

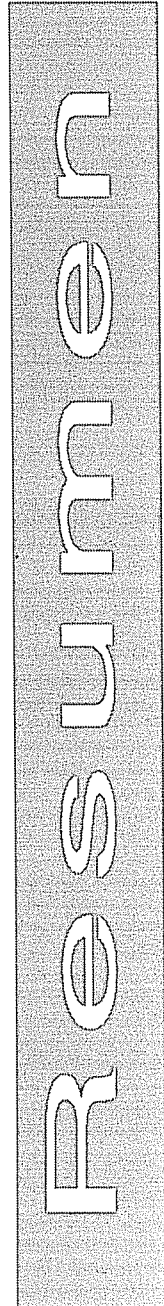
VERICUETOS EN LAS LEYES SINDICALES DE LA TRANSICION

JOSÉ MARÍA NASARRE SARMIENTO
ESCUELA UNIVERSITARIA DE ESTUDIOS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

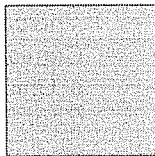
Para pasar sin ruptura de un sistema autoritario de Derecho Sindical a un sistema democrático, se utilizaron en España diferentes mecanismos que se apoyaron en leyes instrumentales y forzaron la interpretación de la ley.

Palabras clave

Sindicatos. Transición. Libertad Sindical. Organización Sindical. Patrimonio Sindical.



Vericuetos en las leyes sindicales de la transición



José María Nasarre Sarmiento

0. Introducción

En los meses finales de 1.995 se han editado varios libros sobre la transición española y su campaña publicitaria ha llamado la atención de los medios de comunicación. Desde que se implantó en España un régimen democrático, pero sobre todo desde su definitivo afianzamiento a comienzos de la década de los ochenta, parecía evidente que se trataba de un período interesante por muchas razones, incluidas las que convertían a la transición española en un modelo para las transiciones que se llevaban a cabo en diferentes países de América o del oriente de Europa. La proliferación de estudios sobre la transición en estas fechas, ha obedecido a intereses de grupo muy concretos, pues en otro caso no habrían llegado todos los libros de golpe y como una moda sino escalonados en el tiempo.

Es posible abordar el fenómeno de la transición desde puntos de vista históricos, económicos, sociológicos o políticos, o mediante una combinación de puntos de vista. El interés por tratar este período desde el Derecho Sindical no es tanto el meramente histórico, como el de examinar los mecanismos legales utilizados para pasar de un sistema autoritario de Derecho Sindical a un sistema democrático. Su presentación desde planteamientos de técnica jurídica no debe dar lugar a pensar que se trataba de un experimento de laboratorio realizado desde el Gobierno. Las organizaciones sindicales ya estaban muy presentes en la calle, sobre todo desde que en 1.976 se constituyera una Coordinadora de Organizaciones Sindicales que logró la efímera unión de los tres

sindicatos más relevantes. Pronto llegaron las escisiones en Comisiones Obreras, el paso de afiliados de Unión Sindical Obrera a Unión General de Trabajadores o el abandono por ésta de la Coordinadora ante las buenas perspectivas que parecían avecinarse dada su vinculación al PSOE, aunque el argumento esgrimido fuese otro.

1. La legalización de los sindicatos

1.1. *La búsqueda de un asiento constitucional*

La reforma legislativa que se deseaba introducir cambiaría las características de unidad, totalidad y jerarquía del sistema sindical anterior, así como la cuota sindical obligatoria, o la personalidad jurídico-pública, por la libertad de sindicación, tal como se entendía en los convenios de la OIT.

Con objeto de no producir cortes bruscos en la legalidad, fue preciso buscar un asiento constitucional en el marco de las Leyes Fundamentales. Dicho asiento constitucional no podía hallarse sino en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, que hasta aquel momento había servido de fundamento a la Organización Sindical Española, constituida como sindicato único y obligatorio.

1. Los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical.

2. La Organización Sindical se constituye en un orden de Sindicatos industriales, agrarios y de servicios, por ramas de actividades a escala territorial y nacional que comprende a todos los factores de la producción.

3. Los Sindicatos tendrán la condición de corporaciones de derecho público de base representativa, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad funcional en sus respectivos ámbitos de competencia. Dentro de ellos y en la forma que legalmente se determine, se constituirán las asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares y como medio de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social.

La Ley 19/77, de 1 de abril sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical (en adelante LAS) abrió las puertas a la libertad sindical. Su Exposición de Motivos la situaba en el marco de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, pero fue preciso forzar al máximo el sentido de las palabras, dado que el Fuero del Trabajo pretendía cerrar todas las posibilidades de implantación a los sindicatos libres.

La Ley Sindical, de 17 de febrero de 1971 regula en el título II las diversas variedades del asociacionismo profesional, tanto el de carácter preferentemente institucional como el de promoción voluntaria.

La citada ordenación legal, llevada a cabo en desarrollo de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, no parece la única interpretación válida que permite dicha Ley Fundamental, que posibilita otras más congruentes con las exigencias actuales y la deseable expansión de las asociaciones profesionales de base voluntaria.

La LAS arrancaba del único texto constitucional posible pero ponía rumbo al futuro mediante una nueva interpretación más acorde con los tiempos. A continuación, la propia Exposición de Motivos señalaba el camino que debía seguir la nueva interpretación.

En consecuencia, se estima llegado el momento de proceder a la reforma de la Ley Sindical en este importante extremo, con toda la extensión y flexibilidad permitidas por el marco institucional. Esta reforma habrá de orientarse a la protección legal de la libertad de asociación sindical de los trabajadores y empresarios para la defensa de sus intereses peculiares, sin otros límites funcionales que los inherentes a la naturaleza profesional de sus fines estatutarios y al deber de acatamiento de la legalidad; todo ello en el ejercicio de las libertades propias de una sociedad democrática y teniendo en cuenta los convenios internacionales, especialmente los convenios números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, así como el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales recientemente firmado por el Gobierno español.

Se trazaba así la senda de la libertad sindical en la que empresarios y trabajadores defenderían sus intereses, tal como se entendía en las sociedades democráticas y en la línea de los convenios 87 y 98 de la OIT, que serían firmados unos días más tarde. Pero los derechos reconocidos en los convenios internacionales no encajaban en el texto constitucional español, en el que la propia ley decía fundamentarse. La nueva interpretación hubo de sortear importantes escollos.

El primero de estos escollos se encontraba en la obligación impuesta por el Fuero del Trabajo a los sindicatos de constituirse "por ramas de actividades", cuando en el nuevo sistema se introducía la libertad sindical, que permitiría constituirlos bien por ramas de actividades, bien de acuerdo con cualquier otro criterio establecido por los trabajadores que fundasen el sindicato. La obligatoriedad de constituir los sindicatos por ramas de actividades, se salvó mediante una interpretación de los términos en el artículo 1º.2. de la LAS.

Artículo 1.º 1. Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos.

2. A los efectos de esta Ley, se entiende por rama de actividad el ámbito de actuación económica, la profesión u otro concepto análogo que los trabajadores o los empresarios determinen en los estatutos.

Tras un primer párrafo que conservaba los términos de la regulación anterior, la precisión interpretativa contenida en el segundo, abría el campo de la pluralidad sindical, pues los sindicatos cumplirían las prescripciones legales introduciendo en sus estatutos una cláusula general que indicase su concepto de rama de actividad. La expresión "ramas de actividades" tenía un significado que el legislador conocía bien pero que, a sabiendas, no usaba. Quedaba de manifiesto su instrumentalidad al indicar la norma que dicha interpretación únicamente se aplicaba "a los efectos de esta ley".

El segundo escollo impuesto por la Declaración XIII consistía en que forzosamente debían quedar previstas asociaciones diferenciadas de "empresarios, técnicos y trabajadores para la defensa de sus intereses peculiares", cuando en la nueva legislación, de acuerdo con los convenios internacionales, habían de establecerse las de empresarios y trabajadores, dado que los llamados técnicos no dejaban de ser trabajadores cualificados. Para que únicamente alcanzasen reconocimiento legal las de empresarios y trabajadores, hubo de acudirse a una nueva interpretación.

Artículo 1.º 1. Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos.

En la presente Ley, la referencia a los "trabajadores" comprende también, conjunta o separadamente, a los "técnicos".

Mediante esta fórmula, los llamados técnicos podían constituir sindicatos propios o adherirse a sindicatos de trabajadores, pero en todo caso sus organizaciones serían eso, sindicatos, organizaciones de trabajadores. De nuevo se utilizaron mecanismos instrumentales, pues el legislador conocía lo que el Fuero del Trabajo quería indicar cuando empleaba el término "técnicos" y por ello limitó su peculiar interpretación a "la presente ley".

El tercer escollo consistía en que cualquier reforma debería llevarse a cabo en el seno de la Organización Sindical, según se deducía del contenido del punto 3 de la Declaración XIII y del conjunto del Fuero del Trabajo. Pero el Gobierno desconfiaba de ella y quiso impulsar por sí solo las reformas.

En este caso, la ley no intentó novedosas interpretaciones sino que optó por silenciar los canales mediante los que se llevaría a cabo. Aunque pareció que se seguirían los cauces constitucionales definidos en el Fuero del Trabajo, la reforma se desarrolló con preceptos de rango inferior a la ley y fue conducida por órganos ajenos a la Organización Sindical bien controlados por el Gobierno.

1.2. *Una ley instrumental*

Al igual que se esforzó en la búsqueda de un asiento constitucional, el legislador quiso adaptar el articulado de la ley a las circunstancias sociopolíticas del momento y elaboró un texto muy breve, repleto de lagunas que exigían la aplicación directa de los convenios 87 y 98 de la OIT. Se trataba poco más que de introducir los derechos básicos de constitución y afiliación y establecer el procedimiento mediante el cual los sindicatos y asociaciones empresariales adquirirían personalidad jurídica.

El derecho de constitución de sindicatos se estableció en el artículo 1º.

Artículo 1.º 1. Los trabajadores y los empresarios podrán constituir en cada rama de actividad, a escala territorial o nacional, las asociaciones profesionales que estimen convenientes para la defensa de sus intereses respectivos.

3. Las asociaciones mencionadas en el apartado número 1 establecerán sus propios estatutos, se gobernarán con plena autonomía y gozarán de protección legal para garantizar su independencia respecto de la Administración Pública, así como contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras.

4. Las normas estatutarias contendrán, al menos, la denominación de la asociación, ámbito territorial y profesional, órganos de representación, gobierno y administración, recursos económicos y sistema de admisión de miembros, y regularán su funcionamiento de acuerdo con principios democráticos.

Este derecho de constitución de sindicatos se concretaba en la redacción libre de los estatutos por el sindicato, pero el procedimiento para llevar a cabo el depósito que otorgarse personalidad jurídica a la organización exigía la presentación de los estatutos para su registro.

Artículo 3.º Las asociaciones constituidas al amparo de la presente Ley deberán depositar sus estatutos en la oficina pública establecida al efecto. Adquirirán personalidad jurídica y plena capacidad de obrar transcurridos veinte días desde el depósito los estatutos, salvo que dentro de dicho plazo se inste de la autoridad judicial competente la declaración de no ser conforme a derecho. La autoridad judicial dictará la resolución definitiva que proceda.

El derecho de afiliación se configuraba como uno solo, sin desglosar los derechos de afiliación, de no afiliación y de separación del sindicato. Su equivalente colectivo se introdujo en el artículo 4º, que mencionaba el derecho de federación como único derecho de los sindicatos ya constituídos. En el artículo 5º se incluía el derecho a no ser suspendido ni disuelto por la autoridad administrativa, redactado en negativo. En conjunto, la regulación de la autonomía colectiva resultaba bastante incompleta si se atendía al listado de derechos de los Convenios de la OIT.

Artículo 2.º 1. Los trabajadores y los empresarios tendrán derecho a afiliarse a las referidas asociaciones, con la sola condición de observar los estatutos las mismas.

Artículo 4.º Las asociaciones profesionales podrán constituir Federaciones y Confederaciones, con los requisitos y efectos previstos en el artículo 3.º, así como afiliarse a las de igual carácter que se hallen constituidas.

Artículo 5.º Las organizaciones a que se refiere la presente Ley sólo podrán ser suspendidas o disueltas mediante resolución del órgano judicial basada en la realización de las actividades determinantes de la ilicitud o en otras causas previstas en las leyes o en los estatutos.

Sin que se cuestionase judicialmente su constitucionalidad, se conciliaron normas irreconciliables, como eran las del Fuero del Trabajo y las reguladoras de la libertad sindical. Sin ruptura, se instauró un sistema nuevo sobre la base constitucional anterior. Desde un punto de vista actual, se aprecian las carencias de una ley que aunque legalizaba a los sindicatos, no les ofrecía garantías, promoción o financiación. Sus muchas carencias actuarían más como instrumento de cambio que como fuente de problemas.

2. La disolución de la Organización Sindical y el problema de los funcionarios

2.1. La creación de la AISS

El sistema democrático dejaba obsoleta la Organización Sindical cuando contaba aproximadamente con 32.000 funcionarios. Los sindicatos democráticos no podían ser destinatarios de ese contingente de personas y, por otra parte, su integración en la Administración del Estado levantaba suspicacias en el resto de los funcionarios. Los mecanismos legales de solución partieron de la creación de un nuevo Organismo al que se traspasaron los funcio-

narios, las funciones y el patrimonio de la Organización Sindical, Organismo que luego, cumplida su misión de efectuar el tránsito, se disolvió. La legislación había alumbrado una especie de fantasma, de espejismo legal.

El primer paso, en el aspecto normativo, partió del RDL 19/76, de 8 de octubre, sobre creación, organización y funciones de la Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales (en adelante AISS).

Artículo 1º.1. Se crea la AISS con el carácter de Entidad autónoma de derecho público, dotada de personalidad jurídica propia, que tendrá a su cargo la dirección y gestión de los servicios sociales y asistenciales de carácter socio-profesional que le sean confiados.

A la AISS se le atribuyeron las funciones de los organismos que se extinguían y las relativas a los nuevos servicios originados por la situación de libertad sindical .

Artículo 3º.1. El personal, el patrimonio y los demás recursos que se afectan a la Administración Institucional cubrirán específicamente los siguientes cometidos:

- a) Los actuales servicios y actividades de las Entidades y Organismos de la Organización Sindical.
- b) Los servicios del organismo autónomo.
- c) Los servicios sociales de las Asociaciones Profesionales de libre creación que en el futuro se constituyan, en la forma que autoricen las normas de desarrollo.

Para la consecución de sus fines, la AISS contaría, entre otros recursos, con el patrimonio de la Organización Sindical y con la exacción parafiscal sustitutoria de la antigua cuota sindical, ya que ésta pasó a tener tal carácter (arts. 3.º1. y 5.º).

Los funcionarios se integraron en este nuevo organismo autónomo, con lo que por arte de magia dejaron de ser funcionarios de la Organización Sindical. El proceso de su disolución quedó en manos del Gobierno, pues la AISS se adscribió a la Presidencia del Gobierno (art. 1.º 2.).

Artículo 2º.1. Los funcionarios sindicales tienen la condición legal de funcionarios públicos del Organismo Autónomo a que se refiere el artículo anterior, con la plenitud de derechos que les confieren actualmente sus Estatutos correspondientes, incluidos los derechos del Montepío de Funcionarios de la Organización Sindical, que serán asegurados a todos sus afiliados.

2.2. La reconversión de la AISS

El Real Decreto Ley 31/77 de 2 de junio extinguió la sindicación obligatoria, reformó las estructuras sindicales y produjo la recon-

versión del Organismo Autónomo AISS. El Gobierno remataba la faena con un segundo RDL. El organismo recién creado se vaciaría paulatinamente hasta quedar en la cáscara.

Esta norma extinguió la sindicación obligatoria (artículo 1º.1.) y el pago de la cuota sindical, convertida anteriormente en exacción parafiscal, por lo que a partir de la fecha, los recursos necesarios para el sostenimiento de la AISS fueron garantizados por el Estado mediante las oportunas consignaciones presupuestarias (artículo 1º.3.).

A los funcionarios se les otorgó el estatuto de los funcionarios de organismos autónomos, como complemento de su condición de funcionarios del recién creado organismo autónomo (artículo 2.1), y pasaron a regirse íntegramente por la ley de entidades estatales autónomas con pleno reconocimiento de los derechos adquiridos.

Una vez colocados los funcionarios en condiciones de ser distribuidos, el paulatino proceso de transferencias vació el organismo. Dichas transferencias se aprobaban por el Gobierno a propuesta de una comisión interministerial creada al efecto.

Artículo 3.1. Las unidades y servicios dependientes del organismo autónomo AISS serán transferidas a la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, y demás Corporaciones y entidades públicas, de acuerdo con la naturaleza de las funciones que correspondan a dichas unidades y servicios.

Artículo 3.3. Concluido el proceso de transferencia, la extinción del Organismo autónomo determinará que la Presidencia del Gobierno, en aplicación de lo establecido en el art 23 del Estatuto de Personal de Organismos Autónomos, utilice en otras dependencias y Organismos de la Administración al personal no transferido, integrando a los funcionarios de carrera en las correspondientes escalas a extinguir.

Una cadena de normas instrumentales había dado cuerpo a un organismo creado para llevar a cabo la transferencia de funcionarios de la Organización Sindical a otros diferentes destinos en la Administración.

3. La disolución de la organización sindical y el problema del patrimonio sindical acumulado

3.1. La solución del problema del patrimonio acumulado

La Organización Sindical, contaba con un patrimonio valorado en torno a los 40.000 millones de pesetas, que incluía edificios, centros de vacaciones, instalaciones deportivas, periódicos, etc. A

este patrimonio se le llamó patrimonio sindical acumulado, puesto que se había acumulado a lo largo de cuarenta años con el pago de cuotas de empresarios y trabajadores.

Las organizaciones de empresarios y de trabajadores propusieron que el patrimonio sindical les fuese entregado por tratarse de los únicos sucesores de las organizaciones sindicales anteriores. Desde la Administración se mostraron recelos al estimar que en ese caso sería difícil su uso por la mayoría de los trabajadores, los no afiliados, y eran todos ellos los que habían contribuido a su acumulación mediante el pago de la cuota obligatoria. Desde los poderes públicos se propuso que todos aquellos bienes se incorporasen al Patrimonio del Estado, a pesar de que sectores tan importantes como los funcionarios o los profesionales, no habían aportado cuotas.

La solución definitiva llegó bastantes años más tarde, mediante la Ley 4/86 de 8 de enero sobre cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado. La respuesta del legislador se exponía con nitidez en los puntos 3 y 4 de la Exposición de Motivos.

3. Por otro lado, una vez reunidos todos esos conjuntos patrimoniales, la cuestión de la atribución de la titularidad sobre ellos, con carácter único aparece como obligado corolario en atención al principio de seguridad jurídica. La solución jurídica a los diferentes patrimonios sindicales, aunados en la categoría del Patrimonio Sindical Acumulado, exige atribuir su titularidad unitariamente a la Administración del Estado, mas no con el carácter global de bienes de dominio público por faltar en aquellos elementos patrimoniales la suficiente coherencia interna, cualitativa y teleológica para ello. El régimen jurídico uniforme de tales bienes ha de ser, por el contrario, el derivado de su inclusión dentro del Patrimonio del Estado.

Pero dentro del restante Patrimonio del Estado, este patrimonio habrá de estar delimitado por la finalidad de su posible cesión en uso a los sindicatos de trabajadores y a las Organizaciones Empresariales. Y de entre ellos, preferentemente a los más representativos, en proporción a su representatividad.

4. (...) El criterio subjetivo desencadenante de la cesiones habrá de ser el que con tal carácter figura en la correspondiente Ley Orgánica de Libertad Sindical. Los destinatarios de las cesiones del Patrimonio Sindical Acumulado serán, congruentemente, los Sindicatos y preferentemente los más representativos, en proporción a su representatividad. El criterio, por lo demás, se complementará con la posterior referencia a las Organizaciones Empresariales.

La ley justificaba la búsqueda de un propietario al que atribuir con carácter único la titularidad, para considerar a continuación que el régimen jurídico uniforme de tales bienes había de ser el derivado de su inclusión dentro del Patrimonio del Estado, aunque no como bienes de dominio público. De este modo se satisfacía, en principio, a quienes mantenían la posición oficial. Pero esta inte-

gración del patrimonio sindical dentro del Patrimonio del Estado se realizaba con objeto de cederlo para uso de los sindicatos, y, entre estos, con preferencia, para uso de aquellos que fuesen considerados más representativos, de acuerdo con los criterios legales establecidos.

A mediados de la década de los ochenta no se podían adoptar soluciones mediante normas instrumentales similares a las que jugaron su papel diez años antes. Razones de técnica jurídica impedían aquellas alegrías. La ley de cesión de bienes se desarrolló con mucho detalle mediante un reglamento.

3.2. *Y la devolución del patrimonio histórico*

La ley del patrimonio sindical acumulado serviría para dar solución al problema de la devolución del patrimonio histórico, integrado por los bienes incautados a los sindicatos durante la guerra civil. La Exposición de Motivos ligaba las soluciones de ambos patrimonios.

1. Dos son los problemas fundamentales cuya solución aborda el presente Proyecto de Ley; por una parte, el grave y complejo problema de la titularidad de los bienes y derechos procedentes de la antigua Organización Sindical y de las demás Entidades Sindicales anteriores al nuevo sistema de libertad y pluralidad sindicales consagrado por la Constitución y, de otra, el contenido histórico derivado de la incautación de los bienes de las Organizaciones Sindicales democráticas, como consecuencia de la guerra civil española, al tener que cumplir, hoy día, con las funciones que la propia Norma fundamental española les reconoce y garantiza.

Para realizar esta devolución a los sindicatos, la ley exigió un condicionamiento subjetivo (que el sindicato fuese legítimo sucesor del en su día incautado) y otro objetivo (que la restitución alcanzase a los mismos bienes incautados). El subjetivo sólo plantearía problemas en el caso de CNT y el objetivo se resolvería mediante la compensación del valor, pues en un período que superaba los cuarenta años, esos bienes habían pasado a poder de terceras personas o se habían alterado sustancialmente.

4. El final de la transición

El fin de la transición política suele situarse en la década de los setenta, o a veces más tarde, en el año 1.982, cuando triunfó el

PSOE en las elecciones generales. Pero la conquista de los derechos sociales de los trabajadores resulta siempre más costosa que la de los derechos de los ciudadanos provenientes de la revolución francesa.

El fin de la transición en materia sindical puede situarse en 1980, fecha de aprobación del Estatuto de los Trabajadores, o en 1985, fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica de Libertad Sindical que otorgaba una definitiva protección a los sindicatos españoles. Puede situarse también en 1986, puesto que hasta entonces no se da respuesta a la titularidad del Patrimonio Acumulado y a la devolución los bienes incautados durante la guerra civil. Y aun así quedaría para una fecha posterior, 1987, la equiparación sindical en materia de representación de los funcionarios.

Parece conveniente no centrar el fenómeno de la transición sindical en unas fechas concretas, sino más bien en la utilización de una serie de procedimientos o mecanismos para reformar el sistema y convertirlo en uno nuevo y diferente. Probablemente esta dificultad de optar por una fecha fija indica que en el orden sindical, se hizo más reforma y menos ruptura que en el orden político.