

Matias García Gómez *

El concepto de libertad sindical

En la primera parte de este estudio se traza una síntesis histórica del surgir de los diversos sentidos de la expresión "libertad sindical". En la segunda se enumeran y reducen a sistema los diversos sentidos encontrados en esa evolución histórica. Finalmente, se aborda brevemente una tarea valorativa.

INTRODUCCION

El tema de la libertad sindical es un tema polémico. Lo es en varios sentidos: Es polémico en un orden en cuanto que esa libertad ha sido algo por cuya adquisición se ha luchado largamente y aún se sigue luchando. Es polémico en un orden conceptual, en cuanto que no siempre está claro lo que se quiere decir con el término «libertad sindical». La coincidencia en la terminología oculta con frecuencia una profunda divergencia, cuando se intenta dar un contenido concreto a esos nombres. El fenómeno no debe extrañarnos, pues es algo inherente a todas esas «grandes palabras», como democracia, justicia, verdad, libertad, etc., tan cargadas de matices, implicaciones y sentidos, de historia y de realidad, que no es raro que el hombre se pierda en su riqueza, se aturda ante ella y poco a poco llegue a estar en situación de no saber lo que significan exactamente. En torno a estas palabras se agrupan entusiasta y unánimemente los hombres con tal que queden ahí, en puras palabras. Pero son ellas también las que los separan más profundamente, cuando el «término» se convierte en «concepto». El tema es también polémico en un orden valoral, en cuanto que tras esas luchas reales por conquistar la «libertad sindical» y tras las discusiones por determinar conceptualmente lo que ella sea, actúa el motor de unas aspiraciones no siempre concordantes.

La última frase nos hace ver la profunda conexión existente entre los tres sentidos en los que hemos llamado polémico al tema que nos ocupa; al mismo tiempo ella proporciona un hilo de Ariadna para intentar

* Doctor en Teología, Licenciado en Ciencias Políticas.

un planteamiento esclarecedor del problema. Creemos que la polémica es esencialmente valoral y en última instancia ética; se aspira a captar lo que «debe ser» la libertad sindical; por eso, no basta un planteamiento puramente histórico o jurídico. No basta reseñar las batallas que se han librado por alcanzar tal o cual tipo de libertad, ni las normas jurídicas en las que han quedado plasmados los resultados. Ni siquiera se comprenderán esas luchas ni esas formulaciones, si olvidamos los valores que con ellas se han pretendido conquistar o definir. La polémica sobre la libertad sindical desemboca así en última instancia en un análisis de tipo valoral; ella misma, en su más íntima entraña, es una polémica valoral; polémica además compleja, puesto que son muchas las causas de discordancia que pueden surgir en su desarrollo.

Sin intento de ser exhaustivos y sólo como una primera aproximación al tema, señalemos algunas. En primer lugar, no siempre está claro el carácter finalístico o, por el contrario, puramente instrumental de los diversos matices valorales de la libertad sindical e incluso de la libertad en cuanto tal. Con otras palabras ¿es la libertad, y en concreto la sindical, un valor en sí o sólo un valor para la adquisición de otros valores? ¿Es un fin o un medio? Y en el segundo caso, ¿hasta qué punto es en todos sus matices un medio necesario? En segundo lugar, no es ni mucho menos evidente que sea un único valor el que está implicado en la polémica. Si, como parece lo más probable, estos valores (finales o instrumentales) son varios, entonces habría que preguntarse por la interna coherencia entre ellos, pues bien pudiera ser que intentemos alcanzar a la vez objetivos entre sí contradictorios o al menos con medios contradictorios. Esto nos lleva en tercer lugar al difícil problema de la jerarquía de valores, cuya solución nos permitiría elegir, o al menos preferir y subordinar convenientemente, unos valores u otros. En cuarto lugar, hay que admitir una cierta relatividad en los valores en el sentido de la posible existencia de un conflicto de intereses contrapuestos entre los diversos individuos o grupos sociales. En quinto lugar, el condicionamiento histórico-local proporciona también un elemento de relatividad, en cuanto que éste puede hacer cambiar el signo valoral de ciertas tendencias, sobre todo cuando se trata de valores instrumentales. Sobre todos estos aspectos valorales del problema se asienta un problema ético o de estricto «debe ser», irrenunciable, que por un lado proporciona el marco de legítima variabilidad de la libertad sindical y por otro da también las líneas maestras para la solución justa de los conflictos de intereses.

De todo lo dicho parece desprenderse que vamos a enfocar este estudio hacia los aspectos valorales de la polémica, que según hemos dejado apuntado, creemos que constituyen su médula. Pero no. Nos llevaría demasiado lejos y, o caeríamos en un fácil dilettantismo que a nada condicionaría o tendríamos que desbordar con mucho los límites de este trabajo.

Además, los aspectos valorales, si no quieren quedarse en una esfera abstracta totalmente carente de interés, hay que captarlos en la experiencia y en la historia e interpretarlos en continuo contacto con ella. Tanto más cuanto que el mismo valor está transido de historicidad en varios de sus aspectos (sobre todo el cuarto y quinto, arriba reseñados). El intento de este trabajo es mucho más modesto. Nos colocamos en el plano conceptual intermedio entre el real y el valoral. Pretendemos fijar de algún modo qué sentidos se han dado o se pueden dar al término «libertad sindical» y, si acaso, reducir a sistema esos sentidos, pero

sin pretender hacerlos entre sí coherentes. Un tal planteamiento, que parte de lo real y que apunta conscientemente hacia lo valoral, puede ser punto de partida de ulteriores reflexiones que pueden seguir luego uno de estos dos caminos: el de investigaciones monográficas sobre situaciones históricas concretas, pero con la preocupación de descubrir en ellas el trasfondo valoral y la dilucidación de alguno de sus aspectos o bien el difícil camino de una acabada síntesis sobre el conjunto del problema.

Concretamente, dividiremos el estudio en tres partes de extensión desigual. En la primera trazaremos una breve síntesis histórica del surgir de los diversos sentidos del término que estudiamos. En la segunda intentaremos enumerar y reducir a sistema los diversos sentidos encontrados o insinuados en esa evolución histórica. Finalmente, y sin perjuicio de que hagamos observaciones ocasionales sobre ello en las otras dos partes, volveremos a replantear algunos aspectos del problema valoral.

1. HISTORIA DEL CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

Como el título indica no nos interesa la historia en cuanto historia de realizaciones, ni siquiera en cuanto historia de decisiones jurídicas. Apuntamos más bien a una historia de los conceptos de los diversos sentidos que el término libertad sindical ha ido adquiriendo. Es verdad que esto lo encontraremos de una forma especialmente clara en las formulaciones jurídicas, sobre todo en la de carácter internacional; sin embargo, para el fin que pretendemos no es preciso que le demos demasiada importancia al diverso rango jurídico de estas formulaciones. Sin duda, no es lo mismo un convenio internacional expresamente aceptado o ratificado; una declaración de derechos como la de las N. U.; una serie de principios de carácter optable como las de la Carta Social Europea; unas resoluciones o recomendaciones de la OIT o unas decisiones jurisprudenciales de su Comité de Libertad Sindical. Todavía en un rango inferior jurídico podemos colocar los Informes, Memorias e incluso el Manual de divulgación que con el título que no ocupa ha publicado la misma OIT. Sin embargo, en la casi esquemática exposición que vamos a hacer lo importante no es el rango jurídico, sino el aparecer progresivo en el ámbito internacional de los diversos matices en que se va concretando la llamada libertad sindical.

1.1. DESDE LA REVOLUCION FRANCESA A LA PRIMERA GRAN GUERRA (1879-1914)

Es curioso el que al comienzo de este período, que podríamos dar por simbólicamente comenzado en la ley La Chapelier (1791), aunque estuvo preludiado por las doctrinas de Smith y las prohibiciones gremiales de Turgot, se enfrenten dos aspectos del valor libertad: la que luego llamaríamos libertad sindical con la libertad entonces más vitalmente sentida como necesaria, la económica. El enfrentamiento no era ilusorio. Los gremios, con su concreta organización eran entonces un verdadero lastre que impedía ciertos aspectos del progreso. Menos atinado fue el ver en la asociación profesional, en general, una amenaza radical a la libertad de contratación. La experiencia gritaba en contra y los obreros, que la sentían en su propia carne, fueron los primeros en darse cuenta del equívoco, aunque no se llegase desde el primer momento a una nítida formulación, que sólo se alcanzaría cuando se distinguiese en-

tre libertades formales y reales. Desde un punto de vista formal, la libertad de contratación parecía exigir la prohibición de la libertad de asociación profesional para fines económicos, aunque por otra parte (una paradoja más) se reconociese en general y para otros fines la misma libertad formal de asociación. Tardaría en verse que precisamente la libertad concedida a los obreros para asociarse es la única que podría garantizar una situación de igualdad previa para que la contratación se realizase en un clima real de libertad. Aparece, pues, en este primer momento la libertad sindical como un valor de tipo instrumental, algo que en ese momento histórico es necesario como palanca para conseguir otros valores más sustantivos: aumento de salarios, mejora de las condiciones de vida, seguridad, etc. Pero al mismo tiempo se capta más o menos oscuramente que la misma libertad de asociación, al igual que respecto a otras finalidades, es algo valioso en sí mismo, por ser el clima de libertad algo postulado por la misma dignidad del hombre.

Citemos a este respecto como una manifestación de tendencias internacionales, aunque no propiamente de derecho internacional, la frase del Manifiesto Comunista «Proletarios del mundo entero uníos»; ella es tal vez el máximo exponente de la necesidad sentida de unión para alcanzar una libertad más profunda que la meramente formal. El que tras esas uniones puedan ocultarse otras opresiones y esclavitudes no resta nada a lo dicho; el hombre tiende siempre a escapar de las opresiones y necesidades más inmediatas por los medios que parecen más eficaces.

Otra manifestación doctrinal importante la constituye la encíclica «*Re: un Novarum*», aunque en ella aparecen claramente marcados los dos aspectos valorales a que antes aludimos: el instrumental (asociación para legítima defensa de los intereses de los obreros en los contratos de trabajo, etc.) y el final, puesto que se insiste en el aspecto de valor que en sí mismo tiene el mismo hecho asociativo y la posibilidad de llevarlo a efecto (derecho natural de asociación). La encíclica toca, además, otros muchos matices (independencia del Estado, libertad interna de acción), que van a constituir la materia de análisis en adelante. Como la doctrina pontificia y en general la doctrina pura, la dejamos sistemáticamente al margen de nuestra consideración en este estudio, no adelantaremos acontecimientos.

Tras una etapa de tolerancia, el siglo XX se abre en un clima de progresivo reconocimiento de la libertad sindical entendida como libertad para asociarse en la defensa de intereses profesionales y a la que se tiende a similar cada vez más a la libertad genérica de asociación. El pleno reconocimiento y la determinación más exacta del sentido de esa libertad será tarea de la etapa siguiente.

1.2. ENTRE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES (1919-1939)

En este período sólo aludiremos esquemáticamente a los principales documentos o proyectos internacionales y sólo en cuanto aporten algo nuevo. Pretendemos únicamente preparar la segunda parte del trabajo.

1.2.1. PARTE XIII DEL TRATADO DE PAZ DE VERSALLES Y CONSTITUCION DE LA O. I. T. (1919)

Sección primera. Preámbulo.

- a) Se afirma, sin definirlo, el «principio de libertad sindical».
- b) Se insinúa su carácter instrumental con las siguientes palabras:

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

«Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para gran número de personas injusticia, miseria y privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales peligran, y teniendo en cuenta que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo en lo que respecta a... la afirmación del principio de libertad sindical... y a otras medidas análogas».

c) No se excluye el carácter en sí mismo valoral de la libertad; más aún se afirma, puesto que no sólo se presenta como medida para la superación de la injusticia, etc., sino que se juzga su privación como una de las condiciones injustas que hay que superar.

Sección segunda (art. 427).

a) Se proclama el «derecho de asociación dirigido a todos los objetivos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empresarios». Con ello se concreta algo el sentido de la libertad sindical englobada en el más amplio concepto de libertad de asociación sin discriminaciones peculiares.

b) El carácter de este derecho puede deducirse de las siguientes palabras: «Las Altas Partes Contratantes... piensan que existen métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo... Entre estos métodos y principios los siguientes parecen a las Altas P. C. de una importancia particular y urgente». Sigue la enumeración y entre ellos se cita en segundo lugar el de asociación, que acabamos de copiar arriba. El doble uso de las palabras «métodos y principios» deja abierta la ambigüedad respecto al carácter instrumental o no del derecho proclamado.

c) Lo que queda fuera de toda duda es que se le concede gran importancia programática.

1.2.2. CONFERENCIA DE WASHINGTON DE LA O. I. T. (1919)

El mismo año de su constitución por el Tratado de Versalles, la O. I. T. celebró su primera conferencia. Ya en ella se plantearon quejas y acusaciones contra gobiernos por violación de la libertad sindical, tan genéricamente proclamada en el texto analizado. Se vio desde el primer momento la necesidad de concretar su sentido.

1.2.3. CONVENIO (N.º 11) SOBRE TRABAJADORES AGRICOLAS (1921)

a) Por él se aseguran a «todas las personas empleadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y coalición que a los trabajadores de la industria.

b) Tiene, pues, un carácter puramente extensivo del ámbito personal y equiparativo de los derechos de asociación que hayan podido ser concedidos a los trabajadores industriales.

c) Respecto a la cuestión de fondo continúa la misma indeterminación.

1.2.4. ESTUDIOS, PROPOSICIONES Y PROYECTOS HASTA EL ESTALLIDO DE LA GUERRA

Desde 1923 se empezó a mover el asunto hacia un mayor esclarecimiento de lo que realmente se significaba con el término «libertad sindical» en la O. I. T. Podemos considerar las siguientes fases:

M. GARCIA GOMEZ

a) Desde 1923 se trabaja en un informe sobre la situación del problema, que, por fin, apareció entre los años 1927-30, en cinco volúmenes, con el título «Freedom of Association».

b) Sobre esta base informativa, la Oficina presentó un proyecto en la Conferencia de 1927. Este proyecto presenta ya una primera concreción y precisamente en la misma dirección en que bastantes años más tarde habrían de decidirse. En concreto se distingue ya entre:

aa) Libertad de asociación por parte de los trabajadores.

bb) Libertad de actuación por parte de los sindicatos.

Al proyecto se presentaron (y prosperaron) dos enmiendas que añaden dos matices más los posibles sentidos de libertad sindical. Enumerémoslas seguidamente:

cc) Libertad de no asociación o aspecto negativo (y en cierto sentido contradictorio) de la libertad de asociación. Aparece ya aquí una posible contraposición entre el aspecto formal y real de la libertad y, en otro plano, entre su carácter instrumental o final.

dd) Sometimiento del proceso de constitución de los sindicatos a las formalidades legales establecidas. De nuevo estamos ante otro motivo de fricción y conflicto. En el fondo está el problema de la subordinación al bien común y de los medios más aptos para ello.

El proyecto en conjunto no prosperó y en 1930 la Oficina volvió a presentar otro que limitaba el tema al aspecto de la libertad de asociación, pero fue también aplazado para un más detenido estudio.

c) En las dos últimas conferencias antes de la guerra (la 19 y la 20) se aborda otro interesante aspecto: el de las garantías de la libertad sindical frente al empresario.

1.3. DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A NUESTROS DIAS (1939-1965)

1.3.1. ETAPA PREPARATORIA: DURANTE LA GUERRA

El proceso de clarificación y concreción iniciado en la O. I. T. se interrumpió con la guerra; durante ella, un par de acontecimientos prepararon un giro fundamental a todo el problema. Estos acontecimientos fueron, en primer lugar, una Conferencia de Trabajo, reunida en Méjico y en la que participaron los Estados de América miembros de la O. I. T., conferencia que elaboró varias resoluciones de enorme interés, que habrían de marcar la pauta de muchas decisiones posteriores; y, en segundo lugar, la llamada «Declaración de Filadelfia» emanada de la XXXVI Conferencia de la O. I. T. en 1944 y que constituyó otro punto de partida casi de orden constitucional para la O. I. T.

1.3.1.1. RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA DEL TRABAJO DE MEJICO

La más importante de estas resoluciones aborda con toda valentía el problema de la libertad sindical tanto en el aspecto de libertad de los individuos para sindicarse como en el de libertad para la actuación del mismo sindicato.

aa) Respecto a lo primero, los matices que interesan son los siguientes:

— Gran amplitud del marco personal: «Los empleadores y trabajadores, públicos y privados, sin distinción de profesión, sexo, color, credo o nacionalidad, deberían tener derecho a organizarse».

— Independencia del poder público: «sin autorización previa».

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

- Pluralidad sindical: «en sindicatos de su elección».
- Aunque no se dice de un modo explícito, las palabras empleadas apuntan tanto al derecho a constituir sindicatos como al de afiliarse a los ya constituidos.

bb) Respecto a la libertad concedida al mismo Sindicato, los aspectos tenidos en cuenta son:

- «Los sindicatos ... no deberían ser objeto de disolución por vía administrativa». Si hay lugar a disolución judicial, debe ser con garantías procesales.
- «... deberían gozar de autonomía plena y cabal para:
 - organizar su funcionamiento y administración,
 - redactar sus estatutos, sus reglamentos internos
 - y su política».
- «Derecho de formar federaciones y confederaciones sindicales» en las mismas condiciones que los sindicatos mismos.
- Se prevé la posible concesión de privilegios especiales a algunos sindicatos, «subordinada a determinadas condiciones de fondo y forma», pero con tal que ello no signifique un procedimiento lavado para limitar la libertad defendida. Dejando ahora fuera de nuestra consideración esta salvedad, el hecho de que se admita cierto trato privilegiado tal vez insinúe ya, por una parte, el carácter en cierto modo público del sindicato y, por otro, la tendencia a una cierta unidad sindical. Luego volveremos sobre el tema.

La resolución descrita no fue la única de la Conferencia de Méjico. Hubo otras de menos importancia, pero que añadían nuevas perspectivas dignas de enumerarse:

cc) Protección del derecho sindical y de las negociaciones colectivas. Con ello se aborda una vez más el fin mismo del sindicato para el que la libertad es un instrumento y se insinúan los posibles peligros para esta libertad por parte de entes distintos del Estado, y, gr., los patronos y tal vez los mismos sindicatos rivales y los partidos políticos.

dd) Al tocar el tema de la conciliación y arbitraje voluntario y el de la validez de los convenios colectivos, se entronca (dentro de un clima de libertad sindical) con el problema del respeto al bien común y la solidaridad universal, al mismo tiempo que se proponen vías para evitar las tensiones violentas, por ejemplo, con la huelga.

13.1.2. LA DECLARACION DE FILADELFIA (XXXVI CONFERENCIA DE LA O. I. T. EN 1944)

A pesar de moverse en un orden de extrema generalidad que contrasta con la resolución que acabamos de analizar, el texto de Filadelfia proporciona al lector atento algunas ideas sugestivas:

aa) No se habla propiamente de libertad sindical. Se dice sólo que «La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los que está basada la Organización y particularmente que ... b) La libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante». (Declaración I.) Hay, por lo tanto, una reafirmación del dogma liberal de la libertad como clima y ámbito del progreso en general. La libertad aquí se considera como algo absolutizado, casi de valor finalístico o, al menos, de instrumento universal e irrenunciable. La libertad sindical, caso particular de la libertad en general, no es considerada, pues, en su perspectiva específica, como instrumento para hacer libre el contrato de trabajo.

bb) Pero los aspectos específicos del sindicato tampoco se olvidan,

aunque no se pongan directamente en relación con la libertad sindical. En la declaración III se afirma «la solemne obligación de la O. I. T. de fomentar ... programas que permitan alcanzar: ... e) El reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo». ¿No será uno de esos programas que hay que fomentar el de la libertad sindical, que quedaría así fuertemente instrumentalizada para ponerse al servicio de un efectivo reconocimiento de otra libertad más radical, en concreto aquella que permita contratar en verdadera situación de igualdad? De este modo en la Declaración de Filadelfia la libertad sindical queda impostada entre una consideración de tipo absolutizante y casi finalístico, como un caso particular del dogma liberal de la libertad formal, y una consideración instrumental de la misma, que de suyo se encontraría abierta a limitaciones y estructuraciones de esta libertad en aras de la eficacia.

cc) Hay todavía unas frases en la declaración III, que suponen una tendencia hacia la superación del mismo concepto de sindicato, como asociación profesional de intereses contrapuestos e irreconciliables. Se habla, en efecto, en ella de «la cooperación de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas».

1.3.1.3. CONSTITUCION DE LA O. I. T.

La nueva Constitución de la O. I. T. a raíz de la creación de las N. U. no añade nada nuevo. Se mantiene la redacción de Versalles en el preámbulo y el artículo 41 (que antes correspondía al analizado art. 427 del mismo tratado de Versalles) es ahora sustituido por la enunciación de principios contenida en la Declaración I de Filadelfia.

1.3.2. LA PREPARACION INMEDIATA DE NORMAS MAS CONCRETAS SOBRE EL TEMA

Los años que siguieron a la guerra vuelven a plantear en forma acuciante la necesidad de concretar el tema de la libertad sindical. Pero los elementos estaban ya presentes en la etapa anterior: las líneas generales en la Declaración de Filadelfia, y las directrices en las resoluciones de Méjico, que son seguidas muchas veces hasta en la materialidad de la redacción. Se puede decir que apenas van a asomar ya nuevas ideas. Sólo asistiremos a un proceso de reforzamiento del valor jurídico de las existentes. En la fase que ahora analizamos conviene notar estos dos momentos:

1.3.2.1. La Federación Mundial de Sindicatos, por una parte, solicitó al Consejo Económico y Social de las N. U. que declarase algunos aspectos de la libertad sindical; por otra, la Federación Americana del Trabajo pidió al mismo Consejo que dirigiese un cuestionario a la OIT sobre el mismo tema. No descendemos al análisis detallado de estas solicitudes, pues sería mejor hacerlo en el marco de un estudio el pensamiento sobre la materia de las distintas internacionales sindicales.

1.3.2.2. El Consejo se dirigió en el sentido expresado a la OIT en fecha de 18 de abril de 1947 y el resultado fue una resolución de fecha 11 de julio del mismo año, que constituye tal vez el documento más completo sobre la materia de Libertad sindical. Aunque gran parte de las ideas, e incluso de la redacción, están tomadas de las resoluciones de la Conferencia de Méjico, conviene analizarlas brevemente al menos en los aspectos que presentan alguna novedad. Se distinguen en ella dos partes. En la primera, bajo el título «Libertad sindical», analiza la libertad de

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

individuos y asociaciones frente al Estado. En la segunda, titulada «Protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva», se analiza más bien la libertad respecto a posibles intromisiones de los empresarios o de otras asociaciones.

aa) I. «Libertad sindical». Con la Conferencia de Méjico también aquí se bifurca el tema en dos direcciones:

1.º Libertad del trabajador o del empleador (individuo) o, para usar las palabras del texto, «el derecho inviolable a constituir organizaciones de su elección y a afiliarse en ellas sin autorización previa». Lo nuevo aquí es la distinción expresa entre constituir y afiliarse.

2.º Libertad del mismo sindicato. Se sigue la línea de la Conferencia de Méjico con ligeros retoques de redacción y un par de añadiduras de fondo, contenidas en los dos últimos artículos (6 y 7). La primera se refiere a la adquisición de personalidad jurídica por los sindicatos, personalidad «que no debiera estar subordinada a condiciones de tal naturaleza que puedan atentar contra la libertad sindical definida anteriormente». La segunda consiste en la proclamación de un principio para salir al paso de posibles abusos de esa libertad; afirma que «la adquisición y el ejercicio de los derechos anteriormente enunciados no debiera tener por efecto eximir a las organizaciones de empleadores y trabajadores de sus responsabilidades y obligaciones respectivas»

bb) II. **Protección del derecho de sindicación y protección colectiva.** Bajo este epígrafe se regulan por primera vez en detalle las garantías de la libertad sindical frente a intromisiones distintas de las estatales (sobre todo de empresarios, otras organizaciones, etc.).

1.º Comienza asentando el principio general del respeto mutuo entre empleadores y trabajadores organizados del ejercicio del derecho de asociación (art. 8). Sin embargo, todo el resto de la resolución sólo tiene en cuenta la defensa de la libertad sindical de los trabajadores o sus asociaciones.

2.º Aceptando una vez más implícitamente la distinción entre libertad sindical del individuo (trabajador) y de la asociación, la resolución comienza tratando de la primera respecto a posibles limitaciones por parte de los patronos. Copiemos literalmente el texto del artículo 9, 1.º, a), que nos proporciona en esquema varios interesantes matices: «En el caso de que no exista ya una protección plena y eficaz, deberán adoptarse medidas apropiadas que permitirán garantizar: a) el ejercicio del derecho sindical, sin que haya que temer ningún acto de intimidación, coacción o restricción de ninguna procedencia, con objeto de:

i) Subordinar el empleo del trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a que se retire de un sindicato del que forme parte.

ii) Perjudicar al trabajador por el hecho de que sea miembro, agente o dirigente del sindicato.

iii) Despedir al trabajador porque sea miembro, agente o dirigente de sindicato.

3.º En el apartado b) del mismo artículo y párrafo se piden medidas de protección para garantizar también la libertad y «el ejercicio del derecho sindical de las organizaciones de trabajadores, de manera que se prevenga cualquier acto del empleador, de las organizaciones de empleadores o de sus agentes que tenga por objeto:

i) favorecer la constitución de sindicatos sujetos a la influencia de los empleadores;

ii) intervenir en la constitución o administración de un sindicato o sostenerlo por medios financieros o de otra índole;

iii) negarse a llevar a la práctica los principios del reconocimiento de los sindicatos y de la negociación colectiva.

4.º El párrafo 2.º del mismo artículo aborda un tema espinoso, el de las cláusulas de seguridad sindical, medio indirecto de limitación del derecho y libertad de sindicación del trabajador individual y de sindicatos minoritarios por parte de otras organizaciones sindicales. La cuestión se deja abierta al declararse que «la presente resolución no se refiere al caso de que una disposición de un convenio colectivo libremente concluido exija la afiliación a determinado sindicato como condición previa al empleo o como condición de conservación del empleo». La dilucidación de este problema habría de hacerla ayudándose de estudios monográficos sobre diversas legislaciones y experiencias nacionales (sobre todo Estados Unidos, Francia e Inglaterra).

1.4. FASE DE REFORZAMIENTO JURIDICO DE LAS DIRECTRICES YA SEÑALADAS (1948-50)

Muy brevemente aludiremos a esta fase de gran importancia jurídica, aunque de menos importancia doctrinal. En ella se concretan en normas de rango superior (Convenios de la OIT y diversas declaraciones de altos organismos internacionales) ideas en gran parte conocidas. Respecto a las declaraciones de los organismos internacionales distintos de la OIT incluimos, por motivos de claridad sistemática, documentos posteriores a la fecha señalada, pero que pueden colocarse en la línea de concreción señalada.

1.4.1. DIVERSOS DOCUMENTOS DE ALTOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

aa) Declaración (1947) de la Asamblea General de las N. U.: «La Asamblea General: Considera que el derecho inalienable de libertad sindical de asociación es, lo mismo que otras garantías sociales, esencial para el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y para su bienestar económico». A continuación declara su conformidad con las directrices de la OIT.

bb) Declaración de Derechos del Hombre de las N. U. (diciembre 1948)
«Art. 20, 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación «pacíficas».

2. Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.» Aparece aquí una vez más el aspecto formal de la libertad con su corolario de la libertad negativa.

Art. 23, 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo...

4. Toda persona tiene el derecho de fundar con otras sindicatos y el de afiliarse a éstos para defensa de sus intereses».

En este artículo predomina sin duda el aspecto instrumental.

cc) Declaración del Consejo de Europa (Nov. 1950):

Art. 11. Basten las siguientes observaciones:

1.º Afirmación del doble aspecto del derecho a la libertad sindical del individuo: «11.1. Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad sindical, comprendiendo el derecho de crear sindicatos con otras personas y afiliarse a los sindicatos para defender sus intereses». Se alude, además, una vez más, al carácter instrumental.

2.º Posibles limitaciones —un tanto generosas— al ejercicio de este

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

derecho, del que se dice que «no puede estar sujeto sino a restricciones que estén previstas por la ley y constituyan en toda sociedad democrática medidas necesarias para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden y la prevención del crimen, la protección de la salud, de la moralidad o la protección de los derechos y libertades ajenos».

3.º Admisión de limitaciones del ámbito personal respecto a los funcionarios públicos: Este artículo no impide la imposición de restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de los servicios del Estado.

dd) Carta Social Europea (octubre 1961).

Enumera el derecho a la sindicación entre los siete principios preferentes, de los que al menos hay que aceptar cinco para cumplir las exigencias imperativas de la Carta. El artículo 5 desarrolla el tema con los siguientes matices.

1.º Proclamación del principio en la forma habitual: Derecho de asociación de empleadores y trabajadores, para proteger sus intereses económicos y sociales en organizaciones nacionales e internacionales.

2.º Extensión personal de este derecho, con algunas limitaciones, a las fuerzas armadas y a la policía.

1.4.2. CONVENIO DE LA OIT EN LA FASE QUE ESTUDIAMOS (1947-50)

aa) Convenio número 84 relativo al derecho de asociación y a la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos (9 julio 1947). El ámbito restringido de aplicación justifica que prescindamos de un análisis de este convenio, que, sin embargo, contiene matices importantes y dignos de reflexión sobre ellos.

bb) Convenio número 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (9 julio 1948).

Prácticamente este convenio es la repetición casi literal de la parte I de la resolución de 1947. Sólo se puede considerar nuevo lo siguiente:

1.º La definición, con claro sentido instrumental, del término «organización», que en el presente Convenio «significa toda organización de trabajadores o empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores».

2.º La siguiente afirmación sobre el juego de garantías y sus limitaciones: «1. Al ejercer los derechos que se les reconocen... los trabajadores, empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados... a respetar la legalidad. 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio» (art. 8).

3.º Declaración sobre el ámbito de aplicación personal: «La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y la policía las garantías previstas.» Pero se añade que la «ratificación de este convenio por un miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas o de la policía garantías prescritas por el presente convenio» (art. 9).

cc) Convenio número 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (1 julio 1949).

Así como el convenio anterior ratificó la parte primera de la resolución de 1947, fijando el sentido de la libertad sindical en cuanto situación de independencia frente al Estado, el presente decreto (preludiado de forma genérica en el art. 11 del anterior), reglamenta en detalle esta

misma libertad al defenderla de otras intromisiones. También aquí se sigue la línea trazada en la II parte de la resolución en 1947. Gana, con todo, en claridad expositiva, tanto por una más cuidada redacción como por distinguir claramente la libertad del trabajador individual (art. 1), de la de las organizaciones (art. 2). Como novedades señalaremos las siguientes:

1.º Carencia de alusión de ningún tipo a las cláusulas de seguridad sindical y libertad negativa de asociación.

2.º Impulso a la creación de organismos que garanticen estas libertades (art. 3).

3.º Estímulo de medidas que tiendan a favorecer la negociación voluntaria colectiva (art. 4).

4.º Puntualizaciones de aplicación respecto al ámbito personal: se repiten las normas del convenio anterior en relación con las fuerzas armadas y la policía (art. 5). Se afirma, además, que «El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado y no deberá interpretarse en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto» (art. 6).

1.5. FASE DE MATIZACIONES JURISPRUDENCIALES Y PLASMACIONES DOCTRINALES (1950 EN ADELANTE)

Los documentos que acabamos de examinar ofrecían ya la suficiente base jurídica para poder examinar con adecuados puntos de referencia las quejas que desde la constitución de la OIT venían presentándose sobre supuestas transgresiones del principio de libertad sindical.

1.5.1. «EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL»

Tiene su origen en una Comisión de Investigación y Conciliación en materia de libertad sindical puesta en marcha por el Consejo de Administración de la OIT en 1950, transformada en Comité en 1951 y definitivamente estructurado con su actual procedimiento en 1952. Examina y juzga de las quejas y acusaciones presentadas contra los Gobiernos por organizaciones sindicales directamente interesadas, por las sindicales internacionales o por otras organizaciones que disfruten de estatuto consultivo en la OIT. Su competencia no se extiende sólo a las transgresiones de estrictas obligaciones internacionales contraídas en virtud de la libre ratificación de convenios, sino también a toda desviación de los principios proclamados de una u otra forma por la OIT y «comúnmente admitidos» en cuanto tienen relación con la libertad sindical. Los gobiernos deben, al menos, dar cuenta de los motivos que tienen para no conformarse con este común sentir en el caso de que no hayan ratificado los convenios pertinentes. Todo esto ha permitido un interesante proceso de confrontación de las más diversas realizaciones sindicales con las normas de la OIT, al mismo tiempo que una polémica de opiniones entre el común sentir y los disidentes. La colección de los Informes del Comité, publicados en los «Suplementos» del «Boletín Oficial» de la OIT, ofrecen en este campo un rico material para estudios monográficos. De especial interés son los dictámenes sobre Checoslovaquia, Rusia y Hungría y, en otras direcciones, los que versan sobre Portugal y España, por ofrecer los ejemplos de confrontación con otras concepciones del sindicato. Pero también las múltiples acusaciones contra otros muchos países que admiten plenamente las ideas sindicales de la OIT, proporcionan un conocimiento francamente instructivo de situaciones, trampas, deficiencias

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

prácticas y formas diversas de burlarse de la libertad sindical, a la vez que ponen en nuestras manos un arsenal de posibles garantías y contra-medidas para hacerla realmente efectiva.

1.5.2. EL MANUAL DE DIVULGACION «LA LIBERTAD SINDICAL». 1959

Otro fruto de la etapa anterior y de las experiencias de ésta fue la posibilidad de redactar un curso de educación obrera sobre el tema, que constituye una síntesis doctrinal de gran valor orientador.

1.5.3. El Comité de Independencia de las organizaciones de empleados, llamado Comité McNair por el nombre de su presidente, se constituyó en 1955 con el objeto de presentar un cuadro objetivo de la situación de los sindicatos en los países miembros de la OIT. En cuanto al contenido se trata de algo muy parecido a la labor jurisprudencial del Comité de Libertad Sindical, pero con la ventaja de aportar tanto los datos como los negativos y además de presentar la materia ordenada sistemáticamente, pues analiza uno tras otro los diversos aspectos de la libertad sindical. Terminó su labor en 1956.

1.5.4. Monografías sobre la situación del problema de la libertad sindical en los diversos países. Si la sistematización del Comité McNair fue por materias, una serie de estudios que se fueron publicando en la Revista de la OIT, presentan el complemento sistemático que era lógico esperar (es decir, por países) a la etapa de estudios concretos que estamos analizando.

1.6. FASE DE ULTERIORES PUNTUALIZACIONES Y SURGIR DE NUEVOS PROBLEMAS

Propiamente no podemos hablar de una nueva fase, pues la anterior no se puede dar por concluida. Sin embargo, muy poco después de 1950 comenzó ya a verse que los convenios concluidos en la etapa 1947-49 ni agotaban la materia de la libertad sindical, ni mucho menos cortaban las discrepancias de criterio; por el contrario, la claridad de los textos y las sucesivas puntualizaciones jurisprudenciales fueron ahondando las diferencias y haciendo ver las lagunas. Manifestaciones de esta situación en que todavía nos encontramos son las siguientes:

Resolución del 26 de junio de 1952 sobre las relaciones de los sindicatos con los partidos políticos. Nos encontramos con algo nuevo de gran interés que representa nada menos que otro aspecto de la libertad sindical, ahora entendida como independencia respecto a los movimientos políticos, más o menos cambiantes. El problema, además, se enfoca desde el ángulo de la finalidad de la misma organización sindical. Más que normas concretas encontramos principios programáticos que aportan nuevas perspectivas. En concreto, son los siguientes:

aa) Una definición de la misión del sindicato, que se concibe así:

«Art. 1. La misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores».

«Art. 2. Corresponde también a los sindicatos desempeñar un papel importante en los esfuerzos hechos en cada país para favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la colectividad».

Nos encontramos una vez más con una concepción instrumental de la libertad sindical y además con una concepción de la solidaridad respecto al conjunto de la sociedad.

bb) Consecuencias de esa orientación instrumental del sindicato: Para

alcanzar esos «sus objetivos sindicales fundándose en la solidaridad y en los intereses económicos y sociales de todos los trabajadores» (art. 4) es preciso que se den unas determinadas condiciones en la concepción de la libertad sindical tanto de los trabajadores como de los mismos sindicatos. En concreto:

1.º De los trabajadores: «sin consideración de raza, origen nacional, o afiliación política» (art. 4).

2.º De las mismas organizaciones: Se afirma que para los fines arriba apuntados (art. 1 y 2) «es indispensable preservar en cada país la libertad sindical a fin de que el sindicato pueda cumplir su misión económica y social, independientemente de los cambios políticos que puedan sobrevenir» (art. 3). Se añade luego que «una de las condiciones de esa libertad (del sindicato) y de esta independencia es que los sindicatos estén constituidos por el conjunto de miembros» en las condiciones de libertad individual, que se acaba de reseñar para los trabajadores (artículo 4).

2. DIVERSOS SENTIDOS DE LA LIBERTAD SINDICAL. INTENTO DE UNA SISTEMATIZACION

Esta parte, que fue proyectada en un primer momento como la principal, nos vemos obligados a darla sólo en forma esquemática y reducida. Vamos a esquematizar el material recogido hasta ahora en un cuadro que englobe los diversos sentidos de libertad sindical desde tres puntos de vista: **Primero**, sujeto de la libertad ¿quién puede ser sujeto de ella?, ¿quién es el sindicalmente libre? **Segundo**: ¿quién es el término correlato de esa libertad?; ¿frente a quién se esgrime el derecho de ser sindicalmente libre y se le exige el respeto de esa libertad? Notemos que eso lleva consigo una limitación de la facultad de intervención de ese otro sujeto y que en ese sentido la proclamación de una libertad implica necesariamente la negación de otra. **Tercero**: ¿cuál es el objeto de esa libertad referida a cada uno de los casos anteriores? Todavía podríamos añadir un cuarto punto de vista al preguntar por el para qué de esa libertad, pero con ello entraríamos en el terreno de las consideraciones valorales, que reservamos, por seguir el esquema trazado al comienzo, para una abreviadísima III parte.

Sentidos y aspectos de la libertad sindical (posibilidades teóricas).

2.1. Desde el punto de vista del sujeto que debe ser libre:

- | | | |
|---|-------------------------------------|--|
| | Empleador (persona física o moral). | |
| a) Un sujeto individual: | Trabajador | Sin excepciones: de raza, política, religión...
Excepciones discutidas (funcionarios, fuerzas armadas, policías). |
| | | |
| b) Las asociaciones simples de empleadores o trabajadores. | | |
| c) Sus federaciones o confederaciones. | | |
| d) Las asociaciones verticales de trabajadores y empleadores (al margen de la ortodoxia de la OIT). | | |

2.2. Desde el punto de vista del término del derecho de libertad. Se puede ser independiente de:

- a) El Estado.
- b) Los empleadores o sus organismos.
- c) Otros sindicatos del mismo tipo (de trabajadores).

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

d) De los partidos políticos.

e) De grupos confesionales.

2.3. Desde el punto de vista del objeto de la libertad sindical, hay que distinguir, según cada una de las hipótesis señaladas en 2.3.1. y 2.3.2:

2.3.1. La libertad del individuo.

2.3.1.1. Respecto al Estado consistiría en:

a) posibilidad de constituir sindicatos;

b) de afiliarse a los constituidos;

c) de no afiliarse obligatoriamente.

Es contraria a algún aspecto de la libertad: la afiliación obligatoria, la prohibición de afiliación o constitución, el sindicato único.

Garantías y complementos de esta libertad son: la no necesidad de autorización, la abstención de intervención, la evitación de privilegios que supongan una limitación, el montaje de un sistema de garantías reales.

2.3.1.2. Respecto a los empleadores o sus organizaciones:

a) posibilidad de sindicarse en general;

b) de pertenecer a un determinado sindicato;

c) libertad para no pertenecer;

d) libertad de movimientos en la acción sindical.

Es contraria a esta libertad: el condicionar la admisión, permanencia, al no ejercicio de alguno de esos derechos. El tomar de algún modo represalias o colocar en desigualdad de trato al que actúe sus derechos sindicales.

2.3.1.3. Respecto a las organizaciones sindicales a las que no se pertenece:

a) Carencia de presión para sindicarse en ellas violentamente.

b) Carencia de cláusulas de seguridad sindical.

Es contrario a esta libertad: métodos de terror, presiones injustas más o menos disimuladas, cláusulas de seguridad sindical en sus múltiples modalidades (preferencial hiring, union shop, closed shop, con o sin check-off).

2.3.1.4. Respecto a las mismas organizaciones sindicales en las que se está afiliado:

a) Posibilidad de abandono libre.

b) Carencia de presión política.

c) Garantías democráticas a los miembros.

d) Cotización voluntaria.

Es contraria a esta libertad: las cláusulas de Maintenance of membership, la de check-off, obligar a una determinada filiación política a los sindicatos, gobierno interno sin posibilidad de intervención de los afiliados, etc.

2.3.2. La libertad de la misma asociación (de empleadores o trabajadores, pero especialmente de estos últimos) consistirá:

2.3.2.1. Respecto al Estado en:

a) Adquisición de personalidad jurídica sin necesidad de autorización previa.

b) Facultad constituyente: redacción de los propios estatutos y delimitación del campo de acción.

c) Imposibilidad de disolución o suspensión por vía administrativa.

d) Autonomía interna: elección de dirigentes, libre deliberación, administración de fondos, decisión sobre la política sindical a seguir, etc.

e) Capacidad de federarse o confederarse.

Sería contrario a esta libertad: la exigencia de requisitos previos a la

adquisición de personalidad que en la práctica coloquen la decisión en manos de la administración; intromisión en la redacción de estatutos o en su aprobación, falta de garantías procesales en caso de disolución legal, limitaciones en la elección de dirigentes, negación de la capacidad de federarse o confederarse o sometimiento a previa aprobación gubernativa, tanto en el orden nacional como en el internacional.

2.3.2.2. Respecto a los empleadores y sus organizaciones:

- a) Carencia de ingerencias patronales.
- b) Independencia financiera.
- c) Reconocimiento y disposición de negociación colectiva.

Prácticas contrarias serían: constitución de sindicatos obreros sujetos a las influencias de los empleadores, intervención en su vida interna o ayudas financieras comprometedoras, negación del reconocimiento y negociación con ellos.

Nota.—En pura teoría lo mismo se puede decir de las asociaciones de empleadores respecto de las organizaciones obreras; pero en la práctica —sentado ciertamente el principio del respeto mutuo— se les somete a mayores limitaciones y menores garantías.

2.3.2.3. Respecto a otros sindicatos obreros:

- a) Posibilidad de pluralismo sindical.
- b) Carencia de sindicatos privilegiados, al menos de modo que limiten a otros.
- c) Autonomía recíprocamente respetada.
- d) Carencia de presiones de cualquier clase.

Prácticas contrarias: Aparte del sindicato único o injustamente privilegiado (en el que la limitación de la libertad se ejercita más bien por el Estado, aunque en favor de un determinado sindicato), los casos de limitación son parecidos a los que puedan ejercer las asociaciones de empleadores.

2.3.2.4. Respecto a los partidos políticos:

Independencia de lo específicamente religioso, de forma que el sindicato no se desvíe de sus fines.

Prácticas en contra: Lo será toda confesionalización de un sindicato que desvíe de los fines sindicales; no parece lo sería un guiar la acción sindical de acuerdo con ciertos principios de orientación confesional.

2.3.3. Las federaciones y confederaciones:

Como los mismos sindicatos simples.

3. EL ASPECTO VALORATIVO

El cuadro que acabamos de tratar es problemático en cuanto a la legitimidad de alguno de sus apartados. Tal vez los dos casos más típicos sean el de la unidad sindical (fáctica o por imposición legal) y el de las cláusulas de seguridad sindical, que tiendan a la unidad, pero por presión, no estatal, sino de los mismos sindicatos.

A lo largo de todo este estudio hemos visto repetidamente la bipolaridad medio —fin en que se mueve el sindicato. Creo que sería incorrecta la simple supresión de uno de los aspectos. La libertad sindical es en sí un valor y una concreción más del gran valor de la libertad, que es el clima en donde únicamente puede ser humana la acción del hombre. Pero al mismo tiempo, al igual que la libertad en general, también la libertad sindical está sometida a las limitaciones que realmente exijan la consecución de una real libertad (v. gr., para contratar) y al hecho de la solidaridad obrera por una parte y universal por otra. Esta polaridad es la que hace imposible una clara solución unilateral al problema.

CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

Una vez más hay que combinar en adecuadas dosis la libertad y la eficacia. Lo que sí parece, hoy por hoy —introducimos aquí en el problema valoral el aspecto histórico—, es que mientras no haya una radical superación del sistema económico tensional que implica en el capitalismo la oposición necesaria entre capital y trabajo, hay que compensarlo con una estructura también tensional de defensa. Esta defensa no será nunca eficaz si no se cuenta con un sindicato obrero vitalmente representativo y, por lo tanto, democrático, en diálogo —tensional— con el empleador o sus organizaciones.

Supuesta ya esta democraticidad e independencia absoluta, todavía queda en pie el problema de la unicidad. Una imposición corre siempre el enorme riesgo de dar por resultado una unidad ficticia, además de ser el caldo de cultivo para opresiones de los individuos que la integran. Ni siquiera una estructura democrática evitaría el riesgo; muy al contrario: una democracia en lucha, como por definición lo está el sindicato, y, por lo tanto, acuciada por el imperativo de la eficacia, está siempre al borde de convertirse en un totalitarismo de la mayoría. Parece, por lo tanto, que el ideal es seguir proclamando el principio de la pluralidad sindical, aunque al mismo tiempo se arbitren estructuras que hagan fácil el diálogo y, si llega el caso, la fusión o federación libre de todos los movimientos sindicales (aunque siempre se mantenga la garantía de la posibilidad de separación). Del mismo modo el diálogo entre organizaciones de empleadores y trabajadores puede conseguir en un clima de libertad tensional —el único que se ajusta a la actual situación—, las ventajas del sindicato vertical sin sus inconvenientes.