declarada ilícita. El *National Labor Relations Board* (158) se mostró especialmente riguroso en la aplicación de este precepto de la Ley, y fruto de su actividad fué la eliminación de tal sindicalismo espurio de actividades industriales (fabricación de acero, refino de petróleos, maquinaria eléctrica, conservas cárnicas) en las que, con anterioridad a la ley Wagner, había llegado a encuadrar del 50 al 80 por 100 de los trabajadores empleados en las mismas (159).

«c) Fomentar o desalentar la afiliación en cualquier Sindicato

---

«los intentos del empresario de persuadir a sus trabajadores para que se afiliaran o dejaran de afiliarse a un sindicato están protegidos por la primera enmienda de la Constitución», si bien añadiéndose que «cuando a la persuasión se añade algo que la convierta o le dé el carácter de coerción, la protección cesa».

(156) *Wagner Act*, Sección 13: *Nothing in this Act shall be construed so as to interfere with or impede or diminish in any way the right to strike.*

(157) Ver nota 113.

(158) Apoyado por el Tribunal Supremo, que confirmó numerosas de sus decisiones. Son importantes las siguientes sentencias:

*National Labor Relations Board versus Pennsylvania Greyhound Lines*, 303 U. S. 261 (1938).

*National Labor Relations Board versus Newport News Shipbuilding and Dry Dock Co.*, 308 U. S. 241 (1939).

*Westinghouse Electric and Manufacturing Co. versus National Labor Relations Board*, 312 U. S. 660 (1941).

*National Labor Relations Board versus Southern Bell Telephone and Telegraph Co.*, 319 U. S. 50 (1943).

(159) MILLIS y BROWN, *From the Wagner Act...* pág. 110.

mediante la discriminación en cuanto al establecimiento o a la subsistencia de la relación de trabajo o en cuanto a los términos y condiciones de ésta» (Textual: *By discrimination in regard to hire or tenure of employment or any term or condition of employment to encourage or discourage membership in any labor organization*).

Uno de los procedimientos más eficaces en manos de las empresas para combatir a los Sindicatos había venido siendo el de la discriminación contra los sindicatos; esto es, el despido sistemático o la negativa a admitir a su servicio a todos los trabajadores afiliados a un determinado Sindicato o, cuando menos, a aquellos de entre estos que por su labor proselitista o de otra forma cualquiera se hubieran distinguido en su actividad prosindical; o la denegación de ascensos, mejoras de salarios, permisos, etc., basada precisamente en la calidad de sindicado del que de otro modo hubiera disfrutado de estos beneficios. Estas prácticas antisindicales habían alcanzado sus manifestaciones más notorias e intolerables en la difusión y reparto entre las empresas de listas negras de trabajadores a los que se cerraba así toda posibilidad de trabajar por cuenta ajena y en la imposición como cláusula del contrato de trabajo del pacto antisindical (160), por virtud del cual el trabajador se comprometía, bajo sanción de despido, a no afiliarse a cierto o a ningún Sindicato.

Pues bien, todo este conjunto de prácticas es declarado ilegal por la ley Wagner; si ésta habla conjuntamente de «desalentar» (*discourage*) y de «fomentar» (*encourage*) es porque aquéllas pueden también ser utilizadas, y de hecho lo eran, con la finalidad de incrementar los efectivos de una *company union* o de favorecer a uno de entre dos o más Sindicatos (161).

---

(160) Este es el denominado *yellow-dog contract*; según se dijo anteriormente (nota 72), el pacto había sido declarado lícito y válido por el Tribunal Supremo, aunque ya la Ley Norris-La Guardia había prohibido el uso de la *injunction* contra su incumplimiento por los trabajadores.

(161) Este último supuesto apareció muy agudamente cuando el sindicalismo dual cobró gran extensión con la formación del C. I. O.; los empresarios tendían generalmente a favorecer a los sindicatos A. F. L., más conservadores y a los que hasta cierto punto estaban ya acostumbrados. Precisamente por ello en este tipo de casos las decisiones del N. L. R. B. fueron favorables a los sindicatos C. I. O., muy frecuentemente discriminados desfavorablemente por los empresarios; no es por ello extraño que se divulgara la creencia de que el *Board* se inclinaba en favor del C. I. O. injustificadamente y que se le hicieran numerosas críticas en tal sentido: este *pro-C. I. O. bias* del *Board* es falso, y las críticas sin apoyo alguno en los hechos (MILLIS y BROWN, loc. cit., págs. 69-70).

Dado el tenor de este apartado de la Ley resultarían ilícitos los pactos suscritos entre empresa y un determinado Sindicato, comprometiéndose aquélla a no aceptar a su servicio más que a trabajadores sindicados en el mismo (*closed shop*) o a despedir a los no sindicados si éstos, dentro de un plazo cierto a partir de la iniciación de la relación de trabajo, no se afiliaban al Sindicato (*union shop*); la Ley salva expresamente esta posible interpretación diciendo que nada de lo en ella dispuesto debe entenderse que prohíba a los empresarios el aceptar un *closed shop* (162) con un Sindicato, siempre que éste, negativamente, no sea una *company union* y, afirmativamente, haya sido elegido por los trabajadores del centro o unidad de trabajo a que el pacto va a ser aplicado (163).

«d) Despedir o de otra forma discriminar contra un trabajador porque haya hecho acusaciones o prestado testimonio en relación con [los hechos previstos en] esta Ley» (Textual: *To discharge or otherwise discriminate against an employee because he has filed charges or given testimony under this Act*).

La calificación de semejante práctica como ilícita es tan lógica que no necesita comentario especial.

«e) Rehusar contratar colectivamente con los representantes de sus trabajadores» (Textual: *To refuse to bargain collectively with the representatives of his employees*).

Al decir de Millis y Brown, la interdicción de esta práctica constituye *the crux of the Act*, la clave de la Ley. En efecto, toda la *Wagner Act* está montada, y así nos lo dice claramente su exposición de motivos, en una casi ilimitada fe en los pactos colectivos de condiciones de trabajo cuando éstos tienen como una de las partes contratantes a un Sindicato potente y capaz de medirse dignamente con el empresario; si se protege la tendencia al sindicalismo es en tanto en cuanto se cree que los Sindicatos van a ser capaces, en representación de los sindicados, de contratar los términos y condiciones de las relaciones de trabajo de éstos; el cie-

---

(162) Por supuesto, admitido el *closed shop* había que entender que era también lícito el *union shop*, pacto mucho más benigno desde el punto de vista patronal.

(163) *Wagner Act*, Sección 8 (3): ... *nothing in this Act... shall preclude an employer from making an agreement with a labor organization (not established, maintained, or assisted by any action defined in this Act as an unfair labor practice) to require, as a condition of employment, membership therein, if such labor organization is the representative of the employees as provided in section 9 (a), in the appropriate collective bargaining unit covered by such agreement when made.*

rre lógico de la Ley se halla en la imposición al empresario de la obligación de que contrate con los representantes que sus trabajadores hayan elegido.

Y, sin embargo, el precepto legal es de interpretación dificultosa, sobre todo en los casos límites; porque, naturalmente, no puede ser entendido en el sentido de que el empresario tenga que estar y pasar por y avenirse con las propuestas o los dictados del Sindicato, cualesquiera que éstos sean. En líneas generales, la posición adoptada por el *National Labor Relations Board*, apoyado por los Tribunales (164), fué la de que la Ley no obliga al empresario a que cierre un contrato, pero sí le obliga a hacer un sincero (*good faith*) esfuerzo con tal fin; siendo la existencia o inexistencia de esta sinceridad o buena fe una cuestión de hecho a determinar en cada caso y en vista de las circunstancias del mismo.

En concreto, se ha estimado que no existía buena fe por parte del empresario y que, por consiguiente, se había incurrido en la práctica ilícita que estamos comentando, en los siguientes casos (165):

Negativa a reunirse o a negociar con los representantes de los trabajadores.

Intento de desprestigiar al Sindicato mediante el cambio (favorable) de las condiciones de trabajo en el tiempo en que se están discutiendo con aquél los términos de un pacto colectivo.

Rechazar lisa y llanamente las propuestas del Sindicato sin ofrecer contrapropuestas, u ofreciéndolas, pero sin avenirse a discutir las diferencias entre unas y otras.

Negarse a extender por escrito el acuerdo a que pueda haberse llegado, o negarse a suscribir tal documento.

Negarse a designar representantes para que, en lugar y tiempo razonables, discutan con el Sindicato los términos del pacto colectivo.

---

(164) Vid., por ejemplo:

*National Labor Relations Board versus Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U. S. 1 (1937).

*H. J. Heinz Co. versus National Labor Relations Board*, 311 U. S. 514 (1941).

(165) Tomados de SILVERBERG (Louis G.), *A Guide to the National Labor Relations Act*, U. S. Department of Labor, Division of Labor Standards, Bulletin No. 81, 1946, págs. 5-6.

2.—*La contratación colectiva a través de representantes*

La parte que pudiéramos denominar constructiva de la ley Wagner queda reducida a un breve párrafo dentro de una de sus secciones; es sumamente importante, en consecuencia, analizar éste con algún detalle:

Dice la Ley:

«Los representantes designados o elegidos, con la finalidad de concertar los pactos colectivos de condiciones de trabajo, por la mayoría de los trabajadores de un sector adecuado a tal finalidad, serán los exclusivos representantes de todos los trabajadores de tal sector, en cuanto a la contratación colectiva referente a salarios, tarifas de salarios, horas de trabajo y [todas las] demás condiciones de trabajo» (166).

Un somero examen de este decisivo texto inmediatamente revela, fijando la atención únicamente sobre las cuestiones básicas:

1) La aceptación del sistema de contratación colectiva; con todo lo que esto lleva implicado en cuanto reconocimiento de la injusticia o inconveniencia de que el trabajador aisladamente concierte su relación de trabajo con el patrono (167).

2) La aceptación del principio mayoritario; resulta obvio decir que no todos los trabajadores, sobre todo cuando son muchos, van a coincidir exactamente en la designación de un determinado Sindicato como agente de contratación. En primer lugar, pueden existir trabajadores a quienes no sea grato el sistema de contratación colectiva; y, desde luego, las preferencias pueden estar divididas entre varios Sindicatos (168). Pues bien: en cualquier caso,

---

(166) *Wagner Act*, Sección 9 (a): *Representatives designated or selected for the purposes of collective bargaining by the majority of the employees in a unit appropriated for such purposes, shall be the exclusive representatives of all the employees in such unit in respect to rates of pay, wages, hours of employment, or other conditions of employment.*

(167) La consecuencia del sistema es la de reputar como violación de la Ley la contratación individual de condiciones de trabajo; así lo ha entendido el Tribunal Supremo, declarando que «contratar salarios, horas o condiciones de trabajo individualmente con los trabajadores es una violación de los principios esenciales sobre los que descansa el *collective bargaining*, y consiguientemente, una infracción de la Ley por el empresario»; siempre, claro es, que exista un representante de la colectividad. *Medo Photo Supply Corp. versus National Labor Relations Board*, 321 U. S. 678 (1944).

(168) La presencia como candidatos en las elecciones que a estos efectos convoca el N. L. R. B. de dos y aun de tres sindicatos no es infrecuente; sobre todo desde la expansión del C. I. O.

la mayoría es la que decide; en primer lugar, sobre si ha de existir o no un Sindicato representativo a efectos de contratación y, en segundo, sobre cuál ha de ser este Sindicato. Tomada la decisión mayoritaria, el representante elegido, supuesto que la elección haya sido afirmativa, representa a todos, incluso a los que se hayan abstenido de manifestar su opinión y a los que la hayan manifestado en contra (169).

3) Pero las reglas recién citadas juegan en «sectores adecuados» (*appropriate units*) para la contratación colectiva; que sea un sector adecuado es materia imposible de definir con generalidad. Inicialmente pudiera parecer que la empresa, todos los trabajadores al servicio de una empresa; pero ésta puede tener centros de trabajo muy distantes los unos de los otros, dedicarse a procesos productivos diversos, agrupar trabajadores de especialidades laborales muy distintas; sobre este extremo han de ponerse de acuerdo el o los Sindicatos y la empresa, decidiendo en caso de discrepancia, con amplísimas facultades, el *National Labor Relations Board* (170). Dicho sea de paso, esta cuestión de la fijación de las «unidades de contratación» ha venido a ser una de las más espinosas y difíciles de la Ley, agudizada por las controversias entre el C. I. O., partidario de unidades amplias, por ramas de la producción, en las que entraran todos los trabajadores, abstracción hecha de su especialidad laboral lo que daría el triunfo a los trabajadores no especializados por ser más numerosos y, como consecuencia, a los Sindicatos C. I. O., cuya fuerza se halla entre estos últimos, y el A. F. L., partidario de unidades pequeñas por especialidades laborales, en las cuales sus Sindicatos son dominantes.

4) Los representantes elegidos por la mayoría en la *appropriate unit* contratan, en general, sobre las condiciones de trabajo. También este extremo, esto es, la determinación de aquellos objetos que pueden ser materia del pacto colectivo está lleno de dificultades; no cabe duda, así lo dice la Ley confirmando lo que tradicionalmente se venía haciendo, que son objeto de contratación colectiva los salarios y la jornada de trabajo; también lo

---

(169) El principio de la designación mayoritaria, y con él el de los derechos de las minorías, está en relación íntima con el de la fijación de la «unidad de contratación», del que se habla inmediatamente en el texto. Vid. sobre este punto WEYAND (Ruth), «Majority Rule in Collective Bargaining», en *Columbia Law Review*, núm. 45, págs. 556 y sigs.

(170) *Wagner Act*, Sección 9 (b): *The Board shall decide in each case whether... the unit appropriate for the purposes of collective bargaining shall be the employer unit, craft unit, plant unit, or subdivision thereof.*

son los pactos de seguridad sindical (*closed shop* y *union shop*): puede serlo la regulación del aprendizaje y, más dudoso, la de las promociones y ascensos (171); lo es la regulación de los procedimientos para sancionar las faltas cometidas en el trabajo (172); y es muy intensa la discusión sobre si puede alcanzarse o no la contratación colectiva a los planes empresariales, sindicales o mixtos de seguridad social (173). En definitiva vienen a decidir sobre la cuestión los precedentes, que difieren mucho de unas actividades laborales a otras (174), aunque la tendencia generalizada es la de un progresivo ensanchamiento del campo objetivo cubierto por la contratación colectiva (175).

### 3.—*El National Labor Relations Board*

Por mucho que se pondere la importancia que para la regulación de las relaciones laborales norteamericanas tuvo la creación

---

(171) Tradicionalmente la facultad de ascender a los trabajadores se había reputado era prerrogativa de la empresa, pero esta visión va siendo desechada ante la insistencia de los sindicatos en los pactos colectivos de que todos los ascensos se hagan por antigüedad (*seniority*). Vid. DANKERT, Clyde A.: *Contemporary Unionism in the United States*, New York, Prentice Hall Inc., 1949, págs. 368-376.

(172) Aunque la sanción de las faltas en sí misma no entra bajo la denominación de *collective bargaining*, sino bajo la más amplia de *labor relations*. Sobre la distinción y relaciones entre estos términos vid. SEWARD (Ralph T.), «Basic Elements in Labor Relations Practice», en *The New Industrial Relations*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 1948, páginas 66-94.

(173) Los empresarios reaccionaron fuertemente contra la corriente afirmativa; este tema fué intensamente debatido al discutirse la ley Taft-Hartley.

(174) Vid. sobre este punto los capítulos 28 a 32 de LESTER, Richard A.: *Economics of Labor*, New York, The Mac Millan Co., 1949, en los que se examina esta materia en las industrias de ferrocarriles, marina mercante, minería del carbón, textil, acero y prensa.

(175) Cada nueva ampliación del campo cubierto por el pacto colectivo de condiciones de trabajo significa una paralela restricción del arbitrio de la empresa; por eso la polémica es tan aguda en este punto. Vid. los sugestivos capítulos IX («Employer Resistance») y XII («Management's Shrinking Domain») de LINDBLOM, Charles E.: *Unions and Capitalism*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1949. A tal punto la materia es crucial para las empresas que, según nos informa el autor citado, éstas prefieren ceder en materia de salarios, «apaciguando» así al sindicato, antes que ceder en el terreno de lo que consideran sus prerrogativas.

del *National Labor Relations Board* (176), no se corre, probablemente, el riesgo de hacerlo en demasía; quizá el mejor sistema para garantizar la vigencia de una norma, sobre todo si ésta es compleja y ha de afectar tanto a una intrincada red de problemas como a una considerable masa de ciudadanos, es el de crear un organismo con la misión específica y concreta de velar por su aplicación. Por lo que a los Estados Unidos toca, la creación de un organismo administrativo especial resultaba de imperiosa necesidad si se quería conseguir que la ley Wagner fuera algo más que simple letra muerta; la experiencia de las leyes *antitrust*, cuya eficacia, no demasiado intensa en ningún caso, no empezó a notarse sino desde la creación en 1914 de la *Federal Trade Commission* (177), fué sin duda tenida en cuenta por los legisladores de 1935; tanto más cuanto que una de las finalidades primordiales de la ley Wagner era la de prevenir y remediar las *unfair labor practices*, función que, en cuanto tal, guardaba gran analogía con la prevención y remedio de los *unfair methods of competition* que tenía a su cargo aquella Comisión (178).

El N. L. R. B. (179) estaba compuesto por tres miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y aprobados por el Senado. El Board tenía potestad para designar todo el personal técnico y administrativo que considerara necesario (180), así

---

(176) En realidad el Board existía desde el 29 de junio de 1934, en que fué creado por una *Executive Order* del Presidente de los Estados Unidos; este *Old Board* —según lo denomina la Ley Wagner, Sección 2 (11)— desapareció y fué sustituido por el que a continuación va a ser estudiado en el texto

(177) La *Federal Trade Commission* fué creada por la *Federal Trade Commission Act* (*An Act to create a Federal Trade Commission, to define its powers and duties, and for other purposes*, Public Law No. 203, 63rd Congress), con la misión (Sección 5) de «impedir la utilización por personas naturales o jurídicas de métodos ilícitos de competencia». Utilizamos la compilación de leyes *antitrust* de ELMER A. LEWIS, editada por The Government Printing Office, Washington, 1951.

(178) Para un estudio del paralelismo entre el N. L. R. B. y la F. T. C., vid. SCHWARTZ, Bernard: *American Administrative Law*, Londres, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1950, págs. 58 y sigs.

(179) Como se observará, la redacción del texto se construye en pasado. El N. L. R. B. existe en la actualidad, pero su composición fué profundamente modificada por la Ley Taft-Hartley, según se verá más adelante; ahora nos estamos refiriendo únicamente a la normativa de la Ley Wagner.

(180) Durante toda su existencia el N. L. R. B. ha tenido un agudísimo problema interno en la escasez de su personal, motivada sobre todo

como para crear las delegaciones regionales o locales que creyera precisas (181).

Las funciones del *Board* son fundamentalmente de dos tipos en relación con las dos partes de la Ley a que ya nos hemos referido:

a) En cuanto a las prácticas ilícitas, lisa y llanamente, la de evitarlas y, en su caso, la de reprimirlas (182).

b) En cuanto a la contratación colectiva, en primer lugar la de fijar el «sector apropiado» para la contratación en los términos que ya han sido expuestos; y, en segundo, la de determinar y decidir, en caso de controversia, quién es el representante de los trabajadores a los efectos de contratación con la empresa (183).

Y en cuanto a su procedimiento o forma de actuar, muy brevemente expuesto, el siguiente:

a) En cuanto a las prácticas ilícitas:

1) Cualquier persona (184) agraviada por una práctica ilícita puede formular la correspondiente queja ante el *Board* o sus delegaciones.

2) El *Board* traslada la denuncia al presunto culpable instándole a que conteste. Y citándole para una comparecencia ante uno de sus funcionarios (*hearing*).

3) En la comparecencia ambas partes pueden aportar cuantas pruebas estimen precisas; las reglas para la admisión de pruebas son mucho más amplias que ante los Tribunales; y, desde luego, pueden pedirse las que se consideren precisas para mejor proveer.

4) Finalmente, el *Board*, en vista de lo actuado y en resolución fundada acuerda: o declarar infundada la queja o, en caso contrario, «dictar una orden exigiendo que la persona denunciada cese y desista en la realización de la práctica ilícita y realice cuanto sea preciso, incluso la readmisión de trabajadores con abono de salarios dejados de percibir, para conseguir las finalidades de la Ley» (Textual: ... *shall issue... an order requiring such person to cease and desist from such unfair labor practice, and to take such affirmative action, including reinstatement of employees*

---

por la insuficiencia de las consignaciones presupuestarias al mismo destinadas. Vid. MILLIS y BROWN, loc. cit., págs. 34-35 y 52-53.

(181) *Wagner Act*, Secciones 3 a 6.

(182) *Wagner Act*, Sección 10 (a).

(183) *Wagner Act*, Sección 9 (b) y (c).

(184) El término *person* comprende *one or more individuals, partnerships, associations, corporations, legal representatives, trustees, trustees in bankruptcy, or receivers*, según la Sección 2 (1) de la Ley.

*with or without back pay, as will effectuate the policies of this Act).*

5) Si la tal orden no es obedecida, el *Board* puede dirigirse a los Tribunales (185) pidiendo su ejecución. El Tribunal tiene facultad para reexaminar el caso concediendo o denegando, en todo o en parte, la ejecución pedida. Pero:

No pueden usarse ante el Tribunal de argumentos ni de pruebas nuevos; salvo casos de imposibilidad anterior manifiesta.

Los hechos declarados probados por el *Board* no pueden ser combatidos, siempre que se apoyen razonablemente en las pruebas aportadas (186).

Inmediatamente ha de hacerse la observación de que este procedimiento no se llega a completar en la inmensa mayoría de los casos; de hecho, son escasos los supuestos en los cuales el *Board* tiene que dictar una de las *cease and desist orders* de que se ha hablado en el apartado 4) anterior: siendo, por el contrario, mucho más frecuente que las partes se avengan en las primeras etapas, a la sola vista de la denuncia o en la comparecencia ante el funcionario del *Board*, o tomen en consideración los consejos y recomendaciones de éste, cesando en la práctica ilícita si ésta existía o retirando la denuncia en caso contrario (187).

b) En cuanto a la designación de representantes para la contratación colectiva.

Para determinar quién es el representante de un sector de trabajadores a efectos de contratación, el *Board* puede «celebrar una votación secreta entre los trabajadores o utilizar cualquier otro método apropiado» (Textual: . . . *may take a secret ballot of emplo-*

---

(185) Concretamente a las *Circuit Courts*. Sobre la organización jurisdiccional en los Estados Unidos vid. VILLAR PALASÍ (J. L.), «La Federal Administrative Procedure Act», en *Revista de Administración Pública*, número 1, pág. 296.

(186) Toda esta regulación está contenida en la ley Wagner. Sección 10.

(187) De los 36.000 casos de denuncias de prácticas ilícitas hechas en los años 1935 a 1945:

El 16 por 100 fueron rechazadas de plano por los funcionarios del *Board* (*Regional Directors*, con jurisdicción delegada) como infundadas.

El 33,1 por 100 fueron retiradas por los denunciantes.

El 42,7 por 100 fueron aceptadas y resueltas con la avenencia de las empresas denunciadas, sin necesidad de decisión formal del *Board*.

El 8,2 por 100 fueron objeto de decisión formal por el *Board*.

Tomado de SILVERBERG, *A Guide...*, pág. 9.

yees, or utilize any other suitable method to ascertain such representatives).

De hecho, el procedimiento más utilizado por el Board ha sido el de la votación secreta ante una mesa presidida por sus funcionarios y en la que figuran representantes de las empresas y Sindicatos interesados. Pero la práctica ha presentado infinidad de casos y, a la vista de la experiencia deducida de los mismos, se ha acudido a otros procedimientos, muchas veces al sencillo de comparar la nómina (en cuanto representativa del personal de una empresa) con las listas sindicales de afiliación (en cuanto demostrativas de la pertenencia al Sindicato). En muchas ocasiones las votaciones han tenido que repetirse, sobre todo cuando más de un Sindicato pedía su designación como representante; una primera votación para determinar si los trabajadores optaban o no por el sistema de contratación colectiva, y una segunda para designar al agente de contratación. La materia, lo reiteramos, es extremadamente compleja y ha dado lugar a una profusa y sutil (y muchas veces contradictoria) jurisprudencia administrativa que, por su extensión, es de todo punto imposible examinar aquí.

\* \* \*

La ley Wagner abre una nueva era en la historia del sindicalismo norteamericano; a partir de su promulgación puede afirmarse con absoluta certeza que «el derecho a sindicarse es la ley del país» (188); la masa de población trabajadora que vió reguladas sus relaciones de empleo por contratos suscritos en su nombre con carácter general por los Sindicatos creció en la misma fantástica proporción en que iba creciendo el número de afiliados a éstos (189).

(188) *The right to unionize is now the law of the land.* HACKER, Louis M.: «Collective Bargaining and American Institutions», en *The New Industrial Relations* (cit.), pág. 23.

(189) El número de sindicatos creció entre 1935 (Ley Wagner) y 1947 (Ley Taft-Hartley) según el siguiente cuadro:

1935	...	...	...	...	...	3.890.000
1939	...	...	...	...	...	8.980.000
1942	...	...	...	...	...	10.762.000
1945	...	...	...	...	...	14.796.000
1947	...	...	...	...	...	15.414.000

Datos de *Monthly Labor Review*, núm. 64. Vid. MILLIS y BROWN, *From the Wagner...* pág. 77, y PETERSON, Florence M.: *American Labor Unions*, New York, Harper & Brothers, 1945, pág. 56.

Muchas causas contribuyeron a este crecimiento, entre ellas la aparición del sindicalismo militante y emprendedor del C. I. O.; pero probablemente la más importante con mucho de todas ellas fué la nueva *labor policy* gubernamental de la que la ley Wagner fuera última y más acabada expresión.

Por otro lado, se debe tener muy presente que las decisiones del N. L. R. B. muy pronto hicieron merecer a éste la confianza de los trabajadores y de los Sindicatos; y que su recta administración de la Ley al extirpar en gran medida las prácticas de discriminación antisindical hizo desaparecer uno de los obstáculos, el temor a las represalias de la empresa, que hasta entonces había sido quizá la rémora más importante en la marcha hacia la sindicación. Casi es obvio decir que, en cambio, el N. L. R. B. fué combatido con todo encarnizamiento por las empresas, sobre todo por las organizaciones de las mismas (190); pero, como indican Millis y Brown (191), la inmensa mayoría de estos ataques o estaban montados sobre tergiversaciones de la realidad, o venían a criticar los principios contenidos en la *Wagner Act*, disimulando el ataque a la Ley en el ataque al organismo encargado de su ejecución (192).

Fueron especialmente eficaces las disposiciones de la ley Wagner cuando, en el año 1937, un Tribunal Supremo ya remozado con los nombramientos de nuevos magistrados hechos por Roosevelt, decidió el problema crucial de su constitucionalidad en sentido afirmativo en cinco celebérrimas decisiones (193) adoptadas

---

(190) Fundamentalmente la *National Association of Manufacturers* y la *U. S. Chamber of Commerce*; sobre la importancia de estas entidades como representativas de grupos organizados de presión vid. el capítulo 21 («Business Interests and Business Groups in Politics») de MCKEAN, Dayton David; *Party and Pressure Politics*, Houghton Mifflin Co., New York, 1949.

(191) Loc. cit., págs. 66 a 75.

(192) Sobre la reacción frente a la *Wagner Act* vid. nuestro trabajo en esta REVISTA, núm. 63, «Los sindicatos norteamericanos como grupos políticos de presión», págs. 191-192.

(193) *Associated Press versus National Labor Relations Board*, 301 U. S. 103 (1937).

*National Labor Relations Board versus Jones & Laughlin Steel Corp.*, 301 U. S. 1 (1937).

*National Labor Relations Board versus Fruehauf Trailer Co.*, 301 U. S. 49 (1937).

*Washington, Virginia & Maryland Coach Co. versus National Labor Relations Board*, 301 U. S. 142 (1937).

*National Labor Relations Board versus Friedman-Harry Marks Clothing Co.*, 301 U. S. 58 (1937).

por la angosta mayoría de cinco votos contra cuatro. Y su eficacia se incrementó cuando los Tribunales Federales confirmaron, en la mayoría de los casos que llegaron a su conocimiento, las decisiones adoptadas por el *N. L. R. B.*, bien rechazando los recursos interpuestos contra las mismas, bien dotándolas de ejecutoriedad ante la resistencia de las empresas recalcitrantes; fenómeno tanto más digno de ser resaltado cuanto que los Tribunales norteamericanos no se distinguen precisamente, ni sobre todo se distinguen, por su simpatía hacia los organismos administrativos autónomos y de funciones cuasijudiciales, como lo era el *N. L. R. B.* que, ante el asombro confesado de los especialistas, vino a ser la agencia federal mejor «tratada» por los fallos del Tribunal Supremo, pese a la delicadeza extrema de las relaciones objeto de la decisión y a la novedad de la presencia de la Administración en un campo en el que cuidadosamente se había abstenido de inmiscuirse con anterioridad (194).

El inesperado éxito judicial de la ley Wagner hizo que los ataques contra la misma buscaran otras vías más accesibles; la que se halló en este caso fué la directa de la modificación y derogación parcial de la Ley por otra posterior y tal es el origen y la explicación fundamentales de la tan conocida *Labor Management Relations Act* —ley Taft-Hartley— a cuyo examen pasamos.

## XI.—LA LEY TAFT-HARTLEY

Es realmente difícil explicar el conjunto de causas y el estado de opinión pública que condujeron a la promulgación de este tan conocido cuerpo legal. La causa primera y fundamental se halla,

(194) MILLIS y BROWN (loc. cit., pág. 85), tras de decir que el papel del *N. L. R. B.* ante los tribunales fué «excepcionalmente bueno en comparación con otras agencias administrativas», transcriben la siguiente curiosa estadística (el número indica el tanto por ciento de decisiones del respectivo organismo que fueron confirmadas por el Tribunal Supremo):

<i>National Labor Relations Board</i> .....	86
<i>Securities and Exchange Commission</i> .....	78
<i>Federal Power Commission</i> .....	75
<i>Interstate Commerce Commission</i> .....	74
<i>Wage and Hour Administration</i> .....	67
<i>Office of Price Administration</i> .....	63
<i>Federal Trade Commission</i> .....	60
<i>Federal Communications Commission</i> .....	38

Período de tiempo, años 1941-1946.

a nuestro juicio, en el formidable poder político indirecto ejercitado por los intereses patronales organizados como grupo de presión. Superado el pánico de la gran depresión, que fué el sombrío paisaje de fondo sobre el que se dibujaron las medidas prosindicales del *New Deal*, una nueva Era de prosperidad económica como lo fué la de la segunda guerra mundial y la de los años que siguieron a ésta, permitió la rápida recuperación de la industria y, con ella, el renacimiento de la influencia de los jefes de empresa; éstos se habían limitado a tolerar de mala gana la ley Wagner y, para muchos de ellos, las disposiciones contenidas en la misma no habían pasado de ser normas excepcionales o concesiones demagógicas a los «caciques sindicales». Y ya que — en su sentir — la normalidad había vuelto a la economía, preciso era que volviera también a las relaciones laborales poniendo un freno a la dictadura de los Sindicatos, garantizando el *management's right to manage* (el derecho de los directores [de empresa] a dirigir) y defendiendo al trabajador aislado, en sus derechos y en sus intereses, frente a las decisiones arbitrarias del grupo; cuando menos estos fueron los tópicos más usados en su propaganda, continua y excelentemente organizada, por la derogación de la *National Labor Relations Act*.

Esta propaganda prendió en el público como consecuencia de las incomodidades que se le causaron en las dos oleadas de huelgas de los años 1946 y 1947, cuando los Sindicatos lucharon cerradamente (y vencieron) pidiendo aumentos de salarios —una vez que éstos dejaron de estar bajo el control de la Administración al suprimirse la legislación excepcional de la guerra— con el absoluto convencimiento, con toda seguridad fundado, que los márgenes de beneficios permitían aumentos del 10 al 15 por 100 sin repercusión en los precios. Pero la victoria inmediata de los Sindicatos lo fué a costa de la pérdida de su popularidad ante una opinión pública enconada adversaria de los paros generalizados y masivos y hábilmente manipulada por los grandes medios de información (prensa, radio) controlados en su integridad por los grupos capitalistas encargados de repetir, de imprimir y de infundir la idea de que era absolutamente necesario para el mantenimiento del *American way of life* el poner un freno a un grupo, el sindical, que había salido robustecido de la guerra (195) y que en la de-

---

(195) La afiliación a los sindicatos creció, efectivamente, durante el período bélico, según se hizo constar más arriba (vid. nota 189), y lo hizo contra la creencia de muchos, en cuya opinión el movimiento sindical habría de quedar estacionario durante el conflicto. Ver en tal sentido MONTGOMERY, Royal E.: «The Impact of War on American Labor», en *The Impact of the War on America*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 1942, pág. 42.

fensa de sus intereses egoístas amenazaba la salud de toda la comunidad.

La ley Taft-Hartley (196) consta de una breve introducción (la *declaration of policy*), tan frecuente en las leyes norteamericanas de esta envergadura, y de cinco títulos; el primero de ellos destinado a las modificaciones, muy numerosas, que se introducen en la ley Wagner; el segundo, a la regulación de los procedimientos de conciliación en los conflictos laborales y a la prevención y remedio de las huelgas que puedan amenazar la seguridad nacional; el tercero, a la prohibición o a la restricción de determinadas prácticas sindicales, entre ellas el *boycott* y las contribuciones a fondos políticos; el cuarto, a la creación de un Comité del Congreso (*Joint Committee on Labor Management Relations*), cuyo solo nombre excusa de más explicaciones, y el quinto, a definir determinadas expresiones, señalar que nada de lo dicho en la Ley puede ser interpretado en el sentido de que un trabajador tenga que trabajar o continuar trabajando contra su voluntad, y mantener la vigencia del resto de la Ley en el supuesto de que alguna de sus partes sea declarada inconstitucional (197).

La declaración de principios de la Ley reza así:

«Los conflictos industriales que dificultan el normal curso *del comercio* y la plena producción de mercancías *para el comercio*, pueden ser evitados o sustancialmente disminuidos si los empresarios, los trabajadores y los Sindicatos reconocen recíprocamente sus derechos en las relaciones que mantengan entre sí y, sobre todo, si reconocen que ninguno de ellos tiene, en sus relaciones mutuas, el derecho a dedicarse a actos o prácticas que amenacen la salud, la seguridad o el interés públicos» (198).

(196) El nombre completo de la ley es *An Act to amend the National Labor Relations Act, to provide additional facilities for the mediation of labor disputes affecting commerce, to equalize legal responsibilities of labor organizations and employers, and for other purposes*. La Sección 1 (a) de la Ley autoriza su cita como *Labor Management Relations Act, 1947*.

(197) Esta *separability provision* no es infrecuente en las leyes norteamericanas; la tenía también la Ley Wagner (Sección 15).

(198) *Taft-Hartley Act, Sección 1 (b), párrafo primero: Industrial strife which interferes with the normal flow of commerce and with the full production of articles and commodities for commerce, can be avoided or substantially minimized if employers, employees, and labor organizations each recognize under law one another's legitimate rights in their relations with each other, and above all recognize under law that neither party has any right in its relations with any other to engage in acts or practices which jeopardize the public health, safety, or interest.*

Es de notar en este párrafo inicial la intencionada distinción que la Ley hace entre trabajadores y Sindicatos, hablando de los legítimos derechos de cada uno de ellos y, lógicamente, reputándolos como distintos; hay necesidad de recalcar este extremo, porque una de las bases ideológicas de la nueva normación es precisamente esta oposición. Como tercer término se sitúa al empresario. Y, presidiéndolo todo, el interés nacional.

«Con la finalidad de promover el pleno curso del comercio —continúa la declaración de principios— es propósito de esta Ley regular los derechos de los empresarios y de los trabajadores en cuanto sus relaciones afecten al comercio, establecer procedimientos ordenados y pacíficos para evitar la recíproca invasión de sus respectivos derechos, proteger los derechos de los individuos en sus relaciones con los Sindicatos cuyas actividades afecten al comercio, definir y prohibir las prácticas de los trabajadores y de los empresarios que afecten al comercio y sean contrarias al bienestar general y proteger los derechos del público en los conflictos laborales que afecten al comercio» (199).

En este párrafo final se habla ya con toda claridad de proteger los derechos de los trabajadores individualmente considerados frente a los abusos de los Sindicatos, mostrando así que aquella contraposición a la que nos referíamos antes va a tener su traducción en la práctica; se señalan como objeto de regulación de la ley determinadas prácticas de los Sindicatos (lo que ciertamente constituye una de sus más importantes novedades), y, finalmente, se alude a la protección de los derechos del público, sin duda refiriéndose a las disposiciones de la Ley que regulan las huelgas nocivas para la seguridad o la salud públicas.

La insistencia de la exposición de motivos sobre el comercio (el término aparece siete veces, lo hemos subrayado de intento) es una insistencia sobre el fundamento de los poderes constitucionales del poder federal para entrar a regular una materia de la que

---

(199) *Taft-Hartley Act*, Sección 1 (b), párrafo segundo: *It is the purpose and policy of this Act, in order to promote the full flow of commerce, to prescribe the legitimate rights of both employees and employers in their relations affecting commerce, to provide orderly and peaceful procedures for preventing the interference by either with the legitimate rights of the other, to protect the rights of individual employees in their relations with labor organizations whose activities affect commerce, to define and proscribe practices on the part of labor and management which affect commerce and are inimical to the general welfare, and to protect the rights of the public in connection with labor disputes affecting commerce.*

pudiera pensarse corresponde a la soberanía de los Estados Federados (200); de todas formas, una repetición tan machacona parece acusar el temor a la declaración judicial de inconstitucionalidad, que indudablemente existió en el ánimo de sus autores.

Ahora bien: la ley Taft-Hartley contiene mucho más de lo que expresa en su exposición de motivos; por otra parte, sus disposiciones son farragosas e intrincadas, resultando difícil percatarse a primera vista de su trascendencia (201); en nuestro análisis volveremos a utilizar el mismo esquema que empleamos para el estudio de la ley Wagner, si bien refiriéndonos únicamente a las modificaciones más notables que se introducen en la normativa de ésta, deteniéndonos ligeramente al final para el examen de la regulación de las huelgas en general y en los casos que la propia Ley llama de «emergencia nacional». Los capítulos serán, pues,

Las prácticas ilegales.

La contratación colectiva a través de representantes.

El *National Labor Relations Board*.

La regulación de las huelgas.

### 1.—Las prácticas ilegales

A) En cuanto a las prácticas ilegales de los empresarios, la Ley introduce una serie de correcciones y atemperaciones de la mayor importancia; son a saber:

a) La ley Wagner había sido redactada de tal forma que no resultaran ilícitos los pactos de seguridad sindical, especialmente el *closed shop*; la ley Taft-Hartley prohíbe este pacto y sólo permite la seguridad sindical atenuada representada por la posibili-

---

(200) La Ley Taft-Hartley, como la Ley Wagner, como toda la legislación *antitrust* y como las más de las leyes federales reguladoras de las actividades económicas, descansan sobre el art. 1, Sección 8, cláusula 3, de la Constitución de los Estados Unidos, que atribuye al Congreso federal la facultad de regular el comercio entre los Estados federados. Sobre la importancia e interpretación de esta cláusula vid. el voluminoso trabajo de RAMASWANY (M.), *The Commerce Clause in the Constitution of the United States*, New York, Longmans, Green & Co., 1948.

(201) Para una traducción española de la Ley Taft-Hartley volvemos a remitir a la firmada por E. P. en *Política Social* (suplemento de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS), núm. 6, Madrid, 1948, págs. 87 y sigs. Nosotros manejamos el texto oficial editado por la Oficina de Publicaciones del Estado, Washington, D. C.

dad de convenir en contrato colectivo que quien sea contratado por el empresario se sindicalice dentro de un determinado plazo, que no ha de ser inferior a treinta días; y aun en este caso se exige que haya habido una votación especial, bajo los auspicios del *National Labor Relations Board*, para inquirir si los trabajadores están contra o a favor de tal cláusula contractual (202).

Posiblemente, disposiciones de este tipo son las que, según la declaración de principios, protegen al individuo contra los abusos del Sindicato; lo que habría que preguntarse es si realmente existían tales abusos; la realidad parece haber demostrado todo lo contrario (203).

b) Aun en el caso de que entre empresa y Sindicato se haya pactado un *union shop*, la empresa puede negarse a despedir a un trabajador si razonablemente cree que no ha sido admitido o que ha sido expulsado del Sindicato por cualquier razón distinta a la de no pagar sus cuotas al mismo (204).

Esta norma responde a la creencia, muy generalizada, de la exigencia por determinados Sindicatos de cuotas elevadísimas, que los trabajadores habían de pagar, puesto que la afiliación era requisito *sine qua non* para el trabajo. Esta práctica poco escrupulosa indudablemente existía, aunque ni mucho menos estaba extendida (205); en cualquier caso el remedio fué demasiado drástico e indirectamente produjo la debilitación del poder disciplinario de los Sindicatos sobre sus miembros, ya que la expulsión de los mismos por cualquier razón, por muy justificada que fuera, siempre que no se tratara de falta de pago de las cuotas, no podía tener la fuerte sanción de la pérdida del trabajo.

B) Pero mucho más importante que lo anterior es la circunstan-

(202) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 8 (a) (3).

(203) Los legisladores, al parecer, tenían la idea fija de que el trabajador era esclavizado y oprimido por el Sindicato, siendo uno de los instrumentos de opresión el pacto de seguridad sindical, por lo que creyeron que votaciones secretas y con garantías sobre si tales pactos debían concertarse o no, acabarían con todos ellos. La realidad les deparó una formidable sorpresa: el 98 por 100 de las votaciones fueron en favor del *union shop* (única forma tolerada, ya que la Ley había prohibido el *closed shop*), con algún caso, como el de la Ford Motor, en el que la votación fué la fantástica de 88.943 a favor y 1.214 en contra. Esta fué la mejor respuesta al mito de la «opresión sindical». Cfr. MILLIS y BROWN, loc. cit., páginas 536 y 613.

(204) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 8 (a) (3) (B).

(205) Vid. PETERSON, Florence, loc. cit., págs. 126 y sigs., DANKERT-Clyde, loc. cit., págs. 219 y sigs.

cia de que la ley Taft-Hartley contiene una impresionante lista de prácticas cuya comisión por los Sindicatos se considera ilícita (*unfair*); con la particularidad de que determinados apartados de esta relación, según inmediatamente se verá, van derechamente encaminados a disminuir el poder sindical.

En concreto, la Ley declara prácticas *unfair* para los Sindicatos:

a) La restricción o coerción de los trabajadores en relación con el ejercicio de los derechos garantizados a los trabajadores por la Sección 7 (206).

Este apartado es de redacción similar al de la correlativa práctica ilegal de los empresarios, que ya se ha comentado más arriba al hablar de la ley Wagner. No insistimos sobre él, limitándonos a indicar que es una manifestación más de la tendencia legal a contraponer el Sindicato al trabajador aislado.

b) Intentar o hacer que un empresario discrimine contra sus propios trabajadores, por causa distinta a la falta de pago de sus cuotas (207).

Esta práctica es una mera consecuencia de las prohibiciones de despidos al amparo del *union shop*, ya examinadas.

c) Rehusar (siendo representante de los trabajadores) contratar colectivamente con el empresario (208).

El precepto guarda un estrecho paralelismo con el correlativo de la ley Wagner respecto de los empresarios. Puede estimarse como acertado, aunque ya la jurisprudencia del N. L. R. B. había afirmado explícitamente la obligación sindical en tal sentido.

d) Organizar o inducir a los trabajadores a que organicen huelgas cuando la finalidad de las mismas sea:

a') Forzar a los trabajadores a que se afilien a un determinado Sindicato. Pura y simplemente se declaran ilícitas las llamadas *organizing strikes* (209).

b') Forzar a un empresario o a cualquier otra persona a dejar

---

(206) *Taft-Hartley Act.*, título I, Sección 8 (b) (1) (A).

(207) *Taft-Hartley Act.*, título I, Sección 8 (b) (2).

(208) *Taft-Hartley Act.*, título I, Sección 8 (b) (3).

(209) Vid. en la primera parte de este trabajo, en esta REVISTA, número 70, la nota 84.

de usar, comprar, transportar o utilizar los productos de otro productor o empresario; o a dejar de tener relaciones mercantiles con el mismo. La claridad de la norma también es meridiana: se prohíbe el *boycott* que no se dirija directa e inmediatamente contra una determinada empresa; se prohíbe en cuanto utilice como medio la coerción sobre terceros. Con ello se inflige un durísimo golpe a este medio de lucha sindical, pues, se insiste (210), los *boycotts* para ser efectivos han de ser generalizados.

c') Forzar a un empresario a que contrate con un determinado Sindicato, cuando exista otro que haya sido reconocido (por el N. L. R. B.) como representante de los trabajadores de tal empresario. Aquí lo que se prohíben son las huelgas jurisdiccionales (211).

d') Forzar a un empresario a que asigne un determinado trabajo a los afiliados a un determinado Sindicato, en vez de a los afiliados a otro. La prohibición se refiere aquí a una especial modalidad de huelgas jurisdiccionales, en las que se debate no la total sindicación de los trabajadores de una determinada empresa, sino la asignación a los afiliados a un Sindicato de una determinada tarea a realizar dentro del proceso productivo de tal empresa (212).

Conocida la enorme importancia que tanto el *boycott* como las huelgas de «organización» han tenido en la creación y en el desarrollo del movimiento sindical norteamericano, no es necesario insistir sobre la entidad y trascendencia de las limitaciones que quedan referidas (213).

e) Exigir a los trabajadores cubiertos por un *union shop* cuotas de entrada que, a juicio del N. L. R. B., sean discriminatorias o excesivas (214).

f) Exigir o intentar que un empresario pague por servicios que no se le han prestado o que no se le van a prestar (215).

La Ley prohíbe en este precepto lo que en la jerga sindical norteamericana se denomina *featherbedding*; en puri-

---

(210) *Ibid.*, nota 31 y, en general, las decisiones del Tribunal Supremo relativas a casos de *boycott*.

(211) *Ibid.*, nota 85.

(212) *Vid.* nota 132.

(213) Todas estas prohibiciones están contenidas en título I, Sección 8 (b) (4) (A) (B) (C) y (D) de la ley.

(214) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 8 (b) (5).

(215) *Taft-Hartley Ac.*, título I, Sección 8 (b) (6).

dad consiste en forzar al empresario a admitir a su servicio trabajadores que ningún servicio le rinden; las más de las veces se ha presentado como instrumento de defensa sindical ante los despidos motivados por la introducción de maquinaria que haga disminuir las necesidades de mano de obra, viniendo a ser así un remedio primario contra el llamado paro tecnológico.

## 2.—La contratación colectiva a través de representantes

Los dos principios cardinales sobre los que se montaba la regulación de la ley Wagner a este respecto, esto es, la aceptación del sistema de contratación colectiva y la aceptación del principio mayoritario en la designación de los representantes para la contratación, son respetados con carácter general por la ley Taft-Hartley; pero lo son con desconfianza y reservas que se traducen en numerosas disposiciones limitativas y restrictivas, algunas de ellas sumamente importantes.

El primer grupo de tales medidas se encamina a recortar los poderes omnímodos del *National Labor Relations Board* para decidir cuáles son las «unidades apropiadas» de contratación. En tal sentido (216), la Ley prohíbe declarar «unidad apropiada» a la que comprenda trabajadores especializados y no especializados, salvo que los primeros voten en contra de su representación independiente (medida que tiende a proteger a los Sindicatos A. F. L. frente a los Sindicatos C. I. O.); niega el derecho a la contratación colectiva a los guardas, salvo cuando sean representados por un Sindicato que sólo a ellos admita como afiliados; y lo niega en absoluto a los capataces y supervisores (217) resolviendo así en beneficio de las empresas una de las cuestiones más intensamente debatidas durante la vigencia de la ley Wagner (218).

---

(216) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (b).

(217) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 2 (3); al definirse en ella el término *employee* se excluye a *any individual employed as a supervisor*.

(218) En 1942 el *Board* había decidido que los capataces y supervisores eran trabajadores a los efectos de la ley Wagner y, en consecuencia, les había reconocido derecho a la contratación colectiva; en 1943 decidió justamente lo contrario, y en 1945 volvió a su posición inicial. Aunque estos cambios de opinión fueron debidos a los distintos criterios sustentados por las distintas personas que formaban el *Board* al tiempo de ponerse las respectivas decisiones, el hecho mismo de las vacilaciones jurisprudenciales demuestra hasta qué punto la materia es discutible, debido a la

Un segundo orden de disposiciones autoriza las elecciones a los solos efectos de determinar si un Sindicato previamente elegido sigue siendo, en realidad, el representante querido por los trabajadores (219); impone la necesidad de votación especial para concertar el pacto denominado *union shop* (220), según ya se ha indicado: prohíbe la celebración de elecciones en el período de doce meses que inmediatamente siga a la fecha de celebración de una de ellas, siendo idéntico a tales efectos que en ésta se haya elegido representante (221) o que no (222). Todas estas medidas van encaminadas a debilitar la posición de los Sindicatos y transpiran desconfianza hacia el mecanismo la contratación colectiva por representación.

Una tercera y última serie de disposiciones exige a los Sindicatos, como condición *sine qua non* para poder denunciar la comisión de prácticas ilegales por los empresarios y para poder pedir la celebración de elecciones y, en general, para poder acogerse a los beneficios de la Ley, la remisión al Ministerio de Trabajo de una serie de datos (Estatutos, domicilio, nombres y sueldos de sus jefes y forma de designación de los mismos, cuotas periódicas y cuotas de entrada de los sindicatos, balance e inventario de bienes) (223) que han de ser puestos al día anualmente (224) y la remisión al propio Ministerio *by each officer* del Sindicato de una declaración haciendo constar que no es miembro ni afiliado al partido comunista, ni cree, es miembro ni ayuda a ninguna organización que crea o enseñe el derrocamiento del Gobierno de los Estados Unidos por la fuerza o por cualquier otro procedimiento ilegal o inconstitucional (225).

---

posición ambigua e intermedia que ocupan los que a las órdenes de los directores de las empresas (*management*) dirigen y mandan sobre los que realmente ejecutan el trabajo (*employees*).

(219) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (c) (1) (A) (ii); estas son las llamadas *decertification elections*.

(220) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (e) (1).

(221) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (e) (3).

(222) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (e) (3).

(223) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (f).

(224) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (g).

(225) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 9 (h).

3.—*El National Labor Relations Board*

En cuanto a su composición, el número de miembros se eleva de tres a cinco. Y se crea la figura del *General Counsel* (226). La reorganización es de suma importancia y viene a establecer una distinción entre el procedimiento administrativo (a cargo del *General Counsel*) y el procedimiento cuasijurisdiccional (a cargo del consejo del *Board*); de hecho, la influencia de este último queda capitidisminuída, si se tiene en cuenta que la mayoría de los casos son resueltos en vía administrativa y sin decisión formal; y las discrepancias de opinión entre ambos organismos dan origen a situaciones confusas e inestables (por ejemplo, una instrucción del *Counsel* es seguida y observada, y los casos resueltos conforme a ella, hasta que se da una decisión del Consejo y ésta resulta ser opuesta).

Sus funciones y procedimientos siguen siendo los mismos, salvo algunas variaciones de detalle imposibles de examinar aquí y las impuestas por la creación del *General Counsel* (227).

4.—*La regulación de las huelgas*

En cuanto a las huelgas que pudiéramos denominar «ordinarias» (en oposición a aquellas de tipo excepcional que afectan a la seguridad nacional), la ley Taft-Hartley introduce fuertes limitaciones, aunque lo hace por vía indirecta; al señalar que es obligación así de las empresas como de los Sindicatos el contratar colectivamente (puesto que constituye práctica ilícita para unas y para otros el rehusar hacerlo, según se expuso), manifiesta que tal obligación comprende, también, el que ninguno de los que han sido partes en el contrato colectivo puede dar por terminado ni modificar tal contrato sin avisar a la otra con sesenta días de antelación, ofrecerse para negociar un nuevo pacto y notificar la existencia de la disputa al Servicio Federal de Mediación y Conciliación. Añadiendo inmediatamente que «todo trabajador que tome parte en una huelga dentro del citado período de sesenta días per-

---

(226) *Taft-Hartley Act*, título I, Sección 3 (d).

(227) Para un estudio detenido de la materia, remitimos a capítulo II (*The Taft-Hartley Act: In General and Administrative Procedures*), de MILLIS y BROWN, *From the Wagner Act...*, págs. 395 a 419.

derá su calidad de trabajador al servicio del empresario» contra el que la huelga se dirige (228).

El precepto va encaminado a robustecer la eficacia de los pactos colectivos de condiciones de trabajo prohibiendo los conflictos generalizados durante el lapso de tiempo de vigencia de aquéllos y aun indefinidamente si no son «denunciados» en tiempo. El período de sesenta días quiere serlo de recapacitación y de dar lugar a que funcionen los mecanismos voluntarios de la mediación y de la conciliación. Pero, indirectamente, todo esto se consigue mediante la limitación del derecho de huelga intimidando a los trabajadores y de rechazo al Sindicato, al crear una figura de huelgas cuasi-ilícitas (229).

En cuanto a las huelgas excepcionales, la Ley empieza por definir las; se reputan como tales aquellas que «por afectar a toda una industria o a una parte sustancial de la misma, pongan en peligro la seguridad o el bienestar nacionales, a juicio del Presidente de los Estados Unidos» (230).

Las limitaciones que se imponen sobre este tipo de huelgas son tan numerosas, como complicado es el procedimiento arbitrado para intentar solucionarlas; ambas cosas se encuentran estre-

(228) *Any employee who engages in a strike within the sixty-day period specified in this subsection shall lose his status as an employee of the employer engaged in the particular labor dispute.*» Ley Taft-Hartley, título I, Sección 8 (d).

(229) La explicación de la trascendencia del precepto transcrito en la nota anterior exigiría el estudio, extremadamente complejo, de cuál es la situación jurídica en que se hallan los huelguistas con relación a su patrono y qué derecho tienen, si alguno, a reincorporarse a su trabajo una vez concluida la huelga. La regla general (a la que, sin embargo, hay que hacer muchas atemperaciones y salvedades) es que el huelguista rompe su contrato de trabajo y que si es readmitido lo es en virtud de un contrato de trabajo nuevo; y que sólo de la potencia de su sindicato depende el que pueda conseguir que se le reconozcan los derechos y situaciones que pudiera haber consolidado durante la vigencia del primitivo contrato; cosa de una lógica aplastante si se tiene en cuenta que sólo de la potencia de su sindicato depende el que la empresa tenga que estar y pasar por su readmisión al trabajo en las nuevas condiciones que haya pactado aquél; que en esto consiste precisamente el triunfo de la huelga desde el punto de vista trabajador-sindicato; del mismo modo que la no readmisión, o la readmisión en las condiciones viejas, o en las nuevas más desfavorables, significa que la huelga ha sido vencida por la empresa.

(230) *Taft-Hartley Act, título II, Sección 206: Whenever in the opinion of the President of the United States, a threatened or actual strike... will, if permitted to occur or to continue, imperil the national health or safety...*»

chamente entrelazadas en la Ley en una serie de normas (231) que, resumidas, rezan así:

Cuando surge, o se teme que surja, una huelga de las recién definidas, el Presidente *puede* nombrar un comité de encuesta (*Board of Inquiry*), formado por las personas que tenga a bien, para que le informe sobre el conflicto laboral, aunque sin recomendar nada en cuanto a su solución. El informe del comité debe ser hecho público.

Recibido el informe, el Presidente *puede* ordenar al *Attorney General* que se dirija a los Tribunales solicitando de ellos una orden sumaria de interdicción de la huelga; una *injunction*. Los Tribunales tienen que conceder la *injunction* si la huelga reúne las condiciones previstas por la Ley (que afecte a toda una industria o parte sustancial de la misma y que ponga en peligro la seguridad o el bienestar nacionales).

Dictada la *injunction*, quienes sean parte en el conflicto (una o varias empresas frente a uno o varios Sindicatos) deben hacer todos los esfuerzos posibles para dirimir pacíficamente su disputa, sin acudir a la huelga, con la ayuda del Servicio Federal de Mediación y Conciliación; aunque las partes no están obligadas a aceptar, en todo ni en parte, las propuestas de arreglo hechas por tal Servicio.

Con independencia de lo anterior, el *Board of Inquiry* entra de nuevo en funciones para, dentro del plazo de sesenta días, informar nuevamente al Presidente sobre la disputa y sobre cuál es la última oferta de arreglo hecha por los empresarios. Tal informe también debe ser hecho público.

Durante los quince días siguientes (a los sesenta antes dichos) el *National Labor Relations Board* debe organizar y llevar a cabo una especie de *referéndum*, en el cual los trabajadores afectados por el conflicto digan si o no a la última propuesta de arreglo hecha por la o las empresas.

Dentro de los cinco días siguientes (a los quince antes dichos) el *N. L. R. B.* debe poner en conocimiento del *Attorney General* el resultado del *referéndum*.

Inmediatamente después de éste (o inmediatamente después de la avenencia de las partes en la disputa, si ésta ha ocurrido entretanto) el *Attorney General* debe solicitar de

---

(231) Título II, Secciones 206 a 210.

los Tribunales que retiren la *injunction*; y éstos han de retirarla.

Retirada la *injunction* el Presidente de los Estados Unidos informará al Congreso sobre todo lo acaecido y hará las recomendaciones que estime pertinentes para su traducción en medidas legislativas.

Como se ve, el procedimiento es realmente complejo y no parece a primera vista demasiado desfavorable para los trabajadores ni para los Sindicatos; en fin de cuentas, retirada la *injunction* éstos son libres de hacer lo que les plazca, incluido, desde luego, el declarar o el proseguir la huelga. La Ley lo que intenta es paralizar de momento la huelga y abrir un período forzoso, que puede prolongarse hasta ochenta días (suma de los plazos citados), de continuidad del trabajo y que forzosamente debe ser empleado en la búsqueda de soluciones; e intenta al propio tiempo levantar movimientos de opinión pública para que ésta fije su posición y tome partido respecto del conflicto. De hecho, sin embargo, todo este conjunto de medidas es altamente favorable para las empresas, porque sólo ellas se benefician del mantenimiento durante ochenta días del *statu quo*, aparte de que la opinión pública normalmente se inclinará en su favor porque, naturalmente, al público no le agradan las huelgas y, además, será manipulado por los órganos de propaganda que son portavoces de los intereses de los empresarios.

Pero el punto esencial de toda esta normativa está en las amplísimas facultades discrecionales que concede al Presidente de los Estados Unidos: al reservar la calificación de la huelga le reserva la puesta en marcha de todo el mecanismo. Implican estas medidas una gran confianza en la suprema magistratura del Estado (232) y su verdadero alcance no puede predicirse sin antes contar con la personalidad, la significación y las inclinaciones de quien ostente la Presidencia (233).

---

(232) Es opinión extendida la de que los norteamericanos han tenido una excepcional clarividencia para la elección de Presidentes y no tanta para la de miembros del Congreso; para una ardida defensa de este punto de vista vid. COMMAGGER, Henry Steele: *Does the President Have Too Much Power?*, en *New York Times Magazine*, 1 abril 1951.

(233) La Prensa nos ha informado en los últimos tiempos cómo el Presidente Truman en una huelga que, según todos los indicios, afectaba al bienestar nacional (la gran huelga siderúrgica), se resistió encarnizadamente a hacer uso de los poderes que la ley Taft-Hartley le confería,

## CONCLUSIÓN

Cuando en el año 1935 veía la luz la ley Wagner, esa misma luz alumbraba ya un movimiento sindical que a lo largo de siglo y medio se había impuesto como realidad sociológica y se había configurado como realidad jurídica; no menos de ciento treinta años mediaban entre *Commonwealth versus Pullis* («la coligación de los trabajadores está henchida de males para el público y de daños para los particulares») y la sección 1.ª de la *National Labor Relations Act* («la negación del derecho de los trabajadores a coligarse y a contratar colectivamente provoca las huelgas y otras formas de lucha y de intranquilidad»); y esta distancia en el tiempo se refleja en el Derecho por la que separa la actividad prevista y penada como delito de la jurídicamente protegida y estimulada.

La ley Wagner, aunque piedra miliar en la historia del movimiento sindical norteamericano, ni lo dejó petrificado agotando sus posibilidades de vida y de acción, ni lo hizo inmune frente a los ataques del grupo, poderoso en grado superlativo, que si hoy tolera su existencia no está ni pasa con tranquilidad por una situación que se define sociológicamente si no por la preponderancia sindical, sí por la presencia indiscutible de los Sindicatos. En cuanto a lo primero, al Sindicato norteamericano le queda aún, como perspectiva al menos, la posibilidad de lanzarse directa y abiertamente a la lucha política, según le aconsejara Laski, abandonando su juego indirecto como grupo de presión; en cuanto a lo segundo, la promulgación de la ley Taft-Hartley certifica su veracidad.

Pero hoy, sobre ello es preciso insistir recogiendo una bella y expresiva frase ya citada, *the right to unionize is the law of the land*; ya no se pone en duda el derecho a la sindicación, y es buena prueba de ello, la de que hoy se ataque al Sindicato en cuanto

---

concluyendo el conflicto sin que entrara en juego el mecanismo de ésta; y cómo el Presidente Eisenhower ha aplicado inmediatamente la ley con ocasión de una huelga (la de los obreros portuarios de la costa atlántica) que, aparentemente, no afectaba tanto o cuando menos no afectaba más el interés nacional que la de los trabajadores del acero. Y no estará de más añadir que en la gran huelga siderúrgica el Presidente Truman no descuidó en ningún momento la tarea de proteger la seguridad y el bienestar públicos, aunque acudiendo a otro procedimiento (el de la incautación por el Estado de toda la industria) igualmente eficaz, aunque no tan agradable para los *trusts*, para paralizar la huelga.

abuso —real o ficticio— del Derecho. Y no deja de ser curioso que empiece a surgir, aplicada a los Sindicatos, la misma temible expresión, monopolio, que antes sirviera y que aún sirve de bandera en la lucha contra la concentración de poder económico para designar precisamente el abuso de este poder (234).

Sería por demás atrayente especular acerca del futuro del movimiento sindical norteamericano; pero, como afirma Sorokin de las culturas, ni tras el esplendor viene la decadencia necesariamente, ni puede predecirse cuál es el momento de máximo auge ni, por tanto, predicar de uno determinado y actual que lo es, ni con certeza preverse cuál va a ser su duración temporal (235). Para un observador colocado en el año 1935 hubiera resultado absurdo el imaginar que doce años más allá habría de aparecer con toda su fuerza la reacción antisindical; y para el que se sitúa en el momento actual sólo parece cierto que el futuro próximo no es realmente propicio a nuevos avances del Sindicalismo en Norteamérica; sin que este vaticinio pueda honradamente extenderse más allá de 1956.

MANUEL ALONSO OLEA

---

(234) Sobre el pretendido carácter monopolista de los sindicatos y su trascendencia, vid. SIMMONS, Henry G.: *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, Chicago, Ill., 1948; CLARK, John Maurice: *Toward a Concept of Workable Competition*, en *Readings in Social Control of Industry*, Filadelfia. The Blackinton Co., 1947; el mismo autor: *Alternative to Serfdom* (con título con que constituye una evidente réplica a la conocida *Road to Serfdom* de HAYEK), New York, Alfred A. Knopf, 1948, y LINDBLOM, Charles E.: *Unions and Capitalism*, Yale University Press., New Haven, 1949 (especialmente el capítulo II).

(235) SOROKIN, Pitrim A.: *Social Philosophies of an Age of Crisis*, Londres, Adam & Charles Black, 1952; para esta posición, especialmente el capítulo XII (*Critical Examination of the Theories of Danilevsky, Spengler and Toynbee*).