

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La normativa jurídica de la O.I.T. en materia de libertad y
su incidencia en el sindicalismo español**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Ramón Bayod y Serrat

Madrid, 2015

C 3828288

TE
1809

LA NORMATIVA JURIDICA DE LA O.I.T.

EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL

Y SU INCIDENCIA EN EL SINDICALISMO

ESPAÑOL.

I - LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1

Fundación y objetivos.- Estructura orgánica de la OIT: Conferencia general. El Consejo de Administración. La Oficina Internacional del Trabajo. Funcionamiento de la Conferencia. Per cada delegado un veto. Poro mundial del trabajo. Estados Miembros de la OIT.

II - EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS INTERNOS.

13

La cuestión de la soberanía. Posturas doctrinales. Menismo y dualismo. La contradicción entre las normas internas e internacionales. La primacia del derecho interne.

III - LOS TRATADOS Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.

15

Relación y conflicto entre las normas.- Clasificación de los Tratados.- Criterios para su clasificación. Tratados-Constitución y Tratados-Ley.

IV - CARACTERES JURIDICOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

18

Las formas permanentes de cooperación interestatal.- Organización Internacional y asociaciones estatales.- El acto constitutive de las Organizaciones Internacionales.- Estructura y caracteres de las Organizaciones Internacionales.- Tratados concluidos por las Organizaciones Internacionales.- El principio de soberanía y las Organizaciones Internacionales.

V - NATURALEZA JURIDICA DE LA O I T. SU COMPETENCIA RESPECTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

30

Autonomía de la OIT y su condición de institución especializada de las Naciones Unidas.- Competencia de la OIT respecto a los Estados Miembros.- Su función normativa. Líneas generales de los procedimientos de control. Obligaciones de los Estados respecto a la Constitución de la OIT y a los instrumentos internacionales adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.- La Comunidad internacional y el problema de su carácter como fuente de producción de Derecho independiente.

VI - LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA O I T SOBRE LIBERTAD SINDICAL. SU NORMATIVA JURIDICA.

37

Sobre los principios constitucionales de la OIT.- División clásica de las tres tendencias políticas que configuran el Derecho Sindical. La cuestión de las diferentes estructuras políticas. Significación del segundo período de actividades de la OIT a partir de 1946.

La Declaración de Filadelfia, como expresión filosófico-política de un sólo mundo. El fenómeno de la coexistencia entre el capitalismo y socialismo. La tesis de Mørse sobre la adaptación de la estructura y actividades de la OIT a las condiciones de un mundo en evolución. La Declaración de Filadelfia y el concepto de libertad sindical. Diferencia de conceptos entre la Declaración y la Constitución. Condiciones políticas de la Declaración de Filadelfia. El papel intervencionista del sindicalismo norteamericano y su proyección en Europa. Las confesiones de George Meany de 1967. La Declaración de Filadelfia como una de las interpretaciones posibles sobre el concepto de libertad sindical. Los problemas subsiguientes en cuanto a pluralismo y unidad. Las interpretaciones de Von Petobsky como expresión ortodoxa de la Declaración de Filadelfia. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre. El tema de la Universalidad. El tripartismo en Verdier, Spyropoulos y Gros Espiell. Necesidad de adecuación de la Declaración de Filadelfia a las exigencias de la universalidad. La estructura de la OIT en la LIV reunión de la Conferencia (1970). La postura del Director General de la Oficina. Alcance de los principios constitucionales de la OIT sobre libertad sindical. La contradicción entre la ratificación de los Convenios Internacionales sobre libertad sindical y su aplicación por exigencias del sistema político. Postura de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La Memoria de 1963 del Director General de la Oficina. Las economías centralmente planificadas y los países de "libre iniciativa". Teórica postura imparcial de la OIT. Los sistemas nacionales sindicales como producto de su historia. El Comité McNair. El Grupo de Estudio investigador de la situación sindical de los Estados Unidos y su Informe de 1960. El principio de libertad sindical contenido en la Declaración de Filadelfia no responde a supuestos de universalidad. La Memoria del Director General de la Oficina a la Conferencia de 1968. Los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical, como frutos directos de la Declaración de Filadelfia. La no obligatoriedad de ratificación de estos Convenios por los Estados Miembros. Las observaciones del Profesor Alonso Olea. La posible supresión en la Declaración de Filadelfia del enunciado actual del principio de libertad sindical, en relación al Convenio núm. 87 de la OIT. La doctrina de Gros Espiell. Fuentes constitucionales del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Sentido del concepto de libertad sindical en el Convenio núm. 87 y núm. 98.

VII - LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL.

La idea del control internacional. El principio de soberanía. Las objeciones de la concepción soviética del

Derecho Internacional. Las teorías de Stucka, Wichinsky y Pashukanis. Doctrinas actuales. La tesis de Valticés. Control regular de las normas internacionales del trabajo.- Imperativos del artículo 22 de la Constitución de la OIT.- Los órganos especiales de control.- La Comisión de Expertes en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Composición y funciones. La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.- Procedimiento de reclamaciones y quejas.- Procedimiento de protección de la libertad sindical.- La Comisión de Investigación y Conciliación. El Comité de Libertad Sindical. El problema de su función cuasi-judicial. Instrumentos internacionales base de su interpretación. Los Convenios núms. 87 y 98 como los más importantes.

VIII - EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL COMO ORGANO ESPECIAL.

106

Creación del Comité y evolución histórica.- El paso previo de la Comisión de Investigación y Conciliación. Mandato. Funcionamiento. Procedimiento que previene la utilización de la Comisión por las Naciones Unidas. Creación del Comité de Libertad Sindical.- Composición y estructura. Mandato conferido. De su carácter como órgano de análisis de quejas con carácter preliminar a sus funciones cuasi-jurisprudenciales.

IX - LA NORMATIVA PROCESAL PARA EL EXAMEN DE LOS CASOS.

117

Bases del procedimiento vigente. La Resolución sobre los Derechos Sindicales y su Relación con las Libertades Civiles, de la LIV Conferencia (1970). Bases de legitimación del procedimiento. Organos competentes y partes en el procedimiento. Composición y atribuciones del Comité. Admisibilidad de las quejas y su sustanciación. Interpretaciones del Comité. Comunicación con los querellantes. Traslado de la queja y respuesta de los gobiernos interesados. Contactos directos con los gobiernos., Casos urgentes y su tramitación. Exámen de las quejas por el Consejo de Administración. La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Control posterior del gobierno encansado. Valor de las resoluciones. El Comité de Libertad Sindical, órgano conciliatorio. Caracter no jurídicamente vinculante de las resoluciones del Comité.

X - CONSTITUCIONALIDAD DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL Y DE SUS ACTUACIONES.

147

El juego de las libertades, distinto en cada sistema jurídico. Necesidad de adaptar la Declaración de Filadelfia al Preambulo de la Constitución con

miras al principio de universalidad. Los criterios interpretativos restrictivos de la Constitución sobre libertad sindical. Las soluciones particulares y específicas de los Convenios núms. 87 y 98 no son principios que puedan llegar a ser fuentes de Derecho. Tesis de Gros Espiell. Los principios de la Declaración de Filadelfia sobre libertad sindical como desiderata de aplicación a todos los pueblos y su incongruencia con los sistemas políticos de varios Estados Miembros de la OIT. La contradicción entre la Constitución y la Declaración de Filadelfia.

XI - LAS PRACTICAS JURIDICAS DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL.

154

Valoraciones del Comité respecto a las características del movimiento sindical y relaciones del mismo con el Gobierno y el Estado.- La adhesión del Comité de libertad sindical a los sistemas pluralistas. Las actividades políticas como comprometedoras del movimiento sindical. Aplicación por el Comité de Libertad Sindical de los Convenios núms. 87 y 98 no ratificados por ciertos Estados Miembros.- Exámen por el Comité de las Legislaciones Sindicales y otros ordenamientos jurídicos internos.- Las supuestas facultades del Comité para examinar las quejas presentadas contra los Estados que no han ratificado los Convenios sobre libertad sindical. La LVII Conferencia y el llamamiento para que todos los Gobiernos que todavía no hayan ratificado estos Convenios precedan en este sentido antes de la reunión de 1973. Exámen de medidas adoptadas respecto a sindicalistas por delitos políticos o de derecho común.- Casos de muerte y redacción injuriosa de las quejas.- Derecho sindical de reunión y alteración del órden público.- Jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical sobre las huelgas y sus repercusiones.

XII - LA LIBERTAD EN EL SINDICALISMO ESPAÑOL.

165

El reingreso de España en la OIT en 1956. La XXXIX Conferencia Internacional del Trabajo y el Informe del Comité sobre Independencia de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores. Análisis del Informe McNair. Clasificación de las quejas presentadas (para España: a) sobre sistema sindical español; y b) sobre actos de las autoridades españolas en relación con determinadas conductas de los trabajadores. La libertad y el Estado. El concepto institucional del sindicalismo español. La doctrina de Mendès-France. Incompatibilidad entre pluralismo e institucionalidad sindical. Los sindicatos y partidos políticos. La tesis de Angel Pestafia. La unidad como meta y realización en parte del sindicalismo histórico español. Contraste entre las tesis de Mörse y de Jenks en relación con la Memoria presentada a la XLVII Conferencia Internacional del Tra-

baje.- Pluralismo político y pluralismo sindical.- La legislación española en materia de libertad sindical. La unidad para la libertad y la libertad para la unidad. La Ley Sindical española de 17 de febrero de 1971.- Fines de la Organización Sindical. Los Sindicatos. Las organizaciones profesionales. Sujeción a la Regla de Derecho. Garantías de los representantes sindicales. Derechos de los sindicatos. Negociación colectiva. Sobre las huelgas: régimen legal, Jurisprudencia del Tribunal Supremo y planteamientos jurídicos-dectrinales sobre el problema de su constitucionalidad en España. El tema de las Asociaciones sindicales.

XIII - LA OIT Y EL SINDICALISMO ESPAÑOL.

217

El Informe sobre la situación laboral y sindical en España de 1969.- Análisis de los párrafos relativos a la libertad sindical, dentro del contexto del Informe. La unidad sindical en el ideario de la CNT. Los contactos UGT-CNT sobre una posible central sindical única. El Congreso de Sants^b (Barcelona), de 1918, II Congreso Nacional de la CNT y el XIII Congreso de la UGT. La correspondencia cruzada entre Largo Caballero y Manuel Buenacasa. Los contactos en el exilio después de 1939.- Análisis crítico del párrafo 1256 del Informe, comparado con sus precedentes.- La cuestión española en la LIV y LVI reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.- Hechos acaecidos de interés para España, entre la LVI y LVII Conferencias.- Actividades del Comité de Libertad Sindical con relación a España. Alegatos más frecuentes contenidos en las quejas. Las observaciones del Gobierno en relación con los casos análogos. El caso núm. 661, sobre la nueva Ley Sindical de 1971. Estado actual de los casos pendientes. Situación general de la cuestión española en el Comité de Libertad Sindical. El Informe 127º del Comité de Libertad Sindical y las nuevas normas procesales. Los Convenios núm. 87 y 98. Posibilidades de ratificación por España. Viabilidad de ratificación del 98 e inviabilidad de ratificación del 87.

XIV - LAS INTERNACIONALES SINDICALES.

309

Cometido político.- Influencia de las Internacionales en la OIT.- Imperialismo sindical de las Internacionales. La C.I.O.S.L. y el pluralismo sindical.- La reunión Internacional Dubrovnik (Yugoslavia) de febrero de 1972.

XV - LA LIBERTAD SINDICAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL.

325

Las declaraciones sobre los Derechos Humanos.- El clima político de los Convenios de la década del cuarenta.- Aparición de nuevas Centrales Sindicales internacionales y nacionales.- La filosofía

de la unidad sindical. Posición de la Iglesia en sus textos conciliares y pontificios.- Pluralismo y unidad ante la LIII reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1969. El Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de 1968.

XVI - LA OIT ANTE EL FUTURO. POSICION DEL SINDICALISMO ESPAÑOL.

340

Las cuestiones de índole política que afectan a la OIT. El Informe IV del Grupo de Trabajo de la LIII Conferencia Internacional del Trabajo. Posturas de los Gobiernos de la U.R.S.S., Mauritania, Checoslovaquia, Yugoslavia y España.- El tema del tripartismo. Las presiones de los "grandes" en la OIT. Curiosa postura de la A.F.L.-C.I.O. norteamericana frente a la influencia comunista. La cuestión en torno al nombramiento del ruso Astapenko como Director General Adjunto de la Oficina.- Las Internacionales y el Informe del Grupo de Estudio sobre España.- Observaciones de la C.I.O.S.L., de la C.N.T. y de la F.S.M.- La posición del sindicalismo español. La declaración del Gobierno de España de 29 de febrero de 1972.- La supuesta existencia de una regla de derecho consuetudinaria internacional aplicada por el Comité de Libertad Sindical. La necesidad de enmendar la Constitución.- La OIT ante el futuro.

Fundación y objetivos.

Con ocasión de la Conferencia de la Paz de 1919, finalizada la Guerra Europea, se fundó la O.I.T. como organización internacional permanente para las cuestiones laborales, adquiriendo así carácter institucional los objetivos definidos en la parte XIII del Tratado de Versalles.

La O.I.T. es la primera institución internacional de la historia en que participan los trabajadores, los patronos y los gobiernos para examinar a nivel mundial los problemas del trabajo y no solo del trabajo, puesto que uno de los motivos principales que impulsaron su creación fue, precisamente, la necesidad de establecer firmemente la paz sobre bases de justicia social. Como leemos en su Constitución, "existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales". (1)

Fundada por los gobiernos como centro de colaboración internacional para asegurar una paz duradera en el mundo eliminando la injusticia social mediante la mejora de las condiciones de trabajo, la estructura de la O.I.T. respone a una organización tripartita; es decir, que en sus deliberaciones, junto con los representantes de los gobiernos, participan los representantes de las organizaciones sindicales de patronos y de trabajadores. Como dice Alonso García, "tal vez no se ande muy descaminado afirmando que

(1) Preámbulo del texto original de la Constitución, aprobado en 1919.

la O.I.T., es, simplemente, un organismo internacional, dotado de fines y personalidad jurídica propios, que opera con plena autonomía dentro del campo de su competencia y cuyos miembros son los Estados que forman parte de la misma, bien que la representación de los mismos como miembros de aquélla haya de constituirse de una manera especial". (2)

De acuerdo con su Constitución, las normas adoptadas por la Conferencia de la O.I.T. no pueden ser automáticamente aplicadas o puestas en vigor en los territorios de los Estados Miembros, ya que, en cada caso, éstos tienen libertad para tomar o no disposiciones con el fin de hacer aquéllas aplicables a sus nacionales. Sin embargo, la O.I.T. ha establecido procedimientos para tratar de llevar a los Estados a tomar esa clase de disposiciones, en diversas etapas.

En el año 1946 la O.I.T. se asoció a las Naciones Unidas, siendo, pues, el primero de los organismos especializados de éstas. En el transcurso del tiempo, la O.I.T. ha ido formando un gran cuerpo de doctrina en forma de acuerdos internacionales (convenios) y de recomendaciones sobre los derechos fundamentales, política de empleo y formación profesional, condiciones de trabajo, seguridad social, etc.

Las normas establecidas por la O.I.T. son el resultado de minuciosas discusiones en la Conferencia Internacional del Trabajo y en la cual cada uno de los Estados Miembros está representado por cuatro delegados (dos representantes del gobierno, uno de los empleadores y uno de los trabajadores), que hacen uso de la palabra y votan individualmente. Cada Miembro debe someter los Convenios y Recomendaciones aprobados por la Conferencia (2 bis) a la autoridad o autori-

(2) Alonso García, Manuel: "Curso de Derecho del Trabajo", págs. 98-99, Barcelona 1967, Ed. Ariel.
(2 bis.) Constitución de la O.I.T., art. 19,5 b) y 6 b).

o adopten otras medidas. Los Convenios, que son verdaderos tratados, una vez ratificados por el órgano nacional competente, sus disposiciones deben ser incorporadas en las leyes de la nación o aplicadas por cualquier otro procedimiento, formando "parte del Derecho positivo, a cuyas normas debe acomodar su actividad la Administración", como señala el Tribunal Supremo español, en sentencia de 7 de mayo de 1960. Por lo demás, "conviene dejar constancia de que los tratados (en España) suelen ser sometidos a las Cortes, pero este trámite ha de precisarse en los siguientes términos: a) Primero, que las Cortes, en Pleno o en Comisión, serán simplemente "oídas" (Ley de Cortes, art. 14; reglamento de Cortes, art. 31, párrafo 2); b) Segundo, que dicho trámite es preceptivo exclusivamente para los tratados que afectan a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes; c) En consecuencia, los tratados relativos a otras materias podrán ser excluidos de dicha tramitación; d) En cualquier caso, la autorización para la negociación y firma de tratados o acuerdos y convenios internacionales y la adhesión a los existentes es de la competencia del Consejo de Ministros (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 10, párrafo 5). La Ley Orgánica del Estado, en su art. 9., ap. a), no ha variado estos criterios. En consecuencia, parece necesario concluir que la fuerza de obligar del Tratado, una vez ratificado, aprobado y promulgado en regla, será la que conviene a su acto de aprobación". (3) En cuanto a las recomendaciones, como su nombre indica, no tienen forzosamente que ser incorporadas en una ley.

Un campo importante de actividades de la O.I.T. lo constituye el asesoramiento ^{de} expertos y la asistencia técnica a los países que la solicitan, efectuándose esta última dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y también con cargo a los recursos de la O.I.T. Buena parte de estas actividades se realizan en las siguientes

(3) Berrajo, Efrén: "Introducción al Derecho Español del Trabajo", págs. 195-197, Ed. Tecnos, Madrid 1969.

esferas conexas: formación y desarrollo de los recursos humanos, incluidos los trabajadores y el personal de dirección; mejoramiento de los métodos de la organización del trabajo; evolución de los sistemas de administración laboral y desarrollo de estructuras eficaces de relaciones profesionales y de seguridad social. Tales actividades las organiza la Oficina Internacional del Trabajo con su personal de funcionarios internacionales en Ginebra y una red de servicios exteriores que se extiende prácticamente a todas las regiones del mundo.

Estructura orgánica de la O.I.T.

La estructura orgánica de la O.I.T. comprende: a) La Conferencia General; b) El Consejo de Administración ; y c) La Oficina Internacional del Trabajo.

Conferencia General. Está formada por cuatro representantes de cada uno de los Estados Miembros, de los cuales dos son delegados del Gobierno y los otros dos representan, respectivamente, a los trabajadores y a los empleadores (empresarios), estando obligados los Estados a designar a estos últimos de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de unos y otros. El Tratado de Versalles fijó la designación de los delegados "obreros y patronales" mediante la fórmula de atribuirlos a los Estados Miembros, "de acuerdo con las organizaciones sindicales más representativas de trabajadores y de empresarios...". (Parte XIII, art. 389, párrafo 3). Pero la determinación concreta de atribución del carácter de mayor representatividad se debe al Tribunal Permanente de Justicia Internacional, de La Haya, por resolución de 31-7-1922: "El Gobierno del Estado tiene el deber de determinar, con los elementos de que dispenga, cuales organizaciones sean las más representativas". (4)

(4) Véase Alonso Olea, Manuel; "Pactos colectivos y contratos de grupo", Madrid 1955, págs. 31 y sigtes.; y García Abellán, Juan: "Introducción al Derecho Sindical", págs. 200 a 208, Ed. Aguilar, Madrid 1961.

La Conferencia General, a la que se dá el nombre de "Conferencia Internacional del Trabajo", se reúne una vez por año, generalmente en Ginebra en el mes de junio, y dura aproximadamente tres semanas y media. Se compone de cuatro delegados por cada país Miembro: dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador. Además, cada país Miembro puede designar consejeros técnicos para esos delegados, hasta el número de dos por cada diferente punto del orden del día. La Conferencia discute la Memoria del Director General, que se distribuye antes que la Conferencia empiece y que trata de las diversas actividades de la Organización durante el año y puede, además, tratar de algunos temas de actualidad. Otre de los puntos regulares del orden del día es la adopción del presupuesto anual. Además, cada tres años, la Conferencia elige a los miembros del Consejo de Administración. Pero su función "legislativa" principal es la de discusión de proposiciones tendentes a la adopción de normas internacionales del trabajo, en forma de Convenios y de Recomendaciones, respecto de las cuestiones elegidas por el Consejo de Administración para someterlas a la Conferencia. A estas cuestiones se les da el nombre de "puntos técnicos". ¿Cual es el procedimiento que se sigue para incluir un punto en el orden del día de la Conferencia? El orden del día de las reuniones anuales de la Conferencia es preparado por el Consejo de Administración. Al elegir los puntos técnicos que han de figurar en ese orden del día, el Consejo de Administración, naturalmente, toma en consideración cierto número de posibilidades. Examina los informes sobre la legislación y la práctica preparados por la Oficina respecto de cada uno de esos posibles puntos técnicos, en los que se hace una reseña de la legislación existente y de las prácticas corrientes de los países Miembros en lo que atañe a los particulares problemas sociales de que se trata. Luego, el Consejo decide cuáles son las cuestiones que habría que discutir con más urgencia.

La Conferencia puede decidir que se incluya en el orden del día de su próxima reunión una cuestión determinada, o que el Consejo de Administración examine la posibilidad de incluir determinado punto en el orden del día de una futura reunión. De uno u otro sector puede surgir una nueva propuesta a la Conferencia General. Como los intereses de los trabajadores son análogos en todas partes, muchas veces sucede que durante el debate general de la Conferencia más de un orador aboga por que la Organización tome determinadas medidas concretas en el futuro. A menudo estas proposiciones derivan de cuestiones planteadas en la Memoria del Director General, porque la Oficina se mantiene constantemente al tanto de los problemas sociales.

El Consejo de Administración.- Lo integran cincuenta y seis representantes: veintiocho gubernamentales, dieciocho de los empleadores y catorce de los trabajadores. Entre los gubernamentales, diez nombrados por los Estados Miembros de mayor importancia industrial y los dieciocho restantes por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembro primeramente mencionados. (Art. 7, párrafos 1 y 2 de la Constitución según la enmienda de 22-6-72). (4 bis). Los representantes de los empleados y los de los trabajadores son elegidos, respectivamente, por los delegados empleadores y los delegados trabajadores a la Conferencia. (art. 7, 4). El Consejo se renueva cada tres años (Art. 7, 5). Le competen funciones de dirección, ejecutivas o reglamentarias.

La Oficina Internacional del Trabajo.- Actúa bajo la dirección del Consejo de Administración. Cuenta con un Director General, nombrado por el Consejo, y con el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones, nombrado por el Director General, siendo las funciones de uno y otro de carácter internacional y no debiendo, en consecuencia, aceptar ni solicitar instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la propia Organización. La Oficina es también la Secretaría permanente de la Organización y un centro de intercambio de información

(4 bis) Boletín Oficial OIT, Vol. LV, 1972, nº 1, págs. 24-25. 57ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio 1972).

y de investigación. A la Oficina le están atribuidos cometidos de carácter preparatorio, de investigación y estudio y de participación en el control de aplicación de los Convenios. (Art. 8 a 10 de la Constitución).

Funcionamiento de la Conferencia

Las atribuciones de la Conferencia son muy amplias, puesto que es el principal foro internacional para la discusión de los problemas del trabajo y para el establecimiento de normas laborales internacionales. Sólo la Conferencia puede introducir enmiendas en la Constitución de la Organización, las cuales entran en vigor si son ratificadas por dos terceras partes de los Estados Miembros. Además de adoptar convenios y recomendaciones, la Conferencia adopta frecuentemente resoluciones, que aunque no tienen los mismos efectos jurídicos que los convenios o las recomendaciones, pueden tener importantes repercusiones en el mundo del trabajo y en la propia organización y funcionamiento internos de la O.I.T. También decide lo relativo a los asuntos presupuestarios y fija el monto de las contribuciones que han de pagar los Estados Miembros a la Organización. Cada año examina cómo se han aplicado decisiones anteriores, teniendo en cuenta las memorias sometidas por los Estados Miembros respecto de las medidas por ellas adoptadas para la aplicación de convenios y recomendaciones.

Gran parte de su labor corriente se lleva a cabo por medio de comisiones constituidas al principio de cada reunión de la Conferencia. Por ejemplo, el programa de trabajo de la Conferencia lo decide la Comisión de Proposiciones, la cual también formula propuestas respecto de la composición de otras comisiones. Por su parte, la Comisión de Verificación de Poderes ejerce un control estricto respecto de la composición de la Conferencia en sesión plenaria la que en última instancia decide respecto de la exclusión de un delegado, y

a veces la Comisión ha formulado importantes recomendaciones en cuanto a la admisión de delegados o de consejeros, como se verá más adelante. Además de la Comisión de Verificación de Poderes, hay otras comisiones y un comité permanentes de la Conferencia que la ayudan a estudiar los asuntos. Una de ellas es la Comisión de Reglamento, cuyo nombre basta como descripción de su labor. También existe la Comisión de Resoluciones, que ayuda a dar forma a las resoluciones que presentan a la Conferencia los diferentes sectores. La Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras examina las previsiones presupuestarias, propone el prorrateo de los gastos entre los Estados Miembros de la Organización, informa acerca de los pagos de las contribuciones por parte de los Gobiernos, encamina la intervención de cuentas de la Organización y se ocupa de otros asuntos análogos. La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones examina las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios por ellos ratificados, así como las informaciones que someten respecto de los convenios no ratificados y de las recomendaciones. El Comité de Redacción de la Conferencia se encarga de la redacción final de los convenios y las recomendaciones que va a adoptar la Conferencia. Al principio de cada reunión se designa una comisión especial para cada uno de los puntos técnicos del orden del día.

La composición de estas comisiones se determina teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión de Proposiciones, y de ellas forman parte representantes de los empleadores y de los trabajadores, en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos. Estas comisiones, pueden, pues, discutir, debatir, modificar y dar su redacción final al informe que someten a la Conferencia en sesión plenaria para su posible adopción.

Por cada Delegado un voto

La Constitución de la O.I.T. (Art. 4, 1) establece que cada delegado tendrá derecho a votar individualmente acerca de todas las cuestiones sometidas a la Conferencia. Un delegado trabajador puede votar en oposición al delegado de su gobierno o contra el representante de los empleadores de su país.

Los delegados de los trabajadores tienden a compartir las mismas opiniones en muchas cuestiones, lo cual también sucede entre los delegados de los empleadores. Por consiguiente, desde el primer momento se han formado tres grupos en el seno de la Conferencia, y lo mismo en el Consejo de Administración. Los delegados de los gobiernos, los de los empleadores y los de los trabajadores se reúnen por separado para discutir los problemas que se plantean, y en esas reuniones deciden la línea de conducta que han de seguir los miembros representantes de cada partido político en una asamblea legislativa. Claro está que a veces un delegado de los trabajadores o de los empleadores no considera aceptable la actitud de su propio grupo respecto de determinada cuestión, y por consiguiente vota en contra del grupo. Naturalmente, hay mucha menos unanimidad entre los delegados gubernamentales que entre los delegados de los trabajadores o de los empleadores, puesto que los intereses sociales o económicos de los gobiernos a menudo difieren, lo cual se refleja en el voto de sus representantes.

Sin embargo, a pesar de que los delegados tienen derecho a votar con toda independencia y hacen uso amplio de este derecho (5), muchas de las decisiones de la Conferencia se han adoptado hasta

(5) Véase texto de la Resolución sobre libertad de palabra de los delegados no gubernamentales en las reuniones de la O.I.T., de 25-7-70, en Actas 54ª Conferencia, 1970, pág. 761.

ahora por una enorme mayoría o hasta por unanimidad. Esto ha sido el objetivo de sus más activos mantenedores y la labor preparatoria de la Oficina ha facilitado mucho su consecución.

Durante los debates se suele hallar una solución aceptable para la gran mayoría de los delegados, ya representen a los gobiernos, a los trabajadores o a los empleadores, como forzosamente tiene que suceder cuando los delegados se reúnen con el propósito primordial de promover el bienestar de la humanidad. Gracias a esta unidad de objetivos se logra establecer una base común por el proceso de pacientes debates. Por esta razón es interesante estudiar el procedimiento y los métodos de discusión que la O.I.T. ha ido estableciendo durante casi medio siglo, que constituyen la aplicación práctica del arte de las relaciones humanas en el plano mundial. La misión histórica de la O.I.T. sigue siendo actualmente la de contribuir a la unidad de la humanidad en un mundo dividido por las diferentes ideologías y por las batallas libradas en nombre del prestigio y del poder, aunque determinadas "presiones" políticas, operadas sobre todo desde el Comité de Libertad Sindical, se manifiestan con frecuencia en los ámbitos de situación de la Oficina, el Consejo de Administración y la propia Conferencia.

Foro mundial del trabajo

La Conferencia tiene muchas otras funciones. Entre otras cosas, tiene absoluta libertad para expresar una opinión colectiva sobre cualquier asunto que sea de la competencia de la O.I.T., y puede hacer a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y al Consejo de Administración las recomendaciones que estime oportunas. Estas declaraciones generales se suelen incorporar en resoluciones que luego se someten al Consejo de Administración para que tome las medidas oportunas.

Hay otra de las funciones de la Conferencia que es menos evidente, pero que tiene considerable importancia en un mundo en que existen ideologías opuestas. Debido a la estructura tripartida de las delegaciones nacionales, en cada reunión de la Conferencia se congregan los representantes de los principales elementos de la moderna sociedad industrial: la mano de obra, la dirección de las empresas y los gobiernos. Los Delegados de más de un centenar de países tienen oportunidades para reunirse, al margen de las reuniones oficiales, a fin de cambiar opiniones e información, y llegan a conocer mejor los unos a los otros, como personas, y a comprender mejor sus respectivas preocupaciones. En muchas ocasiones, el contacto establecido entre los asistentes a la Conferencia ha dado como resultado la solución de muy controvertidos problemas nacionales de relaciones de trabajo. A veces, la Conferencia de Ginebra ha sido el único lugar en que los representantes del gobierno, los dirigentes de los trabajadores y los empleadores de un país se hallan reunidos durante cierto tiempo, y al estar así en comunicación directa han discutido cara a cara serios problemas nacionales, preparando estas discusiones al camino para hacer reajustes o llegar a acuerdos beneficiosos para todos. Como muy bien dijo un delegado: "Venimos a Ginebra a librarnos de algunas de nuestra preocupaciones nacionales".

Por otra parte, además de las reuniones de las comisiones oficiales, cada reunión anual de la Conferencia da ocasión para la celebración de reuniones de representantes en el plano regional o funcional.

Estas reuniones permiten asimismo a importantes organizaciones internacionales no gubernamentales interesadas en los problemas del trabajo establecer un útil contacto con los delegados mismos. Dichas organizaciones tienen a menudo la oportunidad, en una u otra forma, de exponer sus propias opiniones a la Conferencia o a sus comisiones, o bien a las delegaciones. Como se ha indicado anteriormente, cada de-

legado a la Conferencia puede estar acompañado de expertos que lo asesoran respecto a cada uno de los puntos del orden del día. Por consiguiente, las delegaciones siempre tienen la posibilidad de consultar con los expertos no gubernamentales de otra delegación o de una organización no gubernamental.

Por último, la Conferencia atrae a gran número de periodistas y de observadores de diversas organizaciones del mundo entero, particularmente de trabajadores de diversas organizaciones del mundo entero, de manera que se le hace una publicidad mundial por multitud de conductos. Millones de trabajadores pueden de esta forma seguir sus discusiones especialmente cuando en el orden del día figuran cuestiones estrechamente vinculadas con su vida diaria.

Estados Miembros de la O.I.T.

Al 27 de abril de 1972 con el ingreso de Bangladesh (Pakistán Oriental) son 123 los Estados Miembros de la O.I.T. (6) entre ellos España, que se incorporó a la Organización en 1919, cesando en 1941, y nuevamente pasó a formar parte de la misma en el año 1956. Los dos últimos Estados incorporados a la Organización fueron Qatar y Emiratos Arabes Unidos, a primeros de abril de 1972.

Hasta el 30 de junio de 1971, la Conferencia Internacional del Trabajo ha aprobado 136 Convenios y 144 Recomendaciones, habiendo sido ratificados por España 89 Convenios al 31 de diciembre de 1971, ocupando por tanto el primer lugar entre los 123 Estados Miembros.

Respecto al Presupuesto de Ingresos y Gastos, la cuantía de la aportación española se sitúa hasta el momento en el 18º lugar.

(6) Los Gobiernos de Albania, Indonesia y República Sudafricana comunicaron al Director General de la O.I.T., el 5-8-65, el 25-3-65 y el 11-3-65 y el 11-3-64, respectivamente, su decisión de retirarse de la Organización.

II - EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS INTERNOS.

Ya de antiguo se ha planteado el problema entre Derecho Internacional y los ordenamientos jurídicos internos con base, principalmente, en la cuestión de la soberanía. Desde el punto de vista doctrinal destacan dos posturas tradicionales: el dualismo y el monismo. Conforme al primero, el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno constituyen como dos círculos en estrecha relación, pero que no se superponen. Frente a ello, la teoría monista considerará que solo existe un Derecho y que es, en definitiva, el Derecho Internacional, que no es distinto del Derecho interno superponiéndose en ocasiones al mismo. Según el criterio dualista, una norma internacional no tiene, por sí sola, vigencia automática en el Derecho interno, con la sola excepción de que haya sido "incorporada" al ordenamiento jurídico interno, a través de los procedimientos propios de esta normativa. Es esto lo que hace posible que en el dualismo pueda darse el conflicto entre la norma interna y la norma internacional, en tanto que el monismo excluye toda contradicción dado que forzosamente una de ellas debe considerarse sin vigencia o nula, con arreglo a un punto de vista lógico-formal. En todo caso, resulta para nuestro propósito interesante un breve análisis acerca de los argumentos fundamentales en que se basan tan contradictorias doctrinas.

Para Kriepel, son dos los criterios que justifican la independencia de ordenamientos, a saber: el de las relaciones sociales que rigen, y el de las fuentes que originan sus normas. Aplicados estos criterios al Derecho Internacional y al Derecho interno, resulta que mientras este último rige las relaciones entre individuos, el Derecho Internacional regula las relaciones entre Estados. En consecuencia y siendo distintas tanto las fuentes como las relaciones sociales entre uno y otro Derec

no pueden por menos que ser Derechos distintos. Y así también Anzilotti. (1) Más modernamente, Merelli sigue esta misma línea. (2)

El resultado lógico del dualismo, es que hay que aceptar la absoluta necesidad de la incorporación e recepción del Derecho Internacional al Derecho interno de cada Estado para que aquéllas normas puedan ser legítimamente aplicadas dentro del ámbito del mismo. Las críticas formuladas sobre esta tesis se han basado fundamentalmente en que si se olvida la personalidad jurídica-estatal, surgen los individuos que forman parte del Estado, y que porpercienan las relaciones directas que el Derecho Internacional puede regular. En todo caso, esta segunda postura es igualmente simplista, pero fundamentalmente hace desaparecer al Estado como sujeto de Derecho Internacional en tanto que instaura al individuo en el lugar que a aquél corresponde ocupar, por lo que el concepto de soberanía, base misma del poder del Estado, desaparece, se diluye, en esta concepción de las relaciones sociales que el Derecho regula.

En la práctica, si aparece un conflicto como consecuencia de la contradicción entre normas internas e internacionales, y éste se resuelve ante la jurisdicción internacional, es la decisión del órgano internacional la que da prevalencia a la norma de este carácter. Si el conflicto se dirime en la esfera interna, compete a los órganos del Estado, y éstos, debido a la descentralización de la Comunidad Internacional, pueden adoptar, aunque sea provisionalmente, otras soluciones. Por regla general, los Estados siguen la tendencia monista, con primacía del Derecho interno si se trata de normas consuetudinarias internacionales; en cambio, tratándose de Convenios e Tratados, la tendencia puede llegar a ser dualista. Naturalmente, que este nos obliga a una referencia sobre los Tratados. (3)

(1) "Il diritto internazionale" nei giudizi interni", 1905.

(2) "L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale", Riv., 25 (1933)

(3) Verdross, Alfred: "Derecho Internacional Público", págs.68-74, Ed. Aguilar, Madrid 1955.

III - LOS TRATADOS Y EL DERECHO INTERNO DE LOS ESTADOS.

Como señala Verdross, los tratados, convenios o convenciones se distinguen de los negocios jurídicos bilaterales por el hecho de que establecen normas de conducta generales y abstractas, mientras que éstos regulan asuntos concretos. Como esa que en uno y otro caso el acuerdo que realiza bajo la forma de tratado, los convenios reciben la denominación de tratados-leyes, en oposición a los llamados tratados-contratos. Los convenios reciben también el nombre de declaraciones; por ejemplo la Declaración de París de 1855, la Declaración de Londres de 1909 sobre derecho marítimo, la Declaración de Filadelfia de 1944, etc.. (1)

Relación y conflicto entre las normas.

La relación Tratado-Derecho interno, difícilmente puede ser estimada de una manera abstracta: primero, porque cada ordenamiento jurídico interno impone sus soluciones particulares; segundo, porque las diferentes funciones de los tratados constituyen una barrera a la idea de que cualquier especie de Tratado pueda ser considerado de la misma manera por el Derecho interno. En consecuencia no es posible dejar de examinar los efectos de un Tratado concreto, cuando menos de una especie de Tratados, con relación a un determinado sistema jurídico. Sin embargo sea cual fuere el Tratado y el sistema jurídico sometido a observación, todas las cuestiones giraran alrededor de dos puntos muy concretos: de una parte, cómo llegan los Tratados a tener fuerza obligatoria en el orden interno; y de otra, en caso de conflicto entre un Tratado y una Regla de Derecho interno, como se dirimirá.

Se refiere el primer punto al procedimiento relativo a la manera de

(1) Ob. cit., págs. 126-127

introducir el Tratado en el Derecho Internacional; la segunda cuestión atañe al caso de que el Tratado ha franqueado el umbral del Derecho interno. Estas cuestiones presentan, naturalmente, dificultades específicas, debidas principalmente a la diversidad de soluciones ofrecidas por los diferentes sistemas jurídicos internos, a la escasez de reglas, ya que éstos no han desarrellado esta materia de forma suficientemente satisfactoria, y al contenido verdaderamente incompleto de los estudios doctrinales que se limitan a tratar la primacía de la regla interna o de la regla convenida mediante Tratado.

En consecuencia quizá se revelen como necesarias las consideraciones siguientes: a) Preceder a estudios comparativos sobre los diferentes sistemas jurídicos internos, ya que cada uno de ellos ofrece sus soluciones particulares; b) Que en cada Derecho interno habrá que estudiar numerosas cuestiones que se olvidan con frecuencia; y c) Que sería deseable establecer un orden sistemático y jerárquico de los Tratados. (1 bis)

Clasificación de los Tratados.

Los Tratados se han clasificado hasta hoy con arreglo a distintos criterios. Por lo que respecta a las relaciones Tratados-Derecho Internacional, podrían establecerse las siguientes distinciones:

a) Tratados solemnes y Acuerdos en forma simplificada; b) Tratados con el fin de establecer reglas de Derecho; y c) Tratados que obedecen a la finalidad de realizar una operación jurídica completa, individualizada. Esta distinción sirve de base a la clasificación clásica de Tratado-Ley y Tratado-Contrato, aunque, ciertamente, el establecimiento de una regla de Derecho permite distinguir según la materia de ésta entre Tratados-Constitución, Tratados-Ley y Tratados-Reglamento.

(1 bis) Valticós, N. : "Conventions internationales du travail et droit interne", en Rev. Critique de Droit International Privé, Vol. XLIV, 1955, págs. 251-288.

Por Tratado-Constitución entendemos aquí aquel que desempeña un papel creador de una Organización Internacional. Aunque no es este el lugar propio para extendernos sobre las peculiaridades de esta especie de Tratado, constituye una base importantísima del objeto de nuestro estudio, sin olvidar en ningún momento que los principales sujetos del Derecho Internacional, son los Estados, como entes dotados con poder de autodeterminación.

De otro lado, los Tratados cuyo fin atiende a establecer reglas de Derecho y que no crean Organizaciones Internacionales, pueden ser Tratados-Ley o Tratados-Reglamento. En otras palabras, que con respecto al tema que nos ocupa, tendrían que contemplar, de una parte, el Tratado de Versalles como Tratado-Constitución de la O.I.T., y de otra, los Convenios como Tratados que nacen de la actividad normativa de esa Organización Internacional. Respecto a este segundo tipo de Tratados, el Derecho comparado conoce varios procedimientos para la entrada del mismo en el orden jurídico interno. En primer lugar, el Tratado necesita una Ley de adopción, en virtud de la cual entre en el orden jurídico interno; es, por ejemplo, el caso de la Gran Bretaña. También sería el caso que prevé la ratificación de los instrumentos internacionales emanados de la Conferencia General del Trabajo de la O.I.T.. Además, el Tratado debe publicarse en el Boletín o Diario Oficial -señalan algunas legislaciones-, y esta publicación es la condición necesaria de su entrada en el ordenamiento jurídico interno como es el caso de Holanda, a tenor de los artículos 65 y 66 de su Constitución, aunque con reserva de las dificultades que para los juristas holandeses suscita la interpretación de estos textos.

Es evidente que la ratificación de un Convenio de la O.I.T. por un Estado Miembro está perfectamente previsto en cuanto a la sumisión e información. El problema, en nuestro caso, radicaría en estimar hasta que punto la adhesión a los principios de la Organización Internacional del Trabajo, y sobre todo a la interpretación de esos principios puede ser una Regla jurídica actuante en el Derecho interno.

Las formas permanentes de cooperación interestatal.

Las Organizaciones Internacionales, tal como existen actualmente, son formas permanentes de cooperación estatal o interestatal. Van der Meersch, por ejemplo, ha afirmado en este sentido que la Organización internacional se ha desprendido progresivamente de la práctica de las Conferencias internacionales. Es decir, afirmaríamos nosotros, como resultado de un proceso de institucionalización de aquéllas, teniendo en cuenta la vocación permanente de sus fines. Y al decir de Paul Reuter, las Organizaciones internacionales no son en su origen más que una prolongación de las Conferencias internacionales convocadas con miras a concluir ciertos Tratados. Así, del carácter episódico de la Conferencia internacional, se pasa a la Conferencia internacional periódica, y más tarde, mediante la creación de un secretariado, adquiere una cierta permanencia.

Es obvio observar que las primeras Organizaciones internacionales fueron creadas sobre la base de Tratados multilaterales. Aparte de ello, puede afirmarse que aparecen como formas permanentes de cooperación, caracterizadas por la continuidad de sus actividades, asegurada la existencia de un sistema de órganos que forma un cuadro permanente de coordinación de la acción de los Estados. El funcionamiento de la Organización tiene lugar según un cierto procedimiento que está tomado de las reglas procesales de las Conferencias internacionales y que adquiere un carácter institucional previsto en reglamentos obligatorios y permanentes adoptados por cada órgano principal o de trabajo de la Organización.

La elaboración de una definición de la Organización internacional presenta desde luego dificultades, dado que ello implica la condensación en una fórmula sintética de un fenómeno que se caracteriza por una gran diversidad y por implicaciones particularmente complejas sobre planos diferentes que tienen relaciones a su vez distintas. Además,

toda Organización internacional constituye, ante todo, una forma de cooperación de los Estados basada sobre su asociación, sobre su participación como sujeto de Derecho internacional, lo que justifica el hecho de que casi todas las doctrinas están de acuerdo en caracterizarla como una asociación de Estado; Estados que se asocian en calidad de entidades soberanas, y crean un cuadro orgánico en el ejercicio de su derecho, participando de esta manera en los esfuerzos comunes a la cooperación internacional y al mantenimiento de objetivos económico-sociales e de la paz y la seguridad del mundo. Al menos, esta es la teoría democrática.

Tomada en este sentido, la Organización internacional debe constituir para su función principal un centro de estímulo y de impulsión de los esfuerzos de las Naciones hacia fines comunes. La caracterización de las Organizaciones internacionales como asociación voluntaria de Estados soberanos implica la necesidad de que éstas se basen en toda su actividad y especialmente en lo referente a su estructura, organización y funcionamiento, en el respeto a los principios de igualdad de los Estados, a su Soberanía, a la reciprocidad de los mismos, a la no injerencia en los asuntos internos, a la solución pacífica de los conflictos, constituyendo así un campo de aplicación de las convergencias de principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo.

El valor y la eficacia de la forma jurídica, existe en esta esfera de la cooperación de los Estados y depende en gran medida del respeto de principios fundamentales que deciden las bases de la elaboración internacional en que aquélla se manifiesta. (1)

Organización internacional y asociaciones estatales.

No obstante, hay que señalar que la Organización internacional difiere de otras formas de asociaciones estatales por su carácter permanente,

(1) Véase Verdross, Ob. cit., págs. 139-40.

reflejado en la existencia de una estructura, de una competencia, de un funcionamiento permanente, establecidas por un Tratado multilateral. La totalidad de estos elementos confiere a la actividad de la Organización una especie de continuidad definiéndola como un cuadro permanente jurídico donde esta cooperación interestatal puede manifestarse a través de Conferencias, o puede dar lugar a la creación de Tratados multilaterales, en el sentido a que antes hemos hecho referencia.

Toda Organización internacional, pues, está creada por los Estados, en acto de voluntad soberana, que encuentra su expresión en la elaboración y adopción de un acto constitutivo. Este puede tener denominaciones diferentes, como Carta, Constitución, Convenio, y en su esencia entraña una forma de acuerdo entre Estados con miras a crear una Organización que tenga una doble naturaleza: de Tratado Internacional multilateral y de Estatuto de la Organización con esquemas y funciones específicos que le permiten ser, en su caso, fuente de Derecho.

El acto constitutivo de las Organizaciones Internacionales.

El acto constitutivo y la base de la creación y funcionamiento de las Organizaciones Internacionales comprende disposiciones que se aplican en relación entre los Estados en la esfera de la Organización Internacional y en la relación entre la Organización Internacional con otras Organizaciones de la misma naturaleza jurídica.

Sin embargo, lo que a nuestro juicio es más importante destacar, lo constituye el hecho de que los Estados de las diferentes Organizaciones con carácter universal o regional consagran los principios de soberanía, de independencia, y de no injerencia, como los principios de base de la Organización y del Derecho de la misma. Tan es así que la Carta de las Naciones Unidas prevé en el art. 2, núm. 1, que los principios, los cuales se aplican en la misma, deben actuar para realizar los fines indicados en el art. 1; es decir, la igualdad soberana en la actuación conforme a la buena fe de las obligaciones resultantes de la Carta, el arreglo pacífico de las diferencias, el no re-

currir a la amenaza o al empleo de la fuerza, la no injerencia en los asuntos internos, el principio de igualdad de los derechos y la autodeterminación de los pueblos.

En este sentido es interesante destacar cómo el Estatuto del Consejo de Europa formula en su art. 1 que los principios de plena igualdad de derechos, de respeto a la soberanía y de los intereses nacionales, de las ventajas de la recíproca ayuda amistosa, son los principios de base de la Organización y de la cooperación económica, técnica y científica de los Países Miembros. Y así también se pronuncia el Convenio de la U.N.E.S.C.O.. Estos ejemplos ilustran el hecho de que la base de las Organizaciones Internacionales constituyen principios fundamentales de Derecho Internacional aplicados a la Organización y adaptados al fin, al carácter y a las funciones de la misma. Los principios fundamentales están previstos en el acto constitutivo de una Organización y son obligatorios para todos los Estados Miembros, así como para la Organización respectiva, puesto que en las relaciones entre los Estados no existe ningún terreno en que pueda salirse de la aplicación de aquellos principios. Sin embargo, es de señalar que

ot e

tación de la interpretación de tales principios.

Desde el punto de vista doctrinal es interesante señalar, en cuanto a los elementos de las Organizaciones Internacionales, que en primer lugar figuran las "cartas o constituciones básicas -usualmente en la forma de acuerdos multilaterales- especificando, las obligaciones de los Estados Miembros, las responsabilidades y los límites de la Organización, la estructura -es decir, conjunto de sus órganos- y los procedimientos para el funcionamiento de la Organización". (2)

Pero en ocasiones se presenta un grave problema jurídico de indudable alcance político, cual es la interpretación de los preceptos consti-

(2) Rubio García, Leandro: "Variedades, facetas y significados del fenómeno de la Organización Internacional", Rev. de Política Internacional núm. 111, Madrid septiembre-octubre 1970.

tucionales; problema que con mayor razon aumenta si se incluyen declaraciones o principios en el texto mismo de la Carta Constitutiva, y que ofrese una evidente trascendencia para el objeto de nuestro estudio.

Así, encontramos que en la Constitución de la O.I.T. (3) figura un preámbulo donde se emplean los términos "del principio de Libertad Sindical"; principio que, ciertamente, no está definido en ningún artículo de la Constitución. En este sentido, tampoco resulta esclarecedora la declaración de Filadelfia, que aparece como anexo de la Constitución, puesto que en el I b) sólo se dice: "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante". Lo que se entiende por libertad de expresión no resulta en general difícil de comprender, pero en cambio el significado de los términos libertad de asociación reviste caracteres interpretativos mucho más laboriosos.

En general difícilmente puede aceptarse una libertad (tanto de expresión como de asociación) jurídicamente considerada, ya que entonces estaríamos contemplando la pura y simple anarquía. Respecto a la libertad de expresión, es claro que la misma no puede alcanzar a la libertad, pongamos por caso, de la injuria, y en consecuencia todos los sistemas jurídicos establecen normas precisas que directa o indirectamente limitan la genérica expresión antes mencionada. Es más, la discutida existencia de un Derecho a la intimidad condiciona en mayor medida el ejercicio indiscriminado de la libertad de expresión. Los términos "libertad de asociación", pueden resultar asimismo equívocos, puesto que tampoco es concebible una libertad universal indiscriminada en tal sentido. Y así, en todos los ordenamientos jurídicos

(3) El texto original de la Constitución, aprobado en 1919, ha sido modificado por la enmienda de 1922, en vigor el 4-6-34; Instrumento de enmienda de 1946, en vigor el 26-9-46; Instrumento de enmienda de 1946, en vigor 20-4-48; Instrumento de enmienda de 1953, en vigor 20-5-54; Instrumento de enmienda de 1962, en vigor el 22 de mayo de 1963; y por el Instrumento de enmienda de 22 de junio de 1972, en cuanto a la composición del Consejo de Administración.

se tipifica, el delito de asociaciones que persigan fines criminales o ilícitos, y aún las que atentan a la moral pública y a las buenas costumbres. En un terreno más preciso, la libertad de asociación sindical no puede ser entendida desde luego dentro del campo de lo ilícito; precisamente la existencia de un Derecho Sindical comporta el establecimiento de los límites de lo que son y de lo que no son las asociaciones profesionales, teniendo en cuenta las finalidades que las mismas se proponen. En otras palabras, que toda libertad ha de ser entendida jurídicamente como facultad de hacer y de obrar, así como obligación de no hacer, previstas por la Ley. Y precisamente éste es lo que caracteriza a todo Estado de Derecho.

Estructura y caracteres de las Organizaciones Internacionales.

La idea de institucionalizar, es decir, la articulación de la Comunidad Internacional en Organizaciones Internacionales o Supranacionales, tanto a escala regional o universal, como basada en la especialización técnica, ha interesado desde hace tiempo a la doctrina internacionalista. La tesis más nítidamente apuntada, es la de un ordenamiento internacional, todavía paritario o si se quiere multilateral, donde la estructura de la Comunidad de las Naciones, deviene en "estructura pública organizada" (tal sería la actitud de Balladora Pallieri, Colli etc.). Por otra parte tampoco puede olvidarse el impacto de las doctrinas constitucionalistas, donde el Derecho internacional constitucional sería el común denominador de los Derechos constitucionales de los Estados, o más bien la proyección a escala internacional de la diversificación de funciones propias del Derecho Público interno (Mo. Nair, Resenne). Cualquiera que sea la actitud doctrinal que se profese, es evidente de manera empírica, que las Organizaciones Internacionales en la forma en que actualmente se nos presentan revisten una estructura, cuyas líneas más generales vendrían determinadas por los siguientes elementos:

- a) Existencia de un acuerdo o Carta constitutiva.
- b) Composición a base de Estados Miembros, los que participan en la actividad de las Organizaciones a través de Delegados designados por

Los organismos respectivos.

c) Existencia coetánea de Organismos Internacionales no gubernamentales en diversos campos específicos de la actividad internacional. La cualidad de Miembro se adquiere en este caso por el hecho de la afiliación de la persona física o jurídica a la Organización, y por el pago de la cuota.

En algún caso se da el fenómeno de la coexistencia de Organizaciones no gubernamentales (a título consultivo) en el seno de Organizaciones gubernamentales. Así ocurre por ejemplo en la OIT y en la OCDE el BIAC y el TUAC solo tienen carácter consultivo, en la OIT determinadas Organizaciones no gubernamentales, como la CIOSL, FSM, CMT y OIE, que representan intereses de Trabajadores y Empleadores, y que gozan solo del mencionado estatuto consultivo, actúan sin embargo de forma mucho más directa a través de los Delegados Empleadores e Trabajadores que componen cada uno de los respectivos grupos (empleador y trabajador), y que por este procedimiento influyen más activamente en la toma de decisiones. En otras palabras que la estructura tripartita de la Organización Internacional del Trabajo no solo permite la existencia de Organizaciones Internacionales en cierto sentido vinculadas a las mismas, sino que siendo una Organización Internacional técnica y gubernamental, permite dentro del juego del tripartismo, que Organizaciones no gubernamentales influyan de manera directa en su vida y porvenir.

d) Existencia de una estructura funcional y administrativa, caracterizada por:

" Un órgano supremo y totalmente representativo, normalmente denominado Asamblea, que se reúne periódicamente y que establece las líneas generales del actuar de la Organización.

- Un órgano de carácter ejecutivo, cuyos miembros son limitados y se nombran generalmente por los componentes del Organismo anterior, con reuniones mucho más frecuentes, y que instruidos por aquél, llevan a cabo de manera inmediata el cumplimiento de los objetivos per el mismo señalado.

- La existencia de una secretaría encabezada por un Director General y formada por unos funcionarios permanentes contratados que llevan a cabo la función de asistencia y ejecución de las tareas impuestas a la Organización.
- El poder de las Organizaciones Internacionales es normalmente electivo, y la toma de decisiones se efectúa de forma democrática bajo los principios de mayorías mas o menos cualificadas, y la idea de que a cada miembro corresponde un voto. En algunas Organizaciones se da el caso de que no todos los puestos jerárquicos son electivos, así por ejemplo, en la OIT y en su Consejo de Administración, existen puestos no electivos para los Estados de mayor importancia industrial.
- Financiamiento colectivo de los gastos de la Organización a cargo de sus Miembros, y a través de cuotas uniformes, proporcionales o convenidas, según los casos.
- Utilización de técnicas y similares en el terreno Administrativo y de gestión".

Como se verá por la enunciación de todas estas características, las Organizaciones Internacionales revisten las formas que desde el plano estrictamente sociológico Max Weber concedía a las "asociaciones" (4). Recordemos sobre este particular que en la doctrina de Tönnies existía una clara distinción entre comunidad y sociedad, mientras que Weber vino a superponer una nueva forma sociológica al sustrato de ambas que era la asociación, caracterizada por el poder, la jerarquía, representación y el cuadro administrativo operante. Sin entrar en un estudio sociológico profundo, es evidente que la igualdad existente en la práctica entre la idea de asociación de Weber, y las modernas Organizaciones Internacionales desprende toda una serie de consecuencias y entre ellas principalmente las de pluralidad, igualdad y representatividad.

(4) Max Weber: "Economía y Sociedad", F.C.E. México 1944.

En el terreno de una clasificación de las Organizaciones Internacionales encontraríamos los siguientes tipos:

- Organizaciones Internacionales universales. Su característica es la de ser una Organización normalmente política abierta a todos los miembros, cualesquiera que sean sus credos políticos particulares que se profesen. Estaríamos pues ante lo que podrían denominarse Organizaciones Internacionales gubernamentales generales. Un ejemplo sería la Sociedad de las Naciones, o las Naciones Unidas.
- Organizaciones generales regionales. Son de las mismas características de las anteriores pero reducidas a escala geográfica. Tal sería el caso de la Organización de Estados Americanos o la Organización de la Unidad Africana.
- Organizaciones Internacionales técnicas o funcionales que adquieren responsabilidad en un dominio particular, tales serían las Organizaciones especializadas de la ONU a las que posteriormente nos referiremos, como la UNESCO (para la ciencia y la cultura), la OIT (para el trabajo), la OMS (para la Medicina y la salud) o la FAO (para la alimentación y agricultura).

Con independencia del carácter que se le quiera conferir a estas Organizaciones y su normal dependencia de la ONU a través del propio artículo de la Carta, queremos señalar un hecho, y es que las mismas son "universales", es decir que están abiertas a todos los Estados, pese a la tecnificación de su materia.

Tratados concluidos por Organizaciones Internacionales.

El tema de los Tratados concluidos por las Organizaciones Internacionales, ya sea con otras Organizaciones o con los propios Estados reviste particular relevancia para nuestro estudio; lo que obliga a una referencia acerca del mismo.

Tales Tratados son, por su naturaleza jurídica, similares a los concluidos por los Estados y representan, desde luego, el resultado de un acuerdo de voluntades entre los Estados Miembros, expresado en

formas específicas por la Organización con carácter obligatorio para todas ellas, creando por tanto derechos y obligaciones para todos ellos en sus recíprocas relaciones. Su validez, está ahora determinada por la adecuación a las reglas imperativas del Derecho Internacional.

Dada la existencia de rasgos específicos propios a los Tratados concluidos por las Organizaciones Internacionales, es importante citar aquí el Convenio relativo al Derecho de los Tratados, firmado en Viena el 23 de mayo de 1969. Las normas generales previstas por el Convenio -artículo 3 y 5 - se aplican a todo Tratado adoptado en el seno de una Organización Internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la Organización de que se trate. Esta disposición no se aplica - Art. 3 del Convenio - a los Acuerdos Internacionales concluidos entre Estados u otros sujetos de Derecho Internacional.

De acuerdo con lo que precede, todos los Convenios de la O.I.T. son una consecuencia del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, y conforme al texto constitucional sólo existe para los miembros, respecto a tales instrumentos internacionales, la obligación de someterles a la autoridad competente.

En consecuencia, lo que a nuestro juicio es claro, conforme a las propias normas del Derecho Internacional, es que si un Gobierno no quiere o no puede ratificar un Convenio, la O.I.T. carece de legitimidad y competencia para obligarle a hacerlo y, ni mucho menos, a imponerle las obligaciones contenidas en el Convenio como si efectivamente hubiese sido ratificado. Esto es precisamente, como veremos, lo que ocurre con la pretendida jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, donde se intenta, al menos de manera indirecta, hacer cumplir a algunos Estados, de forma por otra parte discriminatoria con los preceptos de los Convenios 87 y 98 aunque no hayan si-

de ratificadas, echando mano del, lujé interpretativo que supone el invocar que los mismos definen el alcance y contenido -sobre todo en el primero de ellos- de la Libertad de Asociación enunciado como un principio constitucional.

En realidad, y como tendremos luego ocasión de examinar, las declaraciones que se formulan sea en ocasiones suficientemente ambiguas. La intención, empero, está siempre manifiesta, por lo que sería cuestión de plantearse si esta intencionalidad que se dice basada en la Constitución de la O.I.T., no contradice a la Constitución misma y, sobre todo, a la soberanía de los Estados Miembros sin la cual no sería imaginable, hoy por hoy, la existencia de ninguna Organización Internacional.

El principio de soberanía y las Organizaciones Internacionales.

La idea de soberanía de los Estados, y el hecho de que la misma comporta, implica las características siguientes: a) Igualdad de soberanía de los Estados en el Derecho; y b) Igualdad de libertad de acción en lo interno, que es competencia de los propios Estados. Naturalmente que esta competencia se entiende dada en el interior de su territorio, como derecho de organizar y dirigir su vida político-social para al exterior y como libertad de determinar sus funciones de negociación.

En el artículo de Rubio García, ya citado, leemos: "El hecho de la Organización Internacional corresponde a nuestra época. Cuestión a contemplar desde la óptica de los presupuestos de la Organización Internacional:

A) Existencia de Estados con los siguientes perfiles: 1. Una situación de Estados-nación jurídicamente independientes, en contacto mutuo y con actividades que salen de las fronteras estatales. 2. Una situación de Estados no-autosuficientes. Lógica: si los distintos Estados-nación fueran completamente autosuficientes y vivieran separados -aislados- unos de otros, no habría lugar para la Organización Internacional. 3. Una situación de inexistencia de unidad mundial estruc-

turada a base de un Superestado. Razón: tampoco habría lugar para la Organización Internacional.

B) La realidad de la interdependencia de todos los pueblos del mundo. (A insertar ahí la dinámica de la solidaridad intrasocial y la solidaridad intersocial, de que habla Gellliard). Realidad con dos factas:

1. La evidencia de la dependencia de los hombres, unos de otros, para muchas de las buenas cosas de la vida. Dependencia motivada por las condiciones de la vida moderna, y ello a pesar de las marcadas divisiones entre los hombres producidas por la existencia de los Estados y la profundidad y la seriedad de las diferencias políticas a escala mundial.

2. El fundamental significado de la tecnología, factor clave en la forja de tal interdependencia. Con dos aspectos: a) Favoreciendo directamente la interdependencia (por lo avances de la mecánica, en las comunicaciones. b) Creando necesidades conducentes a mayor interdependencia. Efectivamente, antes del alumbramiento de la Revolución industrial del XVIII, muchos hombres vivían - podían vivir- sus vidas dentro de los recursos de su área existencial. Sin embargo en los siglos XIX y XX, la tecnología industrial ha marchado a un ritmo tan constantemente acelerado, que ha traído como una consecuencia -una de ellas- la creación de nuevas necesidades, las cuales han ido acompañadas de la necesidad de comercial, y del incremento del intercambio internacional. Complejo de interdependencia-intercambio internacional que genera la precisión -como señala D.W. Bovey de su regulación por medios institucionales: la Organización Internacional".

V - NATURALEZA JURIDICA DE LA O.I.T. SU COMPETENCIA RESPECTO DE
LOS ESTADOS MIEMBROS.

La Organización Internacional del Trabajo es, indudablemente, una de las Organizaciones internacionales que entraron en el mundo de postguerra subsistiendo a la crisis de la Sociedad de Naciones y con caracteres específicos propios. Aparte de las enmiendas formales añadidas a su constitución, finalizada ya la II Guerra Mundial (1945 y 1946), debemos señalar en primer lugar la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de mayo de 1944. Esta Declaración, sobre cuya génesis y alcance nos ocupamos más adelante, ha tenido una influencia considerable sobre las actividades de la Organización y ha sido formalmente incorporada después de esta fecha en la Constitución de la OIT, y en la misma reemplaza al art. 41 que es el art. 427 del Tratado de Versalles, concerniente a los principios generales de la Organización.

A nuestro juicio, lo más importante de esas enmiendas fueron que consagraran la autonomía de la acción de la OIT, pero como natural conclusión de ello se llegó a un acuerdo con las Naciones Unidas que debían reconocerla como una institución especializada, investida de responsabilidades, reconocidas por su Constitución. Y es que paralelamente a la enmienda realizada en 1946, a la Constitución de la OIT, se concluyó un acuerdo en este año entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. Conforme a los términos de este acuerdo, se le reconoce por las Naciones Unidas como una agencia especializada, investida de las responsabilidades de tomar medidas apropiadas conforme a los términos de su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los objetivos previstos en este instrumento.

La 27ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en París el 13 de noviembre de 1945, aprobó la resolución confirmando el deseo de la OIT de entrar en relación con las Naciones Unidas

en virtud de compromisos de mutuo acuerdo.

Los aspectos más importantes a destacar del texto del Acuerdo, figuran en el art. 2 que se refiere a la representación recíproca, en virtud de la cual los representantes de las Naciones Unidas serán invitadas a concurrir a las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, y los representantes de la OIT serán invitados a concurrir a las reuniones del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas.

Al propio tiempo en el art. 3, la OIT se compromete a incluir en el Orden del día del Consejo de Administración las cuestiones que le propongan las Naciones Unidas y además conforme art. 4 la Organización Internacional del Trabajo, teniendo en cuenta la obligación de las Naciones Unidas de promover los objetivos expuestos en el art. 55 de la Carta y la función y autoridad del Consejo según el art. 6 de la Carta para hacer e iniciar estudios e informes respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a los Organismos especializados, conviene adoptar las medidas necesarias para someter tan pronto como sea posible al Consejo de Administración Internacional del Trabajo, a la Conferencia y a todo otro órgano de la OIT, las recomendaciones formales que la Asamblea General o el Consejo le hagan.

Finalmente no puede pasarse por alto el art. 9 que se refiere a las relaciones de la OIT con el Tribunal Internacional de Justicia. En este sentido se prevé que la Organización Internacional del Trabajo proporcionará toda información que solicite el Tribunal Internacional de Justicia de conformidad con el art. 34 del Estatuto de dicho Tribunal.

Al propio tiempo la Asamblea General autoriza a la OIT para solicitar opiniones consultivas al Tribunal Internacional de Justicia sobre cuestiones jurídicas que surgen dentro de la esfera de sus

actividades, exceptuando aquéllas que conciernan a las relaciones mutuas de la Organización y las Naciones Unidas y otros Organismos especializados.

Pero hay que tener en cuenta que conforme al núm. 4 de dicho artículo, al solicitar al mencionado Tribunal Internacional de Justicia una opinión consultiva, la Organización Internacional del Trabajo informará acerca de esta solicitud al Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es decir, que de los términos de este acuerdo que establece las naturalezas jurídicas de la OIT, no se deducen en ningún momento que quede alterado en forma alguna el principio de no ingerencia en los asuntos internos, previsto en el art. 2 de la Carta de la ONU. Este es precisamente el hecho básico porque a partir de este acuerdo fundamental entre una y otra Organización Internacional, la OIT no tiene atribuciones para incidir en el campo de la tan denominada "competencia doméstica". En todo caso, lo importante a destacar, es que si se examina el texto de la Constitución, el Reglamento de la Conferencia o el del Consejo de Administración, en ningún momento puede preverse por la naturaleza misma de la Organización Internacional de que nos ocupamos, una derogación de este principio de no ingerencia.

Competencia de la OIT respecto a los Estados Miembros.

Sin duda alguna que los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de respetar su texto constitucional, pero sin duda alguna también, que este respeto del texto no lleva implícita más obligaciones que las que de sus propios términos dimanar.

La función normativa que viene atribuida a la Organización Internacional del Trabajo, viene definida por el propio Nicolas Valticos (1) diciendo que las normas internacionales de trabajo tienen un

(1) N. Valticos: "Derecho Internacional del Trabajo", pág. 186, núm. 147, Ed. Dalloz, Paris 1971.

papel de ejemplo que se confirma en el curso de los años. Al propio tiempo, añade que, fundado sobre las experiencias y las aspiraciones de los países más diversos revestidos de una autoridad particular, por el hecho de que ellas han sido discutidas y adoptadas en el seno de una Asamblea que reúne a los representantes del Gobierno, Empleadores y Trabajadores de casi todos los países del mundo, estas normas no proporcionan solamente a los trabajadores una base sólida de reivindicaciones sino que constituyen para los Gobiernos, una fuente de inspiración permanente para la orientación de su política social y la elaboración de su legislación de trabajo

Es indudable que la OIT y el Consejo Económico y Social de la ONU instaron en 1950 un procedimiento especial para examinar reclamaciones concernientes a las infracciones cometidas por los Gobiernos en materia de derechos sindicales y que ampliando el ámbito de aplicación de casos previstos en los convenios ratificados, incluso en asuntos esencialmente políticos, elaboraron varias normas, informes, recomendaciones y encuestas, pero toda esta práctica, muy criticada no puede rozar siquiera los principios de soberanía estatal ni la esfera de acción de las cuestiones de exclusiva jurisdicción doméstica.

Finalmente podía pensarse que los procedimientos de control podían contener la base para poder examinar el ordenamiento jurídico de un Estado Miembro. Esto no es así, en razón de que el procedimiento de control regular actúa sobre el examen de los informes de los Gobiernos con respecto a los convenios ratificados y con respecto a los Convenios no ratificados. En este sentido, los Organos competentes como son la Comisión de Expertos para la aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, no tienen en sí mismas atribuciones para juzgar un caso particular aislado, ni de un país ni de una ley, sino para contemplar las memorias presentadas o los informes aportados en cada caso.

No obstante, donde se ha querido recargar el acente es en el procedimiento regulado, del Comité de Libertad Sindical - objeto mismo de nuestro estudio -, afirmándose que este puede conocer de los hechos, de las situaciones que se produzcan respecto a dicha cuestión, en los Estados Miembros, aunque éstos no hayan ratificado los Convenios sobre Libertad Sindical, por estimar que tal forma procesal se funda esencialmente sobre las obligaciones inherentes de su calidad de miembros de la Organización, y sobre el hecho de que la Constitución de la OIT, completada por la Declaración de Filadelfia de 1944, consagran el principio de Libertad Sindical. En todo caso, es necesario señalar el hecho de que el Comité de Libertad Sindical ejerce funciones casi judiciales pero que sin embargo el Comité, por regla general, trabaja sobre la base de piezas escritas y documentos escritos y de quejas recibidas y las respuestas de los Gobiernos. Además el Comité se limita a redactar un informe que, por regla general, es unánime y establece unas ciertas conclusiones.

Basándose sobre las recomendaciones que propone el Comité de Libertad Sindical, el Consejo de Administración ha dirigido frecuentemente a diversos gobiernos requerimientos para modificar sus legislaciones o prácticas nacionales o tomar medidas, tendentes a corregir ciertas situaciones; es decir, que el Comité de Libertad Sindical puede entender y conocer de situaciones particulares, de quejas presentadas pero no puede de ninguna manera tampoco, por muy generales que sean sus atribuciones aún para los países que no han ratificado - esta es la tesis de Valticos -, los Convenios sobre Libertad Sindical, no puede analizar ni juzgar la ley general de un Estado Miembro, sino simplemente redactar informes sobre las bases de las quejas presentadas y de los informes que aportan los gobiernos. Lo único que puede hacer el Comité en este caso es señalar a la Comisión de Expertos para la aplicación de Convenios y Recomendaciones a fin de que ella estudie y siga la cuestión conforme a los procedimientos constitucionales. (2)

(2) Serrano de Carvajal: "El control de aplicación de las normas internacionales de trabajo", en Homenaje a Jordana de Pexas, T. XII, pág. 619, Madrid 1961.

A fin de cuentas, tendríamos que preguntarnos cuáles son las obligaciones de los Estados respecto a la Constitución de la OIT, y cuáles son las obligaciones de los Estados respecto a los instrumentos internacionales creados, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Respecto a los Convenios, tales obligaciones vienen establecidas en el núm. 5 del art. 19, donde se establece el deber de sumisión, es decir, que el Convenio se comunicará a todos los miembros para su ratificación. A su vez cada uno de los miembros se obliga a someter el Convenio en el término de un año, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto para que le den forma de ley o adopten otras medidas. La obligación de informar la establece el apartado c) de dicho número, pues dice que deberán suministrar al Director General, informaciones sobre las medidas adoptadas, de acuerdo con este artículo para someter el Convenio a la autoridad o autoridades competentes.

Recalquemos bien que el apartado e) de dicho número 5, del art. 19 de la Constitución establece que si el miembro no obtuviera el consentimiento de la autoridad competente, no recaerá sobre el mismo ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo con la frecuencia que fije el Consejo de Administración sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el Convenio, precisando en que medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del Convenio por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos - o de tener - e indicando las dificultades que impidan o retrasen la ratificación de dicho Convenio. En otras palabras, un Estado Miembro de la OIT, tiene una obligación de someter a la autoridad nacional los Convenios que adopta la Conferencia, tiene al propio tiempo la obligación de informar al Director General, en la medida que acabamos de examinar. Lo que no tiene en ningún momento es obligación de ratificar los Convenios. La peculiaridad misma que tienen

Los Convenios de la OIT sobre otros Tratados, no solamente son de la Organización Internacional de la cual dimana, sino que tales tratados son, podríamos decirlo así, optativos.

Como en el estado actual del ordenamiento jurídico superestatal, dicen Bayón Chacón y Pérez Betija, la comunidad internacional no es fuente de producción de Derecho independiente de la que integran cada uno de los Estados que la componen, las normas por ellas elaboradas no constituyen de forma directa fuentes en sentido jurídico-positivo, y para el Derecho del Trabajo forman parte del Derecho del Estado mediante su incorporación al mismo, no sólo por el instrumento jurídico interno, estatal, de la ratificación, sino a través de normas legales y convencionales que convierten el tratado (Derecho para el Estado) en regla obligatoria para las partes de las relaciones jurídicas de trabajo individuales e colectivas.(3) Y así, igualmente, para el Derecho Sindical.

(3) Bayón Chacón y Pérez Betija: "Manual de Derecho del Trabajo", Vol. I, pág. 219.
Para una más amplia visión del tema, desde el punto de vista jurídico-político, véase Stanley Hoffmann: "Organisations Internationales et Pouvoirs Politiques des Etats", Ed. Armand Colin, París.

VI - LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA O.I.T. SOBRE LIBERTAD SINDICAL. SU NORMATIVA JURIDICA.

Sobre los principios constitucionales de la O.I.T.

Los principios constitucionales de la O.I.T. están contenidos en la Constitución de 1919 y en la Declaración de Filadelfia, de 1944, que figura como anexo de aquélla.

En la Constitución de la O.I.T. no existen preceptos articulados definitivos del contenido y alcance de los principios enumerados en su Preámbulo, entre ellos el de Libertad Sindical. Esto determina, ya de entrada, la imposibilidad de imputar de manera concreta a cualquier Estado Miembro el incumplimiento de tales normas constitucionales. Quizá podría pensarse que, precisamente, si sólo existiera un concepto válido del principio de Libertad Sindical, la O.I.T. habría dejado de ser una Organización universal para convertirse en un organismo interestatal, que únicamente podría ser aceptado por aquellos Estados que ocmulgaran con la exclusiva interpretación que a tal principio se le diese.

Nada tendría de extraño, en el citado supuesto, que la multiplicidad de interpretaciones al respecto fuera la única vía practicable de que dispone la O.I.T. para poder ser una Organización universal. Sin embargo, esta postura no pasaría de ser el reflejo mismo de la actual situación que caracteriza a la O.I.T., desde 1944 aca, ya que no cabe elvidar que ciertos Estados Miembros, como por ejemplo, los del area socialista no aplican en la práctica, de ninguna manera, el principio de Libertad Sindical definido en la Declaración de Filadelfia y concretado en el Convenio núm. 87, con los cuales dicen declararse conformes. Es evidente que la universalidad debe ser nota característica de la O.I.T.. Muy claramente lo advertía ya David A. Morse en 1963: "Considero que hay, dentro de la Organización, un problema fundamental que aún no se ha resuelto: es el de saber si la Organización ha de ser universal en el pleno sentido

de la palabra" (1). Y, como dice Gros Espiell, "hey es evidente que ese mundo más o menos homogéneo en lo ideológico para el que se planeó la O.I.T. es sólo un recuerdo del pasado. En especial, la acción de la URSS y de diversos países socialistas, así como el complejo fenómeno internacional actual, con el fin de los imperios coloniales y la admisión de los nuevos Estados afroasiáticos, muchos de ellos basados en principios al parecer hoy inconciliables con la concepción tradicional de la democracia occidental son extremos que han cambiado totalmente el planteo original". (2) Debe observarse, a este respecto, que más de la mitad de la población total del mundo vive hoy en países basados en sistemas de gobierno bajo el régimen de partido único.

Ya al tratar sobre la naturaleza jurídica de la O.I.T. y su competencia respecto a los Estados Miembros, hicimos referencia a la circunstancia de que se asocia con las Naciones Unidas recién terminada la II Guerra Mundial, en medio de un mundo nuevo que nace a la vida en el or de conflagración bélica, de vencidos y vencedores, aunque éstos, los "aliados" en guerra, no van a ser, por desgracia, aliados también en la difícil paz que se vislumbra. Ese mundo nuevo pronto se dividirá en dos grandes bloques: el capitalista occidental y el comunista oriental. Dos mundos, dos ideologías políticas distintas, dos concepciones del hombre y de la vida diferentes, que pugnan por imponerse mutuamente.

La doctrina hace una división clásica de las tres tendencias políticas que confieren al Derecho Sindical una orientación absolutamente original, distinguiendo entre: a) Democracias llamadas tradicionales; b) Países bajo régimen político corporativo; y c) De-

(1) "Respuesta a la discusión Memoria del Director General", 1965. Actas 49ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 415.

(2) Gros Espiell "Ideología y universalidad en la Organización Internacional del Trabajo", artículo publicado en Revista de Política Social, págs. 7 y 8, abril-junio 1971. Institute de Estudios Políticos, Madrid.

Ahora bien, los Estados Miembros de la O.I.T., como señala Vogel-Polsky, "responden a esas diferentes estructuras políticas. Envían cada año sus delegaciones a las sesiones plenarias de las Conferencias. Y cada año, los cheques inevitables se producen. Algunas protestas nacen con ocasión de la validez de las credenciales de los delegados de los diferentes países y encasan así, más allá del problema de su representatividad, los principios mismos del sindicalismo y de la libertad sindical. En la mayoría de los casos, estas protestas son formuladas por las propias organizaciones nacionales, que consideran que la designación impugnada lesiona, sobre el plano nacional, el ejercicio de la libertad sindical. En ocasiones, por el contrario, emanan de grupos enteros que, sistemáticamente, impugnan la validez de las credenciales de los delegados de diferentes países, principalmente de los delegados de los países del Este". (4)

Desde hace años, no todo marcha bien en la O.I.T. Junto a la vigencia jurídica - a veces más que real - de sus Convenios, al valor orientador de sus Recomendaciones, al esforzado trabajo de los funcionarios y expertos de la Oficina y a la solemnidad de las reuniones anuales de la Conferencia, existen distintas corrientes subterráneas que pugnan por sacar a flote una serie de problemas planteados a lo largo de los últimos años, pero cuya envergadura y tratamiento abierto parece asustar a cuantos, conscientes de ella, posponen sin embargo su planteamiento en un plano de discusión propiamente dicho.

El problema, como ocurre hoy con otras instituciones de rango internacional es, sobre todo, de "aggiornamento". Se trata de "pener al día" no sólo su estructura y funcionamiento, sino la acepción

(3) Spyropeules: "La Liberté Syndicale", Librairie General de droit et de jurisprudence, Paris 1956, 391 págs.

(4) Vogel-Polsky, Eliane: "Su tripartisme a l'Organisationale du Travail", pág. 3. Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1966.

misma y actual de los principios cuya expresión tuvo lugar hace ya más de veinticinco años, y bajo circunstancias distintas, algunas de las cuales condicionaron fuertemente las mentes de quienes fueron sus autores y sancionadores en el plano de las asambleas, como, por ejemplo, la atmósfera política inmediatamente anterior y posterior a la victoria aliada de 1945.

En este sentido no cabe elivdar que la O.I.T. es una institución que se reorganiza en medio de la natural paicesis que acompaña a toda situación de guerra. Y este, naturalmente también, se refleja en la singularidad terminológica de la Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944.

"Todos los seres humanos - dice la Declaración -, sin distinción de razas, credos e sexes, tienen derecho a alcanzar su bienestar material y se desarrollo espiritual en condiciones de libertad, seguridad económica e igual oportunidad". En dicho texto se formularon estos principios: "El trabajo no es una mercancía; la libertad de expresión y asociación son esenciales al progreso; la pobreza, en un solo lugar, es una amenaza para todo el mundo; la lucha contra la indigencia debe realizarse con continuado vigor en cada nación, y también por un esfuerzo internacional continuo, en el que los representantes de los patronos y los obreros, gozando de iguales privilegios que los Estados, se unan a ellos en libre discusión y decisión democrática con miras al fomento del bienestar común". (5)

Como es sabido, el segundo período de actividades de la O.I.T., y, por tanto, su estructura y funcionamiento actuales, comienza en el año 1946, en que se asoció con las Naciones Unidas, siendo el primero de sus organismos especializados. Pero ya en esta segunda fase constituyente se apuntan varios problemas. "En esta época - dice el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo - se procedió a un nuevo examen de conjunto de la estructura y programa de la

(5) Declaración de Filadelfia, Parte I.

O.I.T. Como resultado de este estudio se confirmó la validez permanente de algunos elementos inherentes a la Organización. Este es, se mantuvo su carácter tripartite, conservándose, en consecuencia, el sistema establecido de representación de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores en la Conferencia (6). Se había argüido que los cambios introducidos en la estructura económica y política de los Estados - por ejemplo, la creciente importancia del sector público de la industria y las divisiones registradas en el movimiento sindical - aconsejaban el establecimiento de una base de representación diferente. Sin embargo, tras un examen muy detenido de la cuestión, la Conferencia convino unánimemente en la inutilidad de proceder a tales cambios, ya que el sistema de representación en vigor permitía que la estructura de la O.I.T. reflejase fielmente las fuerzas sociales y económicas existentes en el mundo. Acontecimientos ulteriores han demostrado la sólida fundamentación de este criterio". (7)

Aparte otras cuestiones de notoria importancia, destaca fundamentalmente una, y es la referente al desarrollo del movimiento sindical y de las relaciones laborales, no reductibles a un esquema universalmente válido que sea trasunto de otro concreto a la hora de su aplicación a los diferentes regímenes políticos, ya que - no se olvide - la base de la Organización es el Estado Miembro, que nombra sus delegados - del Gobierno, de los Trabajadores y de los Empleados - a la Conferencia.

La Declaración de Filadelfia nos presenta a la O.I.T. como expresión filosófico-política, a nivel internacional, de un solo mundo, según

(6) Memoria del Director General a la 47ª Conferencia Internacional del Trabajo. 1963.

(7) Mr. Morse habla aquí de "fuerzas sociales y económicas existentes en el mundo". Lo cierto es que ya entonces se estaba, no ante "un mundo", sino ante dos mundos. El razonamiento del Director General en punto a esta cuestión, nos parece simplista, a la vez que vago, y, sobre todo, incorrecto respecto de las conclusiones que pretende obtener, sin entrar, desde luego, aquí - aunque sí lo hace más adelante en la Memoria - en el fondo del asunto.

el modelo conocido por "occidental" y que, si de un lado postula y defiende libertades, de otro responde, en su realidad cotidiana, a una organización política de base socio-económica más o menos liberal-burguesa, pose al neocapitalismo que se apunta. La realidad de esa visión no total del esquema estructural de la O.I.T., sin embargo, habría de comenzar a apreciarse poco después, con la existencia real de los regímenes no capitalistas (o socialistas), cuyos Estados quedaban de pleno derecho incorporados a la O.I.T., como miembros de la O.N.U.

De esta forma aparece el fenómeno de la coexistencia entre un mundo capitalista y otro socialista, dentro de la unitaria concepción institucional de la O.I.T. He aquí el problema político de la Organización, que pese a los esfuerzos de dialéctica jurídica de la Oficina y del Consejo de Administración principalmente, a los que vienen a unirse las Memorias del Director General de 1963, 1964 y 1968, cuya trascendencia es evidente para un conocimiento cabal del desarrollo de su vida cotidiana y, particularmente, de la acepción de sus principios, no queda disipado en su planteamiento ni, mucho menos, en el terreno de las soluciones posibles.

La Declaración de Filadelfia, sobre cuya génesis nos ocuparemos más adelante, no responde por igual ni a la filosofía política de los regímenes de sus Estados Miembros ni incluso al ideario de las organizaciones sindicales, consideradas, según el criterio de la "mayor representatividad", (8) como delegadas de los trabajadores en la Conferencia anual, si no perdemos de vista que la primera característica fundamental de la O.I.T. es que forma parte de la familia de organizaciones de las Naciones Unidas, "que se halla ligada - di el Director General de la mencionada Memoria de 1963 - a las Naciones Unidas por un acuerdo de relaciones formales, y que está solemnemente obligada a contribuir a la realización del objetivo de las

(8) Vogel-Polsky, Ob. cit., págs. 2, 94 a 162, 166 a 184 y 190 a 203

Naciones Unidas de mantener y consolidar los cimientos de la paz mundial. Esto significa que la O.I.T. debe seguir siendo tribuna libre mundial que permita el diálogo entre fuerzas dispares desde el punto de vista político, social y económico, y no convertirse en un instrumento al servicio de intereses particulares. La O.I.T. debe alentar a sus miembros a respetar y apreciar en su justo valor este carácter internacional". Consciente de estas cuestiones, dice Mr. Morse al comienzo del texto citado: "El problema que se plantea en esta Memoria es el de saber si la estructura y las actividades de la O.I.T. están debidamente adaptadas a las condiciones de un mundo en evolución".

A nuestro juicio, queda aquí centrado el tema. Aparte de otros tratadistas (Verdier, Spyropoulos, Gros Espiell, Lion Caen, etc.), el profesor Carlos Vela, de la Universidad Católica de Quito (Ecuador), se ocupa también de esta cuestión, en un interesante ensayo que bien puede servir de ejemplo para una mejor toma de conciencia acerca del tema. "Los fines y objetivos de la O.I.T. - escribe -, así como los principios que deben inspirar su política, expuestos en el Preámbulo de la Constitución e instantemente reafirmados en la Declaración de Filadelfia, ¿no han sido defraudados en la práctica por la aceptación implícita de dos justicias sociales; una para el mundo comunista y otra para el mundo libre; la una, basada en la libertad y dignidad de todos los seres humanos; la otra, inspirada en la dictadura y en ánimo de coexistir con ella? ¿No se puede decir con algún fundamento que la Organización se ha visto forzada a quebrantar la urgencia y gravedad de sus obligaciones en lo que se refiere a su acción en el mundo comunista, de tal suerte que parece haber recurrido a: 1) cierta indefinición en los principios y atenuación de sus consecuencias lógicas, y 2) al sistema de mimetizar, encubrir, soslayar, desnaturalizar los problemas concretos que afectan a los países dominados por la dictadura comunista?".

En consecuencia, ¿no es verdad que la O.I.T. parece utilizar: a) dos decálogos de justicia social, uno íntegro, con respecto al mundo libre, y otro dividido, para el mundo comunista, y b) dos terminologías: la una con plenitud de sentido, para el Occidente, y la otra tejida de frases convencionales y eufemismos, como "los países de economía centralizada", etc., para referirse a las dictaduras del Este?" (9).

Ese diálogo entre "fuerzas dispares", al que se refiere el Director General de la Oficina, es evidente que nos viene dado, de hecho, por estos tres factores: político, social y económico. El primero de ellos, el político, es particularmente determinante, en la práctica, de los otros dos, pues afecta a la entraña misma del Estado Miembro, a su filosofía estatal, con arreglo a la cual cada país tiene organizada su sociedad. (10).

Tal disparidad de fuerzas puede ser política - entre la U.R.S.S. y los Estados Unidos, por ejemplo - o de intereses simplemente, aunque éstos puedan estar implicados en aquélla. La disparidad política, en su riguroso sentido, atiende a un hecho profundo: la concepción del mundo, de la vida, de la sociedad, del papel que los Sindicatos ocupan en ella, etc. De ahí que cuando esa "disparidad de fuerzas" descansa no en una simple cuestión de intereses contrapuestos, sino en una visión filosófico-política, e incluso religiosa, de distinto orden, la "Weltanschauung" resultante - si se nos permite emplear este término - para ambas afecta profundamente al terreno de los principios, produciéndose así una colisión hermenéutica, interpretativa, de claras consecuencias prácticas en el campo de las relaciones entre los Estados Miembros y la O.I.T., entendida en su dimensión institucional unitaria. Bien claramente lo señala Morse,

(9) Vela, Carlos: "Crisis en la O.I.T.", págs. 24 y 25, Ginebra, 1968.

(10) Verdier, J.M.: "Syndicats", págs. 126 a 131, Tomo V del Traité de Droit du Travail, Dalloz, París, 1966.

aunque desde el plano del deber ser: "Permitásemos insistir - dice - nuevamente en que no se trata ahora de volver a definir principios básicos ni de reformar o revisar los fundamentos de la Constitución o de la Declaración de Filadelfia. No debería haber desacuerdo acerca de estos principios básicos, ya que todo Estado Miembro los ha aceptado por el solo hecho de haberse afiliado a la Organización. Lo que sí es necesario discutir es un programa práctico y los reajustes que deben hacerse en los métodos de organización para llevarle a cabo ...". (11) Sin embargo, no alcanzamos a ver la viabilidad, precisamente en la práctica, de esa postura, en tanto no sea revisada, en el sentido que luego veremos, la Declaración de Filadelfia.

A este respecto, la opinión de Gros Espiell es concluyente: "Si bien la O.I.T. - dice - pese lo que podría llamarse una ideología, ideología que resulta de la sistematización de sus principios constitutivos, no es una institución internacional de Estados organizados necesariamente de acuerdo a un determinado sistema político, social o económico" (12). Y añade: "La Declaración de Filadelfia hace referencia a la necesidad de "decisiones de carácter democrático", tanto en el ámbito interno de cada nación como en el plano internacional en la lucha para promover el bien común (cap. I, letra d), pero es evidente que esta referencia no puede tomarse como la exigencia de una organización política interna democrática, del tipo occidental tradicional de base capitalista". (13)

La Declaración de Filadelfia y el concepto de libertad sindical.

Como ya hemos visto, el Preámbulo de la Constitución de la O.I.T. de 1919 contiene, sin más, el término "libertad sindical". La Declaración de Filadelfia, en cambio, se refiere a "libertad de asocia-

(11) Memoria del Director General a la 47ª Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 7, Ginebra, 1963.

(12) Gros Espiell: Loc. cit., pág. 13.

(13) Gros Espiell: Loc. cit., pág. 13, nota (18).

ción". El principio de libertad sindical enunciado en la Constitución es evidente que viene matigado, corregido, restringido diríamos, por la Declaración de 1944, de acuerdo con un sentido implícitamente pluralista de la organización sindical. (13 bis.)

En esa diferencia enunciativa del principio de libertad sindical reside precisamente, a nuestro juicio, el origen de todo el problema suscitado en torno a los sistemas sindicales unitario y pluralista, pues, subrayémosle nuevamente el concepto de libertad sindical de la Constitución de 1919 y el contenido en la Declaración de Filadelfia son notoriamente distintos. En ésta, se trata de libertad de asociación; en aquélla, simplemente, de libertad. ¿Por qué esa nueva redacción del principio de libertad sindical en la Declaración de Filadelfia? Veamos, primero, en qué circunstancias nace esa Declaración y, segundo, cual pueda ser el objetivo que en ella va implícito y, al amparo de su rango jurídico, el alcance efectivo que habría de tener en el futuro, sobre todo para los fines perseguidos por sus autores; sus autores, no por todos los delegados asistentes a la Conferencia en que fué adoptada.

Como cuestión previa, forzoso es referirnos aquí al hecho de que, comparados ambos textos constitucionales, no se observan diferencias esenciales entre los principios contenidos en sus respectivos Preambulos, con excepción del que concierne a la libertad sindical. Quede, por lo pronto, anotado aquí este dato.

Ya sabemos que la Declaración de Filadelfia fué redactada en Montreal (Canadá) y aprobada en el año 1944, casi al final de la II Guerra Mundial, cuando el pago político y militar estaba de parte de Inglaterra y de los Estados Unidos y, desde éstos, se irradiaba una directa y decisiva influencia en la mayor parte de los Estados Miembros de la O.I.T. Su texto, si lo analizásemos con detenimiento, constituye el reflejo exacto de la filosofía jurídico-política occidental capitalista. Por aquel entonces, para la U.R.S.S., o quizá mejor, para el propio Stalin, la Declaración de Filadelfia no era intrínse-

camente importante, sin duda, para sus planes de influencia y dominio en los territorios europeos que más tarde habrían de girar en torno de la Unión Soviética, como son los llamados "países satélites".

Esto suponía, para las grandes potencias occidentales: 1) Que las organizaciones sindicales de esos países no iban a adoptar la estructura sindical propia de las democracias capitalistas occidentales; 2) Que en algunos países europeos, en principio no comunistas, las viejas organizaciones sindicales nacionales corrían el riesgo de ser cepadas por fuerzas políticas de tendencia comunista o comunista propiamente dicha.

Que la Declaración de Filadelfia tenía per objeto, inicial al menos, contrarrestar la influencia comunista en las nuevas organizaciones sindicales de Europa surgidas de la postguerra y muchas de ellas continuadoras de otras anteriores - Francia, Alemania Federal, Italia y otros países - lo prueban una serie de circunstancias acaecidas en los años inmediatos que siguieron al final de la II Guerra Mundial, aunque por aquel entonces pasaran casi inadvertidas y todavía hoy, en gran parte, sean ignoradas. Los autores de este texto constitucional fueron Edwards Phelan, de nacionalidad irlandesa, cuarto Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, que sustituyó al norteamericano John Winant en 1941, durante su mandato hasta 1948; y Wilfred Jenks actual Director General de la Oficina, elegido en 1970 y a la sazón estrecho colaborador de Phelan (14), de nacionalidad inglesa.

A finales de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, recogiendo los deseos manifestados por la F.S.M. y por la A.F.L. (Federación Americana del Trabajo, de Estados Unidos) para

(14) Intervención de W. Jenks con motivo de su elección como Director General de la Oficina. Actas de la 179ª reunión (extraordinaria) del Consejo de Administración de la O.I.T., pág. 21, Ginebra, mayo 1970.

que se examinara la cuestión del Derecho sindical, solicitó de la O.I.T. que la incluyera en el Orden del Día de sus próximas sesiones (15). Los debates llevaron a la adopción de los Convenios núms. 87 y 98, en 1948 y 1949, respectivamente, en tanto que las Naciones Unidas adoptaban, en el mismo año 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Durante este tiempo, la A.F.L. norteamericana desplegaba una enorme, aunque silenciosa, actividad en Europa. Su objetivo, como confesaría años más tarde George Meany, su Presidente, estaba dirigido a lograr la escisión del movimiento sindical en Europa; movimiento que salvo algunas excepciones, había nacido unitario o con tendencia a la unidad en cada país tras el fin de las hostilidades. La escisión y, por tanto, la división sindical, fué conseguida. El ejemplo quizá más claro lo tenemos en que León Jouhaux, fundador de la C.G.T. francesa, lograra en abril de 1948 la escisión de ésta en otra central: la C.G.T.-F.O. En el otoño del año anterior, Jouhaux visitó los Estados Unidos, entablando contactos con los dirigentes sindicales norteamericanos de mayor altura, en Washington y Nueva York. Los primeros fondos con que contó la nueva central sindical francesa procedían de la tesorería de la A.F.L. norteamericana. (16)

Testimonio importante de todo este proceso histórico nos lo ofrece el propio Meany. En una conferencia de prensa celebrada en Washington el 8 de mayo de 1967, con ocasión de la reunión de primavera del Consejo Ejecutivo de la A.F.L.-C.I.O. (Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales), Meany declaró, entre otras cosas: "La A.F.L. y la C.I.O. estuvieron ambas muy activas en Europa tratando de ayudar a restablecer

(15) Verdier, J.M.: Ob. cit., págs. 126-27.

(16) Bayed Serrat, Ramón: "Diccionario Laboral", pág. 72, Editorial Reus, Madrid 1969.

los sindicatos libres después de la II Guerra Mundial. Desarrollaban ya estas centrales una gran actividad antes de que existiese una organización como la C.I.A. (Centro de Inteligencia Americano). El dinero de la A.F.L. fué usado para ayudar a dichos sindicatos. Fué empleado en Italia, en Francia y en otras partes. Fué usado también en Alemania comenzando en 1945. Nosotros trabajamos ya en Alemania antes de que existiese la C.I.A. y mucho antes de que apareciese algo semejante como el Plan Marshall. El Comité de Sindicatos Libres fué ayudado muy generosamente por la Federación Americana del Trabajo. Yo estaba en este Comité junto con George Harrison, Dave Dubinsky, Matt Woll y otros. Recogimos dinero del Comité de Sindicatos Libres de las Internacionales de la A.F.L. También prestamos a "Force Ouvriere" el dinero para formar esta organización, después de una visita de Harrison y Dubinsky a Europa en 1948, que indicaron la necesidad de crear esta organización porque los comunistas habían capturado la C.G.T. en Francia". "Con la D.G.B. alemana, en el verano de 1945, inscribimos en una lista 1.700 individuos y les enviamos paquetes de ayuda cada dos semanas durante los dos años siguientes. Enviamos a Joe Keenan a Alemania en 1945 y a Harry Golberg a Italia. Hicimos todo este trabajo a fin de reconstruir estos sindicatos. Conseguimos - añade - a Monseñor Higgins para hacer un viaje por Alemania a fin de oponerse a la reforma de los sindicatos alemanes en el sentido de las llamadas líneas religiosas y socialista, y los agrupamos". Y concluye: "Esta es la gente contra la que luchamos, y por esto me enorgullezco enormemente del trabajo que hemos llevado a cabo en Ultramar y lamento el hecho de que la C.I.A. intente meterse a decir que ellos han hecho parte". (17)

(17) Véase texto completo de las Declaraciones de Meany en Anexo

De cuanto precede, creemos no resulta difícil conocer y comprender las circunstancias que rodean la preparación y adopción de la Declaración de Filadelfia y los objetivos a que la misma atendía.

Desde el punto de vista jurídico, la Declaración representa una interpretación del concepto de libertad sindical de acuerdo con una de las distintas acepciones que tal libertad puede tener en cuanto se refiere al sistema de organización de los sindicatos. La Declaración, tal como está redactada, atiende claramente a la forma pluralista, lo que permite que, constitucionalmente, - y ahí está el Convenio núm. 87 para demostrarlo - la forma unitaria resulte desconocida, jurídicamente inexistente. De ahí, quizá la razón que mueve a Gros Espiell cuando afirma que es preciso evitar que, invocando el necesario y loable respeto del principio de libertad sindical, se quiera imponer, por vía lateral e indirecta, sin el consentimiento de los Estados, violando el principio de la universalidad, una determinada concepción del sindicalismo, que puede no ser la de muchos o de la mayoría de los países miembros, y se establezca o se pretenda establecer, también en esta forma extraconstitucional, obligaciones y deberes que no resultan de textos constitucionales ni de convenciones internacionales, ratificados debidamente (18).

Pero esta cuestión solo es posible resolverla, a nuestro entender, mediante una reforma de la Declaración de Filadelfia, en el sentido de que el concepto de libertad sindical, como principio, sea enunciado genéricamente, tal como ya figuraba en la Constitución de 1919, siendo modificado por dicha Declaración en virtud de los objetivos que, sin duda, perseguía la Conferencia General de la O.I.T., congregada en Filadelfia en su 26ª reunión.

(18) Gros Espiell: Loc. cit., pág. 21.

En tanto, pues no se resuelva directa y francamente la necesidad de una reforma constitucional de la O.I.T., en la forma que hemos apuntado, paralelamente a la modificación del Convenio 87 en tal sentido, subsistirá el problema sobre el concepto de libertad sindical entendida a la manera pluralista o a la unitaria, con las consecuencias que esto representa cuando se quiere imponer a los Estados y a su movimiento sindical una determinada forma de sindicalismo, violando así el principio de universalidad y, desde luego atentando a la soberanía de los Estados. Este problema deriva, más que de la interpretación que quepa dar a la Declaración de Filadelfia, de su texto mismo. Y éste es, precisamente, el que debería modificarse, pues, como atinadamente observa Joblin, el Convenio núm. 87 de la O.I.T. es fruto directo de la Declaración de Filadelfia (19).

Existen sobradas razones para entender que la Declaración de Filadelfia resulta, en su origen, un instrumento político, para que, jurídicamente, constitucionalmente, pudieran combatirse los otros sistemas políticos con tendencia sindical unitaria y no alineados según el modelo capitalista de la democracia entendida al modo occidental. En esto no debe escaparsenos una observación, y es, que las dos grandes potencias inspiradoras de la Declaración, Inglaterra y Estados Unidos, tenían y tienen un sistema sindical unificado, tanto ideológica como prácticamente; quizá porque su régimen político no responde al pluripartidismo existente en los Estados europeos. Hay países en los que, por razones de su propia evolución histórica, tienen un sistema sindical unitario; otros, por otras razones, lo tienen pluralista. Uno y otro sistemas son un producto específico de cada nación y, en consecuencia, sus características caen por entero dentro del marco de la soberanía

(19) Joblin, Joseph: "Forjar el porvenir", artículo publicado en revista Internacional del Trabajo, septiembre 1971, pág. 251.

del Estado, en el sentido de que no pueden ser criticados, como tales sistemas, por ninguna organización internacional. Naturalmente, que el origen de tales sistemas sindicales, como producto de cada nación, sufre en situaciones históricas excepcionales determinadas y muy particulares perturbaciones precedentes de influencias extranjeras, ajenas, como es el caso de las circunstancias que rodearon la reorganización de los Estados europeos a raíz de la terminación de la II Guerra Mundial; influencias que ya hemos podido observar, y que ampliaremos con más detalle al estudiar el papel de las Internacionales Sindicales y del imperialismo ejercido por las mismas en algunos países. (19 bis.)

El derecho a fundar organizaciones profesionales sindicales, cuando el sindicato existe ya institucionalizado, implica claramente una postura en favor del pluralismo y, en consecuencia, en detrimento del sistema unitario. Y este, precisamente, es lo que hace la Declaración de Filadelfia y, como resultado de la misma, el Convenio núm. 87. No hay que olvidar que el movimiento sindical no nace en absoluto como consecuencia de ninguna norma jurídica. Es ésta la que, por el contrario, sirve como norma reguladora, a aquél. Este hecho, históricamente demostrado, nos hace ver con claridad el sofisma que entraña al establecer como principio de la libertad sindical el derecho a constituir asociaciones profesionales allí donde ya existen.

A menudo, se confunde el concepto de libertad sindical, con el de organización de los sindicatos, de su estructura. Esta puede ser, y de hecho es tanto unitaria como pluralista, y ninguno de estos sistemas, de por sí, resulta incompatible con la libertad sindical, que es una condición objetiva, fundamental y necesaria en virtud de la cual resulta posible el ejercicio de la acción sindical -tanto externa como interna- al objeto de realizar sus propios, fines, dentro de un orden legal de la sociedad y que regula el

(19 bis.) Jimenez de Arechaga, Justino: Informe acerca de la libertad sindical, Com. Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. 24, Doc. 2, 4-6-1970, pág. 4.

Derecho Sindical. Entraña, por tanto, el reconocimiento a los sindicatos y a sus organizaciones federativas, por parte del Estado, de una serie de derechos inherentes a los principios de representatividad, autonomía, facultad autonormativa, libertad de expresión, de elección, etc. (20)

Que la libertad sindical, entendida como condición objetiva y necesaria de unas garantías jurídicamente protegidas, con base en el ejercicio de aquellos derechos fundamentales que toda organización sindical precisa para conseguir sus objetivos, es lo que hoy importa realmente para todos los Estados del mundo, parece estar fuera de duda. Y cabe decir que tanto la doctrina científica como la genérica expresión utilizada por la Constitución de la O.I.T. de 1919, permiten afirmar sin hipérbole que allí donde la unidad sindical es ya un hecho, producto del proceso histórico del Sindicalismo en un país determinado, todos los sindicalistas saben muy bien que es difícilmente admisible ni conveniente destruirla por imperativos abstractos de libertad para la constitución de organizaciones profesionales rivales, al tener un mismo objeto para la representación y defensa de los intereses de los trabajadores, así como de su promoción social, cultural y cívica,

Se ha dicho desde diferentes instancias de la O.I.T., tanto oficialmente como oficiosamente, hasta la saciedad, que el Convenio núm. 87 no toma partido ni por la unidad ni por la pluralidad de organización sindical. Pero lo cierto es que en dicho Convenio - como en su antecedente inmediato, la Declaración de Filadelfia - va implícitamente contenida la fórmula pluralista. Y una vez más, ultimamente, se ha insistido en la idea. A este respecto escribe Gerardo von Potobsky: "Las normas de la O.I.T. garantizan el derecho de los

(20) Bayod Serrat, Ramón: "Diccionario Laboral", págs. 330 y 335, Editorial Reus, Madrid 1969.

trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas. La aplicación de este principio ha planteado problemas en el caso de países que han adoptado legislaciones por las que se establece el sistema del sindicato único, ya sea a nivel de empresa, de la rama de actividad o a nivel nacional (central sindical única). El Comité de Libertad Sindical ha avalado a este respecto lo manifestado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T., en el sentido de que si bien los trabajadores pueden tener interés en evitar que se multipliquen las organizaciones sindicales, la unidad del movimiento sindical no debe ser impuesta mediante una intervención del Estado por vía legislativa. Señaló la Comisión de Expertos que existe una diferencia fundamental entre una situación en que el monopolio sindical es introducido o mantenido por la ley y las situaciones de hecho que existen en ciertos países donde todas las organizaciones sindicales se agrupan voluntariamente en una sola federación o confederación, sin que ello resulte directa o indirectamente de la legislación aplicable a los sindicatos". (21)

Sin embargo, estimamos esta tesis de G. von Potobsky alineada con extrema ortodoxia a la línea que sigue manteniendo la O.I.T. De ahí lo endeble de su razonamiento, si tenemos en cuenta que la unidad sindical, en cuanto tal, no admite diferencias por venir de arriba o por venir de abajo, del Estado o de la voluntad de los trabajadores. En la concepción institucional del Sindicato, de la Federación o de la Confederación, de la organización sindical, en suma, como entidad única, lo que importa - y esto también lo saben todos los sindicalistas, desde Samuel Gompers a Walter P. Reuther - es que desde el seno de aquéllos, hacia dentro o hacia fuera, puedan actuar con libertad. Otra cuestión,

(21) Von Potobsky: "La protección de los derechos sindicales - veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical", en Revista Internacional del Trabajo, enero 1972, pág. 84.

totalmente distinta, es que los órganos del Estado, el Gobierno, se interfiriera en la esfera soberana de las actividades sindicales, pretendiendo influir en sus decisiones mediante coacciones de diferente tipo. Y ésto sí es un atentado a la libertad sindical. Tema este, importantísimo, del que nos ocupamos más adelante, al tratar de los procedimientos de control de la O.I.T..

Consecuencia directa del concepto de libertad sindical contenido en la Declaración de Filadelfia, son, finalmente, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, la Declaración Europea de los Derechos del Hombre, de agosto de 1950, y el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, de noviembre del mismo año.

070

Sin embargo, y aunque la Declaración Universal de los Derechos del Hombre dispone en el artículo 23,4 que "toda persona tiene derecho a fundar con otras sindicatos y de afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses", como bien advierte Verdier(22) esta disposición, que no tiene el carácter de norma de derecho positivo y constituye una declaración de principio, de contenido moral (23), no afirma ni el principio de independencia de los sindicatos con relación al Estado, ni el derecho a no sindicarse. Es, pues, añade Verdier, doblemente imperfecta y va menos lejos aún que los convenios de la O.I.T.. Sobre ésto, es interesante citar aquí los dos proyectos de pactos relativos a los Derechos del Hombre, preparados por la O.N.U. (24). En cuanto al Convenio Europeo de los Derechos del Hombre, prevee la garantía de la libertad de constituir un sindicato y de afiliarse a él no permitiendo restricciones legales para su ejercicio, sino en la medida necesaria (25).

(22). Verdier: Ob.cit., pág. 129.

(23). Vedel: "La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme", Dr. Soc., 1949, págs. 372 y sigtes.

(24) Juvigny: "Le projet de pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels", Dr. Soc., 1955, pág. 356 y sigtes.

(25) Verdier: Ob. cit., págs. 129 y 130. Véase también García Arias, L.: "Corpus Iuris Gentium", págs.496-547, Zaragoza 1968

El tema de la universalidad.

Surge así, como es lógico, la cuestión de la universalidad de la O.I.T., el cómo corregir los graves defectos que se derivan de unos principios constitucionales y de una normativa jurídica que no son aceptados ni compartidos por igual, en la práctica, por los Estados Miembros, como ya advertíamos anteriormente. Relacionada estrechamente con dicha cuestión está la del principio del tripartismo; principio, como dice Gros Espiell, "novedoso y trascendente en el Derecho Internacional y del que la O.I.T. ha extraído su vitalidad y su fuerza". (26)

Pero aunque por algunos autores, entre ellos Verdier, Spyropoulos y el mismo Gros Espiell, se afirma que el tripartismo encuentra su base, además de en la Constitución de la O.I.T., en la propia Declaración de Filadelfia, siendo "objeto de una aplicación que ha precisado y ampliado su concepto mismo, sobre la base de una interpretación flexible y evolutiva de los textos de su base" (Gros Espiell), es evidente que ni esta interpretación resulta uniformemente flexible en todos los casos, lo que implica frecuentes discriminaciones (27), ni el tripartismo de la Declaración de Filadelfia atiende a la idea de universalidad, tal y como el texto viene redactado. Es sumamente interesante, a nuestro juicio, la opinión del propio Gros Espiell a este respecto. "Es evidente que una idea del tripartismo -dice- fundada en que es una fórmula derivada de la organización económica capitalista, que supone necesariamente que el concepto de empleador deriva del derecho de propiedad de la empresa y el trabajador es quien brinda la fuerza de su trabajo a un empresario privado, implica la negación radical del necesario universalismo de la O.I.T. y la afirmación de una idea irrealista y anti-histórica que es necesario

(26) Vela, Carlos: Ob.cit., págs. 24 y sigtes.

(27) Gros Espiell: Loc. cit., pág. 21. Véase también Wilfred Jenks "Social Justice in the Law of Nations, The ILO impact after fifty years", Oxford, 1963, pág. 61

superar". (28) Y ese universalismo no resulta, como ya hemos visto, del texto de la Declaración de Filadelfia, en materia de libertad sindical, puesto que la contempla desde un punto de vista: el asociativo-creador de sindicatos, con los inconvenientes de fondo que ya hemos visto cuando se trata de sistemas sindicales unitarios ya instituidos. Sobre esta cuestión dedica también un sustancioso estudio Vogel-Polsky, al tratar del tripartismo en la O.I.T. (29).

De ahí la necesidad de ~~ganar~~ la Declaración de Filadelfia al mundo de hoy, como antes decíamos, con la finalidad clara de que en la O.I.T. ~~quedan realmente~~ los diferentes regímenes políticos, económicos y sociales que se dan en la realidad internacional.

Esta postura puede parecer, sin duda, avanzada, arriesgada; tal vez irrealizable. Somos conscientes de ello. Pero de la reforma constitucional que propugnamos, de la que se deriva necesariamente la modificación del Convenio n.º. 87 sobre libertad sindical en tal sentido, dependen la despolitización de la O.I.T., el juego incesante de las Internacionales Sindicales o de otras Organizaciones sindicales que actúan bajo su esfera de influencia, los ataques de unas Delegaciones a otras durante las sesiones de la Conferencia General, muchas de las quejas de las que conoce el Comité de Libertad Sindical, todo ello por la sencilla razón -al menos así nos lo parece- de que toda esa problemática surge precisamente al tener su apoyo jurídico tanto en la Declaración de Filadelfia como en el Convenio n.º. 87.

Es imprescindible, pues, modificar la norma jurídica, que es, en realidad, lo que puede dar seguridad al tripartismo y a la

(28) Gros Espiell: Loc. cit. págs. 21 a 24.

(29) Vogel-Polsky: Ob. cit.

universalidad, mucho más que, como hasta hoy, la interpretación flexible y evolutiva de los textos, a que antes aludíamos. Interpretación que surge, lógicamente, del hecho de que tanto la Declaración de Filadelfia como el Convenio núm. 87, no responden realmente al principio de universalidad. (29 bis.)

En la LIV reunión de la Conferencia (1970) fué abordado este tema, siempre actual, de la estructura de la O.I.T., de cuyo enfoque y solución depende, realmente, su futuro, como en varias ocasiones afirmó el ex Director General de la Oficina, David A. Morse. Sobre el particular, resulta interesante conocer la intervención del Delegado de los trabajadores de España en la XXIV Sesión de la Conferencia. "En cuanto a las actitudes de la O.I.T. - dije - yo, con mi modesta experiencia de estos años, me permito pensar que la O.I.T. tiene que aceptar el reto de varios desafíos: en primer lugar, el desafío de la universalidad. La O.I.T. tiene que escoger entre ser una organización internacional en la que estén prácticamente todos los países del mundo o ser un club de países con una filosofía política específica. Si es lo primero, tiene que resignarse a tener unos principios lo suficientemente amplios para que bajo ellos quepan todos. Si se quiere ser lo segundo, tiene que resignarse inexorablemente a no ser universal. Lo que no puede ser es las dos cosas al mismo tiempo. En segundo lugar, el desafío a la sinceridad. A mi juicio, no puede mantenerse más el espectáculo lamentable de países que enarbolan convenios, principios o palabras que todos saben que no cumplen, y que los enarbolan precisamente contra países que, cuando menos, están mucho más cerca de ellos. Y no puede mantenerse más el espectáculo de las discriminaciones y las politizaciones arbitrarias. Por este camino el espectáculo de la hipocresía y la mala conciencia terminará corrompiendo a todos. En tercer lugar, el desafío de la eficacia. Si estamos en un mundo pluralis-

(29 bis.) Valticós, N: "La O.I.T.: Cuarenta años de actividad normativa", Rev. Int. del T., Vol. 80, núm. 3, Sept. 1964

ta y diversa, no puede la O.I.T. pretender todo ni pretender erigirse en pontífice máximo de la filosofía política contemporánea. No porque ello no sea mejor o peor. Sencillamente, porque no está a su alcance hacerlo, salvo que deje de ser universal. Por eso, sea su camino mejor fuera el de las cosas humildes y concretas al servicio de las libertades reales y al servicio de los pobres y de la justicia". (30)

Con relación al tema, recogemos del discurso que el Director General de la O.I.T., como secretario general de la Conferencia, dirigió a ésta en su XXVIII sesión, los siguientes párrafos:

"Permítaseme que, sin anticiparme al informe de la Comisión de la Estructura, diga una palabra sobre la relación existente entre este enfoque amplio de política y las cuestiones de estructura que durante tantos años se han debatido en la Conferencia. El debate se ha concentrado en dos grupos principales de problemas: la interdependencia entre la universalidad, la ideología y el sistema tripartite, y la influencia relativa en la Organización de las potencias industrialmente avanzadas y de los países en vías de desarrollo. Por vocación, historia y cometido, y también por nuestra propia y libre elección, constituimos una Organización universal; reconocemos, casi todos nosotros, que debemos preservar y ampliar nuestra universalidad. Somos igualmente, por naturaleza, estructura y tradición, una Organización tripartita; reconocemos, casi todos nosotros, que debemos preservar y realzar el carácter tripartite al que debemos nuestro papel, autoridad e influencia peculiares y únicos. Por consiguiente, debemos respetar la lógica de nuestro carácter tripartite. Estos conceptos no son incompatibles, pero no pueden reconciliarse si unos sacrifican a los otros lo que tienen de fundamental". "También deseo referirme brevemente -continuó Wilfred Jenks- a una estéril

(30) Actas de la 54ª Conferencia Internacional del Trabajo, págs. 487-88, Ginebra 1970.

controversia que deberíamos silenciar en el interés general de nuestra labor, y que data de hace muchos años, sobre la importancia relativa de las normas y las actividades prácticas. En ciertos momentos hemos oído hablar mucho de la pretendida antítesis entre el derecho y la acción en concepciones divergentes sobre el futuro de la O.I.T.. No existe tal antítesis. El derecho y la acción no son antitéticos, sino complementarios. La antítesis del Derecho no es la acción, sino la opción entre la anarquía y el poder arbitrario. La antítesis de la acción no es el Derecho, sino la indecisión vacilante. Evidentemente necesitamos un Derecho sensible al espíritu de los tiempos, que responda imaginativamente al pulso acelerado de la evolución y a la elevación de las esperanzas del hombre; el Derecho que no puede ser ni un sucedáneo del diálogo ni un pretexto para desmayar en la acción. Constituye un elemento indispensable de la alternativa racional a la violencia, e introduce la disciplina ordenada en el ímpetu avasallador del cambio. La opción se plantea entre el cambio regido por el derecho y el cambio en la anarquía. La O.I.T. está llamada a desempeñar un papel vital para asegurar que la Humanidad elija la opción racional del cambio dentro de la Ley. Pero la Humanidad sólo se inclinará por la opción racional si el derecho sigue el ritmo de la vida". (31)

Estas palabras del Director General, no escapan de interés, quedarían perfiladas más adelante, al afirmar:

"Necesitamos un pensamiento creador en cuestiones de principio. Necesitamos un equilibrio ponderado en materia de prioridades. Necesitamos una decisión pronta, clara y firme en cuestiones de acción. En ninguno de esos aspectos podemos pretender razona-

(31) Actas 54ª reunión Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 1970, págs. 658 a 664.

biamente en la actualidad que estamos plenamente a la altura de nuestras responsabilidades. Procuraré, por tanto, el apoyo de ustedes y el del Consejo de Administración, a fin de que podamos ponernos a la altura de estas responsabilidades y asumirías en la forma más adecuada".

Al hablar de estos problemas, el Director General de la O.I.T. traza el esquema del mundo presente, advierte sus necesidades y apunta al deber ser, cara al futuro. Pero esto es sólo una interpretación. Ahora es preciso cambiarlo. ¿Cómo? Para empezar, con una revisión a fondo del Convenio núm. 87, cuya vigencia sobrepasa los veinte años largos, desde su aprobación en 1948. No cabe duda de que ese "derecho sensible al espíritu de los tiempos", del que habla Wilfred Jenks, tiene respecto a este Convenio una de sus más prioritarias tareas a cumplir para responder así "al pulso acelerado de la evolución", como también subraya. Ya lo advertía, de otro lado, el consejero técnico gubernamental de la R.A.U. en la XXXI sesión de la Conferencia:

"Vivimos en un mundo dinámico. La legislación del trabajo es también dinámica; el movimiento sindical es dinámico; la gestión es dinámica. Los que están a favor del statu quo en la O.I.T. deberían adoptar una actitud realista y escoger el camino justo de la Historia". (32)

Alcance de los principios constitucionales de la O.I.T. sobre libertad sindical.

Por tanto, si los principios de la O.I.T. no tienen una misma acepción o significado para todos los Estados Miembros de la Organización, hayan ratificado o no sus Convenios, difícilmente pueden ser invocados en el planteamiento y estudio de los

(32) Actas de la 54ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 1970, págs. 701 - 702.

problemas suscitados en su seno, y que, en determinados casos, por su naturaleza, caen de lleno en la necesidad de ser contemplados a la luz de tales principios. Esto queda puesto plenamente de relieve cuando se trata de cuestiones tales como la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva. Unos mismos términos tienen acepciones diferentes, según sean el sistema y la filosofía del Estado de que se trate.

Otro tanto acontece cuando se trata de explicar hoy la problemática producida en torno al Convenio núm. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (año 1948) que tanto juego parece haber tenido en la tarea realizada por el Grupo de Estudio encargado de analizar la situación laboral y sindical de España, en 1964, y su posterior Informe, que, además de un análisis, incluye una auténtica interpretación "a la luz de los principios de la Constitución de la O.I.T. y de la Declaración de Filadelfia".

Pese a las conocidas diferencias de acepción de los "principios" de libertad enumerados, consta en los protocolos de la O.I.T. la ratificación de ambos Convenios por Albania, Bielorrusia, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía, Ucrania, U.R.S.S. y Yugoslavia; todos ellos países alineados al sistema de gobierno socialista.

Expresión directa de esa contradicción entre ratificación de unos Convenios internacionales y no aceptación de los principios y exigencias prácticas que comporta su texto es el fenómeno que viene produciéndose regularmente, año tras año, en el seno de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. Un ejemplo, entre otros muchos, nos lo ofrece la 52ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1968), acerca de los Informes y Memorias sobre la

aplicación de Convenios y Recomendaciones. (33) Sobre el Convenio núm. 87 dice: "Un miembro de la Comisión, el señor Gubinski, declaró que, de la misma forma que el año pasado, insistía en que no se asociaba a las observaciones de la Comisión en relación con la aplicación de los convenios sobre libertad sindical en los países socialistas - Albania, Bielorrusia, Cuba, Hungría, Polonia, Ucrania y U.R.S.S. -, puesto que en su opinión había de tomarse en cuenta el régimen económico y social existente en estos países. Otro miembro de la Comisión, el profesor Lunz, expresó su acuerdo con esta declaración, y añadió que la manera apropiada de abordar estas cuestiones mostraría la importante función positiva de los países socialistas, respaldada en sus legislaciones respectivas, y la compatibilidad de éstas con los principios del Convenio núm. 87. La Comisión, una vez más, tal como lo ha hecho desde 1962, desea recalcar al respecto su opinión de que, "de conformidad con sus atribuciones, y sin dejar de tomar nota de las diversas condiciones políticas, económicas y sociales de los países, debía examinar desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin tener que apreciar el régimen de los distintos países, la medida en que los países que habían ratificado convenios daban efecto en su legislación y en su práctica nacionales a las obligaciones de los mismos".

Todavía más, y el caso es profundamente revelador. Lemos en el citado Informe III: "La Comisión ha tomado nota de las informaciones facilitadas por el Gobierno del Congo (Brazzaville) en su Memoria, y en particular de la adopción de la Ley 40/64, de 17-12-64. La Comisión observa que, en virtud de esta ley, se ha instituido una organización sindical nacional unitaria y colectiva, se han aprobado sus estatutos y se han disuelto todas las demás centrales obreras. La Comisión estima que la creación por

(33) Informe III, Parte 4, págs. 99 y sigs.

vía legislativa de una organización sindical unitaria es incompatible con las disposiciones del artículo 2 del Convenio (número 87), según las cuales los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas. La comisión ha señalado en diversas ocasiones que para evitar los efectos perjudiciales de multiplicidad sindical, no sería contrario a los principios de la libertad sindical reconocer ciertos derechos especiales - principalmente en materia de negociación colectiva - a los sindicatos mayoritarios, determinándose el carácter mayoritario de acuerdo con criterios objetivos. Sin embargo, ello no puede entrañar en ningún caso la prohibición por vía legislativa de la constitución de otros sindicatos y de la afiliación a ellos de los trabajadores que lo estimen conveniente". (34)

El esfuerzo dialéctico desplegado por la Comisión para conciliar el peso jurídico del texto del Convenio núm. 87, con la realidad es, como vemos, bien laborioso y manifiesto. Los ejemplos de esa servidumbre legal a unos Convenios basados en principios no universalmente aceptados podrían multiplicarse.

Pero, de manera harto significativa, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sigue diciendo en su Memoria de 1963: "Históricamente, la noción de libertad de asociación para trabajadores y empleadores nació como consecuencia de las economías de mercado libre. Sin embargo, un principio de valor universal no puede estar ligado a un sistema económico determinado, que pudiera, a su vez, estar sujeto a cambios. En la actualidad debe considerarse que la libertad de asociación tiene una importancia que supera determinadas formas de organización social

(34) Véase von Potebsky, Loc. cit. artículo en Revista Internacional del Trabajo, enero 1972, sobre los veinte años del Comité de Libertad Sindical.

e económica. No es difícil comprender lo que la libertad de asociación significa para los trabajadores en una sociedad donde las condiciones de trabajo se determinan en gran parte mediante negociaciones colectivas. Pero ha llegado el momento de examinar de qué modo pueda concretarse este principio en una sociedad en la que las decisiones fundamentales que afectan al empleo, a los ingresos y a las condiciones de vida y de trabajo se adoptan siguiendo un plan centralizado, o en una sociedad económicamente subdesarrollada, en la que los sindicatos son débiles y la poca industria que allí existe se halla principalmente en manos del Estado, que se ocupa de su explotación.

En lo esencial, la libertad de asociación supone que las personas que tienen el sentido del interés común, están en libertad de formar asociaciones por medio de las cuales puedan expresar libremente sus opiniones y participar en la adopción de decisiones que afectan a sus intereses. Las formas particulares de ejercer este derecho varían de un país a otro; pero en todos ellos el respeto del derecho de asociación puede ofrecer medios prácticos de expresión a la libertad del individuo y consolidar los lazos entre los miembros de la sociedad". (35)

Llegamos, así, al aspecto verdaderamente político del tema.

Acercas del mismo se expresa el Director General en los siguientes términos:

"La política, en el sentido habitual de esta palabra, es siempre el resultado de un acuerdo, de una transacción entre dos reivindicaciones opuestas; y la política social y de trabajo - el sector que interesa a la O.I.T. - no es una excepción. Al examinar el papel y las posibilidades de la acción internacional en la esfera de la O.I.T. es importante analizar previamente el medio en que se elaboran las políticas nacionales y los factores que influyen en tales políticas.

Existen - presigue el Director General - diversos sistemas institucionales mediante los cuales se elabora la política nacional, basados a menudo en principios opuestos. A un extremo se encuentra el sistema de la planificación central por el Estado de todas las fases de actividad económica y social, y en el extremo opuesto el que se funda en la doctrina de que la política debe ser el resultado de un proceso de divergencias y de acuerdos entre fuerzas sociales y económicas en libre competencia.

En la práctica, los sistemas que se inspiran en uno u otro de estos conceptos participan hasta cierto punto de ambos principios a la vez. Las economías centralmente planificadas han tenido, especialmente en los últimos años, a incorporar los sistemas de participación de diversos intereses regionales y profesionales en el estudio y la formulación de los planes. Los países de "libre iniciativa", por su parte, van mostrando cada vez más interés por diversos métodos que permitan la planificación económica y social de los objetivos nacionales y la participación de grupos de intereses privados en la formulación y ejecución de las políticas nacionales.

No sería natural que la O.I.T. se convirtiese en el abogado de uno de esos sistemas institucionales en detrimento de otros. Cada sistema nacional es un producto de la historia, que responde a condiciones históricas particulares de los diferentes pueblos. Pero todos ellos están en proceso de evolución; y, como se menciona anteriormente, lo importante es la dirección que siga esta transformación, puesto que de ella dependen no sólo la posibilidad de un crecimiento económico sostenido, sino asimismo la calidad de las futuras relaciones sociales y laborales. Cree que un modo práctico de abordar el problema sería comenzar por comprender y reconocer las diferencias que existen actualmente entre los diversos sistemas sociales, puesto que únicamente

sobre esta base puede esperar la O.I.T. influir en cierta medida en el sentido de la evolución futura". (36)

Comprender y reconocer las diferencias que existen actualmente entre los diversos sistemas sociales, afirma M. Mörse. Clara expresión, que centra el problema, a nuestro juicio, en su auténtico terreno práctico, pero que choca estrepitosamente con la realidad actual, y que difícilmente puede superarse sin una modificación adecuada de la concepción presente de los principios constitucionales de la O.I.T., que venga a reflejar una voluntad prácticamente unánime de todos los Estados Miembros. Difícil problema éste, pues clásica es la situación en que se ha desarrollado históricamente el Derecho Internacional, desde su aparición, al querer armonizar, en un orden superior, credos filosófico-políticos y características nacionales bien dispares.

Esta realidad contradictoria existente en la O.I.T., y que, partiendo del plano interpretativo de sus principios constitucionales, afecta profundamente a su estructura y a su funcionalidad, alcanza también y no en escasa medida a las Misiones de Expertos y Grupos de Estudio, cuando en el cometido de sus funciones acometen la tarea de elaborar informes sobre diferentes aspectos de la vida sindical, laboral, profesional, etc., en los territorios de los Estados Miembros. Que este es así nos lo demuestran varios ejemplos.

En la 128 reunión del Consejo de Administración de la O.I.T. (marzo de 1955) se acordó: "Invitar al Director General a disponer la preparación de un informe que abarque a todos los Estados Miembros y que tenga por objeto indicar hasta qué punto las organizaciones de empleadores y de trabajadores están

(36) Memoria citada. Informe I (Parte I), págs. 19 y 20, Ginebra, 1964.

exentes de la dominación y del control gubernamentales. Este informe debiera elaborarse por una comisión compuesta de personas independientes...".

Pero antes de continuar nos parece de no escaso interés detenernos a considerar brevemente el contenido de ese acuerdo del Consejo, simplemente con esta sola pregunta: ¿Cómo puede pretenderse investigar el control gubernamental de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, si ya, "a priori", se sabe que tal control existe en buen número de Estados Miembros, no como una situación de hecho más o menos disimulada en contradicción con su régimen legal constitucional, sino precisamente por ser ese control nota consustancial, imperativa, del propio sistema político de gobierno?

Esta ausencia de realismo, o, mejor, de autenticidad, que revela el encargo del Consejo de Administración al Director General entraña en el fondo algo peor: una manifiesta falta de sinceridad, inconsecuente con la crisis que padece la O.I.T., y que, una vez más, se contempla de soslayo.

La tarea investigadora acordada en la referida 128 reunión fué encomendada a un Comité, presidido por Mc. Nair. En opinión de la mayoría de dicho Comité resultó que, si bien "en este grupo de Estados Miembros -los Estados comunistas- no existen empleadores ni organizaciones de empleadores", en la corriente acepción del término..., sin embargo quienes tienen a su cargo empresas industriales... "son capaces de colaborar en la Organización en razón de su experiencia industrial, y deben ser aceptados como delegados empleadores". Por lo que respecta a las organizaciones de trabajadores, la mayoría del Comité de referencia consideró que "son capaces dentro de su jerarquía, de velar por sí mismos, no siendo probable que caigan bajo la dominación y control del Gobierno".

Las observaciones presentadas por la Unión Soviética son del tener siguiente: "La situación de los sindicatos de la Unión Soviética no puede ser juzgada basándose en normas y criterios aplicables a los sindicatos de los países capitalistas... Únicamente teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas en que actúan los sindicatos soviéticos es como puede apreciarse de manera objetiva sus derechos y actividades..." (Informe del Comité sobre independencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, Anexo II, pág. 1.562).

Con posterioridad al informe McNair, otro Grupo de estudio se ocupó de la situación sindical en los Estados Unidos. Y es curioso observar la forma cómo se pronuncia acerca del candente tema de la libertad sindical. Como es sabido, esa libertad, según la entiende la O.I.T. en el Convenio número 87, implica el derecho individual "a no sindicarse", aunque de manera sobreentendida, y en cuyo texto quizá pudiéramos apreciar cierta influencia de la Ley Taft-Hartley norteamericana de 1947, aparecida un año antes. En su informe dice el Grupo de Estudio:

"La evaluación de estas leyes (se refiere a las laborales norteamericanas, entre las que destaca la Ley Taft-Hartley, con relación a las cláusulas de seguridad sindical "unión shop", "closed shop", etc.) depende de una serie de circunstancias reales que rodean su vigencia: por ejemplo el grado de tradición y educación sindical que reina en la región pertinente, el espíritu de los empleadores con respecto a los sindicatos, y así sucesivamente. Negar a una organización el derecho de negociar una cláusula de afiliación obligatoria, y la insistencia en el derecho de no afiliación de un individuo en el marco de ciertas circunstancias desfavorables para esa organización, como, por ejemplo, la falta de espíritu sindical entre los obreros y de simpatía hacia las organizaciones profesionales por parte de los empleadores, podría afectar, sin duda, al desarrollo del movimiento sindical" (37)

(37) "La situación sindical en los EE.UU.", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1960, pág. 77.

Como puede verse, la interpretación ortodoxa del Convenio número 87, que consagra implícitamente el derecho a no sindicarse, al amparo de la acepción ya conocida de los principios constitucionales de la O.I.T. y de la Declaración de Filadelfia, experimenta en el informe del Grupo de Estudio para la situación sindical en los Estados Unidos una especie de correctivo de singular importancia respecto a su valoración práctica. Si tal correctivo es válido para los EE.UU., ¿no puede serlo también, cuando "la insistencia en el derecho de no afiliación (sindical) de un individuo en el marco de ciertas circunstancias desfavorables..., podría afectar, sin duda, al desarrollo del movimiento sindical", para otros Estados miembros con circunstancias sindicales similares?

Queda patente de este modo la ambigüedad existente sobre el concepto de libertad sindical en el marco de la O.I.T., extensible también a otro orden de cuestiones no menos interesantes, pero que escapan al tema que nos ocupa. No existe realmente un criterio de aceptación unánime, de validez universal, para todos los Estados Miembros. Más bien nos encontramos, en la práctica -siempre factor de gran importancia cuando de los sindicatos se trata-, frente a una dualidad de contenido y significado terminológicos, que tiene en la propia Declaración de Filadelfia un punto de cierta justificación. "La Conferencia -dice su texto- afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos...", aunque a seguido entiende que "en las modalidades de aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo... (Punto V).

Pero como apunta el Director General de la Oficina en su repetida Memoria de 1963. "...Las cuestiones de organización y práctica sindicales, salvo en el caso en que tienen mayores repercusiones y consecuencias, son asuntos que incumben a los sindi-

entes más que tema indicado para discusiones tripartitas (Gobiernos, trabajadores y empleadores); la autonomía de acción de los sindicatos a este respecto es en realidad un aspecto importante de su libertad. Pero hay cuestiones de esta naturaleza que tienen gran relación..." (38)

De cuanto procede podemos deducir que:

A) El principio de Libertad Sindical contenido en la Declaración de Filadelfia no responde, desde el punto de vista del Derecho Internacional a una voluntad universal. Así tienen en la práctica una acepción válida y por igual para todos sus Estados Miembros.

B) Tal principio informa, fundamentalmente, el contenido del Convenio núm. 87 (1948) que trata sobre "Libertad sindical y protección del derecho de sindicación".

C) Tanto por el contenido de los distintos informes elaborados hasta el presente por los Grupos de Estudio y Misiones de la O.I.T. como por las Memorias del Director General presentadas a la Conferencia de los 1963, 1964 y 1968, además de otros documentos, resoluciones y apertaciones valiosas de la doctrina científica, se evidencia una contradicción esencial entre dichos principios y Convenio de un lado, y la realidad del mundo actual, de otro.

D) Hasta el presente la O.I.T. viene esforzándose, aunque sin resultados positivos, por hacer compatibles tales principios con las realidades resultantes de mundos distintos: el occidental, el de los Estados del Este y, en determinados casos, el de algunos países de Africa y Asia. (39)

(38) Memoria, págs. 188-89, Ginebra 1963.

(39) Cuestión desde luego interesante, puede ser, cara al futuro, el ingreso de China Popular a la O.I.T., a principios de 1972, y cómo, respecto a este país, se interpretarán tanto la Declaración de Filadelfia como el Convenio núm. 87, en relación con el régimen político, económico y social chino.

E) En términos de seriedad rigurosa, la O.I.T. no puede, por tanto, invocar, al menos con fuerza moral suficiente, esos principios constitucionales a la hora de examinar determinadas situaciones existentes en diferentes países.

F) El valor y alcance objetivos de todo Informe que tenga por objeto la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y la libertad de negociación colectiva son, en principio, y por ahora, relativos, pudiendo ser acogidos, en consecuencia, con la natural reserva si las observaciones son formuladas "a la luz de los principios constitucionales de la O.I.T. y de la Declaración de Filadelfia.

Interesa aquí, finalmente, no perder de vista las observaciones que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo formula en su Memoria a la 52 reunión de la Conferencia de 1968, relativas a la O.I.T. y los Derechos Humanos. "Lo que debe considerarse esencial -dice-, independientemente del sistema económico y social de cada país, es que los sindicatos puedan expresar con eficacia las opiniones e intereses de sus miembros cuando éstos sean distintos de la línea de conducta seguida por el Estado y por la dirección de la empresa.

En algunos otros países los Gobiernos, en su afán por evitar la dispersión de los esfuerzos en pro del desarrollo nacional se esfuerzan por luchar contra la multiplicación de sindicatos rivales y por limitar el número de conflictos profesionales, tomando medidas que pueden resultar incompatibles con las normas internacionales del trabajo; limitación de la libertad de crear organizaciones, disolución de ciertos sindicatos, obligación de afiliarse a un sindicato único, control de la elección de dirigentes sindicales, restricción del derecho de afiliación a organizaciones internacionales, etc. Son éstos problemas reales, que deben examinarse teniendo en cuenta los países donde se plantean.

Aquí también lo esencial es saber hasta qué punto tales fórmulas dejan a los sindicatos verdadera libertad para expresar las opiniones y defender los intereses de sus miembros.

Por último, en muchos países, incluso en algunos económicamente avanzados, con frecuencia la sindicación sólo es enteramente voluntaria en la Ley, porque ésta, sin precisar los derechos individuales en materia de libertad sindical, se abstiene de ordenar o prohibir a los individuos la afiliación a los sindicatos. Sin embargo, cuando el empleo del trabajador depende su sindicación, el derecho al trabajo y la igualdad de oportunidades están en peligro. A este respecto me limitaré a recordar que, por lo que se refiere a las cláusulas y prácticas sobre afiliación sindical obligatoria, objeto de grandes discusiones y que adoptan formas distintas según los países, se convino cuando se adoptó el Convenio n.º. 98 en que este instrumento no debía ser interpretado en manera alguna en el sentido de autorizarlas o prohibirlas, y que tales asuntos dependían de la reglamentación y la práctica de cada país". (40)

Lo esencial, como afirma el Director General, "es que los sindicatos puedan expresar con eficacia las opiniones e intereses de sus miembros cuando éstos sean distintos de la línea de conducta seguida por el Estado o por la dirección de la empresa". Pero esta idea, sumamente realista y consecuente con los planteamientos de la libertad sindical, al filo de la década de los años setenta, no está expresada ni en el Convenio n.º. 87 ni, muchos menos, perfilada siquiera en los principios constitucionales de la O.I.T., contrariamente a la Declaración de Filadelfia, en torno a las cuales ha venido produciéndose una documentación y bibliografía verdaderamente farragosa.

Es hora pues, de llevar esa idea clarificadora que Mörse lanza

(40) Memoria del Director General, 1968, Parte I.

en su Memoria de 1968 a los textos jurídicos de dichos Convenios, adaptándoles así a la realidad del mundo en que vivimos, donde la libertad sindical viene determinada no por la atomización de sus fuerzas en un pluralismo asociativo, sino por la plena garantía que comporta el que los sindicatos, independientemente del sistema económico y social de cada país, "puedan expresar con eficacia las opiniones e intereses de sus miembros". Y este sí posee un valor con alcance de universalidad, susceptible de ser elevado a la categoría de verdadero principio constitucional en el marco de la O.I.T. ¿Porqué no se renueva en tal sentido la Declaración de Filadelfia y el Convenio núm. 87, expresión jurídica de aquélla en materia de libertad sindical?

Estas son en líneas generales, las conclusiones derivadas del precedente estudio. Cuantas referencias hemos hecho a las Memorias del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo son, a nuestro juicio, necesarias, ya que constituyen un valioso testimonio para comprender las características y alcance de la crisis institucional de la O.I.T., "desde dentro" precisamente.

Muchos de los aspectos planteados requieren, sin duda, un estudio más amplio y profundo, y son, por tanto, susceptibles de desarrollarse en función de su interés intrínseco; tarea que no acometemos aquí, en atención al carácter de nuestro análisis, limitado a contemplar, específicamente, la problemática de la O.I.T. con relación a los puntos de importancia jurídica y política más acusada sobre el sindicalismo español, y sobre todo, los referentes al Informe sobre la situación sindical y laboral en España, de 1969, y los procedimientos de control internacional en materia de libertad sindical.

Como más adelante veremos, la importancia objetiva de dicho Informe es, a nuestro juicio, relativa. Por su carácter de documento elaborado por un Grupo de Estudio, implica el valor de una invocación de principios, de una exposición de los textos jurídicos de la O.I.T., de una relación interpretada de hechos y situaciones históricas y de unas sugerencias para la estructuración y desarrollo del Sindicalismo español de nuestro tiempo (41).

Nada cambia este planteamiento la circunstancia de que determinados medios informativos y de opinión españoles, desconociendo las contradicciones en que se mueve la realidad de la O.I.T., hayan enfatizado un poco sobre algunos aspectos tratados en el informe, sustrayéndoles incluso a veces de su propio contexto.

La vocación de universalidad subyacente en los principios de la O.I.T. no tiene un reflejo positivo y unánime en su normativa jurídica, como tampoco en las interpretaciones de distinto tipo dadas sobre la misma. Interpretaciones acusadamente contradictorias, como ya hemos visto, al tratar acerca de los principios constitucionales, entre ellos el de la universalidad.

Es necesario tener todo esto muy en cuenta cada vez que nos encontremos frente a una invocación de esos principios constitucionales cuando se pretende analizar y juzgar tanto un sistema como una situación sindical de determinado país. Veamos ahora la normativa jurídica contenida en los Convenios n.ºs. 87 y 98, sobre libertad sindical.

(41) Ver Bayed Serrat, Ramón: "Diccionario Laboral", págs. 330/37 y 378/85. Ed. Reus. Madrid, 1969.

Los Convenios núms. 87 y 98 sobre la libertad sindical.

Indudablemente, uno de los temas a los que la O.I.T. ha venido dedicando atención preferente es, por su interés, el relativo a la libertad sindical, pues, como señala Vogel-Pelsky, la Constitución de la O.I.T. está, al menos en su intención, estrechamente ligada a la misma. (42)

Las normas internacionales del trabajo tienen su expresión en el Código Internacional del Trabajo, producto de la acción normativa y legislativa de la O.I.T., y que tiene ya más de medio siglo de existencia. Con relación al tema que nos ocupa, existen en el Código Internacional del Trabajo no menos de ocho instrumentos, cuyos títulos responden con bastante claridad a las materias de que tratan. Estos instrumentos son los Convenios: sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921, núm. 11; sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947, núm. 84; sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, núm. 87; sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, núm. 98. Y las Recomendaciones: sobre los contratos colectivos, 1951, núm. 91; sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951, núm. 92; sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952, núm. 94; y sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960, núm. 113. (42 bis)

Como ya hemos visto, el principio sobre libertad sindical está contenido en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, reafirmando ésta y precisándolo al especificar que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante" y que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad,

(42) Ob. cit., pág. 189.

(42 bis) Morellet, J : "Un type original de traités: les conventions internationales du travail", en Rev. critique de Droit international, 1938, págs. 10 a 31.

de seguridad económica y en igualdad de oportunidades".

En consecuencia, el respeto del principio de la libertad sindical, dice Gros Espiell, tal como resulta en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, es una obligación impuesta constitucionalmente a los Estados Miembros (43), pero no debemos perder de vista que su formulación, en el texto de la Declaración de Filadelfia, al ser restrictiva, concretada, especificada, en relación al enunciado de la Constitución de 1919, determina en la práctica las dificultades de interpretación que ya conocemos.

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico sindical en general, los conceptos libertad de expresión y libertad de asociación tienen distinto alcance. En efecto, en tanto que la primera resulta sindicalmente esencial, puesto que sin libertad de expresión se priva al sindicalismo de uno de sus elementos dinámicos fundamentales como ya hemos visto anteriormente, al definir el concepto de libertad sindical, la libertad de asociación puede tropezar con el hecho de que allí donde existan ya organizaciones sindicales - sistemas unitarios sobre todo - tal libertad de asociación para la constitución de nuevas organizaciones resulte repudiada por los sistemas nacionales. Mientras que la libertad de expresión es sustancial al ejercicio de un derecho humano fundamental - la regulación del individuo en el marco de una comunidad -, el derecho a fundar nuevas organizaciones sindicales, allí donde ya existen - exaltación implícita del pluralismo asociativo - no lo es; salvo que en las ya existentes no se dé tal libertad de expresión, a cuyo efecto habría que buscar las soluciones adecuadas y, en su caso, promover y explicitar las oportunas quejas.

La O.I.T. ha elaborado y ha aprobado, primordialmente, dos Convenios: el núm. 87 y núm. 98, relativos a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, y a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva,

(43) Gros Espiell: *Loc. cit.*, pág. 17.

respectivamente (44).
Evidentemente, dichos Convenios constituyen un desarrollo normativo del principio constitucional de la libertad sindical y, más exactamente, son frutos directos de la Declaración de Filadelfia, como atinadamente observa Joblin (45). No de la Constitución de 1919, sino del texto declarativo de 1944. Tales Convenios, por tanto, son la expresión jurídico-normativa de la Declaración de Filadelfia, del Anexo de la Constitución.

Es preciso tener en cuenta, no obstante, que los Convenios internacionales del trabajo no obligan estrictamente más que a los Estados Miembros que los han ratificado. Aunque, por supuesto, los Estados Miembros son libres de ratificar o no un Convenio, asumen la obligación, si no lo ratifican, de informar periódicamente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las "dificultades que retrasan o impiden la ratificación del Convenio". (Art. 19, 5, e, de la Constitución)

Por su precisión, transcribimos aquí la exposición que el Profesor Alonso Olea hace de la ratificación respecto de nuestro país: "En España, en general - dice - la ratificación de los convenios es potestad del Jefe del Estado, oídas las Cortes en pleno o en comisión cuando afecten a materia competencia de éstas, salvo que el convenio afecte "a la plena soberanía o a la integridad del territorio español", en cuyo caso el Jefe del Estado ha de estar autorizado precisamente por una ley aprobada por el pleno de las propias Cortes (LOE, art.9º,a), y ley Constitutiva de las Cortes, art. 14); como resulta absurdo pensar que *ratione materiae* un convenio de la O.I.T. esté en el último supuesto, y como por otro lado el pleno de las Cortes tiene restringida su competencia a

44) Véase textos en Anexo

45) Joblin, Joseph; *Loc. cit.* pág. 251. (Rev. Int. del Trabajo, septiembre 1971).

"las bases del Derecho... social" (Ley Constitutiva, art. 9º, 1), por práctica o costumbre legislativa, apoyada en el artículo 51, 2, del Reglamento de las Cortes (Ley 26 diciembre 1957), los convenios de la O.I.T. se "aprueban y ratifican" por el Jefe del Estado, sída la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, publicándose seguidamente en el B.O. del Estado. Por otro lado, la LRJE atribuye al Consejo de Ministros la competencia para "autorizar la negociación y firma de tratados e acuerdos y convenios internacionales y la adhesión a los existentes" (art. 10, 5), por lo que, y de nuevo aunque el precepto no sea excesivamente claro, por práctica o costumbre es un acuerdo del Consejo de Ministros el que decreta la remisión del convenio a las Cortes para su audiencia. (46)

Naturalmente, con respecto a los Estados Miembros que no han ratificado los Convenios 87 y 98 (47), no puede pretenderse que, por la vía de la invocación del respeto a los principios constitucionales, se quiera imponer el cumplimiento de normas de Convenios no ratificados, cuyo contenido, como advierte Gros Espiell va más allá de la reafirmación y de la genérica definición del principio constitucional. (48)

Gros Espiell, en su sustancioso estudio tantas veces citado, señala que una cosa - legítima, necesaria y correcta - es exigir la observancia del principio de libertad sindical, que encuentra su fuente expresa en el Preámbulo de la Constitución y en la Declaración de Filadelfia y otra, en cambio, muy distinta, es pretender que todas las soluciones particulares y específicas de los

(46) Alonso Olea, Manuel: "Derecho del Trabajo", págs. 288-290, Ed. Universidad de Madrid, 1971.

(47) Al 1º de marzo de 1972, el Convenio núm. 87 ha sido ratificado por 78 Estados y el Convenio núm. 98 por 91 Estados, de entre los 122 que componen la O.I.T.. En abril de 1972 los dos últimos Estados ingresados fueron Qatar y los Emiratos Arabes Unidos. Fuente informativa: Oficina de la OIT.

(48) Gros Espiell: Lec. cit., págs. 17-18.

dos convenios constituyen principios que pueden llegar a ser fuentes de derecho. (49) Y aunque Gros Espiell señala después que tal actitud es evidentemente errónea desde un punto de vista jurídico, advirtiéndole que la confusión entre estas dos cuestiones diferentes constituyen una política peligrosa que deben evitarse cuidadosamente, esa distinción, tal como está formulada, podría ser válida, a nuestro modo de ver, si se tratara únicamente de la Constitución, donde el principio de libertad sindical está genéricamente anunciado; pero no así en lo que respecta a la Declaración de Filadelfia, pues ésta lo matiza, restringe y concreta a principio de libertad de asociación sindical.

Sin embargo, el concepto de libertad sindical contenido como principio en la Declaración de Filadelfia es el mismo que el del Convenio núm. 87. En realidad, y en esto disiento de Gros Espiell, el contenido de dicho Convenio no "va más allá de la genérica definición del principio constitucional" de la Declaración de Filadelfia, sino que se sitúa en el propio marco y definición de ésta.

No cabe duda de que todo Estado Miembro de la O.I.T. acepta "de iure" la Constitución y la Declaración de Filadelfia y, naturalmente, sus principios. Principios que sí, en general, resultan necesariamente enunciados con cierta imprecisión, genéricamente, en cuanto atañe a su aplicación concreta, el principio de libertad de asociación sindical es, por el contrario, lo suficientemente preciso para informar el contenido del Convenio núm. 87, sin necesidad de concretarlo más, como ocurre con otros Convenios - el núm. 98, por ejemplo - que desarrollan principios constitucionales. En este sentido, la Declaración de Filadelfia no es aceptable de hecho, y por igual, por todos los Estados Miembros, en cuanto a libertad de asociación sindical, ya que, como hemos

(49) Gros Espiell: *Loc. cit.*, págs. 17-18, nota (23). Véase también, del mismo autor, "El concepto de libertad sindical en la Constitución de la OIT", Conferencia en la Casa Sindical, Madrid 21 octubre 1972.

visto, se basa en un sistema concreto de organización sindical, como es el pluralismo; lo que está en abierta pugna con el principio de la universalidad, anteriormente estudiado.

Elle comprta, evidentemente, la necesidad de tener en cuenta ese principio de la universalidad de la O.I.T., acerca del cual Vogel Polsky se pronuncia en el sentido de considerable superior al de la libertad sindical (50), aunque creemos que, desde luego, la autora se refiere al contenido en la Declaración de Filadelfia. Esto trae como consecuencia la necesidad, también, de tener muy en cuenta la existencia de sistemas distintos de organización sindical,

En realidad muchos de los sistemas sindicales existentes en el mundo, dentro de cada Estado Miembro, no responden al principio de libertad sindical enunciado en la Declaración de Filadelfia ni, consiguientemente, al contenido del Convenio núm. 87. De esta forma, estimamos que dicha Declaración atenta al principio de la universalidad y de ahí, precisamente, la imposibilidad para algunos Estados Miembros de ratificar el Convenio núm. 87, ya que éste no regula la libertad sindical como derecho fundamental sino como una forma determinada de entenderlo. Esto explica la opinión de Hildebrand, representante de los Estados Unidos en el Consejo de Administración de la O.I.T., cuando refiriéndose a los actuales defectos de esta Organización, en carta fechada el 14 de noviembre de 1970 y dirigida a Gros Espiell, dice: "Consideramos que la O.I.T. se ha desviado de su principal objetivo, que ha asumido la función de una organización esencialmente política. Para poner de manifiesto este desvío, citaré los siguientes problemas: ... el desarrollo de una doble norma en la aplicación de Convenios, especialmente en lo que se refiere al Convenio núm. 87, relativo a la libertad de asociación, por razones puramente políticas". (Carta citada en Loc. cit., pág. 18, nota 25)

(50) Vogel Polsky: Ob. cit. pág. 190.

Los Estados Miembros que no han ratificado los Convenios núms. 87 y 98 están obligados, no obstante, a respetar el principio constitucional de la libertad sindical y las consecuencias que de mismo se derivan. En este sentido, la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada en la 54ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (51) ~~es~~ ~~terminante~~, pues insta a todos los Estados Miembros que no han ratificado los citados Convenios a que "garanticen la observancia de los principios consagrados en dichos Convenios" y que "en la hora de promulgar su legislación nacional, respeten los principios consagrados en ellos". Tales Estados, pues, aunque no están obligados por dichos Convenios en forma alguna, son invitados, sin embargo, a respetar los principios generales que los inspiran, en cuanto que se refieren al texto constitucional.

Pero, de otra parte, ya sabemos que los Estados Miembros sólo están obligados por los Convenios que ratifican; ratificación que, aunque deseable, no es jurídicamente obligatoria. La cuestión, así planteada, no ofrecería dudas si se tratara, tanto en el núm. 87 como en el, núm. 98, de Convenios no directamente derivados de los textos constitucionales. Pero al ser Convenios de origen inmediatamente constitucional, los Estados Miembros que no los han ratificado, si bien no están jurídicamente obligados por aquéllos sí lo están constitucionalmente. He aquí el problema, y que, en cuanto a libertad de asociación sindical se refiere - Convenio núm. 87 -, no puede ser resuelto hasta que, tal como indicábamos anteriormente, sea modificada la Declaración de Filadelfia en el sentido apuntado, al no contener un principio de validez universal y aceptable por todos los Estados Miembros, particularmente por todos los sistemas sindicales existentes hoy en el mundo. Cuestión, esta, acerca de la cual estimamos innecesario insistir más. Esta es, a nuestro juicio, la postura realista que cabría adoptar

(51) Actas 54ª Conferencia, págs. 762-765, Ginebra 1970.

al respecto. Postura que, en cuanto afecta al fondo mismo del problema, consideramos mucho más sincera que la puesta de relieve en la 54ª reunión de la Conferencia, cuando, al discutirse en la Comisión de Resoluciones los proyectos relativos a la cuestión de la libertad sindical en España, prácticamente todos los delegados gubernamentales, así como los delegados empleadores, afirmaron que el criterio, un tanto oportunisto, de que el día que se incorporen a la Constitución de la O.I.T. algunas de las soluciones concretas de los Convenios núms. 87 y 98 y estas emi- das entren en vigor, la cuestión será distinta. (51 bis)

A nuestro modo de ver, sin embargo, debería hacerse todo lo contrario: suprimir de la Declaración de Filadelfia el enunciado actual del principio sobre la libertad sindical, que dió origen a la solución concreta del Convenio núm. 87, puesto que, como sabemos, la Declaración de Filadelfia fué ante todo un instrumen- to político elaborado por E.J. Phelan y Wilfred Jenks, con alcan- ce muy concreto para la situación sindical europea de la post- guerra y sus posibles consecuencias para el bloque político occi- dental capitalista.

En cierto sentido, parece abonar nuestra tesis lo que Gros Espioll dice al respecto: "Es sumamente peligroso que por vía interpretativa se deduzcan del Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia los caracteres particulares que deberían poseer las estructuras sindicales para ser compatibles con el pretendido "pensamiento" de la O.I.T. Por ejemplo, los puntos afirmados por el Grupo de Estudio encargado de estudiar la situación laboral y sindical en España en el párrafo 1.256 de su Inf. (transcrito por Jenks en Social Justice in the Law of Nations, The ILO impac after fifty years, Oxford, 1969, pág. 61), no pueden conside- se más que opiniones o criterios de conveniencia, expresados por los autores del referido Inf. sobre la situación de un Es- tado que no ha ratificado esas dos convenciones. Per lo demás,

(51 bis) En el mismo sentido se expresa la Resolución sobre li- bertad sindical, de 9-VII-1964.

ese Informe, no fué adoptado por el Consejo que se limitó a tomar nota del mismo y de la posterior declaración del Director General a su respecto (177 y 181 reuniones, noviembre 1969 y noviembre de 1970).

En cambio, los desarrollos basados en la interpretación concreta de las dos convenciones (por ejemplo, Informe de la Comisión constituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la O.I.T. para examinar las quejas relativas a la observancia por Grecia de los Convenios 89 y 97, doc. GB181-10-70), tienen una evidente trascendencia, porque los países que han ratificado los dos convenios no sólo están obligados, naturalmente, al cumplimiento de buena fe de los mismos, sino que aceptan implícitamente, en cierta forma, una determinada concepción del sindicalismo, sin que ello implique que todos los Estados que se encuentran con esa situación deban tener sistemas sindicales idiosincrásicos no fundados en regímenes económicos iguales". (52)

Pero en esta cuestión, los Convenios 87 y 98 no ofrecen problemas idénticos en cuanto a su contenido constitucional y, naturalmente, por lo que se refiere a su ratificación, según se desprende del siguiente análisis:

Fuentes constitucionales del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Derecho de sindicación: Está contenido, como principio fundamental, en el punto I, b), de la Declaración de Filadelfia (1944), y enunciado como "libertad de asociación"

Derecho de negociación colectiva: El punto III de la Declaración de Filadelfia establece en su apartado e) "el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva" por todas las naciones del mundo, cuyo fomento constituye una de las obligaciones solemnes de la O.I.T.

(52) Gros Espieles: Lec. cit., nota (28), págs. 20-21.

Tres expresiones distintas sobre el derecho de
sindicación.-

- En su Preámbulo, la Constitución de la O.I.T. se refiere, sin más, a la "libertad sindical" como principio.

- La Declaración de Filadelfia, que figura como Anexo de la Constitución, habla de "libertad de asociación".

- El Convenio núm. 87 (1948) invoca "la mención del principio de la libertad de asociación sindical", que dice estar enunciado en el Preámbulo de la Constitución. Pero lo cierto es que no se halla contenido en tales términos sí, en cambio, en la Declaración de Filadelfia. En la parte I del Convenio núm. 87, bajo el epígrafe "libertad sindical", el artículo 2 establece: " Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

La libertad sindical en la Constitución de la OIT.

El principio de "libertad sindical" enunciado en la Constitución, es evidente que viene matigado por la Declaración de Filadelfia bajo un sentido pluralista de la sindicación y que concreta el Convenio núm. 87, en el texto de su artículo 2, ya mencionado.

Sin embargo, según la Constitución, cabe interpretar la libertad sindical:

a) Como libertad en el ejercicio de los derechos sindicales; y

b) Como libertad a fundar asociaciones sindicales, que tanto trabajadores como empleadores estimen convenientes.

Pero tanto la Declaración de Filadelfia como el Convenio núm. 87, se inclinan por la acepción b).

El Convenio núm. 98.-

Este Convenio tiende a garantizar la libertad sindical contra los actos de la otra parte en el contrato de trabajo, esto es, del empleador o de la asociación de empleadores, y en el que se aboga además por la utilización de procedimientos de negociación voluntaria de convenios colectivos para el establecimiento de las condiciones de empleo.

Atendiendo a su parte dispositiva, dice el Conv

En cuanto a libertad sindical:

Artículo 1

"1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser Miembro de un sindicato;

b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes".

En cuanto a negociación colectiva:

Artículo 4

"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sean necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

Sentido de la libertad sindical en el Convenio núm. 98 y en el núm. 87.-

De los transcritos artículos 1 y 2 del Convenio se infiere que la acepción del término "libertad sindical", con relación a los objetivos que persigue, ha de entenderse referida al ejercicio de esa libertad, puesto que tiende a garantizar ésta contra los actos de la otra parte en el contrato de trabajo, este es, del empleador o de la organización de empleadores.

El derecho de sindicación se configura aquí bajo un sentido de "adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical" en relación con el empleo de los trabajadores; no en relación con la asociación sindical de los trabajadores, que regula el Convenio nº 87.

Que esto es así parece desprenderse del artículo 3 del Convenio nº 98, cuando se refiere "al derecho de sindicación definido en los artículos anteriores"; es decir, en los artículos 2 y 3 del Convenio.

Efectivamente, el concepto de libertad sindical no es aquí el mismo, en cuanto a los objetivos de protección de los trabajadores en relación con su empleo, que el del Convenio nº 87.

El Convenio nº 98 protege el derecho derivado de la afiliación sindical, máxime cuando la O.I.T. no ha elaborado ni aprobado hasta la fecha ningún Convenio que tenga por objeto garantizar o tutelar el derecho de los trabajadores a no afiliarse a ningún sindicato. Tal protección se contrae pues, estrictamente, a la defensa de los trabajadores contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, de un lado, y contra todo acto de injerencia por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, unas respecto de las otras, en segundo lugar.

El Convenio nº 87 establece el derecho de los trabajadores o empleadores a "constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones". En otro orden distinto, el Convenio nº 98 protege a los trabajadores afiliados a un sindicato contra toda discriminación que pueda perjudicarles por el hecho de tal afiliación.

Aunque desde ciertos puntos de vista políticos pueda afirmarse que ambos Convenios se complementan mutuamente, son en realidad, de acuerdo con su texto, dos instrumentos urídicos independientes, con contenido propio bien definido en cuanto a las materias que regulan.

Puesto que el principio de libertad sindical enunciado en la Declaración de Filadelfia y, sobre todo, las cláusulas del Convenio núm. 87 carecen de validez universal, al no ser aceptadas ni mucho menos aplicadas por la totalidad de los Estados Miembros de la O.I.T. (53), incluso aquellos que lo han ratificado, convendría promover, para resolver este problema de fonde, metajurídico, la revisión de la Declaración de Filadelfia y, posteriormente, la del Convenio núm. 87 en cuanto a la aceptación que debiera darse al concepto de libertad sindical, consagrando el principio de la libertad de ejercicio de los derechos sindicales, en lugar del derecho a fundar asociaciones sindicales en régimen de rivalidad e pluralismo asociativo. En este sentido, ofrece particular interés la tesis de David A. Mörse, contenida en su Memoria a la 47ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1963. (54)

Resulta ilustrativo al respecto, el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, dado en la 52ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1968, y del que transcribimos los siguientes párrafos: "Un miembro de la Comisión, el Sr. Gubinski, declaró que, de la misma forma que el año pasado, insistía en que no se asociaba a las observaciones de la Comisión en relación con la aplicación de los convenios sobre libertad sindical en los países socialistas (Albania, Bielorrusia, Cuba, Hungría, Polonia, Ucrania y U.R.S.S.), puesto que en su opinión había de tomarse en cuenta el régimen económico y social existente en estos países. Otro miembro de la Comisión, el Sr. Lutz, expresó su acuerdo con esta

(53) Bayod Serrat, Ramón: "La O.I.T. y el Informe sobre España", cap. I, sobre los principios constitucionales de la O.I.T., págs. 9 a 32, Ed. y Publicaciones Populares, Madrid 1970.

(54) Memoria del Director General, Informe I, págs. 11, 17-18, 19-20, 94, 188 y 189, Ginebra 1963.

declaración añadió que la manera apropiada de abordar estas cuestiones mostraría la importante función positiva de los sindicatos en numerosas campos de la vida social de los países socialistas, respaldada en sus legislaciones respectivas, y la compatibilidad de éstas con los principios del Convenio núm.87.

La Comisión, una vez más, desea recalcar al respecto, tal como le ha hecho desde 1962, su opinión de que, "de conformidad con sus atribuciones y sin dejar de tomar nota de las diversas condiciones políticas, económicas y sociales de los países, debía examinar desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin tener que apreciar el régimen de los distintos países, la medida en que los países que habían ratificado convenios daban efecto en su legislación y en su práctica nacionales a las obligaciones de los mismos". Al cumplir sus funciones en relación con el Convenio núm. 87, la Comisión ha aplicado los mismos criterios que en el caso de todos los demás convenios." (55)

(55) Informe III (Parte 5) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, págs. 86-87, Ginebra 1968.

Tema obligado a estudiar ahora es el que se refiere al control de la O.I.T. respecto de la aplicación de su normativa jurídica, lo que nos lleva, ya de entrada, a contemplar primero la doctrina del control internacional, su relación con el poder del Estado y los procedimientos de dicho control instituidos por la O.I.T. y su alcance práctico.

La idea del control internacional hace referencia a un viejo problema cual es la naturaleza misma del Derecho Internacional, como derecho supranacional y su contraposición a la soberanía nacional, como dogma genuino a la existencia misma del Estado. De otra parte debemos acusar el fenómeno de la proliferación de las Organizaciones Internacionales y al propio tiempo observar cómo las mismas carecerían de sentido si no se basaran en el poder soberano de los Estados Miembros que las constituyen.

Durante mucho tiempo la Jurisprudencia internacional ha permanecido fiel al principio de soberanía con una orientación netamente subjetivista. Así, la Corte Permanente de Justicia Internacional estableció una presunción en favor de la soberanía, salvo prueba contractual expresa.

En relación con el aspecto jurídico positivo que aquí nos interesa, hemos de señalar que en 1945 la Organización de las Naciones Unidas sería fundada "sobre el principio de igualdad soberana de todos sus Miembros", según dice el apartado 1 del artículo 2 de la Carta de la O.N.U.. Este texto encontrará su válida expresión, vigente en la actualidad, en el párrafo 7 del mismo artículo que reconoce la competencia internacional.

Los mayores ataques dirigidos al principio de soberanía proceden de la concepción soviética del Derecho Internacional. La burguesía, afirman los juristas rusos, ha utilizado durante el siglo XIX

la soberanía, para establecer su dominación. Entre ellos destacan Stucka, Wichinsky y Pashukanis. (1) Al menos, ésta es la interpretación que se ha dado al párrafo 7 del artículo 2 de la Carta que prohíbe toda intervención en los asuntos de la competencia de un Estado. Sin embargo, esto no ha impedido que la Unión Soviética dicte su voluntad a ciertos vecinos, como por ejemplo Checoslovaquia, en 1968, que dió al traste con el régimen de Dubcek, y que posteriormente sería justificada por la teoría de la soberanía limitada en el campo socialista, cuyo portavoz más caracterizado ha sido Leonidas Brezhnev, Secretario General del P.C.U.S..

Sin embargo, está muy presente en el ánimo de los juristas actuales el principio de que la soberanía, tanto interna como externa, de los Estados, no puede ser limitada en beneficio de otro Estado, no obstante admitirse ciertas limitaciones impuestas por: a) la Organización Internacional; b) la noción de interés general; c) los Convenios que los Estados firman; y d) para impedir el abuso de derecho.

En la situación actual del Derecho Internacional, ha de admitirse:

- 1) El principio de soberanía es una realidad vigente en las normas positivas de organización internacional y en la jurisprudencia emanada de los órganos jurisdiccionales internacionales;
- 2) Que las organizaciones internacionales, y la propia estructura conferida a la Comunidad Internacional, nacen precisamente de la voluntad soberana de los miembros que la componen;
- 3) Que toda limitación a la soberanía nacional ha de nacer de una norma jurídica; y
- 4) Que mientras el ordenamiento jurídico internacional no cambie de sentido, el respeto a dicha soberanía constituye la base de las relaciones internacionales.

(1) Kelsen, Hans: "Teoría Comunista del Derecho y del Estado", págs. 209 a 266, Ed. EMECE, Buenos Aires 1957, Traducción española de Alfredo J. Weiss.

Pero es evidente que no puede hablarse de control, internacional, sino que lo adecuado es referirse a las formas positivas de control de la aplicación del derecho internacional, hoy por hoy sustentado en el principio y en la realidad de la soberanía nacional, base de la Organización y Administración internacional.

En opinión de Valticos, "la O.I.T. ha establecido unos sistemas de control de los más avanzados en el plan internacional". Este sistema tiene su apeyo en el texto inicial de la Constitución de la O.I.T. de 1919, pero ha sido progresivamente completado y diversificado. A juicio de dicho tratadista, que ocupa en la O.I.T. el cargo de Jefe del Departamento de Normas Internacionales, pueden distinguirse los procedimientos siguientes:

- a) control regular de la aplicación de Convenios y Recomendaciones;
- b) control general fundado en la presentación de Reclamaciones y quejas; y
- c) procedimientos especiales entre los que, curiosamente, se incluyen los informes de los Grupos de Estudio.

De acuerdo con dicha sistemática vamos a examinar la naturaleza y alcance de tales procedimientos. (1 bis)

Control regular de las normas internacionales de trabajo.

La base de todo control internacional radica en la reunión de informaciones sobre las medidas tomadas por los Gobiernos en ejecución de sus obligaciones; la Constitución de la O.I.T. ha establecido desde su origen la obligación de los Gobiernos de presentar informes sobre la aplicación de las normas jurídicas internacionales. Así, en virtud del artículo 22 de la Constitución cada uno de los Estados Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una Memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución Convenios a los

(1 bis) Merle, M: "Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats Membres", Annuaire français de droit international, 1959.

nera que indica el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicita. Es de señalar que los formularios contienen igualmente cuestiones relativas a la obligación de los Gobiernos, de trasladar copia de sus informes a las Organizaciones representativas de Empleadores y de Trabajadores.

Por otra parte como ya hemos reiterado, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución (apartado e) del núm. 5), si no se ratificare el instrumento internacional, "no recaerá ninguna otra obligación, exceptuando la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que exige el Consejo de Administración". (1 tris.)

La remisión de informes por los Gobiernos no constituye en sí misma un mecanismo de control, puesto que solamente a partir del momento en que los informes son efectivamente examinados, es cuando se puede hablar verdaderamente de control.

Algunos años después de la entrada en vigor de este sistema, el examen de los informes fué confiado a dos Organos especiales que se reúnen anualmente: la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

1. Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones. Composición y funciones.-

Desde los comienzos de su creación se señaló que los componentes de este Comité deberían ser personalidades de una competencia técnica reconocida y gozar de una completa independencia, hasta el punto de que de ninguna manera deberían ser considerados como representantes de los Gobiernos. Esta independencia se hace notar por el hecho de que son designados

(1 tris.) Valticós, N: "Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales de travail" págs. 315-405, Ley de, 1969.

per el Consejo de Administración a propuesta del Director General de la Oficina y no de los Gobiernos de los países de donde previenen.

Es necesario precisar que el Comité de Expertes no es ni una Comisión de la Conferencia ni un tribunal, y aunque la conformidad de la Legislación y prácticas nacionales con las disposiciones de los Convenios de la O.I.T., no puede afirmarse que posea un carácter jurisdiccional. Hay que señalar además, que el Comité no puede entrar en la interpretación de los instrumentos internacionales cuya aplicación examina, puesto que el artículo 37 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, claramente prevé que todas las cuestiones o dificultades relativas a dicha Constitución y de los Convenios ulteriormente concluidos, serán sometidos a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.

2. Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.-

Desde 1926, la Conferencia Internacional del Trabajo ha designado para cada reunión, una Comisión especial tripartita que, tomando como base el informe de la Comisión de Expertes, invita a los Gobiernos interesados, a manifestar explicaciones sobre las divergencias en la aplicación de los instrumentos y sobre las medidas que tienen el propósito de tomar, a fin de eliminarlas. La Comisión resume sus debates y las conclusiones a las que se puede llegar, en un informe que transmite a la Conferencia, y que se discute en sesión plenaria. Es de señalar el hecho, de que el incremento constante del número de cuestiones sometidas, tanto a la Comisión de la Conferencia, como a la Comisión de Expertes, ha obligado a adoptar un método selectivo que permita concentrar la atención sobre los casos más importantes. Finalmente, otra que

que no puede olvidarse, es que normalmente la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, no llega a discutir más que un porcentaje muy limitado de las cuestiones presentadas. Ello sin embargo, hay que señalar que el papel de este Organó de Control es verdaderamente importante, por cuanto sirve para establecer un diálogo permanente con los Gobiernos, referido a la actividad normativa de la OIT y precisamente a Convenios aceptados y ratificados, es decir a verdaderas obligaciones constitucionales y contractuales.

Procedimientos de reclamaciones y quejas.

Los artículos 24 y 25 de Constitución de la OIT prevén un procedimiento encaminado a la resolución de reclamaciones respecto a la aplicación de un Convenio. Así, el primero de dichos preceptos establece que toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo, por una organización profesional de empleadores o de trabajadores, en la que se alegue que cualquiera de los miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho miembro sea parte, podrá ser comunicado por el Consejo de Administración al Gobierno, contra el cual, se presente la reclamación, y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia las declaraciones que considere convenientes. La reclamación, es examinada en primer lugar por un Comité de tres miembros del Consejo de Administración y, éste último es el que invita al Gobierno encausado a realizar las declaraciones antes mencionadas. Respecto a estas reclamaciones, el Consejo de Administración ha establecido el principio según el cual, el hecho de que la Organización reclamante desista de su reclamación, no entraña el retiro auténtico del asunto del cual está conociendo el Consejo de Administración.

Además del procedimiento de reclamación, la OIT tiene previsto en los artículos del 26 al 34 de su Constitución, el de queja, q

es el más contencioso y formal de los de control. Se prevé en los preceptos antes mencionados, que cualquier miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo, una queja contra otro miembro que a su parecer no haya adoptado medidas satisfactorias para el cumplimiento de un Convenio que ambas hayan ratificado (art. 26, núm. 1). Además, el Consejo podrá seguir de oficio la tramitación de una queja presentada por un Delegado de la Conferencia (art. 26, núm. 4). (1 cuatr.)

Cuando la queja es presentada, el Consejo de Administración puede ponerse en relación con el Gobierno demandado (art. 26, núm. 3 y art. 24), o someter la cuestión a una Comisión de Encuesta, con el fin de que proceda a un examen detenido de la cuestión (art. 26, 3). Esta Comisión presenta un informe sobre los hechos constatados (art. 28), así como recomendaciones respecto a las medidas a tomar para dar satisfacción al Gobierno querellante. Los Gobiernos interesados disponen de un plazo de tres meses para aceptar o no las recomendaciones de la Comisión, y caso negativo, si desea someter la diferencia al Tribunal Internacional de Justicia (art. 29). La decisión será inapelable (art. 30) pero el Alto Tribunal podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta (art. 32). Si un miembro no se conforma dentro de un plazo previsto con tales recomendaciones o no somete la cuestión a la Corte Internacional, el Consejo de Administración puede recomendar a la Conferencia que adopte las medidas oportunas para asegurar la ejecución de aquellas recomendaciones (art. 33). Este precepto es bastante impreciso, y otorga poderes discrecionales muy amplios al Consejo de Administración, ya que en la frase "medidas convenientes" se puede incluir un abanico muy grande de acciones, y se tratará de saber en qué grado las mismas serían aceptables o aceptadas por un Gobierno, y en qué medida y con base en ella no recurriese el Estado al

(1 cuatr.) Valticós, N: "Problèmes de contrôle international", págs. 315-24, Ob.cit., Recueil des Cours, 1968, I.

Tribunal Internacional de Justicia posteriormente, y al amparo del artículo 37. Como un caso semejante nunca se ha producido les interrogantes permanecen en todo su vigor.

El procedimiento examinado, no ha sido prácticamente utilizado, hasta que en 1961, fué presentada una queja por el Gobierno de Ghana respecto a la aplicación por Portugal del Convenio núm. 105 sobre abolición del trabajo forzoso en sus territorios africanos. Meses más tarde otra queja fué depositada por Portugal, relativa a la aplicación por Liberia, del Convenio núm. 99 sobre el trabajo forzoso.

El procedimiento establecido fué análogo en los dos casos. El Consejo de Administración instauró Comités de Encuestas, de tres miembros nombrados a propuesta del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Se trataba de personalidades eminentes a título personal, que en tales Comisiones señalaron siempre su independencia y el carácter judicial de sus funciones, y sus miembros fueron requeridos a hacer una declaración solemne en los mismos términos que los del Tribunal Internacional de Justicia.

Las Comisiones comenzaron por solicitar del Gobierno demandante indicaciones detalladas y elementos de prueba en apoyo de su queja, y al mismo tiempo, dieron también posibilidades de proporcionar informaciones de hecho a los países vecinos de los demandados e, aquellos otros con los cuales estos sostenían relaciones económicas importantes. La misma posibilidad fué conferida un cierto número de Organizaciones Internacionales de Empleadores y Trabajadores y a otras Organizaciones no gubernamentales actuantes en el terreno jurídico o humanitario. Una vez examinada esta documentación, las Comisiones procedieron a la audiencia formal de las partes por medio de testimonios rendidos en Ginebra, dando lugar a la apertura del procedimiento contradictorio.

En un caso, la Comisión de Encuesta estimó que debió desplazarse a los territorios objeto de litigio para formarse una impresión directa de la situación. Finalmente, adoptaron unas recomendaciones respecto a ciertas medidas encaminadas a eliminar las divergencias, dirigiéndose a los Gobiernos encausados. Las recomendaciones fueron aceptadas por las dos partes, que tomaron diversas disposiciones legislativas y administrativas para aplicarlas.

El procedimiento formal de queja, ha sido invocado en 1968 por los Delegados trabajadores en la Conferencia respecto a la aplicación por Grecia de los Convenios de Libertad Sindical, y en la actualidad está en trámite ante el Consejo de Administración el curso dado a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Cabe preguntarse sobre la naturaleza jurídica exacta del procedimiento de queja, pues si bien no puede ser plenamente asimilado a los procesos judiciales, el mandato conferido a las Comisiones, otorga a sus trabajos un evidente carácter jurisdiccional, por cuanto no sólo están encargados de establecer los hechos, sino que han de apreciar el grado de adecuación contra la situación litigiosa y la norma internacional considerada aplicable.

Procedimiento de protección de la Libertad Sindical.

Teniendo en cuenta la particular importancia que presenta para la OIT la Libertad Sindical, fué establecido en la forma que posteriormente veremos, un procedimiento especial de acuerdo con las Naciones Unidas, en 1950. El rasgo más importante de este sistema, es que se pretende resulte aplicable a todos los Estados, aunque no hayan ratificado los Convenios sobre la Libertad Sindical; a este respecto, el mecanismo de control se

fundaría en las presuntas obligaciones que vinculan a los Estados en calidad de Miembros de la Organización, partiendo del hecho de que la Constitución de la OIT, completada por la Declaración de Filadelfia de 1944, consagra el principio de Libertad Sindical, entendido posteriormente conforme a los Convenios 87 y 98. No obstante se ha señalado que los objetivos de la Organización no pueden ser impuestos a los Estados que no han ratificado un Convenio, pero que es posible promover su realización por otros medios, especialmente por sistemas de Encuestas y de Conciliación.

El mecanismo de control de la libertad sindical, funciona a través de dos Organos; el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, (2) y al Comité de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical. Estos Organos están encargados de examinar las quejas presentadas por Organizaciones de trabajadores, de empleadores o de Gobiernos.

Describiremos muy brevemente, en principio, cada uno de estos Organos:

1. La Comisión de Investigación y Conciliación.

En el año 1950, y con objeto de examinar las quejas referentes a la violación de la Libertad Sindical, fué constituida como veremos, la Comisión de Investigación y de Conciliación, creada como consecuencia de un Acuerdo con el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas y los Servicios de la OIT.

La Comisión está compuesta de personalidades designadas por el Consejo de Administración, elegidas en razón de su compe-

(2) Ven Petebsky, G: "La protección de los derechos sindicales" en Rev. Internacional del Trabajo, págs. 81 a 83, Enero de 1972. Véase también, Valticós, N: Ob. cit., págs. 358-379.

tencia particular y llamadas a ejercer sus funciones en la más completa independencia.

El cometido de la Comisión es examinar las quejas propuestas por los Gobiernos, o las Organizaciones de Empleadores o de Trabajadores que aleguen violación o dificultades en el ejercicio de los derechos sindicales. En cuanto a su carácter, es necesario hacer constar que no se les atribuyen rasgos jurisdiccionales y que su papel esencial es realizar una investigación sobre la situación que se somete a su examen, pero puede también examinar, de acuerdo con el Gobierno interesado, cuestiones que le sean sometidas a fin de resolver las dificultades por vías de acuerdo. Posiblemente la característica más importante de este tipo de procedimiento es que en principio, ningún caso puede ser sometido al conocimiento de la Comisión, sino es con el consentimiento del Gobierno interesado. Durante los primeros años que siguieron al establecimiento de este procedimiento, los Gobiernos que fueron invitados por el Consejo de Administración a enviar sus problemas a la Comisión de Investigación y Conciliación, declinaron prestar su asentimiento; el Consejo de Administración ante tales respuestas acordó dar una amplia publicidad a los Informes del Comité de Libertad Sindical, relativos a tales asuntos, así como las respuestas de los Gobiernos interesados.

En las circunstancias antes examinadas, todo hacía prever que la Comisión a que nos referimos no se podría en funcionamiento, sin embargo en 1964 el Gobierno del Japón aceptó el envío a la misma de un importante asunto concerniente al sector público.

Para resolver este caso fueron nombrados, a propuesta del Director General de la Oficina, tres miembros que actuaron de manera análoga a las Comisiones de Encuesta establecidas

en el artículo 26 de la Constitución, llegándose a establecer una serie de recomendaciones en un detallado informe que fué concluído en julio de 1965. Cuando el Consejo de Administración tomó nota en Diciembre del mismo año, el representante del Gobierno japonés, como el de la Organización querellante y el Consejo Nacional de Sindicatos del Japón, hicieron saber que aceptaban el informe de la Comisión como una base para solucionar las cuestiones pendiente

Otro precedente histórico, lo constituye la queja de la Confederación General del Trabajo de Grecia contra el Gobierno helénico, que acordó oportunamente que el asunto sea sometido ante la Comisión. Un grupo de tres miembros comenzó a examinar la cuestión de la misma manera que en el caso japonés y de las Comisiones de Encuesta, pero en este caso la Organización reclamante informó en seguida de su deseo de retirar la queja. (3)

2. El Comité de Libertad Sindical.

El Comité de Libertad Sindical, como se verá, es designado por el Consejo de Administración en su seno, y comprende nueve miembros, tres de los cuales son gubernamentales, tres empleadores y tres trabajadores. Esta composición tripartita se explica por el hecho de que el mismo actúa, en principio, como un órgano encargado del examen preliminar de los asuntos que se le someten. Por otra parte, se estimó que una composición de tal naturaleza, permitía asegurar un equilibrio que concluyera en una opinión susceptible de ser amplia-

(3). Boletín Oficial OIT, Vol. XLIX, núm. 1, suplemento especial, enero 1966 y Vol. XLIX núm. 3, suplemento especial, julio 1966, donde figuran los respectivos informes.

mente aceptada. No se ha admitido completamente que el Comité de Libertad Sindical ejerza funciones casi judiciales, pero su actuación se ha procurado que se ejerza de forma que se garantice su imparcialidad. Como dato interesante hemos de consignar que la continuidad de la tarea de dicho Comité ha nacido primordialmente de que el mismo, durante sus 20 años de existencia, no ha tenido más que dos Presidentes, ya que dentro de los diez primeros años, fué Paul RAMADIER, y después, desde 1961, Roberto AGO, Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Roma, y dos veces Presidente del Consejo de Administración.

El Comité ha estudiado hasta el presente, una cifra aproximada de 680 casos que han servido para construir una forma de pretendida jurisprudencia en materia de Libertad Sindical. En las recomendaciones del Consejo de Administración, que a propuesta del Comité se han dirigido frecuentemente a diversos Gobiernos, se han proporcionado sugerencias que en muchos casos han sido tenidas en cuenta por aquéllos. Un carácter importante de señalar, es que en el procedimiento para la protección de la Libertad Sindical, cuando se trata de países que han ratificado los Convenios de Libertad Sindical, el Comité puede señalar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, los hechos constatados. (3 bis.)

La interpretación de la Libertad Sindical a que se atiene el Comité se basa en los siguientes instrumentos internacionales: el Convenio núm. 11 sobre el derecho de asociación en la agricultura de 1921, el Convenio núm. 87 sobre la Libertad Sindical y la protección de derecho de sindicación de 1948, el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva de 1949, la Recomen-

dación núm. 91 sobre contratos colectivos de 1951, la Recomendación núm. 92 sobre la conciliación y arbitraje voluntario de 1951, la Recomendación núm. 94 sobre la declaración en el ámbito de la empresa de 1952, y la Recomendación sobre consulta núm. 113 de 1960, igualmente podría mencionarse la Resolución de 1962 sobre independencia del movimiento sindical.

De estas normas internacionales, las más importantes son los Convenios núms. 87 y 98 antes referidos. El Convenio sobre la Libertad Sindical y la protección de derecho de sindicación de 1948 (núm. 87), ha sido ratificado por 77 países. España no ha ratificado este Convenio, y tampoco lo han hecho los siguientes países miembros: Afganistán, Australia, Brasil, Burundi, Camboya, Camerún Occidental, Camerún Oriental, Canadá, Ceylán, Colombia, Congo, Brassaville, Chile, China, El Salvador, España, Estados Unidos, Etiopía, India, Indonesia, Irak, Jordania, Kenia, Laos, Líbano, Libia, Malasia, Estados Malayos, Estados de Sabah, Estado de Sarawak, Malí, Malta, Marruecos, Isla Mauricio, Nepal, Nueva Zelanda, Portugal, Ruanda, Singapur, Somalia, República Sudafricana, Sudán, Suiza, Tailandia, Tanzania, Tanganica, Zanzibar, Turquía, Uganda, Venezuela, Viet-Nam, Yemen Meridional y Zambia, lo que significa que en total no han ratificado este Convenio. 55 Estados Miembros.

En cuanto al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 (núm. 98) ha sido ratificado por 90 países, y no lo han hecho los siguientes: Afganistán, Australia, Birmania, Bolivia, Burundi, Camboya, Camerún Occidental, Camerún Oriental, Canadá, Ceylán, Colombia, Congo Brassaville, Chile, El Salvador, España, Estados Unidos, India, Irán, Kuwait, Laos, Líbano, Repú-

blica Malagasy, Estados Malayes, Estados de Sabah, Estados de Sarawak, Malawi, Malta, Mauritania, Méjico, Nepal, Nueva Zelanda, Países Bajos, Ruanda, Somalia, República Sudafricana, Suiza, Thailandia, Tanganica, Zanzibar, Toge, Yemen y Zambia. Es decir, 42 miembros tampoco han ratificado.

De los datos anteriormente expuestos, claramente se infiere cómo el principio de Libertad Sindical así entendido se respeta en Estados que no ratificaron los dos instrumentos antes mencionados, mientras que se viola flagrante y publicamente en países que sí formularon tal ratificación. En otras palabras, que las ratificaciones no implican de por sí el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los Convenios que se suscriben, puesto que en todo caso está claro que en los países como los Estados Unidos, Canadá y Suiza, que no realizaron las ratificaciones, aplican los principios de Libertad Sindical conforme a los Convenios citados, mientras que en los países comunistas, todos ellos sí realizaron tales ratificaciones y continuamente se violan aquellos principios, al menos en la forma en que se han aceptado por el Comité de Libertad Sindical. (3 tris).

Ello obliga a hacer una distinción necesaria para el futuro de la OIT, cual es que, una cosa es el principio genérico de la Libertad Sindical, y otra muy distinta, la idea específica que conforme a una particular filosofía, desarrollan los Convenios 87 y 98 de la OIT, como ya vimos anteriormente, al estudiar el texto de la Declaración de Filadelfia y de dichos Convenios.

(3 tris.) Petebsky, G. ven: "Normas internacionales, libertad sindical y derecho colectivo del trabajo", en Tratado del Derecho del Trabajo, Vol.V, Buenos Aires 1966.

1. Creación del Comité y evolución histórica.

A. El paso previo de la Comisión de Investigación y Conciliación.

La creación del Comité de Libertad Sindical no puede entenderse de manera independiente a la constitución de la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical, a la que ya nos hemos referido también, y que fué creada con anterioridad al mismo. (1)

La aparición de estos dos sistemas de control de Libertad Sindical hay que remontarla a la 31 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que tuvo lugar en San Francisco en Junio-Julio de 1948. En dicha Reunión se adoptó una Resolución por la cual se invitaba al Consejo de Administración a entablar consultas con los organos competentes de las Naciones Unidas con miras a examinar las mejoras que pudieran introducirse en los Organismos Internacionales existentes, para asegurar la salvaguardia de la Libertad Sindical.

A esta Reunión de la Conferencia se había sometido un informe del Consejo de Administración sobre una Resolución concerniente a un organismo de salvaguardia de Libertad Sindical que fué adoptado por la Conferencia en su 30 Reunión de 1947.

Por otra parte en su 112 Reunión de Junio de 1950 (Ginebra), el Consejo de Administración aprobó un informe en el cual se establecía de manera concreta la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical.

(1) Vogel-Polsky, Eliane: "Du Tripartisme à l'Organisation Internationale du Travail", págs. 305 a 336, Ed. Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1966.

Sobre este particular, hay que tener en cuenta que el Consejo Económico Social de la ONU, en su Octava sesión (Nueva York Febrero-Marzo 1949), conoció la Resolución de la Conferencia antes aludida, y una Memoria preparada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Además había recibido varias Memorias de la Federación Sindical Mundial y de la American Federation Labour que reclamaba la intervención de órganos competentes de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo.

En la 109 Reunión del Consejo de Administración (Junio de 1949) se recibió una Resolución adoptada por la Cuarta Conferencia de Estados de América miembros de la OIT, donde se les recomendaba proseguir activamente un examen concerniente al establecimiento de un organismo eficaz capaz de examinar con autoridad e imparcialidad los casos relativos a los atentados a la Libertad Sindical.

La argumentación se hizo valer en el Informe que se presentó a la 112 Reunión del Consejo de Administración se basaba en que las disposiciones de la OIT (art. 24 a 34), se referían a quejas que no se aplican más que a los Estados que hayan ratificado los Convenios, y parecía a los Miembros del Consejo de Administración, que la mejor manera de asegurar un control internacional de la Libertad Sindical, sería la creación de un mecanismo adicional gracias al cual las investigaciones podrían ser llevadas con autoridad e imparcialidad sobre las questiones de hecho suscitadas por las quejas relativas a la violación de los derechos sindicales, sea transmitidas directamente a la OIT sea reenviadas a su examen por el Consejo Económico y Social.

Posteriormente el Consejo Económico y Social invitó a la Orga-

nización Internacional del Trabajo a proseguir el establecimiento de ésta como en su propio nombre y en nombre de las Naciones Unidas, lo que dió lugar a que el Consejo de Administración decidiese establecer la Comisión de Encuesta en enero de 1950, y el Consejo Económico y Social aprobase a su vez esta decisión aceptando los servicios de la Comisión en Febrero de 1950.

En la III Reunión del Consejo de Administración (marzo de 1950) se expresó el acuerdo del mismo con las sugerencias presentadas por el Consejo Económico y Social, y finalmente, en la 112 Reunión se estableció la composición de la Comisión de Investigación y Conciliación, determinándose también su mandato y procedimiento. (1 bis)

La Comisión fué compuesta de nueve personalidades designadas por el Consejo de Administración en razón de su competencia particular y llamadas a ejercer sus funciones en la más completa independencia.

Las nueve personalidades designadas por primera vez por el Consejo de Administración fueron las siguientes: Sr. Carl. V. BRAMSNAES (Dinamarca), Sir Harold Reresford Butler, K.C.M.G., C.B. (Reino Unido), Mahmoud HASSAN PACHA (Egipto), Sr. J.N. MAJUMDAR (India), Sr. François de MENTHON (Francia), Sr. Frank J. MURRAY (Estados Unidos), Sr. Arsenio ROLDAN (Filipinas), Sr. Oscar SCHNAKE (Chile), Sr. Arthur TYNDALL (Nueva Zelanda).

Los miembros de la Comisión están autorizados a repartirse eventualmente para sus trabajos en grupos de tres a cinco miembros.

(1 bis) Valticós, N: Ob. cit. págs. 346-357.

Las altas personalidades que han sido designadas por el Consejo de Administración para hacer parte de la Comisión y que dan a ésta un prestigio indudable, son invitadas a ejercer sus funciones en un espíritu de perfecta objetividad e independencia total de opiniones políticas.

Mandato.

Corresponde al Consejo de Administración el enviar a la Comisión, para un examen imparcial, toda queja relativa a atentados pretendidamente cometidos en el ejercicio de los derechos sindicales que el Consejo de Administración o la Conferencia, actuando sobre la recomendación del Comité de Verificación de Poderes, juzgara bien enviar a esta Comisión para su examen. Es igualmente posible para todo Gobierno, al que se le presente una queja relativa a un atentado contra el ejercicio de los derechos sindicales (pretendidamente cometida), el enviar esta queja a la Comisión, a fin de que se realice la encuesta. Esta Comisión, es esencialmente un organismo de investigación pero estará autorizado a examinar de acuerdo con el Gobierno interesado, las sugerencias que sean sometidas a su investigación a fin de regular las dificultades por la vía de acuerdo.

Funcionamiento.

a) Recepción de las quejas y examen preliminar.

Las únicas quejas recibibles, a excepción de las que son oficialmente transmitidas a la Organización Internacional del Trabajo por la Asamblea General, o el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, son aquéllas que emanan, sea de las organizaciones de Empleadores y Trabajadores, sea de los Gobiernos. Estas quejas son sometidas a un examen preliminar por parte de los

miembros de la Oficina del Consejo de Administración. Para este examen, la Oficina del Consejo ha decidido proceder en dos etapas. En primer lugar, examinan la queja si, a primera vista, el alegato parece serio. Si estima que es así, informa al Gobierno interesado que una queja que le concierne ha sido depositada. En este caso, el Director General, en nombre de la Oficina del Consejo, pide al Gobierno las observaciones que desea presentar. Después de la recepción de las observaciones del Gobierno, la Oficina del Consejo decide si tiene lugar el dar a conocer la queja al conjunto de los miembros del Consejo de Administración. En el seno del Consejo, cada miembro es entonces libre de proponer que la cuestión sea llevada a la Comisión.

b) Consentimiento previo de los Estados interesados.

A excepción de los casos especificados por el artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativos al control de la aplicación de los Convenios ratificados por un Estado Miembro, ninguna queja puede ser enviada a la Comisión sin el consentimiento del Gobierno interesado. Si el Consejo de Administración estima que una queja debe ser objeto de una encuesta, debe en primer lugar, solicitar el consentimiento del Gobierno interesado. Si este consentimiento no es acordado, el Consejo de Administración tomará en consideración esta negativa a fin de tomar las medidas apropiadas de otro orden para salvaguardar los derechos relativos a la libertad de asociación que están en juego en el caso particular, y dar publicidad a los alegatos formulados con todos los comentarios eventuales del gobierno interesado, a fin de que la negativa del Gobierno a cooperar en las constataciones de los hechos, y la conciliación. Se ha considerado que todo Gobierno puede dar su consentimiento,

sea para un caso particular, sea de una manera general, para ciertas categorías de casos, o incluso para todos los casos que puedan surgir.

c) Conclusiones de la Comisión.

La Comisión dará cuenta al Consejo de Administración del resultado de sus trabajos, y es este último el que tiene que pronunciarse en primer lugar sobre la oportunidad de continuar el asunto sobre la base del informe que le es presentado.

Bajo reserva de las disposiciones previstas por el Consejo de Administración, es la comisión la que establece sus propias reglas de procedimiento.

Procedimiento que previene la utilización de la Comisión por las Naciones Unidas.

El procedimiento por el cual el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración, se ponen de acuerdo se atiene esencialmente a las disposiciones siguientes:

a) Las quejas dirigidas a las Naciones Unidas concernientes a los atentados contra los derechos sindicales que los Gobiernos o las organizaciones sindicales obreras o patronales presenten contra Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se transmiten por el Consejo Económico y Social al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, que examina la cuestión de su envío a la Comisión.

b) Las quejas de la misma naturaleza recibidas por las Naciones Unidas, pero presentadas contra Estados Miembros de las Naciones Unidas que no son Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se transmiten a la Comisión por medio del Consejo de

Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas, actuando en nombre del Consejo Económico y Social, haya recibido el consentimiento del Gobierno interesado, y si el Consejo Económico y Social estima que estas quejas deben ser transmitidas. Hay que tener en cuenta, que el procedimiento examinado prevee que el Secretario General de las Naciones Unidas solicite el Consentimiento del Gobierno interesado antes de efectuar ningún examen sobre la queja por el Consejo Económico y Social. Si falta el consentimiento del Gobierno, el Consejo Económico y Social examina la situación creada por esta negativa, a fin de tomar otras medidas apropiadas de forma que se protejan los derechos relativos a la libertad de asociación.

c) Si el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo está ocupado con quejas relativas a atentados contra los derechos sindicales, formuladas contra un Miembro de las Naciones Unidas no Miembro de la Organización Internacional del Trabajo, enviará estas quejas en primer lugar al Consejo Económico y Social.

d) Los informes de la Comisión sobre los casos concernientes a Estados Miembros de las Naciones Unidas no Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, serán transmitidas al Consejo Económico y Social por el Director General actuando en nombre de la Oficina Internacional del Trabajo.

e) Un acta de los trabajos de la Comisión, figurará en el informe anual de la Organización Internacional del Trabajo a las Naciones Unidas.

B. Creación del Comité de Libertad Sindical.

El Consejo procedió, en su día, al examen, según lo había solicitado anteriormente, de ciertas proposiciones relativas a la revisión del procedimiento para el examen preliminar de las quejas relativas a las violaciones de la libertad sindical, para darle mas flexibilidad y eficacia. El Consejo en su 117 Reunión (noviembre 1951) completó e introdujo emmendas a esas proposiciones creando el Comité de Libertad Sindical en la forma en que a continuación se indica.

2. Composición y estructura.

Con el fin de distribuir más ampliamente la responsabilidad en el examen preliminar de las quejas relativas a la violación del ejercicio de los derechos sindicales, el Consejo de Administración decidió constituir el Comité de Libertad Sindical que se ocuparía de tal examen, confiado hasta entonces a los miembros de su Mesa. Dicho Comité estaría integrado por nueve miembros titulares, incluyendo los de la Mesa del Consejo cuanto estuvieren disponibles, y por un número igual de suplentes, designados entre los miembros del propio Consejo. Para que el examen preliminar de los hechos se realice en un ambiente libre de prejuicios, favorables o desfavorables a una y otra de las partes interesadas, el Consejo de Administración decidió aplicar al nuevo Comité per analogía con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2 del Reglamento sobre el procedimiento a seguir en caso de reclamaciones - conforme a los artículos 24 y siguientes de la Constitución -, el principio según el cual ningún representante o nacional del Estado en cuestión, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en el seno de la organización profesional nacional autora de la reclamación, podrán participar en los trabajos

del Comité cuando éste examine los casos que afectan a dichas personas. Eso no será óbice para que el Comité admita el testimonio de esas personas, las cuales, sin embargo, no tendrán ninguna responsabilidad en la preparación de las recomendaciones que el Comité formule al Consejo de Administración.

Como no había parecido necesario, en la práctica, fijar un quorum para las comisiones del Consejo de Administración, el Consejo, en la reunión constitutiva del Comité, consideró conveniente reservar esta cuestión en lo que atañe al Comité recientemente creado. Si llegara el momento en que la experiencia mostrara la conveniencia de fijar un quorum, el Consejo de Administración podría entonces tomar las medidas del caso.

Para evitar toda demora inútil en el examen preliminar de los casos, el Consejo de Administración decidió introducir en el procedimiento vigente las siguientes modificaciones:

Los miembros de la Mesa habían seguido hasta el presente la norma de autorizar al Director General, antes de examinar si, a primera vista, las quejas parecían graves, para que preguntara al gobierno interesado si deseaba formular observaciones. Sin embargo, transcurrían frecuentemente varios meses entre la recepción de una queja por la Organización Internacional del Trabajo o su comunicación a ésta por el Consejo Económico y Social, y la reunión de la Mesa del Consejo que autorizase al Director General para hacer dicha consulta a los gobiernos. El Consejo de Administración decidió que, en el futuro, el Director General - a menos que considere que en razón de circunstancias especiales, haya lugar para someter primero el caso al Comité del Consejo - comunicará todas las quejas, desde su recepción, a los gobiernos interesados,

preguntándoles si tienen observaciones preliminares que formular. El Comité estaría así en situación de examinar a la vez, sin dilación injustificada, las quejas que le fueran sometidas y todas las observaciones preliminares que le fueran comunicadas al respecto por los gobiernos. (2)

3. Mandato conferido.

El Comité no tendría que expresar ningún punto de vista sobre la cuestión de saber si se trata de un caso grave prima facie. Sus responsabilidades consistirían esencialmente, tal como fué concebido:

- 1) en estudiar, para recomendación al Consejo de Administración, aquellos casos que merezcan examen por parte del Consejo de Administración.
- 2) cuando el Consejo de Administración determine afirmativamente, en tratar de obtener el consentimiento de los gobiernos interesados para que se sometan dichos casos a la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

El Comité, tal como fué concebido en principio, después de un estudio preliminar y teniendo en cuenta todas las observaciones hechas por los gobiernos interesados, si se reciben dentro de un plazo razonable, informaría al Consejo de Administración, en su siguiente reunión, que un caso no precisaba examen más minucioso si el Comité hallaba por ejemplo, que los hechos alegados, incluso si pueden probarse, no constituirían una violación al ejercicio de los derechos sindicales o que las quejas presentadas son de índole tan política que no conviene seguir examinando el caso o que las quejas son demasiado vagas para permitir su examen en cuanto

(2) Cassese: "Il controllo internazionale sul rispetto della libertà sindacale nel quadro delle attuali tendenze in materia di Protezione internazionale dei Diritti dell'Uomo", en Comunicazioni e Studi, Vol. 12, 1966, págs. 293-418.

al fondo de la cuestión, o en fin, que el demandante no ha presentado pruebas suficientes para justificar la transmisión del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación.

Como puede observarse, por tanto, en el momento de su creación, el Comité de Libertad Sindical fué un órgano de análisis de quejas con carácter preliminar, bien que sus recomendaciones apuntasen al Consejo de Administración, o a la posible actividad de la Comisión de Investigación y Conciliación, creada con anterioridad al mismo. Sin embargo el Comité, tal como veremos seguidamente, ha producido una particular cuasi-jurisprudencia, ha autodesarrollado sus normas procesales y ha extendido sus propias competencias.

Esta evolución del Comité de Libertad Sindical es la que pretendemos examinar a continuación (3). Sobre la importancia que presenta la cuestión de la Libertad Sindical, debemos citar, por su novedad reciente, un curioso enfoque operado desde la Oficina de la O.I.T., afirmando que eso es lo que "ha inducido a la misma, por una parte, a adoptar normas internacionales y, por otra, a establecer un mecanismo especial en esta materia". Entendemos que éste es un planteamiento desde luego hábil, por cuanto conecta la actualidad del Comité de Libertad Sindical con las normas internacionales adoptadas sobre el particular (Convenios núms. 87 y 98), señalando, de otra parte, que las quejas pueden presentarse hallense o no ratificados los Convenios por el país de que se trate. (4)

-
- (3) Para una exposición del procedimiento particular relativo a la libertad sindical, véase "Procés-verbaux du Conseil d'Administration du BIT", 161ª reunión, marzo de 1965, págs. 124-27. El procedimiento vigente, del que más adelante nos ocupamos, está contenido en el Documento del Consejo de Administración, GB/LS/marzo de 1972.
- (4) "La Libertad Sindical" (recopilación de decisiones del C. de L.S. del C. de Admón.) Introducción, Ginebra, noviembre 1972, publicado después de la 188ª reunión del Consejo.

IX.- LA NORMATIVA PROCESAL PARA EL EXAMEN DE LOS CASOS.

B. Bases del procedimiento vigente.

En Enero de 1.950, tal como se ha expuesto, el Consejo de Administración, a raíz de negociaciones celebradas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, decidió instituir una Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical y definió el mandate de esa Comisión, las líneas generales de su procedimiento y los criterios de su composición. El Consejo de Administración decidió igualmente comunicar al Consejo Económico y Social cierto número de sugerencias con miras a establecer un procedimiento que permitiera poner los servicios de la Comisión a disposición de las Naciones Unidas.

En su décimo período de sesiones, el 17 de Febrero de 1.950, el Consejo Económico y Social tomó nota de la decisión del Consejo de Administración y adoptó una resolución aprobando formalmente esa decisión por considerar que correspondía a las intenciones expresadas por el Consejo Económico y Social en su resolución de 2 de Agosto de 1949 y que permitiría procurar un medio particularmente eficaz de salvaguardar los derechos sindicales. El Consejo Económico y Social decidió aceptar en nombre de las Naciones Unidas los servicios de la OIT y de la Comisión de Investigación y Conciliación creada por la OIT, y estableció un procedimiento, completado en 1.953, según el Consejo Económico y Social remite a la OIT las quejas recibidas por las Naciones Unidas referentes a los miembros de las Naciones Unidas que forman parte de la Organización Internacional del Trabajo.

En la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54 reunión (Junio de 1.970), se invita

en particular, "al Consejo de Administración a que emprenda todos los esfuerzos posibles con miras a reforzar los mecanismos de la OIT encaminados a lograr la observancia por los Estados Miembros de los principios de la OIT relativos a la libertad Sindical y a los derechos sindicales".(1)

El Consejo de Administración en su 181 reunión (Noviembre de 1.970), cuando procedió al examen de las medidas que deben tomarse en relación con las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54ª reunión, decidió entre otras cosas, referir el párrafo 14 de la resolución antes mencionada al Comité de Libertad Sindical "de manera que éste pueda examinar las nuevas medidas que deberían adoptarse para reforzar su procedimiento, en especial, respecto a disposiciones para examinar periódicamente la acción realizada por los gobiernos en cumplimiento de las recomendaciones a ellos dirigidas por el Consejo de Administración". (2)

En sus reuniones de Febrero y Mayo de 1.971, el Comité ya había procedido a un intercambio de puntos de vista sobre esta cuestión, y en su transcurso algunos de sus miembros señalaron, en especial, que el procedimiento debería hacerse a la vez más dinámico y más flexible, y que las conclusiones deberían formularse de manera más precisa, a fin de aumentar la eficacia de la acción del Comité. Además de estos comentarios de orden general, resultó que las cuestiones con respecto a las cuales el procedimiento actual podría ser

(1) Actas O.I.T. 1970, pág. 763.

(2) Doc. GB. 181/3/3, pag. 107

mejorado, podían agruparse en torno a tres aspectos: las relaciones con las partes (es decir, los querellantes, de un lado, y los gobiernos de otro); el establecimiento de "contactos directos"; y el examen del curso dado a las recomendaciones del Comité y del Consejo.

Como puede observarse, las bases de legitimación del procedimiento parten de tres puntos: 1) Las decisiones del propio Consejo de Administración; 2) Una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo; y, 3) La resolución del Consejo Económico y Social de 2 de agosto de 1949 que instauró el Comité de Libertad Sindical.

Es de destacar como hecho fundamental, que creado el órgano (cuasi-jurisdiccional en su forma), el mismo se auto-organiza y establece sus propias normas procesales. Este rompe la necesaria distinción entre derecho sustantivo y derecho adjetivo, con una subordinación del primero al segundo. Además ha de notarse cómo un organismo de tal naturaleza depende a su vez de otro órgano ejecutivo (el Consejo de Administración) lo cual indudablemente va en detrimento de su independencia, puesto que quien valora entonces es el cuerpo puramente ejecutivo. En todo caso, hay que tener presente que el Comité fué inicialmente pensado para acometer un examen preliminar de las quejas.

2. Organos competentes y partes en el procedimiento.

El órgano competente para conocer de las quejas contra las violaciones de la libertad sindical, es el Comité, pero por la dependencia del mismo antes apuntada, cabe procesalmente la posibilidad de que la misma pase a examen del Consejo de Administración, o se someta a la Comisión de Investigación y Conciliación en dicha materia.

Así pues, existen hoy tres organismos llamados a conocer las quejas por violación de la Libertad Sindical presentadas a la OIT: El Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración; el propio Consejo de Administración; y la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

Son partes en el procedimiento: a) como querellantes. Las organizaciones de empleadores o trabajadores nacionales del país contra el que se interponen la queja, directamente interesadas en la cuestión. Las Organizaciones Internacionales de empleadores o trabajadores, que tengan estatuto consultivo ante la OIT, u otras Organizaciones Internacionales profesionales, cuando se refieran a cuestiones que afecten directamente a Organizaciones a su vez afiliadas a aquéllas. (Primer Informe del Comité, párrafo 14 y 21 Informe, párrafo 9). b) Como querellados, exclusivamente los Gobiernos contra los que se presente la queja, siempre que sea admisible conforme al procedimiento.

3. Composición y atribuciones del Comité.

El Comité comprende nueve miembros titulares y nueve suplentes (vigésimo noveno informe del Comité, párrafo 12), escogidos dentro de los grupos gubernamental, empleador y trabajador del Consejo de Administración, a razón de tres titulares y tres suplentes por grupo.

Ningún representante o ciudadano de un Estado contra el cual se haya formulado una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de

empleadores o de trabajadores autera de la reclamación, podrá participar en los trabajo del Comité cuando éste examine casos en que dichas personas estén interesadas (primer informe del Comité, párrafos 4 y 5).

Los miembros suplentes - tanto gubernamentales como empleadores y trabajadores - que estuvieran presentes y solicitaran tomar parte en las discusiones de los casos sometidos al Comité, pueden hacerlo, estén o no presentes todos los miembros titulares; sin embargo, no ha sido usual que los miembros suplentes participen en las discusiones, excepte al sustituir a un miembro titular con respecto a un caso particular. Los miembros suplentes deben seguir la misma norma fijada por el Consejo de Administración y referida más arriba en el párrafe anterior, aplicable a los titulares (Decisión adoptada por el Comité en su 19 reunión. Febrero 1958).

La Comisión siempre trata de llegar a la adopción de decisiones por unanimidad. En el caso de recurrirse al voto, los suplentes no votan cuando lo hacen los miembros titulares del grupe. Si un miembro gubernamental titular estuviera ausente o descalificado con respecto a un caso especial bajo examen, lo reemplaza el miembro gubernamental designado por el Consejo de Administración como suplente oficial de dicho miembro titular. El derecho de registrar una abstención se ejerce en las mismas condiciones que el derecho de registrar un vote afirmativo o negativo (Decisión adoptada por el Comité en su 19 reunión. Febrero de 1958).

Si tanto un miembro titular como su suplente designado no se encontraran disponibles cuando el Comité examina un caso determinado, el Comité recurrirá a uno de los miembros

suplentes gubernamentales a fin de completar el quórum de tres. En la elección de este último miembro, el Comité tendrá en cuenta la antigüedad.

En cuanto a la competencia del Comité, consiste, esencialmente, en examinar, para formular una recomendación al Consejo de Administración, si los casos merecen un examen más detenido, por parte de éste. (2 bis)

El Comité - tras efectuar el examen previo y teniendo en cuenta las observaciones presentadas por los gobiernos interesados bajo reserva de que hayan sido enviadas en un término razonable - hace saber a la reunión inmediatamente siguiente del Consejo de Administración que un caso no requiere examen más detenido, si comprueba, por ejemplo, que los hechos alegados no constituyen, incluso de probarse, una violación al ejercicio de los derechos sindicales, o que las alegaciones presentadas son de índole tan política que no es conveniente dar curso a los asuntos; o bien, que las alegaciones son excesivamente vagas y no permiten por ello el examen del problema en cuanto al fondo o, por fin, que el querellante no ha presentado pruebas suficientes para justificar que el asunto sea elevado a la Comisión de Investigación y Conciliación (primer informe del Comité, párrafo 25).

Por nuestra parte, creemos que las alegaciones políticas han sido indebidamente tenidas en cuenta por el Comité, en contradicción con esta norma, en un número notable de casos, pero especialmente en los relativos a España. Dadas las facultades discrecionales del Comité, es muy difícil establecer cuando éste proceder es evidentemente antijurídico.

(2 bis) Valticós, N : Ob. cit. págs. 362-379.

En ciertos casos que no requieren un examen más detenido por parte del Consejo de Administración o por parte de la Comisión de Investigación y Conciliación, el Comité puede recomendar que el Consejo de Administración comunique a los gobiernos interesados las conclusiones del Comité, llamándoles la atención sobre las anomalías comprobadas e invitándolos a tomar las medidas adecuadas para remediarlas. La comunicación de esas conclusiones a los gobiernos interesados constituía el último trámite del procedimiento (noveno informe del Comité, párrafo 38) hasta las nuevas normas procesales instauradas en la 184 Reunión del Consejo de Administración (centésimo vigésimo séptimo informe, párrafo 22 a 28), que constituyen un reforzamiento de su competencia y un control discrecional más severo (3).

El Director General ha sido facultado a presentar al Comité, a título informativo, todas las informaciones que reciba sobre la aplicación hecha por los gobiernos de las recomendaciones que el Consejo de Administración les haya remitido. El Director General ha sido autorizado a informar a los gobiernos interesados que el Consejo de Administración apreciaría la colaboración que le prestaran a este respecto, a fin de que el Comité pueda contar con informaciones tan seguras y completas como sea posible (sexto informe del Comité párrafos 36 y 37; noveno informe, párrafo 38).

El Comité puede recomendar al Consejo de Administración que trate de obtener el acuerdo del gobierno interesado para que el caso sea elevado a la Comisión de Investigación y de Conciliación. El Comité somete al Consejo de Administración un informe sobre los progresos efectuados en aquellos casos

(3). Boletín Oficial OIT, Vol. LV, núm. 2, 1972.

respecto de los cuales el Consejo ha establecido que merecen un examen más detenido. Cuando el gobierno que ha sido objeto de una querrela ha negado su acuerdo para que el caso sea elevado a la Comisión de Investigación y Conciliación o, en el término de cuatro meses, no ha contestado a la solicitud a este efecto, el Comité puede formular en su informe al Consejo de Administración recomendaciones referentes a "medidas alternativas adecuadas" que, en su opinión podrían ser adoptadas por el Consejo de Administración (primer informe del Comité, párrafo 25). En ciertos casos el Consejo de Administración mismo ha discutido las medidas a ser adoptadas en caso de que un gobierno no hubiera aceptado la elevación a la Comisión de Investigación y Conciliación.

4. Admisibilidad de las quejas y su sustanciación.

La queja constituye el acto procesal en virtud del cual se inicia el procedimiento previsto. Para su admisibilidad se requieren las siguientes condiciones formales:

a) Las quejas deben ser presentadas por escrito, debidamente firmadas por el representante de un organismo facultado para presentarlas y deben ser acompañadas, en la medida de lo posible, de pruebas de apoyo a las alegaciones relativas a casos precisos que atentan a los derechos sindicales (noveno informe del Comité, párrafo 20). Semejante proceder es incompatible con la idea de que corresponde probar al que alega y convierte la acción procesal en un juicio contradictorio, con pérdida de las garantías del gobierno encausado, invirtiendo injustificadamente la carga de una prueba. Presentar quejas sin articulación probatoria significa aceptar una acusación sin probables fundamentos que la debieran invalidar.

b) Que no sean simples copias de comunicaciones dirigidas por organizaciones a terceros, habiéndose estimado hasta ahora que esas comunicaciones no constituirían un recurso formal y no exigirían una acción de su parte.

c) Que no provengan de asambleas o reuniones que no constituyan organizaciones con existencia permanente.

d) Que no las presenten organizaciones indefinidas, con las cuales es posible mantener correspondencia, sea porque sólo tienen una existencia temporal o porque no se conoce la dirección de los remitentes (decimonoveno informe del Comité, párrafo 13).

e) que no las interpongan personas que, por temor a represalias, soliciten que sus nombres o el lugar de origen de las quejas no se revelen, excepto en el caso en que el Director General, luego de examinar la queja, informe al Comité que la misma contiene alegaciones de cierta gravedad que no han sido previamente examinadas por el Comité. El Comité decidirá entonces qué medidas han de adoptarse con respecto a dicha queja (Decisión adoptada por el Comité en su 19 reunión febrero de 1958).

Las quejas dirigidas a las Naciones Unidas y relativas a la violación de los derechos sindicales que gobiernos y organizaciones sindicales, obreras o patronales elevan contra Estados Miembros de la O.I.T. se transmitirán por el Consejo Económico y Social al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, que examinará la cuestión de su envío a la Comisión (primer informe del Comité. Párrafo 20).

Las quejas de la misma índole recibidas por las Naciones Unidas, pero formuladas contra los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no son Miembros de la OIT se transmitirán a la Comisión cuando se haya recibido el consentimiento del Gobierno interesado, y si no existe consentimiento, se examinará la situación con el fin de tomar cualquier otra medida apropiada. Estas medidas no se especifican y parecen deberán ser de índole análoga a las aplicables en el caso de que el Estado fuera miembro de la OIT y no se sometiera a la Comisión de Investigación y Conciliación.

Si el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo conoce de quejas relativas a violación de los derechos sindicales formuladas contra un miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT, someterá estas quejas en primer lugar al Consejo Económico y Social (primer informe del Comité, párrafo 21).

El Comité ha interpretado que las quejas son admisibles si se presentan por organizaciones nacionales interesadas, organizaciones con estatuto consultivo en la OIT u organizaciones afiliadas a aquellas (caso 216 contra el Gobierno de Argentina, 49 Informe). Si bien posteriormente en el caso 469 contra el Gobierno de Cuba (101 Informe) estimó como admisibles las emanadas de Organizaciones Sindicales en el exilio que habían existido en el país interesado antes de exilarse, y en el mismo sentido se pronunció en el caso 561 contra el Gobierno de Cuba (116 Informe), donde el Comité manifestó que no considera que ninguna queja es inadmisibles solamente porque el Gobierno haya disuelto la organización que la hubiere presentada, o no la hubiere reconocido. Igualmente ocurrió en los casos 283, 329 y 425 contra el

Gobierno de Cuba (83 Informe) y en el 563 contra el Gobierno de Bolivia (114 Informe) así como en el 612 contra el Gobierno de España (120 Informe). En todo caso está claro que la motivación política de una queja no constituye razón para desestimarla (caso 303 contra el Gobierno de Ghana, 67 Informe), si bien el Consejo de Administración está facultado para solicitar de la organización querellante que informe sobre sus estatutos, afiliación, etc. (caso 575 contra el Gobierno de la India, 114 Informe) y además normalmente, las quejas procedentes de organizaciones nacionales ajenas a los países contra los cuales van dirigidas, han sido desestimadas (caso 565 contra el Gobierno de Francia, 109 Informe).

Un punto muy importante es la retirada de la queja, y a este respecto, el Comité ha estimado que el deseo manifestado por la organización querellante de retirar su queja, no es en sí mismo suficiente para que cese automáticamente su examen. Así ocurre en el caso 618 contra el Gobierno de Malasia (121 Informe). En idéntico sentido encontramos los casos: 578 contra el Gobierno de Ghana (116 Informe), 591 contra el Gobierno de Senegal (120 Informe), y 597 contra el Gobierno de Togo (114 Informe). Un caso importante es la disolución voluntaria de una organización sindical (caso 448 contra el Gobierno de Uganda, 95 Informe), no confiriéndose efectos retroactivos a aquélla en el sentido apuntado.

Hay que destacar la práctica del Comité de no continuar el examen de las quejas sometidas a un tribunal de justicia nacional: así entre otros ocurre en los casos 409 y 456 contra el Gobierno de Bolivia (93 Informe). Finalmente un dato muy importante es que no se admiten las quejas en términos muy generales (caso 452 contra el Gobierno de México, 120 Informe) o que no estén suficientemente fundadas (caso 549 contra el Gobierno de Chile, 109 Informe).

5. Comunicación con los querellantes.

El Director General someterá al Comité de Libertad Sindical, para que opine al respecto, las quejas que no se refieran a casos precisos de violación de la libertad sindical, y el Comité decide si conviene o no darles curso (noveno informe del Comité, párrafo 21). Esta es una atribución que contradice jurídicamente a la propia naturaleza del Comité, y sería lógico que tales quejas no fueran admisibles ni diesen lugar a trámite alguno, por exceder la competencia funcional de aquél.

En lo que concierne a las quejas que se refieren a atentados idénticos a aquellos sobre los cuales el Comité se haya pronunciado ya, el Director General puede someter dichas quejas, en primer lugar, al Comité de Libertad Sindical para que decida si debe o no darse curso a las mismas (noveno informe, párrafo 24). Tal norma contradice al más elemental principio de cosa juzgada, y pensamos que por reiterativas y por razones de economía procesal, y de seguridad jurídica, no deberían ser admitidas.

Aparte de las dos categorías de casos mencionados en los párrafos que anteceden, el Director General, una vez recibida una queja proveniente directamente de una organización querellante o elevada por intermedio de las Naciones Unidas hace saber al querellante que toda información complementaria que desee presentar en apoyo de su queja deberá serle comunicada en el término de un mes. En caso de que se envíen informaciones complementarias a la Organización Internacional del Trabajo dentro del plazo de un mes previsto por el procedimiento corresponde al Comité determinar si dichas informaciones constituyen elementos nuevos, de los que los querellantes no

hubieran podido valerse dentro de los plazos impartidos. En caso de que el Comité lo estimare así, tales informaciones se considerarán inadmisibles (Decisión tomada por el Comité en su 33 reunión. Febrero de 1963). Este es un encomiable principio en virtud de que no deberán alterarse posteriormente los elementos primitivos de cualquier reclamación.

Si el querellante no presentara las precisiones necesarias en apoyo de su queja (cuando la misma pareciera no estar suficientemente justificada) en el lapso de un mes a contar de la fecha del acuse de recibo de la queja por el Director General, corresponde al Comité decidir si conviene adoptar otras medidas en su respecto. Tal principio atribuye al Comité una facultad discrecional opuesta al elemental condicionante básico de todo sistema inquisitivo o penal de que corresponde probar al que acusa, lo cual en puro derecho procesal invalidaría la eficacia de semejante actuación.

En aquellos casos en que el Comité debe examinar quejas presentadas por organizaciones sobre las cuales carece de informaciones precisas, el Director General está facultado, al invitar a dicha organización a presentar informaciones complementarias en apoyo de su queja, a requerirla también que presente datos sobre su importancia, sus estatutos y, eventualmente, sobre su situación con respecto de organizaciones nacionales e internacionales (decimonoveno informe del Comité, párrafo 11). Se consagra pues, la posibilidad de una identificación a posteriori de la personalidad jurídica de una de las partes, cuando es obvio que tal identificación debe ser previa, tanto para el querellante como para el querellado, pues en otro caso no existiría relación jurídica procesal.

En aquellos casos en que se recibe de diferentes organismos un número considerable de ejemplares de una misma queja, el

Director General no está obligado a solicitar a cada querellante en particular que presente informaciones complementarias; bastará normalmente que haga tal pedido a la organización central del país a que pertenecen los querellantes que han presentado quejas idénticas, o, cuando las circunstancias no lo permiten a los autores del primer ejemplar recibido, quedando entendido que tal procedimiento no impedirá al Director General ponerse en comunicación con varias de dichas organizaciones si las circunstancias específicas del caso lo justifican. El Director General transmite al gobierno interesado una copia del primer ejemplar recibido, informándole sin embargo del nombre de los otros querellantes que han presentado textos idénticos (decimonoveno informe del Comité, párrafo 12). En otros términos significa la aceptación de la acumulación de acciones o si se quiere de pluralidad de la parte actora basada en la identidad material de la pretensión ejercitada. (3 bis)

Cuando una queja ha sido transmitida al Gobierno y éste ha presentado sus observaciones al respecto, y en caso de que las declaraciones contenidas en la queja y las observaciones del Gobierno sean contradictorias y no aporten ni una ni otra elementos de prueba, colocando así al Comité en la imposibilidad de formarse una opinión con conocimiento de causa, el Comité está facultado, sin publicar las respuestas del Gobierno, a obtener del querellante informaciones complementarias escritas sobre las cuestiones relativas a los términos de la queja que exigieran mayor precisión (Decisión tomada por el Consejo de Administración en su 123 reunión. Ginebra, noviembre 1953. Trigésimo tercer informe del Comité, párrafos 100-101). Este precepto pretende cumplir con el requisito procesal universalmente admitido, de que corresponde probar al que

(3 bis) Cassese: Ob. cit. págs. 320-371.

alega, y esto ha de hacerse en un plazo previsto, puesto que de otro modo se atenta contra la seguridad jurídica y la economía del proceso, tal como antes se ha expresado.

También sin perjuicio del principio de que los gobiernos, en su carácter de demandados, deberán ser los últimos en exponer sus puntos de vista, el Comité ya había decidido en su reunión de febrero de 1969, 111 Informe, recurrir con mayor frecuencia a la posibilidad - que por cierto ha utilizado ya en cierto número de casos - vistas las observaciones del gobierno interesado y sin hacerlas públicas, de solicitar de los querellantes comentarios o aclaraciones complementarias. (4)

Su aplicación debía sujetarse a la doble reserva siguiente: por un lado, y según el principio ya citado, que el gobierno interesado pueda a su vez tener la oportunidad de contestar a los comentarios que pudieren hacer los querellantes, por otro, que este procedimiento no se aplique automáticamente en todos los casos, sino que, a fin de no retardar el procedimiento, sólo en aquellos en que la solicitud de comentarios de los querellantes parezca útil para establecer los hechos.

Aún sujetándose a las dos condiciones señaladas, el Comité comunicará a los querellantes, en los casos apropiados, el fondo de las observaciones gubernamentales e invitará a dichos querellantes a que formulen sobre estas observaciones sus propios comentarios en un plazo determinado (127 Informe del Comité, párrafos 12 a 15).

(4) Boletín Oficial OIT, Vol. LII, 1969, núm. 4 (Suplemento).

Se institucionalizan en las normas precedentes, actuaciones análogas a la demanda, contestación, réplica y dúplica, pero aún a riesgo de alargar el trámite, si lo que se persigue son mayores garantías para las partes, lo expresado debería hacerse en todos los casos e no efectuarse, pues de no ser así, no solo es discrecional la apreciación de la prueba, sino los caracteres mismos del proceso inquisitivo.

6. Traslado de la queja y respuesta de los gobiernos interesados.

Si la queja original o toda información complementaria recibida en respuesta al acuse de recibo de la queja se encuentre suficientemente fundadas, las mismas son transmitidas a los gobiernos tan pronto como sea posible, invitándoseles a comunicar al Director General sus eventuales observaciones en un término fijo, establecido teniendo en cuenta la fecha de la siguiente reunión del Comité (Noveno Informe del Comité, párrafos 26 a 28).

En caso de que el Director General se encuentre en dificultades para resolver si la queja en cuestión debe ser considerada suficientemente justificada o no para efectuar su transmisión al gobierno interesado, para conocer sus observaciones, dispondrá de la facultad de consultar al Comité antes de adoptar tal medida (Noveno informe del Comité, párrafo 23).

A fin de incitar a los gobiernos a responder más rápidamente, el Comité decidió mencionarlos en un párrafo especial de la introducción de sus informes, una vez transcurrido un período razonable, variable según la naturaleza del caso y la mayor o menor urgencia de las cuestiones planteadas.

En este párrafo se haría una llamada urgente a los gobiernos interesados, y seguidamente se les enviarían comunicaciones especiales del Director General en nombre del Comité.

En una segunda fase, si ciertos gobiernos continuaran absteniéndose de dar una respuesta, se les prevendría, en un párrafo especial de la introducción de los informes del Comité - y por medio de una comunicación expresa del Director General - que el Comité podría presentar en su reunión siguiente - per rebeldía procesal, si se pudiera emplear este término - un informe sobre el fondo del problema, aun en el caso de que se hubieran recibido en esa fecha las informaciones solicitadas de los gobiernos (127 Informe del Comité, párrafos 16 a 18). El concepto de rebeldía es inadecuado en el presente caso, ya que por la misma ha de entenderse la falta de personación en un proceso en el que se esté obligado a comparecer. Ello supone la independencia del órgano judicial y la sumisión "per lege" de las partes a tal órgano. En el terreno de los ciudadanos de un Estado, esta sumisión nace de la soberanía del mismo, pero en el caso que nos ocupa, la obligación del sometimiento a la cuasi-jurisdicción del Comité se basa en una pérdida de esta soberanía. Como esto no es jurídicamente posible, puesto que toda Organización Internacional, y por ende su estructura orgánica, nace de las autonomías de las voluntades estatales, no cabe sino interpretar el silencio de los gobiernos de una de estas dos maneras: 1) Como negación de la competencia del Comité para el caso debatido - tengamos en cuenta que no existe nada parecido a una excepción por falta de jurisdicción -; o, 2) Como oposición total frente a las pruebas aportadas, - sobre las cuales no existe, como tal, declaración de impertinencia de las mismas -. En tal

caso solo debería existir informe sobre el fondo, cuando una práctica probatoria - previamente regulada - demostrase la existencia a juicio del Comité de la veracidad de las imputaciones. Entonces el Gobierno debería tener la oportunidad de poder presentar sus observaciones, y solo si así no le hiciera, cabría dar curso al informe previsto. Con la reserva de que solo expresaba la opinión del Comité, lo que dado su condición no podría ser nunca vinculante para el Estado encausado, sino simplemente una invitación a considerar las conclusiones obtenidas.

Esto sería coherente con la norma de que: El Comité puede solicitar la autorización del Consejo de Administración para oír a los representantes de los gobiernos implicados en un caso, antes de someter su recomendación final al Consejo (Primer informe del Comité, párrafos 119 a 142).

Cuando los gobiernos interesados mostraran una falta evidente de cooperación, el Comité tienen en vista, en casos excepcionales, recomendar que se de una mayor publicidad a los alegatos formulados, las recomendaciones del Consejo de Administración y la actitud negativa de dichos gobiernos. (Párrafe 19 del 127 Informe del Comité). Como no están definidos los casos de falta de cooperación, esta atipificación significa un nuevo aumento de la discrecionalidad del Comité.

7. Contactos directos con los gobiernos.

El Comité ha estimado que cabría considerar la posibilidad de recurrir, en diversas etapas del procedimiento, a la fórmula de los "contactos directos", consistente en enviar al país interesado a un representante de la OIT, y con

miras a tratar de encontrar una solución a las dificultades con que se tropiece, sea durante el examen del caso, sea cuando se trate del curso que debiera darse a las recomendaciones del Consejo. No obstante, los contactos de esta naturaleza, a semejanza de las misiones que se han llevado a cabo en Costa Rica y en Libia, solamente podrían establecerse a invitación de los gobiernos interesados, e, por lo menos, con su consentimiento.

El representante de la OIT podría ser una personalidad independiente designada por el Director General. Sin embargo, huelga decir que la misión de dicho representante de la OIT consistiría sobre todo en determinar los hechos y en examinar "In situ" las posibilidades de solución, conservando el Comité y el Consejo toda su competencia para apreciar la situación al cabo de estos contactos directos (párrafos 20 y 21 del 127 Informe del Comité).

8. Casos urgentes y su tramitación.

Están clasificados como urgentes los siguientes: a) los casos en que se trate de la vida o de la libertad de personas; b) los casos en que las condiciones existentes afecten la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto; c) los casos en que se refieran a un estado permanente de emergencia; d) los casos que impliquen la disolución de una organización; (vigésimo noveno Informe del Comité, párrafo 13) e) los casos que han sido ya objeto de un informe al Consejo de Administración (cuadragésimo tercer informe del Comité, párrafos 4 y 5).

En materia de casos urgentes, se han tomado las disposiciones siguientes: a) con motivo de la comunicación de una queja al Gobierno, se le llama particularmente la atención sobre el hecho de que el caso pertenece a la categoría de los considerados como urgentes por el Consejo de Administración, y se le solicita, en nombre del Consejo, que se sirva enviar, por esta razón, una respuesta especialmente rápida en lo que concierne a los aspectos urgentes del caso;

b) los casos urgentes son tratados con prioridad por el Comité;

c) el Comité debe adoptar lo antes posible, en el curso de la reunión respectiva, su informe sobre los casos urgentes sometidos para facilitar su examen inmediato por parte del Consejo de Administración;

d) el Comité está autorizado, en los casos urgentes, a presentar las recomendaciones preliminares apropiadas con vista a la protección de las partes interesadas, quedando el caso en suspense (vigésimo noveno informe del Comité, párrafo 12).

En lo que respecta a los casos que no son considerados como urgentes, el informe del Comité distribuido en la reunión de noviembre del Consejo de Administración es examinado por el mismo en marzo, el informe distribuido en marzo es examinado en mayo y el distribuido en mayo es examinado en las sesiones celebradas por el Consejo después de la reunión de la Conferencia (vigésimo noveno informe del Comité, párrafo 12).

Ya se trate de casos urgentes o de casos no urgentes, si la primera respuesta del Gobierno en cuestión carece de preci-

sión, el Comité encarga al Director General que obtenga de dichos gobiernos las informaciones complementarias necesarias y ello tantas veces como el Comité le estime pertinente (primer informe del Comité, párrafe 31).

9. Examen de las quejas por el Consejo de Administración.

Corresponde al Consejo de Administración elevar a la Comisión de Investigación y de Conciliación, para su examen imparcial, toda queja relativa a violaciones al ejercicio de los derechos sindicales que el Consejo de Administración, mediante informe del Comité de Libertad Sindical, o la Conferencia, mediando recomendación de la Comisión de Verificación de Poderes, estimen conveniente transmitir a esa Comisión para su examen. También es posible a los gobiernos a cuyo respecto se hubiera formulado una queja de esta índole, elevar la misma a la Comisión para su investigación.

Con la salvedad de los casos previstos en el artículo 26 de la Constitución de la OIT, es decir, referentes al control de la aplicación de convenios ratificados por un Estado Miembro, ninguna queja puede elevarse a la Comisión sin el consentimiento del gobierno interesado. Los gobiernos pueden dar su consentimiento sea en un caso específico o bien en general per anticipado para ciertas categorías de casos, o incluso para todos los casos que se puedan presentar. Si el Consejo de Administración considera que una queja ha de ser investigada debe, en primer término, solicitar el consentimiento del gobierno interesado. Si el consentimiento no es obtenido, el Consejo de Administración deberá tomar en consideración esa negativa para adoptar las medidas alternativas adecuadas destinadas a salvaguardar los derechos relacionados con la libertad de asociación en juego en el caso específico, y en especial, medidas que den plena publicidad a las acusaciones formuladas, así como a los comentarios pre-

sentados por el gobierno y la negativa de los mismos a cooperar en la investigación de los hechos y en el trámite conciliatorio (primer informe del Comité, párrafo 13).

La cuestión del consentimiento de un gobierno para la elevación del caso a la Comisión de Investigación y de Conciliación solo se plantea en el momento en que el Consejo de Administración mismo ha resuelto que el gobierno interesado sea invitado a dar su acuerdo para la elevación del caso a dicha Comisión. Incluso, en sus observaciones preliminares un gobierno indica que no estaría dispuesto a prestar, si tal fuera el caso, su acuerdo para la elevación del asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación, tal respuesta previa no constituye obstáculo para que el Consejo de Administración examine nuevamente la conveniencia de dirigir al gobierno interesado una demanda formal para obtener su acuerdo. (primer informe del Comité, párrafo 142, y tercer informe del Comité, párrafos 16 y 17).

10. La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

A este órgano de la OIT hemos tenido ocasión de referirnos con anterioridad ampliamente, con motivo de examinar su estructura cuando fué creada. Sin embargo, no está fuera de lugar recordar que la Comisión es nombrada por el Consejo de Administración y puede distribuir su trabajo entre grupos de tres a cinco miembros, y que es, en esencia, de común acuerdo con el gobierno interesado, las sugerencias que se le presentan durante la investigación para solucionar las dificultades de común acuerdo.

A reserva de las disposiciones adoptadas por el Consejo de

Administración, corresponde a la Comisión misma fijar su procedimiento, con lo cual volvemos a encontrar otra nueva aplicación del discutible principio de autoorganización.

La Comisión debe informar al Consejo de Administración sobre el resultado de sus trabajos, correspondiente al Consejo de Administración pronunciarse en primer término sobre la conveniencia de seguir la causa fundándose en el informe que le ha sido presentado (primer informe del Comité, párrafo 16).

Los informes de la Comisión sobre casos de Estados Miembros de las Naciones Unidas que no lo son de la OIT son elevados al Consejo Económico y Social por el Director General en nombre del Consejo de Administración de la OIT. (primer informe del Comité, párrafo 22).

11. Control posterior del gobierno encausado.

Frecuentemente se ha planteado la cuestión de saber - cuando se han formulado recomendaciones pero el caso en cuestión no figura ya en el orden del día del Comité -, cual es el curso que los gobiernos han dado a las recomendaciones del Comité y del Consejo.

Cabe legítimamente preguntarse, en efecto, si el papel del Comité y del Consejo debería limitarse exclusivamente a la formulación de estas recomendaciones o si estos órganos no deberían también seguir la evolución de los asuntos de que hubiesen tenido que ocuparse, para verificar si se han adoptado medidas en consonancia con las recomendaciones que hubiesen formulado. Ya se ha indicado anteriormente que el Consejo de Administración ha encargado al Comité que examine más detenidamente esta cuestión.

El Comité estima que sería indicado ahora tomar medidas más

sistemáticas a este respecto. En primer lugar, en todos aquellos casos en que sugiera el Consejo de Administración la formulación de recomendaciones a un gobierno, el Comité añadirá a sus conclusiones relativas a tales casos un apartado por el que se invita al gobierno interesado a indicar, después de transcurrido un período razonable según las circunstancias de cada caso, el curso que haya podido dar a las recomendaciones que se le hubiesen formulado.

A este respecto conviene establecer una cierta distinción entre los países que han ratificado uno o varios convenios sobre la Libertad Sindical y aquellos que no los hayan ratificado.

En el primer caso (convenios ratificados) al examen del curso dado a las recomendaciones del Consejo incumbe normalmente a la Comisión de Expertes en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya atención se llama generalmente en forma expresa en el párrafo de las conclusiones de los informes del Comité acerca de las divergencias que existen entre la legislación y la práctica nacionales y las disposiciones de los convenios, o sobre la incompatibilidad de una situación determinada con las normas de estos instrumentos. Esta posibilidad no impedirá que el Comité examine por su cuenta, conforme al procedimiento indicado más adelante, el curso dado a ciertas recomendaciones que hubiera formulado, lo cual podría ser de utilidad teniendo presente la naturaleza o la urgencia de determinadas cuestiones.

En el segundo caso (convenios no ratificados) de no contarse con una respuesta o si la misma no es satisfactoria en parte o en su conjunto, debería seguirse tratando el asunto

sobre una base periódica, invitando al Comité al Director General a intervalos apropiados, según la naturaleza de cada caso, a que señale a la atención del gobierno interesado la cuestión de que se tratare y a que solicite de ese gobierno informaciones sobre el curso dado a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Por su parte, el Comité procederá, de vez en cuando, a una recapitulación de la situación (párrafos 22 a 28 del 127 informe del Comité

Las normas anteriormente transcritas, establecen una ampliación del control ejercido por el Comité, de modo tal que determinados casos nunca se concluirían, es decir, podrían pasar años sin que llegase a producirse una situación de "cosa juzgada" (si es que esta expresión pudiera usarse correctamente). Por otra parte, se contempla el supuesto de que el Comité recapitularía la situación sobre la base de solicitar del gobierno interesado informaciones sobre el curso dado a las recomendaciones en su día formuladas. En tal estado de cosas, si los gobiernos contestan puede ser que las observaciones que transmitan satisfagan al Comité, y en ese momento se concluiría el procedimiento, pero si las contestaciones no son satisfactorias, el trámite se perpetúa y el control se eterniza. (4 bis)

A nuestro modo de ver, los gobiernos en muchos casos, concluirían - por aburrimento o, por principio - no respondiendo a las comunicaciones del Director General y nos preguntamos entonces, como podría el Comité hacer nuevas valoraciones de la situación, si no puede ni recabar las informaciones de los querellantes ni obtenerlas por sí mismo, pues lo primero sería parcialidad, y lo segundo injerencia.

(4 bis) Valticós, N : "Problèmes de contrôle international", loc, cit.

12. Valor de las resoluciones.

Antes de pasar al análisis de carácter jurídico y de la fuerza vinculante de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, conviene señalar que el mismo, presentada una queja, pueda desestimarla por no ser admisible conforme al procedimiento en vigor, - que acabamos de exponer -, puede decidir que ciertos casos no requieren un examen más detenido, y finalmente puede establecer conclusiones provisionales, que normalmente representan una articulación previa a las recomendaciones finales de las conclusiones definitivas.

Excepte en el supuesto de la inadmisibilidad de la queja por razones procesales, que se refieren exclusivamente a los requisitos de capacidad y legitimación para ser querellantes, la determinación de que un caso no requiere examen más detenido, el establecimiento de conclusiones provisionales, o la decisión de establecer las definitivas, son de libre apreciación del Comité.

Que esto ocurra en un procedimiento al que se le caracteriza como "cuasi judicial" (5) resulta, por decirlo de algún modo, poco apropiado, máxime en un proceso de salvaguardia de garantías. Creemos que no cabe la menor duda para una mente jurídica, el que cuanto más definidos están los trámites procesales, mayor es la seguridad de las partes. Naturalmente que tal cosa comporta un enjuiciamiento más

(5) N. VALTICOS, "Traité de Droit International du Travail" Paris. Dalloz 1970, pág. 388, que cita declaraciones de los dos presidentes que ha tenido el Comité. También Von POTOBNSKY, "La protección de los derechos sindicales Veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical", en Revista Internacional del Trabajo. Vol. 85, núm. 1. Enero de 1972, págs. 81-95.

premiese, pero es un hecho experimentalmente incuestionable, que la dimensión de un procedimiento y su complejidad está en función de la importancia del litigio que se sustancia. Esto sería, - pongamos por caso, en nuestro derecho la diferencia entre un juicio de mayor cuantía y un juicio verbal.

Sin embargo en el procedimiento sobre Libertad Sindical, encontramos importantes lagunas procesales. Así, que muchos plazos son indeterminados; inexistencia de prórregas en los determinables; carencias de trámites analógicos a las excepciones perentorias o dilatorias; falta de preceptos sobre la declaración de pertinencia de las pruebas; carencia de enumeración de las mismas, y consideración de su fuerza vinculante para el órgano enjuiciador; inexistencia de la facultad de ejercitar protesta, cuando una prueba no es admitida, o se admite alguna que no debiera serle creando indefensión para alguna de las partes; olvido de imposibilidad de tacha de testigos; imparcialidad de recurrar, conforme a supuestos previstos a algún miembro del Comité, y otras muchas que cabría formular ante unas actuaciones que se definen como cuasi-contenciosas.

Por estas razones juzgamos imposible identificar la función del Comité, -aún desde el punto de vista del derecho adjetivo,- con una actividad parajurisdiccional.

Conforme al derecho substantive, la identificación señalada es aún más difícil, puesto que la llamada jurisprudencia del Comité se basa principalmente en dos Instrumentos Internacionales (Convenios 87 y 98) que no han sido objetos de ratificación universal, y paradójicamente se pretende aplicarles a Estados que no los ratificaren. El obrar de tal manera no puede significar más que una de es

tas dos cosas: e que el Comité pretende aplicar, tal vez jurídicamente, obligaciones no contraídas por ciertos Estados; e que su calificación conforme a derecho no puede ser de órgano jurisdiccional, sino de órgano conciliatorio, y todos sabemos en este caso, que cualquier procedimiento de conciliación implica la libertad de las partes de llegar o no a una avenencia, por muy deseable que esta sea.

El Comité por tanto, tal como ahora existe y está regulada su actuación, podría admitirse virtual, para los Estados que ratificaron los Convenios sobredichos. Si así no fuere, no puede ser jurídicamente otra cosa que una Junta u órgano de conciliación.

La tesis de que la Libertad Sindical es un principio constitucional de la OIT, confiere la facultad al aplicarlos aunque no hayan sido ratificados. El intentar imponer cualquiera de estas dos últimas medidas -siquiera sea de forma indirecta- conculca el Derecho Internacional positivo, tanto en lo que se refiere a la validez de los tratados, a la naturaleza de las Organizaciones Internacionales, al principio de no injerencia en los asuntos internos, y en general a las relaciones entre Derecho Internacional y ordenamiento interno de los Estados. La afirmación de Paul Ramadier de que la Libertad Sindical es una regla de Derecho Internacional consuetudinaria, por encima del alcance de los Convenios, e inclusive de la adhesión a tal o cual Organización Internacional queda contradicha por el hecho de que hay partes, -los socialistas-, que no han aceptado ni aceptarán tal pretendi-

da costumbre, aunque se declaren fervientes partidarios de aquélla, y porque además existen diferentes modos de ponerlas en práctica, conforme a las estructuras económico-sociales de cada país. Por ello que, ya tenemos señalado que una cosa es el principio de la Libertad Sindical, y otra muy distinta sus interpretaciones nacidas de una particular filosofía política y social.

En tales condiciones de planteamiento objetivo, las conclusiones sobre la naturaleza del Comité de Libertad Sindical, y sobre el valor de sus resoluciones son obvias:

- a) El Comité, pese a sus funciones cuasi judiciales, no es más que un órgano conciliatorio dentro de los diversos mecanismos de control, aunque sus propósitos, que exceden de su carácter sean incidir sobre las legislaciones y prácticas nacionales para que se adecuen a ciertas ideología sobre los sistemas sindicales, al socaire de una pretendida universalidad de la misma. (6).
- b) La fuerza de las resoluciones del Comité no pueden ser jurídicamente vinculante en ningún grado, para los Estados que no ratificaren los Convenios de la OIT sobre la materia, puesto que estos no han aceptado, ni la particular filosofía de los mismos, no por tanto las obligaciones jurídicas dimanantes de su articulado, que

(6) En este sentido, el propio V. POTOSKY se ve obligado a reconocer, en el citado trabajo, que la "fuerza del Comité es sobre todo moral basándose en la objetividad de sus conclusiones y en la publicidad que adquieren los problemas al ser sometidos a una instancia internacional".

no es el desarrollo del principio constitucional, sino únicamente una posible y si se quiere legítima, pero no excluyente, forma de interpretarlo. Que algunos países la reconozcan como válida, no prejuzga que tal modo de entenderla sea universal, ni mucho menos, esencial o sustantiva (7).

(7) Tal es la opinión de Von POTOSKY, Jefe de la Sección de Libertad Sindical de la OIT en "Revista - Internacional del Trabajo", Vol. 85 may. 1. Enero 1972, al afirmar (pág.94) "Es preciso recalcar - que aún cuando el Comité ejerce funciones de tipo jurisdiccional, su objetivo primordial es guiar a las partes a fin de que adecuar la legislación o la práctica a los principios comúnmente aceptados en materia de Libertad Sindical".

X - CONSTITUCIONALIDAD DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL Y
DE SUS ACTUACIONES.

Después de la precedente exposición, importa ahora plantear dos puntos, a nuestro juicio, fundamentales: 1) Si el Comité de Libertad Sindical es un órgano de la OIT creado conforme a su Constitución; y 2) Si su procedimiento y sus recomendaciones sobre casos concretos, implican también actuaciones conformes con el Derecho Internacional y constitucionalmente legítimas.

En lo que respecta a la creación del Comité, como órgano específico de un mecanismo de control, no creemos que la constitucionalidad de aquél pueda ponerse en duda. El Comité fué instituído para intentar resolver los problemas suscitados por la inobservancia de un principio constitucional: la Libertad de expresión y de asociación. Ahora bien, ya hemos señalado que toda libertad, para existir socialmente, no como concepto filosófico, tiene que traducirse en facultades jurídicas, puesto que sin la existencia del Derecho no caben ni el orden social, ni el bien común, ni, por tanto, ninguna tentativa de justicia. En el orden social no puede quedar reducida tampoco a una idea abstracta, sino que es necesario entenderle como una realidad completa, acomodada a las particularidades de cada sociedad. Y ésto, inevitablemente, comporta una pluralidad de formas de organización. El juego de las libertades es, pues, distinto en cada sistema jurídico, y precisamente en este hecho radica la posibilidad de conciliar la libertad sindical con el principio constitucional de la universalidad de la OIT. Esto entraña que esa universalidad sólo puede ser entendida mediante la aceptación de diversas formas organizativas de

cada comunidad política, pues de no ser así, o sólo existiría un poder mundial con instituciones absolutamente homogéneas, o la OIT representaría únicamente una organización interestatal para países de análoga estructura.

En este punto, es inexcusable recordar aquí cuante decíamos anteriormente, al tratar el tema de la universalidad y los principios constitucionales de la OIT, con la consiguiente sugerencia de adaptar el punto I, apartado b) de la Declaración de Filadelfia, al Preámbulo de la Constitución. La Constitución no exige a los Estados que profesen una ideología determinada o que se rijan por una particular forma de organización social. Como sabemos, sólo establece la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución (artículo 1, núms. 3, 4 y 5) y, aún así, ni siquiera se contempla la suspensión o expulsión de un Estado Miembro por violación de los principios constitucionales. Incluso, la Declaración de Filadelfia afirma en el punto V que los principios en ella contenidos "son plenamente aplicables a todos los pueblos", pero resulta que en el punto I apartado b) la "libertad de asociación", que consagra implícitamente el principio del pluralismo asociativo sindical, como ya vimos, choca con aquellos sistemas políticos caracterizados por la existencia de la organización sindical unitaria; lo que, en realidad, viene a secar el principio constitucional de la universalidad de la OIT. Y esto, a nuestro entender, constituye el nudo gordiano del problema que aquí estudiamos.

De las observaciones precedentes es claro deducir que la creación del Comité de Libertad Sindical se ajusta al texto constitucional de la OIT. Sin embargo, la evolución

que el Comité ha ido experimentando, puede, a nuestro juicio, haberle apartado de un desarrollo constitucional correcto, aunque en cierto modo explicable, si no perdemos de vista, como ya hemos dicho, la contradicción existente entre la Constitución y la Declaración de Filadelfia. De una parte, en el aspecto procesal, ya hemos puesto de relieve anomalías impropias de un órgano jurisdiccional-contencioso. En el aspecto del derecho sustantivo, creemos que se han cometido graves extralimitaciones, al circunscribir los principios constitucionales, principalmente a los Convenios 87 y 98, sobre todo al primero de ellos, que no son otra cosa que desarrollos interpretativos de la Constitución, aunque basados más bien en el texto de la Declaración de Filadelfia.

Como bien observa Gros Espiell, "una cosa legítima, necesaria y correcta, es exigir la observancia del principio de libertad sindical que encuentra su fuente expresiva en el Preámbulo de la Constitución y en la Declaración de Filadelfia. Otra cosa, en cambio muy distinta, es pretender que todas las soluciones particulares y específicas de las dos Convenciones (87 y 98) constituyen principios que pueden llegar a ser fuentes de Derecho. Esta actitud es evidentemente errónea desde el punto de vista jurídico".

(1) Sin embargo, como ya sabemos, el principio de libertad sindical no está enunciado de igual forma en la Constitución que en la Declaración de Filadelfia.

(1) Gros Espiell: Loc. cit., nota (23), pág. 16.

Lo que sí es realmente importante, a nuestro modo de ver, es la siguiente observación de Gros Espiell: "En lo que se refiere a los Estados que no han ratificado las dos convenciones, obligados también al respeto de la libertad sindical y de las consecuencias necesarias que de él se derivan, no puede aplicárseles las normas particulares de los Convenios con el argumento de que constituyen desarrollos o consecuencias del principio mismo de la libertad sindical. Si ello se hiciera se violaría el alto principio constitucional también fundamental de que los Estados sólo están obligados por las Convenciones que ratifiquen, ratificación que aunque deseable, no es desde un punto de vista jurídico obligatoria. Por ello hay que ser muy cuidadosos en esta materia, evitando que por la vía de la aplicación extensiva, se pueda llegar a soluciones contrarias al sistema constitucional de la OIT e incompatibles con la esencia misma del Derecho Internacional actual". (2)

No obstante, la Declaración de Filadelfia, si bien dice que sus principios "son plenamente aplicables a todos los pueblos" - lo cual está muy lejos de ser cierto - "y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo", añade a seguido que "su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado" (punto V). Esta última afirmación, hecha a modo de désiderata, es obvio que no puede dejar de pesar en el ánimo del Comité de Libertad Sindical a

(2) Ibid. págs. 17 y 18.

la hora de considerar aquellos casos referentes a los Estados Miembros que no han ratificado los Convenios núms. 87 y 98, sobre todo el primero de ellos, expresión normativa del principio de libertad sindical contenido en la citada Declaración.

A la vista de lo examinado, cabe extraer las consecuencias siguientes:

- 1º.- El primer órgano creado sobre la libertad sindical fué la Comisión de Investigación y Conciliación en dicha materia, y la misma no podría actuar sin consentimiento del Estado interesado. El que solamente haya actuado en dos ocasiones en más de 20 años ya es de per sí significativo.
- 2º.- Posteriormente, se instauró el Comité de Libertad Sindical cuya jurisdicción, si así se puede expresar, su ámbito de competencia, se extiende a todos los Estados Miembros.
- 3º.- El Comité, que depende del Consejo de Administración, es decir, de un órgano ejecutivo, se organiza cuasi-judicialmente y establece un procedimiento de examen de quejas apreciablemente defectuoso. Al propio tiempo, se encuentra conectado con otros mecanismos de control de la OIT mucho más precisos.
- 4º.- Pese a sus normas procesales cuasi-contenciosas, tal órgano no deja de ser substancialmente conciliatorio y sus recomendaciones no pueden estimarse como sentencias vinculantes ni dimanar de ellas condenas, sanciones o medidas análogas.
- 5º.- El Comité aplica principalmente, como fuente de derecho en la materia, los Convenios 87 y 98, aún a gobiernos que no los han ratificado, pretendiendo imponer de forma indirecta el cumplimiento de unos instrumentos que no han

side aceptados, estableciendo con ello una interpretación unilateral de la Constitución - pero no de la Declaración de Filadelfia - perfectamente discutible y accionable a través del art. 37 de dicho cuerpo legal, al tiempo que con este proceder objetable, puede violar otros artículos de aquél, queriendo llegar al cumplimiento de obligaciones no expresamente contraídas, conforme al derecho común de los Tratados. Pero es cierto también que el Comité con este proceder, se inspira, quizá en el fondo, en el texto constitucional de la Declaración de Filadelfia, cuyo contenido "interesa a todo el mundo civilizado" (punto V).

- 6º.- La denominada "fuerza moral" de las actuaciones del Comité constituye un elemento coactivo de carácter extra-jurídico, que en ocasiones puede encerrar motivaciones políticas inaceptables.
- 7º.- En la medida en que las nuevas normas procesales, de control posterior sobre las recomendaciones definitivas comunicadas a los gobiernos den lugar a un examen periódico, si el mismo se efectúa sobre las bases antes aludidas y se generaliza sensiblemente, el principio constitucional de la universalidad, puede resultar seriamente afectado.
- 8º.- Una consideración objetiva de la labor del Comité durante más de 20 años de funcionamiento, no puede llevar sin embargo a un criterio de valoración absolutamente negativo, puesto que en conjunto de los setecientos casos aproximadamente estudiados se han justificado cierto número de situaciones que pedían atender en mayor o menor grado a los verdaderos y auténticos derechos sindicales.

9º.- Como conclusión final cabe señalar que el cometido del órgano que hemos estudiado, podría cebrar real eficacia si no existieran derivaciones ideológicas y si se limitara a ser, en su cabal sentido, un Comité conciliatorio más dispuesto a encontrar soluciones prácticas y universales para todos sus miembros, que a señalar denuncias o sugerir orientaciones que en unos casos son difícilmente admisibles y en otros rozan al mismo poder soberano de los Estados.

Sin embargo, y desde el punto de vista jurídico, creemos que esta situación continuará existiendo, a menos que no se resuelva el problema jurídico-constitucional que afecta a la OIT: la contradicción entre la Constitución y la Declaración de Filadelfia, en cuanto al contenido y alcance distintos que el concepto de libertad sindical tiene en cada uno de dichos textos. (3)

(3) Saba, H : "L'activité quasi législative des institutions spécialisées des N.U.", en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1964, I, págs. 607-690.

XI - LAS PRACTICAS JURIDICAS DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL.

1.- Valoraciones del Comité respecto a las características del movimiento sindical y relaciones del mismo con el Gobierno y el Estado.

Una de las consecuencias con que nos encontramos, tras el precedente análisis, es que, a nuestro juicio, aparece perfectamente definida la adhesión del Comité de Libertad Sindical a los sistemas pluralistas. Así en el caso 531 contra el Gobierno de Panamá (105º Informe) se asevera que el Convenio núm. 87 exige que el pluralismo sindical sea posible, aunque tampoco se rechaza de manera rotunda el principio de unidad. En el primer aspecto, por ser jurídicamente exigible de acuerdo con la Declaración de Filadelfia; en el segundo, con base en el concepto genérico de libertad sindical contenido en la Constitución.

El Comité se manifiesta en el caso 393 contra el Gobierno de la República Arabe de Siria (83 Informe), absolutamente contrario a un monopolio sindical por vía legislativa, distinto a la unidad sindical obtenida por agrupación voluntaria, y distingue estas ideas de las cláusulas de seguridad sindical, como en el caso 303 contra el Gobierno de Ghana (83 Informe), prescribiendo específicamente en el caso 266 contra el Gobierno de Portugal (113 Informe) que la existencia de una sola organización en la rama profesional es incompatible con los principios incorporados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (número 87), reiterando idéntica argumentación en el caso número 274 contra el Gobierno de Libia (85 Informe). La integración de los sindicatos en la estructura del Estado es absolutamente rechazada por el Comité, tal ocurre en el caso número 19 contra el Gobierno de Hungría

(21 Informe) y en el caso número 111 contra el Gobierno de la URSS (23 Informe). (1)

En cuanto a las alegaciones gubernamentales de que los sindicatos practican actividades subversivas, se requieren informaciones complementarias, precisas y con motivos exactes (caso 423 contra el Gobierno de Honduras, 84 Informe).

El Comité considera que las actividades políticas no deberían comprometer la continuidad del movimiento sindical (caso 492 contra el Gobierno del Ecuador, 90 Informe), que las autoridades públicas deberían abstenerse de intervenir en la redacción de los estatutos sindicales (caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 113 Informe), que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no debieran ser suspendidas o disueltas por las autoridades (caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 113 Informe), que los sindicatos tienen derecho a afiliarse a Organizaciones Internacionales de Trabajadores sin intervención de las autoridades (caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 113 Informe) (caso 563 contra el Gobierno de Costa Rica, 111 Informe), que la separación de un cargo sindical no puede realizarse por una autoridad administrativa (caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 113 Informe), que los trabajadores deben concederse el derecho de elegir sus representantes (caso 648 contra el Gobierno del Reino Unido, 125 Informe), tesis que ha sido muy reiterada. Así ha ocurrido en los casos 510 contra el Gobierno del Paraguay, (114 Informe) y en el 451 contra el Gobierno de Bolivia (86 Informe).

Igualmente el Comité se pronuncia en favor de una libre negociación colectiva (caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 113

(1) B.O. de la OIT, Vol. XXXIX, núm. 4, 1956.

Informe y 551 contra el Gobierno de Cuba, 116 Informe).

Se reconoce también la facultad de disponer de una prensa sindical encargada de la promoción de los intereses de los trabajadores (case 523 contra el Gobierno de Marruecos, 112 Informe), y finalmente se prescribe el despido por razones de actividades sindicales (case 104 contra el Gobierno de Irán, 17 Informe). En relación a esta temática, es fundamental citar a qui el Informe McNair, sobre la independencia de las organizaciones profesionales respecto de los Gobiernos (2).

2.- Aplicación por el Comité de Libertad Sindical de los Convenios núms. 87 y 98 no ratificados por ciertos Estados Miembros.

El Comité ha considerado que los Convenios no obligan a los Estados que no los han ratificado, pero si bien toma los Convenios números 87 y 98 como criterios de comparación en cuanto los miembros de la Organización tienen la obligación, según el artículo 19, 5), e) de la Constitución, de informar al Director General a intervalos apropiados según lo decida el Consejo de Administración sobre el estado de su legislación y práctica, precisando en qué medida se ha puesto en ejecución o se propone poner, cualquiera de las disposiciones del Convenio, o que retrasan la ratificación del mismo. La misma base de argumentación se encuentra presente y ampliada en los casos 211 contra el Gobierno de Canadá (49 Informe), 191 contra el Gobierno de Sudán (52 Informe), 194 contra el Gobierno de Singapur (90 Informe), 448 contra el Gobierno de Uganda (92 Informe), 266 contra el Gobierno de Portugal (113 Informe) y 332 contra el

(2) Informe McNair, en B.O. de la OIT, Vol. XXXIX, núm. 9, 1956.

Gobierno de Brasil (74 Informe). En tales casos, aunque el Comité reconoce que tales Estados no han ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), estima oportuno señalar, como lo ha hecho en otros casos (102 contra el Gobierno de la Unión Sudafricana; 15 Informe, 169 contra el Gobierno de Turquía, 28 Informe, 211 contra el Gobierno de Canadá, 45 Informe; 191 contra el Gobierno de Sudán, 48 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 65 Informe; 303 contra el Gobierno de Ghana, 67 Informe; 332 contra el Gobierno de Brasil, 74 Informe) en que los gobiernos interesados no se encontraban ligados específicamente por las disposiciones de un convenio ratificado directamente aplicables a los alegatos formulados, que la Declaración de Filadelfia, hoy parte integrante de la Constitución de la OIT, y cuyos objetivos y finalidades figuran entre aquellos cuya promoción según el artículo I de la Constitución, tal como fué modificado en Montreal en 1946, es la razón de ser de la Organización, reconoce "la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan... lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación de medidas sociales y económicas...". En tales circunstancias, el Comité como lo ha hecho en los casos anteriormente arriba citados, al cumplir su tarea de promover aquellos principios, juzga conveniente guiarse, entre otras, por las disposiciones pertinentes, aprobadas por la Conferencia, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), las cuales ofrecen criterios de comparación para el examen de

alegatos particulares. Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Comité, si bien admite que el Gobierno de Uganda no está ligado por las disposiciones del citado Convenio, considera, no obstante, que la no ratificación de dicho Convenio no es una razón suficiente para que el Comité se abstenga de examinar la sustancia de alegatos basados, enteramente o en parte, en las disposiciones de este instrumento o en principios que de ella se deriven, con objeto de comprobar los hechos, de señalarlos el Consejo de Administración (caso 448 contra el Gobierno de Uganda, 92 Informe).

3.- Examen por el Comité de las Legislaciones Sindicales y otros ordenamientos jurídicos internos.

El Comité ha venido sosteniendo que está facultado para examinar las quejas que se presenten contra Estados que no ratificaron los convenios sobre libertad sindical, pero además, ha examinado nuevas disposiciones jurídicas respecto a los sindicatos, y aunque a veces tales disposiciones tengan carácter general (como ha ocurrido en los casos 313 contra el Gobierno de Grecia, 78 Informe, 193 contra el Gobierno de Birmania, 48 Informe, 179 contra el Gobierno de Japón, 54 Informe, 335 contra el Gobierno de Perú, 85 Informe). Además se ha referido a proyectos de normas jurídicas (casos 262 contra el Gobierno de Uruguay, 73 Informe, 333 contra el Gobierno de ~~Suecia~~, 73 Informe, 179 contra el Gobierno de Japón, 54 Informe, 239 contra el Gobierno de Costa Rica, 49 Informe), y ha declarado que cuando examina alegatos referentes a un proyecto de ley sometido por el Gobierno al poder legislativo, la circunstancia de los mismos se refieren a un texto sin fuerza de ley no es motivo para impedirle que se pronuncie.

Importa señalar aquí, por su interés, lo tratado por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones durante la 57ª Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1972 (3). La Comisión manifestó su interés particular en el estudio general que habrá de establecerse en 1973 en la Comisión de expertos sobre los Convenios de libertad sindical (núms. 87 y 98). Como dicho estudio se discutirá plenamente con ocasión de la próxima reunión de la Conferencia, se acordó que la Comisión no se adentraría en el asunto de la aplicación de los Convenios sobre libertad sindical en el transcurso de la discusión general.

Los miembros trabajadores y ciertos miembros gubernamentales propusieron que, habida cuenta de la selección por parte del Consejo de Administración de los Convenios sobre libertad sindical para la sumisión de memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución, la Conferencia debería lanzar un llamamiento especial para que todos los gobiernos que todavía no hayan ratificado estos importantes convenios, procedan en este sentido antes de la reunión de 1973 de la Conferencia. Esta propuesta tuvo amplia aceptación en la Comisión.

4.- Examen de medidas adoptadas respecto a sindicalistas por delitos políticos o de derecho común.

Sobre este particular, el Comité ha establecido reiteradamente, que las detenciones preventivas pueden significar un atentado a la libertad sindical que es necesario que estuviesen justificadas (casos 565 contra el Gobierno de Nicaragua, III Informe y 569 contra el Gobierno de Chad, 112 Informe).

(3) Informe III (Parte 4A), pág. 9, Ginebra 1972.

Por otra parte, la decisión de que una detención se debe a actividades subversivas no puede establecerse, a juicio del Comité, unilateralmente por el Gobierno interesado (caso 536 contra el Gobierno del Gabón, 114 Informe, y 608 contra el Gobierno de la India, 120 Informe). Igualmente, en otros muchos casos, ha sido práctica del Comité rogar que se faciliten informaciones complementarias respecto a los motivos exactos de detención, y que una materia se refiera a un delito penal o a derecho sindicales no puede ser determinado, como se ha dicho ya, unilateralmente por el Gobierno interesado; así entre otros muchos los casos 303 contra el Gobierno de Ghana (67 Informe). En todo caso se hace referencia a un juicio equitativo, y al respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos (caso 385 contra el Gobierno del Brasil, 85 Informe).

5.- Casos de muerte y redacción injuriosa de las quejas.

Hemos examinado diversos casos en que se han producido muertes de trabajadores; entre los más importantes se encuentran los siguientes: 632 contra el Gobierno de Brasil (122 Informe), 623 contra el Gobierno del Brasil (120 Informe), 381 contra el Gobierno de Honduras (90 Informe), 360 contra la República Dominicana (87 Informe), 156 contra el Gobierno de Francia (38 Informe). En los casos de esta índole, el Comité ha insistido invariablemente en la conveniencia de que el Gobierno instituyera una investigación inmediata e imparcial para determinar sus responsabilidades.

Respecto a quejas injuriosas, encontramos el caso 156 contra el Gobierno de Francia (31 Informe), en el que se hace referencia a la sangrienta agresión del Gobierno francés contra el pueblo argelino, queja que fué concebida en términos vagos e

imprecisos. En los casos 574, 588 y 593 contra el Gobierno de Argentina (114 Informe) el Comité ha señalado que no puede asumir la responsabilidad en cuanto a los términos en que se presentan las quejas, pero estima que el respeto que se le debe, tanto a él, como al carácter judicial de las labores que se le han confiado, requiere, por parte de los querellantes como por parte de los gobiernos, que se observe la corrección que normalmente se atribuye al desarrollo de los procedimientos judiciales y que el uso de un lenguaje destinado a agriar, mas bien que elucidar, una controversia, debería ser evitado. Bajo reserva de lo anterior, el Comité ha considerado que no puede verse privado de la posibilidad de examinar una queja en cuanto al fondo porque el Gobierno objete la forma en que la misma ha sido formulada.

6.- Derecho sindical de reunión y alteración del orden público.

El Comité ha estimado normalmente, que el derecho de reunión es un derecho sindical, pero que deberían observarse las normas relativas de las reuniones públicas (caso 178 contra el Gobierno de Aden, 33 Informe), señalando además que la prohibición de una manifestación pública en los barrios más activos, de la que cabía temer el peligro de disturbios, no debía ser considerada como una violación de los derechos sindicales (casos: 252 contra el Gobierno del Reino Unido, 56 Informe y 154 contra el Gobierno de la India, 97 Informe).

El Comité ha estimado, que corresponde al Gobierno como responsable del orden público y en el ejercicio del poder de policía, apreciar si en determinadas circunstancias especiales, una reunión, inclusive sindical, puede poner en peligro la tranquilidad y seguridad pública, y tomar las medidas adecuadas para evitarlo (casos 530 contra el Gobierno del Uruguay,

7.- Jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical sobre las huelgas y sus repercusiones.

El Comité en el caso 523 contra el Gobierno del Canadá (110 Informe) recuerda que siempre (caso 143 contra el Gobierno de España, 28 Informe; casos 141, 153 y 154 contra el Gobierno de Chile, 28 Informe; caso 169 contra el Gobierno de Turquía, 28 Informe; caso 143 contra el Gobierno de España, 47 Informe; caso 221 contra el Gobierno del Reino Unido en relación con Aden, 58 Informe; caso 266 contra el Gobierno de Portugal, 65 Informe; caso 294 contra el Gobierno de España, 66 Informe; caso 273 contra el Gobierno de Argentina, 71 Informe; caso 211 contra el Gobierno de Canadá, 72 Informe; caso 364 contra el Gobierno del Ecuador, 78 Informe; caso 399 contra el Gobierno de Argentina, 83 Informe; caso 430 contra el Gobierno de los Estados Unidos en relación con Puerto Rico, 86 Informe; caso 453 contra el Gobierno de Irlanda, 92 Informe; caso 490 contra el Gobierno de Colombia, 99 Informe) había señalado que los alegatos relativos al derecho de huelga no escapan a su competencia en la medida en que afectan al ejercicio de los derechos sindicales, habiendo subrayado también en numerosos casos (casos: 5 contra el Gobierno de la India, 4 Informe; 60 contra el Gobierno de Japón, 4 Informe; 141, 153 y 154 contra el Gobierno de Chile, 28 Informe; 167 contra el Gobierno de Honduras, 30 Informe; 181 contra el Gobierno de Ecuador, 30 Informe; 143 contra el Gobierno de España, 30 Informe; 172 contra el Gobierno de Argentina, 30 Informe; 192 contra el Gobierno de Argentina, 58 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 65 Informe; 294 contra el Gobierno de España, 68 Informe; 364, contra el Gobierno de Ecuador, 78 Informe; 399 contra el Gobierno de Argentina, 83 Informe;

430 contra el Gobierno de los Estados Unidos en relación con Puerto Rico, 86 Informe; 455 contra el Gobierno de Irlanda, 92 Informe) y, 490 contra el Gobierno de Colombia, 99 Informe) que normalmente se reconoce a los trabajadores y a sus organizaciones el derecho de huelga como método legítimo de defensa de sus intereses profesionales. A continuación recordé que, había recalcado la importancia que atribuye, cuando las huelgas están prohibidas o sujetas a restricciones en los servicios esenciales, a que se establezcan garantías adecuadas para proteger los intereses de los trabajadores, privados así de un medio esencial para hacer valer sus intereses profesionales (casos: 32 contra el Reino Unido en relación con Uganda, primer informe; 29 contra el Gobierno del Reino Unido en relación con Kenia, 4 Informe; 11 contra el Gobierno del Brasil, 6 Informe; 73 contra el Gobierno del Reino Unido-Honduras, 17 Informe; 148 contra el Gobierno de Polonia, 22 Informe; 136 contra el Gobierno del Reino Unido-Chipre, 26 Informe; 143 contra el Gobierno de España, 27 Informe; 172 contra el Gobierno de Argentina, 30 Informe; 179 contra el Gobierno del Japón, 54 Informe; 192 contra el Gobierno de Argentina, 58 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 65 Informe; 285 contra el Gobierno del Perú, 69 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 70 Informe; 363 contra el Gobierno de Colombia, 74 Informe; 411 contra el Gobierno de la República Dominicana, 85 Informe; y, 490 contra el Gobierno de Colombia, 99 Informe), y había señalado que las restricciones deberían ir acompañadas de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en todas las etapas de los cuales puedan participar los interesados, y que los laudos que se dicten deben ser en todos los casos obligatorios para ambas partes (casos: 151 contra el

Gobierno de la República Dominicana, 25 Informe; 172 contra el Gobierno de Argentina, 30 Informe; 179 contra el Gobierno del Japón, 34 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 65 Informe; 285 contra el Gobierno del Perú, 69 Informe; 266 contra el Gobierno de Portugal, 70 Informe; 363 contra el Gobierno de Colombia, 74 Informe; 411 contra el Gobierno de la República Dominicana, 85 Informe; 490 contra el Gobierno de Colombia, 99 Informe).

En el mes de junio de 1956, y tras su ingreso en las Naciones Unidas, se produce la readmisión de España en la Organización Internacional del Trabajo (1), aprobada en la XXXIX reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En dicha reunión fueron impugnados los poderes de varios delegados de los trabajadores pertenecientes a países de nuevo ingreso, entre ellos el de España y sus consejeros. La protesta, sin embargo, fué rechazada por 124 votos contra 48 y 59 abstenciones (2).

Tema importante en esta 39 reunión de la Conferencia fué el intercambio de puntos de vista acerca del Informe del Comité sobre Independencia de las Organizaciones de Empleadores y de Trabajadores, para determinar hasta que punto éstas se hallan libres de dominación y control por parte de los gobiernos. Dicho intercambio se basaba en el informe presentado por el Comité de expertos independientes nombrados por el Director General de la Oficina de acuerdo con una decisión del Consejo de Administración y presidido por Lord McNair, ex presidente del Tribunal Internacional de Justicia.

El Comité McNair fué creado por el Consejo de Administración en virtud de una resolución adoptada por unanimidad el 4 de marzo de 1955 después de examinar una propuesta tendiente a modificar la Constitución de la OIT con objeto de garantizar que los representantes de los empleadores y de los trabajadores libres e independientes de sus gobiernos. El

(1) Con anterioridad, España fué miembro de la OIT desde 1919, año de su fundación, hasta 1941.

(2) Revista Int. del Trabajo, Vol. LIV, núm. 4, octubre 1956, pág. 362.

Consejo de Administración decidió crear un comité independiente encargado de estudiar la cuestión y de elaborar un informe que serviría de base "para determinar hasta que punto se considera necesario adoptar urgentemente medidas, y cuáles, para resolver la situación que pueda revelarse".

Al iniciar el debate, el Presidente del Consejo de Administración puso de relieve dos aspectos de la cuestión. En primer lugar, hasta que surgió esta controversia nadie había planteado cuestión alguna con respecto al principio de la universalidad de la O.I.T., que en repetidas ocasiones ha sido reafirmado unánimemente. En segundo lugar, el Consejo de Administración, al autorizar la creación del Comité McNair, estuvo enteramente de acuerdo en que el mantenimiento del sistema de representación tripartita es un elemento indispensable para el funcionamiento efectivo de la Organización. En consecuencia - agregó -, "el problema con respecto al cual el Consejo de Administración solicita la opinión de los delegados es la forma en que estos dos principios fundamentales deben conciliarse".

El informe del Comité McNair había puesto de relieve la gran diversidad de los sistemas industriales que prevalecen en la actualidad en los diferentes Estados Miembros de la OIT, así como el grado en que los gobiernos participan en las actividades económicas de esos países. En todos los países, las organizaciones de empleadores y de trabajadores están sujetas a cierto control del Estado, pero lo que esencialmente preocupa a la OIT es que dicho control no llegue a afectar el derecho a organizaciones de empleadores y de trabajadores, o la libertad de formular y expresar públicamente su opinión sobre toda cuestión que les interese.

Sería relativamente sencillo - concluyó el Presidente del Consejo de Administración - eliminar a todos los delegados de los empleadores o de los trabajadores que no reúnan las condiciones fijadas por los respectivos grupos de la Conferencia, pero cabe interrogarse sobre el resultado a que se llegaría con ese procedimiento. En definitiva se reduciría el número de Estados Miembros de la OIT y se limitaría el alcance de sus actividades y las regiones en que pueden desarrollarse. La alternativa sería que se transfiriera a la OIT en una organización exclusivamente intergubernamental, lo que sería incompatible con la eficacia que, en general, se reconoce a la estructura tripartita para tratar los problemas que son de competencia de la OIT. "Al examinar este problema debemos pensar en el futuro de la OIT y considerarla como una organización eficaz de alcance mundial, en lugar de limitarnos únicamente a mirar las actuales dificultades, y debemos estar dispuestos a ser pacientes, si es necesario, para hallar el camino que nos lleve a una solución aceptable y satisfactoria". (3)

Queda así apuntado, aunque no planteado, el tema de la libertad sindical y que, en el transcurso de los años ha venido siendo objeto de atención en el seno de la OIT, donde juegan un papel de relevante interés los distintos mecanismos de control con que la misma cuenta y sobre cuya actuación ya nos hemos ocupado anteriormente. Sobre el tema, existe una extensa y varia documentación surgida de los distintos órganos de la OIT y que citamos en diferentes puntos de este trabajo. Por su carácter de expositivo resumen, destaca el contenido de uno de los manuales de educación obrera de la OIT acerca de esta cuestión. (4)

(3) Revista Int. del T., Vol. LIV, núm. 4, octubre 1956, págs. 363-64.

(4) "Libertad Sindical" págs. 27 a 117, Oficina I. del T. Ginebra, 1963.

Desde 1957, un año después de la reincorporación de España a la OIT, son varias las ocasiones en que se ha suscitado la cuestión de la libertad sindical con relación a nuestro país, motivada unas veces por impugnaciones formuladas contra los poderes de los delegados españoles en la Conferencia anual ante la Comisión de Verificación de Poderes, y otras por quejas presentadas ante los órganos competentes de la OIT, tanto por las Internacionales sindicales o por organizaciones profesionales extranjeras, como por organizaciones sindicales declaradas ilegales en España, grupos de personas, etc..

Las razones en que tales quejas se basan son: generalmente, de índole política, pudiendo ser clasificadas en dos grandes grupos:

- a) contra el sistema sindical español; y
- b) contra actos de las autoridades españolas, en relación con determinadas conductas de los trabajadores.

Como que esta segunda parte de nuestro estudio se centra en el análisis de la incidencia en el Sindicalismo español de la normativa jurídica de la OIT en materia de libertad sindical, nos ocupamos aquí de las cuestiones relativas al primero de los dos citados grupos, ya que, de otro lado, el segundo de ellos entraña toda una casuística muy concreta que cae por entero fuera de nuestros propósitos de estudio (4 bis).

La cuestión, como es obvio advertir, queda referida principalmente al tema del pluralismo y de la unidad, puesto que el sistema sindical español se estructura bajo la forma unitaria, figurando como uno de los principios contenidos en uno de los textos constitucionales, como es el

(4 bis) García Abellán, J.: "Derecho Sindical Español", págs. 41 a 58, Ed. S.I.P.S., Madrid, 1972.

Fuero del Trabajo (Declaración XIII) y en la legislación sindical; principio últimamente ratificado por la Ley de 17 de febrero de 1971, artículo 4, siendo esta la razón de que España no haya ratificado los Convenios núms. 87 y 98, aunque este último, a nuestro juicio, sí podría ser objeto de ratificación ya que, constitucionalmente, es ratificable como más adelante veremos.

Pero antes de examinar la cuestión de la libertad sindical respecto a España, tal como viene planteándose por el Comité de Libertad Sindical, en la Conferencia y en el Informe acerca de la situación laboral y sindical en España de 1969, creemos necesario ocuparnos sobre la cuestión de la libertad y el estado, el concepto institucional del sindicalismo español y el pluralismo político y sindical.

1.- La libertad y el Estado. El concepto institucional del sindicalismo español.-

El siglo XIX, que fué quizá, excesivamente prolífico en declaraciones sobre los derechos de las personas - libertad, propiedad, igualdad, etc.-, nos ha legado a los españoles, sin duda en forma de creencia, mucho más que de postulado político e incluso filosófico, cierta extraña tendencia a identificar la idea con su posibilismo de realización histórica.

Cuando, ya con acuñada expresión, afirmaba Ortega que "ni lo que es, sin más debe ser, ni, viceversa, lo que no debe ser, sin más no es", nos advertía del peligro que supone confundir la idea o principio con la positividad de su realización posible si no se tiene en cuenta el carácter concreto ni la circunstancia del medio o mundo al que se

refiere (5).

Esa exigencia de inserción de la idea o principio en la entraña misma de la realidad histórica - que se nos da aquí y ahora, de modo inmediato -, que pretende negar, modificar o sustituir, constituye la condición sine qua non, para que pueda alcanzar su propia realización. Desde que el mundo es historia la libertad difícilmente se ha dado, para el hombre, a partir de cero.

En el campo político - principalmente en sus aspectos económico y social - todo principio abstracto o idea que sobre el mismo pretenda formularse necesita, para resultar viable, de su oportuno correctivo histórico.

Hoy, y dentro de la comunidad jurídica internacional, se formulan también uno tras otro distintos principios en forma de declaraciones de alcance humano y normalizador por sus instituciones públicas u organizaciones más representativas, pero cuya positividad no está en su valor filosófico propio, sino en la voluntad de sus destinatarios para acatarlos.

En el terreno de lo sindical todo planteamiento doctrinal acerca del ejercicio de la libertad viene determinado también por una exigencia insoslayable de respeto hacia el conocimiento total de su desarrollo histórico. Si en otros ámbitos de la indagación científica pura o de la filosofía es posible un partir de cero, cuando se trata de una institución "social" entran en juego los factores indispensables de lugar y tiempo, y con ellos, naturalmente,

(5) Mirabeau o el político, en "Tríptico", pág. 51. Espasa-Calpe (Austral). Buenos Aires, 1947.

el hecho histórico que los precede.

Este hecho, que se nos da fuera de nosotros y bajo el doble aspecto de objeto presente y como producto histórico, constituye para nuestra indagación el eslabón inmediato anterior de un ininterrumpido proceso, al que forzosamente hemos de referirla, puesto que por su naturaleza, permanente y cambiante a la vez en el tiempo, no cabe en el mismo solución alguna de continuidad.

Así, desde su aparición en el mundo, la institución sindical, el Sindicato, se desarrolla sin interrupción. Es una conquista necesaria del desenvolvimiento humano en sociedad, que nace en un determinado estadio histórico y en otro más o menos lejano habrá de acabar, cualesquiera que sean sus coordenadas de lugar y tiempo, para dar paso, a su vez, a otra institución adecuada, que recoja y canalice la aspiración del hombre por una justicia social en el futuro, según sea entonces la forma de vida en sociedad.

Esta condición histórica del hecho o institución sindical exige, pues, que toda idea que en el presente se dirija sobre tal institución - pretendiendo, incluso, modificarla en su presente - no debe olvidar que ha de partir de un conocimiento exacto tanto del pasado como del inmediato ayer. De lo contrario, es puro utopismo, y éste, como señalaba Ortega, "conduce a la pedagogía de Onán" (6).

(6) En esta misma línea se pronuncia Pablo VI, con relación a la Iglesia de hoy cuando habla de una "valoración autorizada y responsable de los elementos constitutivos e históricamente adquiridos -y no discutibles arbitrariamente- de la misma Iglesia, tanto en el campo institucional como en el doctrinal. Y esta valoración no puede ser ni apresurada ni arbitraria". (Audiencia general vaticana, 24-9-69. Resumen de Efe, ABC, 25-9-69. Págs. 37-38).

En sus orígenes, el movimiento sindical, o Sindicalismo, es casi idéntico en todos los países, pero su realización histórica es distinta, como diferentes son sus respectivas historias nacionales. La libertad sindical, pues, se halla condicionada históricamente por una realidad presente y un pasado inmediatos, pero no de una manera abstracta, sino precisamente en razón de la peculiaridad que ambos -realidad presente y pasado inmediato- ofrezcan con relación al país de que se trate: Francia, Inglaterra, Rusia, Italia, España, etc.. De su historicidad general pasamos así a su historia particular, específica.

Pero el Sindicalismo, de otra parte, se da "dentro" del Estado, no el Estado dentro del Sindicalismo. Luego toda teoría o planteamiento que se haga sobre el hecho sindical debe no perder de vista esta cuestión de principio. Hoy el Sindicalismo tiene que contar con el Estado, puesto que dentro de éste se dan también otras fuerzas organizadas y poderosas de tipo político y con fuerte base económica. La presencia de tales fuerzas en la sociedad política exige entonces del Sindicalismo, y de su órgano realizador, el Sindicato, una especie de autolimitación en la afirmación de su propio poder, puesto que éste, por definición, no es exclusivo.

El poder sindical, entonces, sólo puede ser realizado dialécticamente, pues su soberanía ocupa solamente uno, aunque sea importante, de los planos del orden político; no todos. Esto exige que en su comportamiento el Sindicalismo no sólo sea comunitario hacia adentro, sino que deba serlo también hacia afuera. Por su misma naturaleza, y en cuanto hace referencia al logro total de sus reivindicaciones y aspiraciones, el Sindicalismo es asintótico;

es decir, que se produce dentro de un estado permanente de aspiración realizadora de sus objetivos. No puede, por tanto, en términos razonables, considerarse fracasado o inoperante como institución si no consigue todos sus objetivos, incluso aquellos que, por uno u otro motivo, considere básicos.

Este perder de vista que el Sindicato, como asociación humana, está frenado en sus aspiraciones óptimas por las demás fuerzas organizadas que actúan dentro de la sociedad, constituye la más escandalosa utopía. Es querer pasar del relativo humano al absoluto metafísico.

Es por ello que existen, a veces, teorías y planteamientos sindicales que se dan como si realmente el Sindicato asumiera toda la soberanía del Estado, o, mejor dicho, como si constituyera la única fuerza existente dentro del Estado. Tal aspiración de totalidad sindical, que no es real, por supuesto, choca entonces estrepitosamente con el resto de la sociedad. Es con ocasión de tales planteamientos maximalistas cuando surge frecuentemente el tema de la libertad sindical. Sin embargo, resulta curioso observar hoy en España cómo el Estado, dentro de cuyo marco constitucional político actúa el Sindicalismo, suele quedar al margen de todas las críticas y censuras que contra los Sindicatos y su actuación dirigen ciertos sectores muy particularizados, ya sea desde una posición izquierdista o desde el núcleo de la "intelligentsia" burguesa, predominantemente la del confesionalismo seglar (7).

Pero es un hecho ya conocido por todos los sistemas sindicales de hoy que toda reivindicación que con olvido del

(7) Ver, R. BAYOD: Iglesia y Sindicatos en España, Edit. Reus, Madrid, 1969.

sistema político constitucional dentro de cuyos límites se nueva pretenda obtener algo que éste fuera de ellos, es sindicalmente utópico. O la fuerza sindical, entonces, acepta políticamente para cambiar el Estado o acepta a éste dentro de su constitucionalidad, con observancia de las reglas del juego.

Cuando se plantea el tema de la libertad sindical tiende a olvidarse hoy que el Sindicato es, realmente, una institución de la sociedad en todos los pueblos del mundo, en tanto que las asociaciones políticas o los partidos políticos, con los que se pretende compararlo, carecen de tal carácter. Este es un hecho de gran importancia, y, por ello, debe ser puesto de relieve en cualquier enfoque que sobre la libertad sindical pretenda hacerse, cuando se la presenta bajo el punto de vista del pluralismo asociativo. De ahí que mientras la institución es incompatible - como luego veremos - con la pluralidad, la asociación o el partido político responden necesariamente a esa pluralidad de criterios, con arreglo a los cuales un grupo de ciudadanos estima de qué modo ha de articularse la política del país, en general, bajo las exigencias de una determinada filosofía del poder del Estado.

Esta idea institucional del Sindicato presenta, a lo largo de la historia, rasgos típicamente positivos en las mentes de los más calificados líderes sindicales, e, incluso, de distintos autores, entre los que cabe citar a los políticos que han sido capaces de reflexionar sobre esta cuestión. Así, Mendès-France, en "La República Moderna", confiere un alto valor institucional al Sindicato, y otro autor español, el profesor Ruiz-Giménez, en su interesante libro "La concepción institucional del Derecho", señala el papel que las

instituciones jurídicas alcanzan en la vida de las sociedades. Tales doctrinas convergen unánimemente en la afirmación de un concepto unitario de la institución, que resulta totalmente opuesto a cualquier intento de atomización o división bajo un esquema pluralista.

Es por ello que la libertad para fundar asociaciones o partidos políticos puede ser políticamente exigible, en tanto que los postulados del pluralismo sindical son sindicalmente contrarios al cometido institucional que el Sindicato desempeña. La razón es bien sencilla. Si el Sindicato, y con él su forma más alta de cohesión en la Federación o en la Confederación, es ya hoy una institución dentro del orden social de cada país, la exigencia legítima de libertad no recae entonces en el derecho a dividirse, a pluralizarse en distintos Sindicatos, Federaciones y Confederaciones dentro de una misma rama de la producción, sino en el derecho de acción, de libre opinión, de representatividad democrática y de autonomía con relación a la Administración del Estado.

De este modo resulta evidente la distinción entre libertad de asociación y libertad de actuación. Desde hace ya más de cuarenta años la libertad de asociación sindical fué plenamente conseguida en España, al propio tiempo que con el reconocimiento legal por el Estado del papel institucional del Sindicato como defensor de los intereses generales y peculiares del mundo laboral adquiría fuerza progresiva la idea de su unidad, que no es sino la consecuencia lógica de ese proceso que va desde la primitiva asociación obrera clandestina, perseguida y castigada por el sistema político liberal-burgués, a su aceptación por éste como sujeto con plenitud de derechos cívicos en la hasta hoy permanente e indiscutible dialéctica entre capital y trabajo.

Todo esto se olvida hoy con sistemática frecuencia en España, cuando desde posiciones ultrarreaccionarias, aunque con etiqueta política progresista, se viene planteando la exigencia del pluralismo sindical. Distintos grupos políticos - no precisamente sindicales, ni inspirados en la base popular -, aprovechando la coyuntura del asociacionismo político -todavía por crear - trasladan sus exigencias pluralistas al campo de lo sindical, al amparo del denominado "contraste de pareceres", introducido por la Ley Orgánica del Estado, olvidando con o sin oscura intención que en tanto que el Sindicato ya existe el pluralismo asociativo político está todavía por hacer.

En torno a este extremo (8) se desconoce o se quiere silenciar la afirmación de soberanía que en su propio terreno ha sido siempre nota consustancial del Sindicalismo español, aunque con las naturales variantes de signo constitucional

(8) Una concepción liberal-burguesa del Sindicato, incompatible con el cometido que Mendès-France le asigna en el proceso de la planificación económica, le impulsa a hacer afirmaciones como ésta, quizá para mantener el compromiso de servidumbre del Sindicato al partido político: "De esa voluntad de los Sindicatos para conservar íntegramente su libertad frente a todas las otras fuerzas económicas, sociales y políticas deriva el derecho de todo obrero para recusar cualquier central sindical si no la considera bastante independiente. Y de ahí la posibilidad, siempre abierta, de una pluralidad de organizaciones y la oposición al Sindicato único que peligra convertirse, ya en un Sindicato oficial, un Sindicato de Estado, ya en la "correa de transmisiones" de un partido. La pluralidad de Sindicatos tiene, para la clase obrera y hasta para la colectividad, algunos inconvenientes que se citan con frecuencia: mantiene rencores y rivalidades y conduce a la competencia; pero, hoy por hoy, es inevitable en Francia". Mendès-France mantenía estas ideas en 1962. Sentada la pluralidad e "competencia" entre distintas organizaciones sindicales, ¿puede ser realmente positiva su participación en la política económico-social del país? Sin embargo, Mendès-France señala: "No es menos cierto que su participación (la de los Sindicatos) en las deliberaciones y en las decisiones económicas nacionales y regionales, participación indispensable a la democratización de la vida pública, les asociará a nuevas responsabilidades". (Ob. cit. págs. 137 a 141).

con relación al régimen político en el que la fuerza sindical organizada ha tenido que desenvolverse. Por parte del actual liberalismo progresista y del izquierdismo revolucionario existe un desprecio absoluto hacia los grandes planteamientos históricos del movimiento sindical español, entre los que debemos destacar la creación del Sindicato Unico, conseguida por la C.N.T. en el Congreso de Sants (Barcelona), en junio de 1918. " Los políticos profesionales - se afirmó entonces - no pueden representar nunca a las organizaciones obreras, y éstas deben procurar no domiciliarse en ningún centro político".

Como habría de exponer Angel Pestaña años después, esto no quiere decir que los Sindicatos hayan de carecer de un criterio político propio en el planteamiento y realización de sus acciones. En contra de la tesis de Mendès-France, un sector muy importante del Sindicalismo español se resistió desde siempre a "ejercer su influencia en la vida política a través, principalmente, de los partidos políticos" (9). El intento de Pestaña, al fundar en 1933 el Partido Sindicalista (10), iba precisamente en este sentido, arrojando ya por la borda el lastre inútil que suponía para el Sindicalismo español la famosa Carta de Amiéns (1906), declarativa de un apoliticismo a ultranza, en la actualidad totalmente superado.

Si la unidad es una exigencia histórica, y, por lo mismo, actual, del Sindicalismo para mantener la legitimidad cívica de institución, la libertad sindical queda entonces planteada no como un derecho a su existencia - que ya tiene adquirida

(9) Véase la República moderna, pág. 140. Ed. Aguilar. Madrid, 1962.

(10) Véase Diccionario laboral, de RAMON BAYOD, págs. 390-95. Ed. Rous. Madrid, 1969.

sino como un derecho a ejercer todas aquellas acciones propias de la finalidad peculiar que el Sindicato persigue y representa.

Se habla a veces de unidad voluntariamente aceptada y de unidad impuesta. Voluntaria o impuesta, resulta evidente que la institución sindical existe. Luego lo que de verdad importa para todo sindicalista es que pueda realizar dentro de su institución, y con arreglo a los más elementales principios democráticos, el ejercicio legítimo de los derechos inherentes a la finalidad para la cual el Sindicato existe, ya sea en el ámbito específico de su respectiva rama de producción o en el marco del interés general que representa, en conjunto, la Organización Sindical.

Por este camino parecen moverse ciertas tendencias que, afinadas en un esquema rígido, surgido de la segunda guerra mundial, olvidan el carácter institucional del Sindicato. Nos referimos, naturalmente, y sobre todo, a la filosofía que preside el Convenio número 87 de la O.I.T. acerca de la "Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación", con su complementario Convenio número 98, relativo al "Derecho de sindicación y de negociación colectiva" (11). Su filosofía fué ampliamente interpretada en 1965 por C. Wilfred Jenks, director general adjunto de la O.I.T. (12). "Cada movimiento sindical -decía- debe necesariamente adaptarse al cuadro político, económico y social en el que opera. Sin embargo, sí definen (los principios contenidos en dichos

(11) Véase más adelante el capítulo IX La libertad sindical y el Derecho Internacional.

(12) "Los Convenios números 87 y 98 de la O.I.T." conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos. Madrid, marzo de 1965.

Convenios) la esencia de la libertad sindical, el criterio según el cual debería juzgarse la libertad de un movimiento sindical cualquiera que fuese su organización. La denegación del derecho de sindicación a ciertos grupos de trabajadores; la condición de una autorización previa por el Estado para constituir una organización; la injerencia de las autoridades públicas en la administración interna de una organización; la posibilidad de suspensión e de disolución por vía administrativa; estas trabas en la filosofía del Convenio de 1948 son la negación de la libertad sindical. El Convenio no se pronuncia a favor o en contra de la unidad sindical; no se preocupa de la unidad sindical (13), sino de la libertad; lo que dice es que los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de afiliarse a las organizaciones "que estimen convenientes." La unidad sindical es compatible con la libertad sindical, pero solamente y sólo en ese caso, si la unidad representa la libre elección del movimiento sindical. La unidad obtenida con libertad es plenamente compatible con las disposiciones del Convenio, y en realidad su cumplimiento ideal; la unidad impuesta por la autoridad del gobierno no es compatible con el Convenio".

Esta tesis plantea, inversamente, la realidad histórica del Sindicalismo español, pues si, por un lado, y al principio, afirma que "cada movimiento sindical debe necesariamente adaptarse al cuadro político, económico y social en el que opera", de otro - lo que es realmente importante -, no acepta la unidad para la libertad, sino la libertad para la unidad, con lo cual resta a la Organización Sindical, a toda organización sindical, su propio poder de autonomía, repre-

(13) ¿Por qué no? Véase al respecto el citado capítulo La libertad sindical y el Derecho Internacional de este ensayo.

representatividad y participación realista y efectiva en la política socioeconómica nacional, sólo alcanzables bajo el supuesto de la unidad. Pero ya veremos más adelante, en el capítulo dedicado a "La libertad sindical y el Derecho Internacional", las razones "de fondo", expuestas por los profesores Spyropoulos y Verdier, que motivaron histórica y realmente, en 1948, la adopción del Convenio número 87 de la OIT.

Más realista y consistente es, comparada con la tesis de Jenks, la mantenida por David A. Mörse, director general de la OIT, cuando dos años antes, en su Memoria, presentada a la XLVII Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (pág. 94), afirma que "entre los ejemplos concretos de cuestiones en que las misiones de expertos de la OIT podrían ayudar a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y a los sindicatos, figuran los siguientes: métodos y procedimientos para contrarrestar la tendencia a la proliferación de sindicatos débiles y rivales (por ejemplo, estimulando la fusión de sindicatos que defienden los intereses de categorías similares de trabajadores; concesión de ciertos privilegios a las organizaciones sindicales más representativas)". Cuarenta y cinco años antes el Sindicalismo español vió esto tan claro que, anticipándose al resto del mundo, creó en Barcelona el Sindicato Unico.

Desde el punto de vista doctrinal, es evidente que la tesis pluralista de Jenks difícilmente puede ser compatible con el planteamiento unitario de Mörse, sobre todo si tenemos en cuenta que aquél habla a título personal y éste se dirige en forma oficial a la Conferencia anual de la O^mI.T.

La distinción entre unidad sindical voluntaria y unidad sin-

dical impuesta entraña, pues, en el fondo, la expresión más viva a que puede llegar el pensamiento sofisticado reaccionario, con su táctica paralela de actuación, fomentando así, bajo un espejuelo político de libertad, la división sindical en un pluralismo asociativo, cuyo beneficiario directo no es otro que el sector capitalista, alérgico, desde luego, y, hasta el momento, a cuanto signifique una participación más efectiva y democrática de los trabajadores en el régimen económico de la empresa.

Sindicalmente hablando, ¿es o no es buena y positiva la unidad? A mi juicio, no hay duda de que es aceptada, querida, por todos los sindicalistas, conscientes del papel que el Sindicato representa en la sociedad moderna. Tanto más hoy, cuando en el mundo nadie discute ya "desde la base sindical" la conveniencia positiva de la unidad (14) y, por el contrario, el problema se plantea en torno a la eliminación del pluralismo.

Es en este momento cuando se plantea el tema de la libertad sindical en su alcance más preciso, dadas sus directas implicaciones en el pluralismo político y en el pluralismo sindical, para ver de qué forma y por qué ambos no son comparables ni, muchas veces, incluso, compatibles.

(14) Por ejemplo, en una encuesta realizada a principios de 1969 entre 4.103 trabajadores asturianos, el 86 por 100 de muestra favorable a la unidad sindical. (V. semanario La Voz Social número 178, pág. 8, Madrid, 11 de septiembre de 1969).

2.- Pluralismo político y pluralismo sindical.

Bajo el tradicional esquema liberal de un régimen constituido por una pluralidad de partidos o asociaciones políticas es evidente que la diversidad de tendencias organizadas según su peculiar manera de entender la política conduce, en la práctica, hacia una entidad de rango único y superior, que es el Parlamento. Así, el poder legislativo viene a ser la síntesis de esa pluralidad de partidos e asociaciones políticas en el ejercicio de su acción. Esa pluralidad asociativa en el plano político lleva, pues, normalmente, a la constitución de la Cámara Legislativa (Parlamento), que es única por su naturaleza, función y finalidad propias. Tal pluralidad, por tanto, converge en un instrumento único, encargado de tomar las decisiones convenientes para resolver los problemas de la vida nacional y realizarlas luego, mediante la entrada en juego del poder ejecutivo, a través de sus distintos órganos administrativos. Pero ¿ocurre lo mismo cuando se trata del pluralismo sindical?

Por de pronto, la pluralidad de Sindicatos, por sí sola, no lleva necesariamente -cual suele ocurrir en el orden político general- a un cauce unitario y superior. Cada Sindicato, al entender bajo su propio punto de vista la realización del objetivo sindical, se basta a sí mismo, puesto que su gestión resulta, en principio, solamente con responsabilidad hacia adentro, ante la masa de sus afiliados. Sindicalmente, asociativamente, no responde frente al país en su totalidad. Esto hace que mientras, y en tanto que cada partido político aspira al poder total, de acuerdo con su ideología y programa, cada Sindicato, en cuanto tal, no aspira normalmente a dominar a los demás.

De cuantos problemas de la vida nacional que afectan a sus afiliados en la rama profesional o de la producción que agrupa tiene su propia visión, y se comporta de tal o cual modo con respecto a ellos, pero sin que su postura suponga la intención de tomar o conquistar el poder sindical, ejercido por las demás asociaciones profesionales en sus respectivas áreas. Así, la pluralidad asociativa sindical se mantiene dentro de un permanente juego dialéctico, de relación mutua, pero sin que por este solo hecho se produzca imperativa y necesariamente la unidad en un organismo asociativo único de rango superior.

En el sistema escalonado europeo, principalmente, la pluralidad asociativa sindical de base se une en una instancia superior dentro del seno de la federación, y la pluralidad de federaciones, a su vez, en otra más alta, a nivel de confederación. Sin embargo, la pluralidad sigue existiendo en este último plano, al darse en la práctica varias confederaciones, sin que éstas, a su vez, se unan en una organización única superior e integradora, por ejemplo, en Francia, donde existen la Confederación General de Trabajo, la Confederación General del Trabajo-Fuerza Obrera, la Confederación Francesa Democrática del Trabajo y la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos. Así también en otros países.

Por su naturaleza, orígenes históricos y, sobre todo, por sus objetivos concretos, el Sindicato es inicialmente una asociación de alcance limitado a la defensa de intereses específicamente profesionales en la esfera del trabajo. Agrupa a los trabajadores -también, de otra parte, y dentro de la más pura ortodoxia, puede agrupar a los empresarios en su respectivo sindicato-, pero no a todos los hombres en su condición de ciudadanos. Esta condición específica

del Sindicato, y la general del partido o asociación política, diferencian el distinto tratamiento que como entidades genéricamente asociativas han de tener el sindicato profesional y el partido político.

El partido o la asociación política aspiran, de acuerdo con sus propios fines, a estructurar la sociedad toda según un plan más o menos preestablecido, a dirigir la política del país en su conjunto. El Sindicato, en cambio, representa la defensa de unos intereses peculiares, los del trabajador, y, en su caso, los del empresario; intereses que, por más importantes y decisivos que se quiera, no abarcan la totalidad del cuerpo social. Existe, pues, una profunda diferencia entre pluralismo político y pluralismo sindical. De la posible existencia de aquél no se deriva ni justifica automáticamente la de éste.

Aunque en buena parte del mundo la existencia de los Sindicatos vaya estrechamente vinculada a los partidos o asociaciones políticas, hablándose incluso en este sentido de un Sindicalismo politizado, ello no quiere decir que partidos y Sindicatos corran la misma suerte a la hora de alcanzar aquéllos el poder político, que se personifica luego en el Gobierno. Cuando un partido político consigue el poder, tiene en sus manos la soberanía total y ejecutiva sobre el país; el Sindicato, no. Sigue siendo en el fondo, y prácticamente, feudatario del partido. Un ejemplo clásico de esto lo tenemos en el caso inglés. Cuando el Partido Laborista gana las elecciones ello no lleva aparejado el que las Trade Unions formen el Gobierno. Y casos hay, muy numerosos, en el Gobierno de Harold Wilson, por ejemplo, en que la política de éste es harto diferente, e incluso contraria, a los deseos e intereses "puros" de los Sindicatos británicos. Es porque el Partido Laborista que gobierna debe ver las cosas a nivel

nacional, total, mientras que las Trade Unions contemplan la situación, lógicamente, en un plano más limitado, como es el del mundo laboral.

Así, pues, si la libertad de asociación política puede tener su justificación en virtud del derecho humano y superior que asiste a todo hombre de entender de una cierta manera cuál debe ser el régimen político de la sociedad en su conjunto, y unirse a quienes guarden afinidad o identidad con sus ideas, cara al sentido último y finalista, que lleva hacia la unidad superior personificada en el Parlamento o poder legislativo, la libertad de asociación sindical, en el sentido de constituir una pluralidad de Sindicatos dentro de una misma profesión o rama de la producción, al no poder realizarse luego fácilmente de por sí y necesariamente en una unidad integradora, tal libertad no es transferible al campo limitado y específico que ocupa el Sindicato dentro de la sociedad.

De ahí se comprende que mientras los partidos políticos, por ejemplo, raramente tienden a fusionarse en uno solo, sino que sólo aspiran, llegado el caso, a compartir el poder político dentro de la unidad del Parlamento, los Sindicatos, desde una etapa histórica relativamente próxima a su aparición, comenzaron ya a sentir como un imperativo esencial de su futuro progreso el logro de la unidad, al menos en su base asociativa, primero por eficios y más tarde por ramas de la producción. ¿Qué es lo que ha impedido y sigue impidiendo hasta hoy que tal unidad no se haya consumado en gran parte del mundo?

Quisiera un breve repaso histórico, tras el hecho de su aparición en la vida social, pueda explicar mejor esa realidad presente.

La clandestinidad a que durante un largo período vivió sometido el Sindicalismo antes de alcanzar su "status" legal dentro del orden político en los distintos países del mundo determinó que sus organizaciones, para tener la posibilidad de obtener sus elementales reivindicaciones de subsistencia, buscaran el apoyo de los partidos políticos más o menos afines en sus programas a su ideario. Necesariamente, y a medida que por ese camino conseguían sus modestos objetivos, ello implicaba una especie de hipoteca de su propia individualidad, nacida y orientada a la defensa de sus intereses profesionales, en favor de los partidos políticos, y que éstos utilizaran, consiguientemente, la fuerza numérica -un hombre, un vote- de los trabajadores para sus fines.

Hasta hoy éste ha sido el lastre "político" que condiciona la existencia de numerosos Sindicatos al color o tendencia del partido que los tutela cara a las instituciones políticas de los distintos regímenes, como pueden ser, por ejemplo, el Parlamento o el propio Gobierno. Así, los Sindicatos siguen siendo, en gran parte del mundo, satélites efectivos de los partidos, cuyo pluralismo, lógicamente, siguen.

De ahí que si la pluralidad asociativa política es el medio tradicional en que desemboca, en la mayoría de los casos, el ejercicio de la libertad política, en el campo de lo sindical tal pluralidad no emana de su propia esencia institucional, sino que es una consecuencia histórica de su primitivo y continuado entronque -debido, como decimos, a la clandestinidad a que fueron sometidos en su origen- a los partidos o asociaciones políticas, y cuya vigencia continúa patente en nuestros días en gran parte de Europa, debido a la estructura liberal-burguesa del Estado, al no permitir ésta que

los Sindicatos puedan participar directamente y como tales en las tareas públicas de gobierno.

Mientras que el partido o la asociación política se realizan a sí mismos por la conquista total o en parte del poder político, el Sindicato sólo puede realizarse a sí mismo cuando consigue resolver los objetivos inherentes a su propia institución. Y por estar éstos limitados, en principio, al interés profesional de sus afiliados, que es generalmente común a todos ellos en cada oficio o rama de la producción, toda atomización o pluralismo dentro de una misma rama debilita extraordinariamente su posición en el logro de esos objetivos. La libertad, pues, no tiene el mismo juego ni es en sí misma válida como derecho de la persona humana, según su ejercicio se proyecte al plano asociativo político o al sindical.

Esto nos lleva, lógicamente, a la formulación del concepto institucional del Sindicato, en el que el hecho histórico, e incluso la idea de unidad o exclusividad asociativa, constituye, como más adelante veremos, el supuesto necesario para la realización de sus fines dentro del orden social (15).

Basta para ello, y por de pronto, observar cómo en casi todas las ideologías y movimientos políticos -con la sola excepción del anarquismo- el principio de libertad de la

(15) Es curioso observar de qué forma en España la concepción institucional del Sindicato, puesta de relieve en el transcurso de todo su proceso histórico, no cuente con una literatura científica capaz de clarificar el tema de la libertad referido al sindicalismo. De ahí que la idea del pluralismo sindical haya adquirido, momentáneamente, un cierto cartel como fenómeno derivado del clima surgido en torno al Concilio Vaticano II.

persona para ejercer sus derechos fundamentales no se afirma pidiendo una pluralidad de las instituciones de cada país -varios Parlamentos, varias Administraciones, varias Corporaciones municipales, etc.-, sino la necesidad de que la libertad pueda ser realizada por la colectividad dentro de un Parlamento, de una Administración, de una Corporación local o provincial. La libertad política presupone ya una aceptación de la unidad exclusiva de esas instituciones, que nadie discute. Esa libertad, para poder ser ejercida, no viene reclamada en función de un pluralismo de las instituciones básicas de la nación. Antes al contrario, afirmadas éstas, lo que plantea y pretende es que posibiliten al máximo razonable sus funciones específicas dentro del orden constitucional del Estado.

¿Puede hablarse, entonces, de una libertad a fundar varios Parlamentos en una nación, o varias Diputaciones en una misma provincia, o varias Corporaciones locales en un mismo pueblo o ciudad? La respuesta es hasta hoy negativa, ya que tales instituciones no admiten, por su propia naturaleza, la pluralidad de existencia.

De igual modo el Sindicato, como institución situada dentro del orden constitucional del Estado, no puede admitir el pluralismo. La comunidad de intereses que representa y defiende excluye toda dispersión a nivel de organización de oficio, de rama o de federación. La institución sindical es, en cuanto tal, única, porque distintas son las personas cuyos intereses colectivos representa y defiende, y en ello, precisamente, viene justificada su aparición y existencia en el plano social. Como doctrina, el pluralismo tiende a negar al Sindicato su fundamento y finalidad institucionales.

Ya muchos de nuestros viejos sindicalistas vieron esto tan claro en su tiempo, al fundar el Sindicato Unico y las Federaciones de Industria, que su idea, cargada de visión futura, no tiene parangón con la historia de ningún otro sistema sindical del mundo (16).

3.- La legislación española en materia de libertad sindical.

De cuanto precede, se deduce que hay que distinguir celosamente entre el repudio a la unidad sindical de los trabajadores, y las críticas a toda posible injerencia gubernamental en sus organizaciones y, consiguientemente, a cualquier clase de coacción que tienda a limitar o impedir el ejercicio de derechos sindicales fundamentales como son el de expresión, reunión, negociación colectiva de las condiciones de trabajo, así como a toda represalia que proceda tanto de la empresa como de las instancias administrativas del país, entre las que no es posible olvidar los niveles más altos de los cargos sindicales no electivos, que si bien están legalmente sujetos en sus actos al ordenamiento jurídico, existe una esfera de actividad en la que, simplemente, se impida la promoción del hombre en sus legítimas aspiraciones de realización personal, al adoptar "con todo gusto el disfraz de la vieja vividura hispánica: esa tan proclive a concebir la unidad con uniformidad, aunque sea mediante la reducción del discrepante al silencio". (17)

(16) En 1935, por ejemplo, fué creado en los Estados Unidos el Congreso de Organizaciones Industriales (CIO), organizando los Sindicatos por ramas de la producción. Veinticinco años antes, el Sindicalismo español había formulado ya este criterio (Congreso fundacional de la C.N.T., Barcelona, 1910), aunque la idea se remonta nada menos que al año 1870. (Ver R. BAYOD, Diccionario laboral. Ed. Reus, Madrid, 1969, págs. 116 y 126).

(17) Lain Entralgo, Pedro: "A qué llamamos España" pág. 89, nota (1), Ed. Espasa-Calpe, Colección Austral, Madrid, 1971.

La fórmula unitaria, consecuencia del concepto institucional de la organización sindical, es, como ya hemos visto, consustancial al proceso histórico del Sindicalismo español. Y aunque sobre este extremo nos ocuparemos con mayor detalle al examinar el Informe del Grupo de Estudio de 1969, interesa ahora destacar cómo el principio de unidad adquiere su expresión constitucional en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo: "los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical. 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 comprenda a todos los factores de la producción. 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 pública, económica y social".

Esta unidad, que no coarta, sino antes bien, facilita, el ejercicio de la libertad, constituye una expresión de la soberanía del Estado, reflejada en sus textos constitucionales y, por tanto, inatacable, en tanto que permite la realización de aquellos derechos humanos inalienables de la persona, como son la libertad de acción, de expresión, de reunión, etc. y que se concretan, en el orden práctico de la legislación que desarrolla la Cons-

titución española en este sentido, en la Ley de 17 de febrero de 1971.

La indudable trascendencia que para el futuro inmediato del país tiene la nueva Ley Sindical española arranca, indudablemente, de los principios en que se inspira nuestro Sindicalismo nacional, por cuante, en primer lugar, sin discriminación alguna por razones de sexe, raza, religión, ideología o de cualquier otra clase, los españoles, en cuante participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical. ¿Cómo se configura ésta?

En primer lugar, su existencia responde a un concepto institucional del Sindicalismo, de acuíada tradición en España. Por tanto, forma parte del orden institucional definido en la Constitución del Estado, siendo su misión esencial contribuir a la transformación y desarrollo del sistema socioeconómico, al progreso de la comunidad nacional y conforme a las exigencias de la justicia social.

En segundo término, la Organización Sindical sirve de cauce a la representación, participación y presencia que tiene atribuídas en las Cortes (Cámara de Diputados), en los organismos consultivos del Estado, en el Consejo del Reino, en el Consejo Nacional del Movimiento (Alta Cámara), en los organismos y corporaciones de la Administración Pública y del Movimiento, tanto territoriales como institucionales.

De ahí que sus fines sean: 1) La representación exclusiva y la defensa y promoción de los intereses profesionales de los empresarios, técnicos y obreros. 2) La participación de los afiliados en la gestión, responsabilidades y resultados de la acción sindical. A tal efecto, to-

dos los empresarios y asalariados -técnicos y obreros-, de cada rama de la producción, se integran en una entidad llamada Sindicato, formando tantos de éstos como ramas de la producción existen.

Estos Sindicatos tienen la condición de corporaciones de Derecho público, de base representativa y con personería jurídica y plena capacidad de obrar en sus respectivos ámbitos de competencia. Todos los cargos, desde los representantes de base hasta el presidente, son provistos mediante libre elección. De esta manera, los afiliados participan, a través de su Sindicato, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social, siendo de destacar la referente a los órganos de la Administración del Estado encargados del estudio y formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social, vigilando su ejecución.

La Organización Sindical es, pues, cauce de participación política; los Sindicatos, cauce de intereses profesionales, económicos y sociales, de los trabajadores, técnicos y empresarios, en cuanto les afectan conjunta y comunitariamente.

Dentro de cada Sindicato existen las organizaciones profesionales, que responden a un criterio horizontal en el planteamiento de sus intereses propios; de un lado, de los empresarios; de otro, de los trabajadores y de los técnicos. Se opera, así, una canalización dialéctica en ellos, con base, principalmente, en un sistema ya avanzado de negociación colectiva de las condiciones de trabajo. Se rigen por representantes libremente elegidos, a los que la Ley reconoce libertad de reunión, de expresión y de acción, dentro de la legalidad y de acuerdo con sus

propios estatutos y reglamentos, por los mismos redactados. Tales organizaciones profesionales son: las uniones, los consejos, las agrupaciones y las asociaciones; de empresarias, por unaparte, y de trabajadores y técnicos, por otra, con excepción de las asociaciones, que pueden constituirse libre e independientemente por los trabajadores, por los técnicos y por los empresarios. A estas asociaciones sindicales les está reconocida la igualdad y la independencia de cada una respecto de las otras, en su constitución, funcionamiento y administración.

En cuanto a los principios en que se apoyan tanto la Organización Sindical, los Sindicatos y las organizaciones profesionales, de acuerdo con la nueva Ley Sindical, son: unidad, generalidad, representatividad, autonomía institucional y funcional con facultad normativa, asociación, participación en las tareas comunitarias de la sociedad y del Estado, y libertad de actuación de los empresarios y asalariados -técnicos y obreros- en las tareas sindicales y en las de carácter general, como ya hemos visto, que el cauce de la Organización Sindical facilita.

Importancia notoria reviste el que la actuación de todas las entidades sindicales y organizaciones profesionales, así como la de todos los dirigentes de la Organización Sindical, esté sujeta a una regla de Derecho, basada en el principio de garantía legal. Por tanto, las disposiciones, actos y acuerdos de los órganos sindicales están sometidos -según la Ley- al ordenamiento jurídico general, y amparados sus destinatarios por un sistema de recursos, que llega incluso, en algunos casos, ante el Tribunal Supremo de la nación, considerándose asimismo ilícito y sancionable con arreglo a las leyes todo acto de injerencia en el funcionamiento de los Sindicatos y demás entidades sindicales, por parte de

personas o autoridades ajenas a los mismos. A este respecto, las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos y competencia sindicales definidos en esta Ley o a entorpecer su ejercicio legal.

Finalmente, todos los dirigentes y representantes sindicales, incluidos los representantes en la empresa, están amparados por un régimen jurídico que garantiza el cumplimiento de sus funciones y ejercicio de su actividad representativa, con plena libertad, independencia, responsabilidad, disposición del tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones, posibilidad de comunicación con sus representados y desarrollo de los derechos reconocidos en esta Ley.

Estos son, a nuestro entender, los aspectos quizá más importantes de la nueva Ley Sindical española, en cuya discusión y aprobación parlamentaria intervino la representación sindical de los trabajadores, técnicos y empresarios, precisamente en virtud de ese principio de participación política en las tareas comunitarias de la sociedad y del Estado, del que ya hemos hablado.

Los derechos de los sindicatos están contenidos en el artículo 8º de la Ley: "los sindicatos tienen derecho a: 1) Elegir y ser elegidos para puestos de representación y cargos directivos sindicales; 2) Ejercer la representación que en cada caso se les confiera; 3) Promover, dentro de los términos de esta Ley, la constitución de las Asociaciones y adscribirse o separarse libremente de las ya constituidas; 4) Informar y ser informados oportunamente de las actuaciones y vida de la entidad o entidades sindicales de que formen parte y de las cuestiones que les afecten; 5) Intervenir en la forma que reglamentaria o estatutariamente se deter-

mine en la gestión económica y administrativa de la entidad como en los Servicios, Obras e Instituciones Sindicales; 6) Expresar libremente sus opiniones en materia y asuntos de interés sindical y formular propuestas y peticiones a sus representantes, conforme a las normas que al efecto se establezcan por la Organización Sindical; 7) Utilizar los servicios técnicos sindicales de protección y asesoramiento de carácter profesional, económico y social y los de las Obras e Instituciones sindicales; 8) Reunirse para tratar asuntos en que la entidad sindical a que pertenezcan tenga interés directo, en el adecuado local sindical o de la empresa y con sujeción a las normas reglamentarias que regulen el ejercicio de este derecho; 9) Ejercitar las acciones y recursos a que haya lugar en defensa de sus derechos sindicales e instar a la Entidad sindical correspondiente que interponga las acciones y recursos oportunos para la defensa de los intereses profesionales, cuya representación tenga encomendados." Por Decreto de 30 de abril de 1971, en desarrollo y aplicación de los derechos definidos por la nueva Ley Sindical, quedaba regulado el ejercicio del derecho de reunión de los sindicados. (17 bis)

En cuanto a las garantías de todos los dirigentes y representantes sindicales, incluidos los representantes en la empresa, el artículo 51 de dicha Ley establece que los mismos estarán amparados "por un régimen jurídico que garantiza el cumplimiento de sus funciones y ejercicio de su actividad representativa, con plena libertad, independencia, responsabilidad, disposición de tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones, posibilidad de comunicación con sus representados y desarrollo de los derechos reconocidos en esta Ley. En el mismo se determinará la extensión

(17 bis) Véase comentarios a la Ley Sindical española de VAN, 17-2-71, por J. RUIZ-GIMENEZ, R. RUBIAL, E. TIerno GAL-
F. GARRIDO FALLA y R. MARTIN VILLA, Rev. I. del T.,
marzo 1972.

temporal de dichas garantías, desde su proclamación como candidato hasta el plazo que se fije con posterioridad al término del mandato. Asimismo establecerá dicho régimen jurídico las causas de suspensión, desposesión y rehabilitación de quienes ejerzan cargos sindicales y el procedimiento, con audiencia en todo caso del interesado. Los actos que se dicten en estas materias serán susceptibles de los recursos que en esta Ley se establecen.

El Decreto de 23 de julio de 1971, reguló el régimen jurídico de garantías de los cargos sindicales electivos. Este régimen legal de garantías, en España, arranca de 1966, con la promulgación del Decreto de 2 de junio de dicho año, en virtud del cual "los trabajadores que ostenten el cargo de enlace sindical, vocal jurado de empresa o cualquier otro electivo de origen sindical desde el momento de su elección no podrán ser despedidos ni objeto de sanción inferior sin previa instrucción de expediente por la empresa", con audiencia del interesado, a los efectos de poder alegar cuanto estime oportuno en su descargo, siendo el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver estos expedientes la Magistratura de Trabajo. Las garantías establecidas en dicho Decreto "se mantendrán durante el ejercicio de los cargos expresados y por todo el año siguiente a la fecha del cese de tales cargos".

Con posterioridad, en el Pleno del Consejo Nacional de Trabajadores de 1969, se planteó la necesidad de perfeccionar este régimen de garantías, de modo y manera que "las posibilidades mínimas que en dicho Decreto se conceden pueden ser suficientes para la gestión sindical en los niveles representativos más elementales, pero resultan totalmente insuficientes para quienes desde cargos directivos de organis-

mos más amplios han de consagrar a su representación sindical y a la defensa de cuanto entraña periodos de tiempo más amplios".

"Asimismo -dice la Ley- establecerá dicho régimen jurídico las causas de suspensión, desposesión y rehabilitación de quienes ejerzan cargos sindicales y el procedimiento, con audiencia en todo caso del interesado. Los actos que se dicten en estas materias serán susceptibles de los recursos que en esta Ley se establecen". A esto atiende, necesariamente, la reforma del régimen disciplinario sindical, adecuándose así la norma jurídica a las exigencias que, a través de los últimos años, ha ido planteando la realidad.

Esta legislación, que viene desarrollándose ya en las correspondientes normas reglamentarias que siguen a la nueva Ley Sindical, se sitúa en línea de anticipación a los propósitos que animan hoy a la Organización Internacional del Trabajo, sobre protección de los representantes de los trabajadores en la empresa.

Resulta obligado señalar aquí un hecho bien palmarie. Cuando la protección de los representantes sindicales de los trabajadores en la empresa apenas acaba de ser tratada en la Conferencia de la O.I.T. (Convenio núm. 135 y Recomendación 143), en junio de 1971, (18) ya España cuenta desde hace varios años con una legislación positiva en este sentido. Y también cabe subrayar que, ya en 1947, el Derecho positivo español creaba los Jurados o Comités de Empresa, cuando en 1952 la O.I.T. señalaba tan sólo pautas y aconsejaba conductas mediante la Recomendación núm. 94 sobre la

(18) B.O. de la O.I.T., Vol. LIV, núm. 3, 1971.

colaboración en el ámbito de la empresa, sin ningún alcance positivo, como es obvio advertir, dada la naturaleza que las recomendaciones poseen en la actividad normativa de la O.I.T. (19).

Tales garantías jurídicas, están estrechamente relacionadas con el ejercicio de la acción sindical en la empresa a que se refiere el artículo 12 de la nueva Ley Sindical y al derecho de reunión que contempla el apartado 8) del artículo 8º de la misma, al establecer, entre los derechos de los sindicados, el de "reunirse para tratar asuntos en que la entidad sindical a que pertenezcan tenga interés directo, en el adecuado local sindical o de la empresa y con sujeción a las normas reglamentarias que regulen el ejercicio de este derecho".

El derecho sindical de negociación colectiva de las condiciones de trabajo está contenido en el art. 19, c) de la Ley de 17 de febrero de 1971, en los siguientes términos: "Las Uniones de Trabajadores y Técnicos y las Uniones de Empresarios tendrá personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y asumirán las siguientes funciones: ... c) la iniciativa y negociación, en su ámbito, de convenios colectivos sindicales de acuerdo con la legislación que los regule ". Acerca de la negociación colectiva nos ocupamos más adelante, al tratar sobre el Informe del Grupo de Estudio de 1969 en torno a la situación laboral y sindical en España.

Sobre el tema de la huelga, el Comité de Libertad Sindical se ha pronunciado en múltiples ocasiones, entendiéndose que constituye un derecho sindical.

(19) "Convenios y Recomendaciones", pág. 892, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1966.

La legislación española -concretamente en virtud de la Ley de 1941, y luego recogida por el Código Penal de 1944 y su texto revisado de 1963, aparte de otras disposiciones análogas -vine observando desde el plano jurídico-penal un criterio orientador de inalterada permanencia en cuanto al alcance delictivo de la huelga y del cierre patronal, hasta que el Decreto de 20 de septiembre de 1962 introdujo nuevos y distintos supuestos para su apreciación, afirmados con no escasa claridad de análisis histórico-político en la exposición de motivos que precede al texto positivo. (20)

Artículo 222 del Código Penal

Texto de 1944

"Serán castigados como reos de sedición:

1º. Los funcionarios o empleados encargados de todo género de servicios públicos y los particulares que por su profesión prestaren servicios de reconocida e inaplazable necesidad que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio, suspendieren su trabajo o alteraren la regularidad del servicio.

2º. Las coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo.

3º. Las huelgas de obreros.

La norma penal, así articulada, quiso atender en su momento a preoaver situaciones en las que, quizá por razón de una realidad social bien diferente de la actual, cabía suponer posibles in-

(20) Alonso Olea, M: "D. del T.", págs. 395 a 401, ed. U. de M., P. de D., 1971.

tenciones subversivas en los actos y conductas generadores de conflictos colectivos.

El citado Decreto de 20 de setiembre de 1962, sobre conflictos colectivos de trabajo, dice que "hay que distinguir celosamente entre el conflicto colectivo de naturaleza laboral o económica, suscitado por cuestiones que afectan a la relación de trabajo, del conflicto que en su nacimiento o en su desarrollo es un conflicto político y de atentado contra el orden público o las instituciones del Estado.

Ne obstante la promulgación de dicho Decreto y de la Orden de 16 de noviembre de 1962, de la Secretaría General del Movimiento, dando normas para su aplicación en la esfera sindical, el Código Penal "texte revisado" aprobado por Decreto de 18 de marzo de 1963, mantuvo en cuanto a su artículo 222 la misma redacción que la del anterior cuerpo legal punitivo, el Código Penal "Texte Refundido" de 1944.

Siguiendo la orientación del Decreto de 20 de setiembre de 1962, una nueva norma positivada gran importancia legal, como es el Texte Refundido de Precedimiento Laboral, de 17 de enero de 1962, vino a integrar en su articulado el contenido de aquel, dándose así un nuevo paso que llevaría posteriormente a la promulgación de la ley de 21 de diciembre de 1965, por la que se modificaba el artículo 222 del Código Penal en los siguientes términos:

"Serán considerados como reos de sedición:

1º. Los funcionarios, empleados y particulares encargados de la prestación de todo género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad que, suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos o, de cualquier forma, alteren su regularidad.

2º. Los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieron o alteraron la regularidad del trabajo."

Como bien decía de relieve el Fiscal del Tribunal Supremo al dar lectura de la Memoria Anual con motivo de la apertura del año judicial de 1968, "el precepto que ahora se modifica (art. 222 del Código Penal) no permitía en su redacción anterior establecer diferencias de criterio respecto del tratamiento jurídico de "las celigaciones de patronos" y las "huelgas de obreros". Sin embargo, la legislación laboral había establecido ya el distinto tratamiento que de los hechos de esta naturaleza deben tener según cual fuere su transcendencia o su motivación extralaboral, porque "la normalidad en las relaciones de trabajo ..., aun siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria, es, sin embargo, un fenómeno con el que el ordenamiento jurídico tiene que contar y ha de regular".

Con posterioridad a la Ley de 21 de diciembre de 1965, por la que se da una nueva redacción al Código Penal vigente, dos recursos vistos ante la Sala VI del Tribunal Supremo dieron lugar a que se afrontara directamente el tema de la huelga. Las dos sentencias recurridas, dictadas por la Magistratura del Trabajo, declararon resueltos los contratos de trabajo de unos vocales jurados de Empresa y Enlaces sindicales que participaren en una huelga; decisiones que, en ambos casos, confirmaron las dos sentencias dictadas en la sesión por el Tribunal Supremo.

Sobre el texto de estas dos sentencias, el Fiscal del Tribunal Supremo continúa diciendo en su Memoria 1967-68:

"Se ha establecido la doctrina de que la simple participación del trabajador en un conflicto que sea calificado de ilegal conforme

al Decreto de 20 de setiembre de 1962, o que, aun siendo legal en su iniciación, no se haya mantenido después dentro de los cauces del planteamiento y resolución que dicha disposición regula, es causa de rescisión de la relación laboral, y puede el empresario acordar el despido, sin más requisitos que la comunicación escrita, a que se refiere el Artº. 97 del Procedimiento Laboral".

Qué se entiende per conflicto colectivo.

Como ya es sabido, no existe en el ordenamiento legal español una definición del "conflicto colectivo de trabajo". El Decreto de 20 de setiembre de 1962 (21) utiliza el término de un modo genérico, sin decirnos qué se entiende por tal. A esto quizá se deba que en la práctica se haya venido confundiendo el conflicto con la huelga propiamente dicha. Por ello el Tribunal Supremo estimó necesario "con miras a la seguridad jurídica" -dice en su sentencia de 22 de noviembre de 1967-, definir, a los pertinentes efectos, "esos comportamientos colectivos tendentes a la suspensión de la producción por participación masiva de los trabajadores en estas paralizaciones de la actividad laboral".

Este deslinde entre huelga y conflicto colectivo no es, desde luego, siempre fácil, sobre todo a la hora de tener que obtener en la práctica una individualización rigurosa de cada uno de ellos, capaz de evitarnos toda posible confusión. Dice al respecto el Tribunal Supremo:

"El amplio concepto de "conflicto colectivo de trabajo", empleado con significación genérica en nuestra nomenclatura legal, y el más específico de "huelga", deficientemente deslindado a veces, dada la posible preposición de las situaciones conflictivas laborales a desembocar en paros huelguísticos, no pueden

(21) El posterior Decreto de 22 de mayo de 1970, derogativo del de 20 de setiembre de 1962, nada nuevo aporta sobre esta cuestión.

en modo alguno ser identificados como términos equiparables y sinónimos, ya que "conflicto", en general -fuere éste normativo o aplicativo (22)-, equivale a enfrentamiento de intereses y de posiciones dispares entre empresas y grupos de asalariados acerca de determinadas reivindicaciones o discrepancias, normalmente encauzada esta controversia, para ser lícita, conforme a pautas prefijadas para su justa y pacífica solución, pactada o, en su defecto, pronunciada por la autoridad competente, en tanto que "huelga" supone, entre los antagonistas y aun frente al órgano estatal cuyos oficios mediadores se desentienden, una salida anormal de la negociación pendiente".

Es, quizá, en esa propensión o expectativa de huelga de que nos habla el Tribunal Supremo, el punto del que parte la verdadera entidad o valor que el concepto de "conflicto colectivo" de trabajo adquiere en nuestro derecho positivo. Es ese estado de tensión lo que caracteriza la situación de conflicto, el advertir la posibilidad de que la huelga se produzca. Así, el concepto de conflicto colectivo nace, en la legislación española, ante la expectativa de la huelga y en atención a una realidad de hecho fácilmente observable, cual es esa "posible propensión de las situaciones conflictivas laborales a desembocar en paros huelguísticos", que tan oportuna como sagazmente advierte, recoge y pone de relieve el Tribunal Supremo.

Conflictos legales e ilegales

Para ser lícita, pues, la controversia ha de estar normalmente encauzada -dice el T.S.- "conforme a pautas prefijadas para su

(22) Puede entenderse por conflicto "normativo" aquel que se produce con ocasión de querer modificar una norma jurídica preexistente, suprimirla o crear otra nueva (en un convenio colectivo, por ejemplo); y por conflicto "aplicativo", aquel que surge cuando se estima incorrecta la aplicación de una norma jurídica en vigor (por ejemplo, determinada cláusula de un convenio colectivo).

justa y pacífica solución, pactada o, en su defecto, pronunciada por la autoridad competente, de donde es sencillo colegir que si bien es posible hablar de conflictos colectivos legales e ilegales, según se respete o no el procedimiento preordenado para el enjuiciamiento y solución de la contienda (en este caso, el Decreto de 20 de setiembre de 1962 y disposiciones para su aplicación), no puede, en cambio, hablarse, paralelamente, de huelgas legales e ilegales, dentro del ordenamiento positivo, al que todo tribunal de justicia necesariamente ha de atenerse por ser en principio, ilegales todas ellas, tendentes a forzar en determinado sentido el signo de la solución de estas confrontaciones, declaradas e latentes, sin recabar o esperar la decisión regular de las mismas e desacatando la pronunciada, de manera que el más característico ejemplo concebible de "conflicto ilegal" es, precisamente, la huelga, que no figura dentro de nuestra legalidad en el catálogo de remedios acuñados para estas situaciones de crisis".

Y sigue diciendo el Tribunal Supremo:

"Carece de la pretendida virtualidad legitimadora de la huelga en nuestro Derecho, el argumento extraído por los recurrentes, de la reciente mitigación del artículo 222 del Código Penal, operada, por Ley de 21 de diciembre de 1965, ya que la destipificación penal de algunos de los supuestos de huelga anteriormente incriminados, como son, ya concretamente, los desprovistos de móviles políticos e de influencia nociva sensible para la economía nacional, no comporta, en la esfera laboral, aprobación de tales pare como conflictos colectivos "legales", en el sentido del artículo 5º del Decreto de 20 de setiembre de 1962, ni, consiguientemente, prohibición del ejercicio por parte de las empresas de la facultad rescisoria que les reconoce, para el caso de ilegalidad del conflicto, el mentado precepto, ya que es bien sabido que la impunidad o, en terminología más

precisa, la catipicidad penal de una conducta no implica necesariamente su intachable licitud, habida cuenta de que la Ley Penal únicamente tutela el submínimo ético-jurídico indispensable para la convivencia social en una época dada, por lo que quedan fuera del derecho punitivo, más no por ello legitimadas, multitud de actividades y omisiones antijurídicas no delictivas, cuya sanción incumbe como aquí ocurre, a otras ramas extrapenales del ordenamiento jurídico, cual es, en este caso, el Derecho Laboral".

Doctrina del Tribunal Supremo

Tras la reforma del artículo 222 del Código Penal vigente, interpretando nuestro derecho positivo, el Tribunal Supremo establece al respecto la siguiente doctrina:

- 1.- El conflicto colectivo puede ser legal o ilegal, según se respete o no el procedimiento regulado, fundamentalmente, por Decreto de 20 de setiembre de 1962.
- 2.- El más caracterizado ejemplo de "conflicto ilegal" es, precisamente, la huelga.
- 3.- La huelga, pues, es siempre ilegal a los efectos laborales, con independencia de que sea calificada o no como hecho penalmente punible.

Los conflictos colectivos en el desarrollo económico y social.

Dentro de ese proceso legislativo, cabe señalar la atención que sobre las situaciones de conflicto colectivo de trabajo dedica la Ley 1/69, aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social español, para perfeccionar los cauces de solución jurídica de tales fenómenos, atendiendo así a las observaciones formuladas por nuestro Tribunal Supremo, en la doctrina citada.

Así, en el Texto Refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo

Económico y Social, se dice en su artículo 31:

"Se establecerán bases coherentes para la adecuación de ordenación de los conflictos laborales colectivos, incluidos los pares producidos como consecuencia de los mismos, dentro del marco del Ministerio de Trabajo y de la Organización Sindical". Todo ello, respondiendo al epígrafe "Política laboral y de promoción social", del referido texto.

El fenómeno huelguístico pues, tiene abiertas actualmente nuevas perspectivas de juridicidad dentro del proceso legislativo español planteado en el presente y en el que, necesariamente, habrá de distinguirse entre el pare que, por su magnitud y repercusiones en otro o varios sectores, pone en peligro el interés económico-social del país, y aquel otro que, por su localización, afecta tan sólo al interés privado de una empresa o grupo de ellas.

En ambos casos, el papel posiblemente arbitral de la Administración debería contemplar no ya las razones del pare en su origen, expuestas a través del cauce sindical, sino la solución misma que más en justicia quepa adoptar.

Aunque en el plano jurídico-doctrinal existen una serie de matizaciones sobre el fenómeno, materializado en el concepto genérico de "formas de huelga" desde el punto de vista político, en la práctica, lo cierto es que viene entendiéndose por huelga toda suspensión temporal y voluntaria del trabajo, acordada y realizada colectivamente por los trabajadores, con la finalidad de defender sus intereses comunes. De este, y no de otra cosa, precisamente, viene ocupándose diariamente la prensa bajo el epígrafe común de "la situación laboral".

A esta realidad creemos que debe atender fundamentalmente "la ordenación de los conflictos colectivos laborales, incluidos los paros producidos como consecuencia de los mismos", a que se refiere el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley 1/69, aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social. Es ésta una exigencia principal para su futura ordenamiento legal. El paro, forzosamente, ha de ser admitido en nuestro Derecho positivo, pero con sujeción en su planteamiento y desarrollo, a una determinada y concreta normativa jurídica. No basta con admitir la simple existencia del fenómeno, pues éste, sin más, es algo que se da, que ya existe en la realidad de la vida obrero-patronal. Por tanto, la decisión del paro -total, parcial, trabajo a ritmo lento, etc.- ha de partir del exclusivo fuero sindical, tomándola en la altura directiva misma desde donde normalmente se adoptan las decisiones. Ello implica la condena total y absoluta de cualquier forma de paro "salvaje", producido al margen de la autoridad sindical.

Toda desvinculación del fenómeno huelguístico respecto del cauce sindical legítimo supondría el mero reconocimiento de aquél, al margen de la indeclinable autoridad del sindicato. No puede admitirse políticamente, ni jurídicamente aceptarse, que un conflicto selectivo surja y se desarrolle con independencia de tal autoridad sindical legítima. Por ello, con sujeción a determinadas reglas, entendemos que debería existir la posibilidad de declarar la situación legal de paro. Reconocido este derecho, con las limitaciones que en su ejercicio el Estado condicione con miras a preservar el bien común general, toda manifestación huelguística surgida desde fuera del seno sindical, debería considerarse laboralmente punible, con independencia de la sanción a que se refiere el artículo 222 del

vigente Código Penal, si su motivación entrañare una finalidad subversiva del orden político.

Una cosa es evidente: los paros laborales se producen, sacuden la opinión pública diariamente a través de los medios informativos, bajo su atractivo aspecto, en muchas ocasiones demagógicamente explotado, de ser actos prohibidos por la Ley. La tarea del jurista, aunque con los condicionamientos anteriormente citados, creemos debe responder, primordialmente, a encausar las situaciones de paro dentro de unos razonables límites de justicia. Como ya advertía Harold Laski, "aún en las comunidades políticas en las que los Sindicatos son independientes del poder estatal en las que la mayor parte de su industria y de la agricultura está en manos de particulares, las situaciones críticas obligan a los Gobiernos modernos, siempre que consideren que están amenazados aspectos importantes de la vida nacional, a transformar un movimiento independiente en movimientos subordinados al poder estatal. El Gobierno tiene siempre la última palabra" (23).

No obstante, surge forzosamente esta pregunta: ¿El reconocimiento jurídico de la huelga (entendida como facultad suspensiva de las prestaciones propias del contrato de trabajo), sería coherente con los preceptos de las Leyes Fundamentales?. Este problema de la legalidad constitucional de la huelga es el que debe ser dilucidado, previamente al de si es conveniente su reconocimiento y bajo qué limitaciones y requisitos.

Lo cierto, por el momento, es que la reforma del Fuero del Trabajo efectuada en 1967 por la Ley Orgánica del Estado, modificó

(23) Harold-J. Laski: "Los Sindicatos en la nueva sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

de modo radical la orientación preexistente reduciendo el ámbito de antijuricidad a "los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben de manera grave la producción o atenten contra ella". Pero tenemos que añadir que el dogmatismo cerrado del período anterior el nuevo texto ha opuesto una línea de ambigüedad que es buena por la carencia práctica de condicionamiento, pero que también resulta deficiente por la ausencia real de criterios. Las leyes que configuran el cuadro constitucional del Estado deben ser lo bastante flexibles para permitir la adaptación legislativa ordinaria a las circunstancias de lugar y tiempo, pero tienen que poseer el mínimo de claridad para que los derechos básicos de la personalidad y los sustentáculos del orden socioeconómico no sean tan oscuros e anfibológicos que corran el albur del inmovilismo o de las interpretaciones arbitristas del aperturismo utópico.

En el caso a que nos hemos referido, la voluntad patente del legislador se muestra, a nuestro modo de ver, en una sola dirección: la clara "inhibición" constitucional ante la normativa de los conflictos laborales en la totalidad de sus vertientes (penal, administrativa, laboral, etc.), cuya delimitación se encomienda al cuidado exclusivo de la legislación ordinaria, sin pautas.

En el ámbito general de actuaciones de nuestras entidades sindicales de base profesional, la inevitabilidad de los conflictos entre los factores de la producción no puede abrir las esclusas de la acción directa, porque sería tanto como organizar desde dentro del propio orden institucional la guerra abierta entre facciones; esto es, crear una vocación a la descomposición y el caos. Ahora bien, menos se justificaría todavía que un sindicalismo que se acredita fundamentalmente por su integración en un orden de convivencia institucionalizada, en el que los

entes representativos de los intereses singularizados se incorporan en órganos más extensos u omnicomprensivos para la composición y el arbitraje, quedase descalificado a las primeras confrontaciones y sustituido por los órganos del Estado. Es la sublimación de este hecho lo que puede producir, a veces, la impresión de que nuestros sindicatos están burocratizados, ya que se los vacía de la sustancia de su acción conforme a su verdadera naturaleza. Porque ha captado perfectamente esta insuficiencia, el Consejo Nacional de Trabajadores destaca frecuentemente este aspecto de la participación sindical en las instituciones de arbitraje. (24)

Ahora bien, es en el campo empresarial donde el principio de oportunidad, que tanta relevancia alcanza en la órbita del Derecho (y de modo especial en las relaciones socioeconómicas), puede hallar ancho acomode (25).

Por supuesto, el fundamento de esta normalización no residiría en el reconocimiento de un derecho de las colectividades laborales o de sus sindicatos (organizaciones profesionales), radicado en su propia sustancia. Sería una forma (evidentemente imperfecta, pero inevitable) de cubrir un vacío jurídico, que el Estado autoriza de modo análogo a como ocurre con otros instrumentos jurídicos de autodecisión, como la legítima defensa del estado de necesidad. La diferencia estribaría en que en estos ejemplos la Ley es rigurosa, tanto en la concreción de los

(25) Véase cinco años del Consejo Nacional de Trabajadores (1965-1970), pág. 141, en donde se recogen unas conclusiones del Pleno de 1969, destacando "el reforzamiento definitivo de los cauces de conciliación y mediación sindicales" y "el establecimiento de fórmulas de arbitraje voluntario y vinculante de carácter exclusivo o preponderantemente sindical".

(26) En un criterio de oportunidad se inspira esta tesis, mantenida recientemente por un órgano empresarial: "Es preferible el reconocimiento legal del derecho de huelga al hecho de la existencia frecuente de huelgas al margen de la Ley, sin cauce de regulación jurídica de las mismas" (Acción empresarial, marzo 1972, pág. 4).

supuestos de hecho legitimadores como en la prueba de

tencia. Por el contrario, en el caso de la huelga, esa

acción quedaría acreditada por el cumplimiento de los

requisitos establecidos en la legislación reguladora

de, participación en órganos de gestión, votación

de, etc.).

La amplitud de esa zona de vacío jurídico debería reducirse

medida que progresa la transformación de la empresa en

comunitario y que la integración de sus elementos persiga

alcanzar sucesivos niveles de perfeccionamiento. Entre

(con palabras del II Concilio Vaticano), "en la situación

ante la huelga puede seguir siendo medio necesario, a

extremo, para la defensa de los derechos y el logro de

objetivos justos de los trabajadores".

La articulación concreta de las normas y procedimientos

posible legislación reguladora requiere un espacio de

que no disponemos, pero sí podríamos avanzar algunas pun

ciones:

a) El paro sería concebido como un status consuetudinario

agotamiento o a la utilización inintencional de los inst

de diálogo, siendo sus efectos la suspensión legal de l

funciones propias del contrato de trabajo y la invalidez

cualesquiera otros requisitos;

b) La indemnidad debería atribuirse a la entidad

de ámbito empresarial, y la decisión a la base laboral,

de este carácter;

c) En cuanto medio extremo, pero necesario, el emp

este recurso habría de armonizarse con superiores exige

del plan común. Esto comporta limitaciones limitadas

razón de servicios públicos esenciales e indispensables,

de países de la economía nacional, etc. El instrumento

para la solución de los conflictos en estos casos tend

cion sindical en el organo de arbitraje.

d) El móvil de actuación de cualquier ente colectivo no resulta fácil de ser aislado y menos aún distinguir en las acciones para el logro de aspiraciones justas de los trabajadores; lo que se agota en el marco de la realidad laboral y lo que le rebasa. Tanto las formas directas (en su exteriorización de lucha de clases o de confrontación con el Gobierno) como las de tipo indirecto (acciones de solidaridad) quedarían comprendidas en los límites de exclusión.

Sobre esta cuestión, resulta interesante, como testimonio vivo, recoger la opinión de Noel Kapise, vicepresidente del Consejo Nacional de Trabajadores y delegado trabajador ante la Conferencia de la O.I.T., sobre la regulación jurídica de la huelga. "Es un fenómeno - dice - que no puede ni debe ignorarse. Es como si quisiéramos ignorar la gripe o el frío por decreto. Soy totalmente partidario de su regulación, y piense que a partir de la misma los conflictos colectivos serán menores". (27)

3.1.- El tema de las Asociaciones sindicales.

En terminología sindical general, tanto las Uniones de Trabajadores y Técnicos, como las Uniones de Empresarios, constituyen lo que en otros países se denomina Sindicato de rama; las Agrupaciones, sindicatos caracterizados por actividades definidas dentro de cada rama que constituye la Unión.

En razón del principio de generalidad (artículo 4º de la Ley) la afiliación a las Uniones y Agrupaciones es automática. No así en las Asociaciones, cuya creación y afiliación a las mismas es voluntaria.

Las Asociaciones sindicales aparecen por primera vez en un tex-

(27) Información de Lejos, fechada en Bilbao, el 27-9-72 y publicada en ABC, Madrid, 28-9-72, pág. 47.

te constitucional, el Fuero del Trabajo (reformado por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967), que dice: "Dentro de ellos (de los Sindicatos), 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", añadiendo la Ley de 17 de febrero de 1971 que tales intereses son los "determinados por la actividad económica o especialidad profesional de quienes las constituyan, según el esquema que se establezca por cada Sindicato". (Artículo 13, 1).

La creación de tales Asociaciones viene configurada, de acuerdo con la citada Ley Sindical, como un derecho de los sindicatos, cual es el de "promover, dentro de los términos de esta Ley, la constitución de las Asociaciones y adscribirse o separarse libremente de las ya constituidas". (Artículo 8º, 3)

El principio de asociación, contenido en el artículo 4º de la mencionada Ley, aparece como una novedad en el vigente régimen jurídico sindical español, en tanto que el de generalidad arranca del Fuero del Trabajo de 1938, teniendo su expresión en la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940, íntimamente relacionado con el principio de unidad y que se remonta, con base también en el citado texto constitucional, a la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940.

Aunque desconocemos las motivaciones que llevaron a la formulación del principio de asociación, puede ser ilustrativa la referencia que Iglesias Selgas hace al punto 5º, párrafo 1.256, del Informe del Grupo de Estudios del Consejo de Administración de la O.I.T. encargado de examinar la situación laboral y sindical en España, del año

1969 (28), cuando afirma que "la Ley sindical ha tenido en cuenta, en la medida posible, esta recomendación, que habrá de encontrar su natural desarrollo en los reglamentos sindicales" (29).

No está claro, hasta el momento, cuales puedan ser y, sobre todo, qué alcance puede tener el término "defensa de sus intereses peculiares", referidos a las Asociaciones. Parece como si la especialidad profesional tendiera a una organización sindical por oficios o puestos de trabajo. Pero, en la práctica, una cosa es importante: que las Asociaciones, como tales, no puedan celebrar convenios colectivos de trabajo, puesto que tal negociación está atribuida a las Uniones. (artículo 19, o) de la Ley Sindical).

Todo esto nos inclina a pensar que si la voluntariedad de las Asociaciones, en cuanto a su creación y afiliación a las mismas, obedece a un ánimo de dar satisfacción a las recomendaciones del Grupo de Estudio de la O.I.T. ó a ciertas corrientes de opinión sustentadas por círculos allegados a la Iglesia, resulta un tanto problemático que tal pretensión surta los efectos deseados, ya que la Declaración de Filadelfia y sobre todo el Convenio núm. 87, continúan vigentes, y su filosofía parece que va a reafirmarse en la 58ª Conferencia Internacional del Trabajo, como ya vimos, al estudiar el desarrollo de la 57ª de junio de 1972. En la práctica sindical de base, en la

(28) Bol. Of. O.I.T., II Suplemento especial, pág. 306, Ginebra 1969.

(29) Iglesias Selgas, G.: "Comentarios a la Ley Sindical" pág. 84, Ed. Cabal, Madrid, 1971.

realidad laboral diaria, vemos muy difícil el poder conciliar los principios de generalidad y unidad, con el de libertad de asociación, en el bien entendido de que, como ya sabemos, sólo podrá existir legalmente una sola Asociación sindical para cada actividad económica y para cada especialidad profesional. ¿No hubiera sido más consecuente, razonable quizá, el haber seguido manteniendo la peculiaridad del sistema sindical español, basado fundamentalmente en la unidad y la generalidad?

Por ello, mucho nos tememos que no por el derecho de fundar Asociaciones y el de afiliarse o no a ellas hayan de cesar, o al menos atenuarse, las críticas contra el sistema sindical español, aparte de las dirigidas contra los hechos y situaciones que la vida ofrece en el campo de las relaciones laborales. Sobre todo, porque las Asociaciones no son, ni podrán serlo, dentro de la constitucionalidad española, Sindicatos en el sentido liberal y tradicionalmente admitido del término, que es el que contiene tanto a la Declaración de Filadelfia como el Convenio núm. 87.

Y ello es así, porque el criterio, la autogurisprudencia del Comité de Libertad Sindical sigue, y creemos que seguirá manteniéndose como hasta hoy, al menos en tanto dure la vigencia del referido Convenio. De entre los 23 casos que el Comité ha examinado hasta la fecha respecto de España, dos pueden ser aquí ilustrativos: los 520 y 540. Con respecto a estos casos, en su conjunto, el Comité recomienda al Consejo de Administración: 1) "que tome nota de que las cuestiones de principio relativas a la libertad sindical suscitadas en las quejas ya han sido examinadas en otros casos anteriores relativos a España, en los cuales, a recomendación del Comité, el Consejo de Administración señaló a la atención del Gobierno la importancia de ciertos principios con cuya aplicación están relacionados los alegatos presentados en esta ocasión;

2) que, en particular, señale nuevamente a la atención del Gobierno:

- a) que cualquier medida tomada contra los trabajadores por tratar de constituir o reconstituir organizaciones profesionales al margen de la "Organización Sindical" es incompatible con el principio según el cual los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes;
- b) que la celebración de reuniones y manifestaciones con fines sindicales constituye un aspecto esencial de los derechos sindicales, y que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal."(30)

(30) 116 Informe, pág. 143, B.O. de la OIT, Vol LIII, núm. 2, Ginebra 1970.

XIII - LA O.I.T. Y EL SINDICALISMO ESPAÑOL.

1.- El Informe sobre la situación laboral y sindical en España.-

El Consejo de Administración de la O.I.T., a invitación del Gobierno español, decidió constituir un Grupo de Estudio a fin de que examinara la situación laboral y sindical en España, reuniéndose el mismo por primera vez en Ginebra, del 21 al 29 de octubre de 1968, para establecer un procedimiento y trazar un programa de trabajo. Con anterioridad a dicha fecha, y mediante varios intercambios de correspondencia, el delegado permanente de España y el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo confirmaron que "el grupo de estudio tendrá por mandato examinar la situación laboral y sindical en España a la luz de los principios de la Constitución de la O.I.T." (1).

La crisis político-constitucional de la O.I.T. queda también ampliamente reflejada en el "Informe sobre la situación laboral y sindical en España", en el que el Grupo de Estudio hace verdaderos equilibrios para coonestar la realidad histórica e institucional del Sindicalismo Español - que no siempre atiende y analiza en su proceso evolutivo - no ya con los principios constitucionales de la O.I.T. formulados en la Declaración de Filadelfia, sino con los textos de los Convenios números 87 y 98, cuya carencia de asenso universal por todos los Estados miembros ya conocemos.

(1) Párrafo 15, 1), del informe definitivo (31 julio 1969)

Por ello es obligado examinar ahora algunos de sus párrafos, a nuestro juicio más representativos, de esa contradicción de fondo en que se mueve la tarea - en otros aspectos tan in dispensables y positiva - de la O.I.T. y deducir de ellos las conclusiones convenientes dentro de un criterio objetivo consecuente con los textos citados y comentados en el anterior capítulo.

- - - - -

"1.035. En 1959 el Comité de Libertad Sindical recomendó al Consejo de Administración que recordase la conclusión anterior según la cual el requisito, previsto por la Ley, de la aprobación previa del Gobierno para la entrada en vigor de un convenio colectivo es contrario al principio mismo del régimen de las negociaciones voluntarias. El comité recomendó tam bién al Consejo de Administración: tomar nota de la tendencia que parece manifestarse en España hacia un mayor uso de negociaciones y de convenios colectivos para fijar así las condiciones de trabajo, y de la declaración del Gobierno en el sentido de que, hasta ahora, las autoridades nunca se han negado a apro bar el texto de los convenios colectivos que les fueron sometidos, y sugerir al Gobierno español el estudio de la reforma de su legislación, a fin de ponerla en armonía con los principios recordados más arriba". (1 bis).

Resulta un tanto dudosa la afirmación hecha en el sentido de que "la aprobación previa del Gobierno para la entrada en vigor de un convenio colectivo es contrario al principio mismo

(1 bis) Véase el 41 informe, párrafo 104, a) (O.I.T.: "Boletín Oficial", vol. XLIII, 1960, núm. 3).

del régimen de las negociaciones voluntarias", dado que esa aprobación no coarta la libertad de iniciativa ni la libertad "inprocedendo" de desarrollo de la negociación.

La intervención del Gobierno se produce ante el resultado de la negociación, apunta al contenido del pacto acordado por empleadores y trabajadores en el seno de la Organización Sindical y que, por su alcance socio-económico, constituye, al menos potencialmente, un factor determinante del funcionamiento del sector de la economía nacional al que el convenio afecta, e incluso, en determinados supuestos, de todo el sistema económico. Tal intervención gubernamental, en principio, queda justificada por la exigencia de un control del equilibrio de las fuerzas componentes de la relación salaries-precios, y toda su fenomenología perturbadora, de la que la inflación es, por ejemplo, uno de sus efectos más conocidos.

El control del juego económico, mediante el ejercicio de una adecuada política, incumbe al Estado, en quién reside la responsabilidad de salvaguardar el bien común. En todo caso el que ese control se produzca "a priori", mediante la facultad aprobatoria sobre los convenios colectivos, para estimar si su contenido puede o no constituir un desequilibrio, o que esa intervencción se haga "a posteriori" en forma de medidas correctivas de sus efectos es punto a discutir desde un plano de estricta política económica.

Difícilmente puede hablarse entonces de una coacción de la libertad de negociación colectiva, en sí misma considerada, ya que esa intervención gubernamental responde a la necesidad de evitar

a) Que los Convenios lleven consigo repercusiones graves en otras ramas de actividad; y

b) Que los Convenios vulneren las normas básicas de la legislación social.

. - - - - -

"1069. Posteriormente, al examinar la Ley de Convenios Colectivos de 1958, el Comité tomó nota del número creciente de convenios concertados en España, pero sugirió que el Gobierno estudiara la posibilidad de sustituir el sistema de aprobación gubernamental aplicable a los mismo - el cual es contrario al principio de la negociación voluntaria - por un sistema de registro. También indicó el Comité que podría preverse un procedimiento para llamar la atención de las partes cuando los términos de ciertos convenios colectivos pudieran ser contrarios a consideraciones de interés general, con el objeto de que procedan a un nuevo examen de los términos de la negociación. Sin embargo, las partes deberán mantener su libertad en cuanto a la decisión final".

Respecto a la observación formulada por el Comité de Libertad Sindical, al decir que "podría preverse un procedimiento para llamar la atención de las partes cuando los términos de ciertos convenios colectivos pudieran ser contrarios a consideraciones de interés general, con objeto de que procedan a un nuevo examen de los términos de la negociación", notamos cierta incongruencia con su parte final, cuando afirma que "sin embargo, las partes deberán mantener su libertad en cuanto a

la decisión final". (2)

De acuerdo con el criterio del Comité, resulta que el interés general queda subordinado a la decisión final de las partes. ¿Pueden éstas realmente decidir acerca del interés general cuando se está ante la posibilidad de que los términos de ciertos convenios colectivos sean contrarios a ese interés general?

En la práctica puede ocurrir que los empleadores que han negociado el Convenio obtengan un mayor beneficio en su negocio, precisamente porque dicho pacto suponga una repercusión alcista de su producto o servicio en otros sectores empresariales, lo que obligará a éstos a reducir sus ingresos como consecuencia del aumento de sus costos, implicando a su vez para sus trabajadores una reducción de posibilidades de mejoramiento salarial. ¿Es posible, en tales circunstancias, dejar a la voluntad de las partes - arrancando del supuesto de que en el Convenio ambas salen beneficiadas - la decisión última sobre el interés general?. ¿Dónde queda, en tal caso, el papel del Estado como gestor del bien común y depositario del interés general.

(2) Importa señalar aquí, al margen del informe - pero en una cuestión situada en su misma línea temática -, la idea propuesta por el secretario de Trabajo de los Estados Unidos en febrero de 1970, y que, convertida en su día en Ley, "permitirá al presidente escoger entre la última oferta de la dirección de la empresa y de los Sindicatos la mejor, y pedir a ambos bandos que acepten la decisión". Aunque este proyecto se refiere a "disputas nacionales de emergencia" - como señala el "Washington-Post" -, implica una modificación importante en la política de relaciones laborales de los Estados Unidos. Bajo esta nueva mentalidad, el Presidente Nixon obtuvo del Senado y de la Cámara de Representantes una Ley de urgencia (4 marzo 1970), prohibiendo una huelga proyectada de los ferrocarriles durante treinta y siete días, y dar así al Congreso tiempo para intervenir en la solución de la disputa.

De acuerdo con el criterio del Comité, resulta que el interés general queda subordinado a la decisión final de las partes. ¿Pueden éstas realmente decidir acerca del interés general cuando se está ante la posibilidad de que los términos de ciertos convenios colectivos sean contrarios a ese interés general?

En la práctica puede ocurrir que los empleadores que han negociado el Convenio Obtengan un mayor beneficio en su negocio precisamente porque dicho pacto suponga una repercusión al alza de su producto o servicio en otros sectores empresariales, lo que obligará a éstos a reducir sus ingresos como consecuencia del aumento de sus costos, implicando a su vez para sus trabajadores una reducción de posibilidades de mejoramiento salarial. ¿Es posible, en tales circunstancias, dejar a la voluntad de las partes - arrancando del supuesto de que en el Convenio ambas salen beneficiadas - la decisión última sobre el interés general?. ¿Dónde queda, en tal caso, el papel del Estado como gestor del bien común y depositario del interés general?.

En esta misma línea cabe destacar, por ejemplo, la postura de un sindicalista norteamericano de nuestro tiempo, Walter P. Reuther, cuyas ideas al respecto han sido así resumidas por Christman: "La clase obrera puede avanzar económicamente sólo si toda la comunidad lo hace. A pesar de que el capital, la clase obrera y el público en general tienen a menudo conflictos de interés económico a corto plazo, sus intereses a largo plazo están inexplicablemente entrelazados. Si uno de los grupos se beneficia a expensas de los otros dos, el resultado será un desequilibrio en la economía, cuyas consecuencias sufrirán, a la larga, los tres sectores. En las negociaciones colectivas la parte patronal y el sector trabajador tienen

sus responsabilidades respectivas, pero juntos tienen una responsabilidad mucho mayor ante la sociedad toda" (2 a).

Estimamos, por todo ello, que el procedimiento señalado por el comité no es el más adecuado. Otros puede haber que garanticen mejor, sin conculcar el bien general, la libertad de las partes y, al mismo tiempo, representar una garantía para el interés de la comunidad.

- - - - -

"1.074. El Comité de Libertad Sindical también ha debido examinar la legislación básica española relativa a los Sindicatos, y entre los aspectos analizados se encuentra el que concierne a la integración de trabajadores y empleadores en un solo Sindicato. Con respecto a esta legislación, el Comité señaló la necesidad de proceder a su modificación, a fin de hacerla compatible con los principios de que los trabajadores deben tener el derecho, sin autorización previa, de constituir las organizaciones que les parezca conveniente, así como el de afiliarse a las mismas".

El primero de dichos principios - constituir las organizaciones que les parezca convenientes - choca, de un lado, con la Organización Sindical, apoyada en la idea de unidad - superadora del pluralismo necesariamente propio de los primeros tiempos del Sindicalismo y accesoriamente vigente en la actualidad en varios países del mundo por cuestiones netamente políticas -, que en España cuenta con una larga tradición histórica, en parte como realidad y en parte como aspiración, muy anterior a la ley de 1940. Y pugna también, de otra parte, con el evidente proceso que se viene operando,

(2 a) Walter P. Reuther: "Ideario de un sindicalista", recopilación e introducción de Henry M. Christman, pág. VIII, Ed. Vea y Lea, B. Aires, 1964.

lenta, pero inexorablemente, en el propio seno de la O.I.T. con voces cada vez más numerosas en favor de la unidad; es decir: un solo Sindicato para cada rama de la producción, con una sola Organización que los integre en las instancias superiores nacionales, a nivel federativo y confederal.

¿Cómo armonizar este principio, tipificado por la letra del Convenio núm. 87 - a los veinte años cumplidos de su redacción y aprobación -, con la Memoria del director general de la O.I.T., del año 1963, sobre "Programa y estructura de la O.I.T.?" Su texto, que ya conocemos, no nos excusa de repetirlo aquí, en su parte más significativa: "entre los ejemplos concretos - dice - de cuestiones en que las misiones de expertos de la O.I.T. podría ayudar a los Gobiernos, a las organizaciones de empleadores y a los Sindicatos, figuran los siguientes: métodos y procedimientos para contrarrestar la tendencia a la proliferación de Sindicatos débiles y rivales (por ejemplo, estimulando la fusión de Sindicatos que defienden los intereses de categorías similares de trabajadores;...".

Observamos aquí cierta contradicción. El Convenio número 87 vincula jurídicamente, sí, a los Estados miembros que lo hayan ratificado. Pero esa juridicidad carece de la base real necesaria, en la que aquélla puede encontrar su justificación, si no perdemos de vista uno de los más elementales imperativos del Derecho. Toda norma jurídica sin razis sociológica, carente de realismo histórico, es letra muerta.

De hecho es el propio Mörse quién combate - con sagaz conciencia de la situación y no menor finura expresiva - el texto del Convenio núm. 87. Salvando la mera vigencia jurídica del principio, lo cierto es que la realidad se impone. ¿O es que no son

aplicables a España, objetivamente, los mismos criterios que la citada Comisión McNair empleó para su informe sobre la situación sindical en la Unión Soviética, o los utilizados por el Grupo de Estudios que se encargó del informe relativo a la situación Sindical en los Estados Unidos, en los términos que ya conocemos?.

El segundo de los principios citados en el informe relativo a España es el de la libertad de afiliación de los trabajadores a un Sindicato.

Es curioso cómo, al resultar de ese principio una condena de la obligatoriedad de afiliación, meramente se declare un derecho a pertenecer o no al Sindicato, sin, antes al contrario, estimular al menos la conveniencia de la afiliación. ¿Se ha perdido de vista cuál fué, desde su aparición, la finalidad del Sindicato?. Si éste nace como instrumento de defensa de los trabajadores, de cauce de sus aspiraciones comunes y de medio para conseguir las, ¿es sindicalmente positiva esa declaración de libertad de afiliación y moralmente lícita la no afiliación al Sindicato, cuando es precisamente a través de éste como el trabajador consigue unas mejoras condiciones económicas y sociales, no sólo en la empresa, sino incluso en el marco de la sociedad?

¿Puede admitirse como principio de validez universal que del esfuerzo y preocupación de los afiliados - en tiempo, sacrificio y dinero - se beneficien también, a través de la negociación colectiva principalmente, quienes en méritos de una libertad no participan en la obtención de unas mejoras que, por supuesto, alcanzan a todos los trabajadores, pero que solo son conseguidas con algunos de ellos? ¿O es que el Derecho internacional - contrariamente a su tradición histórica -

carece, en este terreno del Convenio número 87, de contenido moral, de justicia? He aquí otra cuestión.

Creemos no es aventado concluir que el "principio de libertad para constituir las organizaciones que las parezca más conveniente" tiene un valor meramente declarativo (expresión quizá inadvertida de un concepto narcisista de la libertad, entendida al modo liberal-burgués), pero sin utilidad práctica para el planteamiento y solución de los problemas con que se enfrenta hoy no sólo el Sindicalismo, sino la sociedad toda.

El Convenio número 87 es, en la actualidad la antítesis misma del realismo con que la libertad debe entenderse para ser ejercitada en el presente. ¿Puede así, bajo tales condiciones, hablarse todavía de principios?

En este punto creemos que los párrafos que nos ocupan, sindicalmente hablando, resultan intrascendentes, por irreales, al invocar unos principios que en su actual acepción jurídica, como ya hemos visto, sólo están en el papel.

En esta misma línea se sitúa, por ejemplo, el texto del proyecto de Ley sobre Relaciones Laborales hecho público por el Gobierno del Reino Unido a finales de 1.970, al objeto de "servir de base para consultas con el Congreso Sindical y la Confederación Británica de Industrias", ya que "la mejora de las relaciones laborales es de gran importancia, tanto desde el punto de vista económico como del social". Prácticamente se trata, entre otras cosas, de "desarrollar los Sindicatos y asociaciones patronales en tanto que cuerpos representativos, responsables y efectivos para canalizar las relaciones entre patronos y asalariados".

"es de suponer - añade el texto - que todos cuantos se ven afectados por las relaciones laborales se ajustarán al contenido del Fuero sobre práctica de las relaciones laborales". Y dentro de los principios generales enunciados en dicho Proyecto, el Gobierno inglés establece: "que los empresarios y sus asociaciones propias, por una parte, y los Sindicatos y sus miembros por la otra, tengan derechos ~~padeb-~~res recíprocos claramente definidos, así como obligaciones para con el bien público en sus relaciones laborales.(2 bis)

Hasta aquí, el papel que los Sindicatos han de asumir en la sociedad británica según el texto mencionado quedaría perfectamente claro si no fuera porque junto al anterior principio se afirma otro en virtud del cual "todo individuo debe tener derecho a afiliarse a un Sindicato y a participar en sus actividades sindicales, así como un derecho igual a no hacerlo" ¿Por qué?. Para los trabajadores, ¿resulta en verdad positivo y aceptable el derecho a no sindicarse? ¿Que alcance tiene todo esto, cuando otro principio general establece "que los trabajadores, si así lo desean, han de tener derecho a negociar colectivamente, desde su Sindicato/ con el empleador o patronos" ^{o Sindicatos}? Si la negociación colectiva, como instrumento regulador de las relaciones obrero-patronales, debe realizarse para los trabajadores "desde su Sindicato o Sindicatos", ¿qué ventaja ofrece a aquéllos ese derecho a no pertenecer a ningún Sindicato?.

Sobre la libertad de Sindicación, es curioso observar aquí cómo se pretende guardar las apariencias que resultan de la

(2 bis) La Ley de Relaciones Laborales británica, de 5/8/71, que siguió a dicho Proyecto, mantiene una línea de pensamiento similar (Ver texto en Serie Leg. O.I.T. 1971).

vigencia jurídica del Convenio núm. 87 de la O.I.T. precisamente en un país donde el movimiento sindical esta de hecho unificado y los Sindicatos, lógicamente, son los primeros que no pueden ver con buenos ojos toda pretensión de sustraer de su órbita a los trabajadores. He aquí el absurdo a que conducen unos principios liberales que, abierta la década de los 70, pugnan todavía por permanecer en el papel de las declaraciones doctrinales pretéritas, periclitadas. La libertad de no sindicación puede serlo tod; todo, menos un derecho de los trabajadores.

El cometido que los Sindicatos cumplen en la sociedad moderna arranca, precisamente, de su tendencia institucional, cívica. Reducirlos a órganos subsidiarios de la voluntad individual, constituye, en el fondo, un flagrante atentado al perfeccionamiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Y así, la tan aireada "libertad de sindicación", no es otra cosa que el intento intrínsecamente reaccionario, pero mejor disfrazado de demagogia, por impedir la unidad de los fuertes en beneficio de la atomizada y dividida libertad de los débiles. Vemos, pues, de qué manera tan "liberal" la libertad de sindicación aspira a frenar el proceso reivindicativo y cívico-educacional de los trabajadores.

- - - -

"1075. Como ya se indicara en el Capítulo 10, el gobierno español se ha referido en una de sus comunicaciones al Comité de Libertad Sindical a una progresiva independencia de las secciones sociales (trabajadores) y económicas (empresarios) de la Organización Sindical, a los fines de la negociación colectiva. Esta evolución, según indicaba el Gobier-

había culminado en la creación de los consejos de trabajadores y los consejos de empresarios. Al tomar nota de esta información el Comité señaló que la creación de estos consejos podría constituir un paso preliminar hacia la formación de organizaciones de trabajadores y de empleadores independientes y libremente constituidas, sugiriendo al Gobierno la conveniencia de dar nuevos pasos en la dirección iniciada".

- - - - -

"1.076. Una ulterior evolución en este sentido parece constituir el nuevo texto de la declaración XIII, punto, 3 del Fuero del Trabajo (3), que habría constitucionalizado" la existencia de asociaciones de empresarios, de técnicos y de trabajadores, aún cuando siempre en el seno de cada Sindicato".

La nueva Ley Sindical de 1971, cumple aquí, evidentemente, con los planteamientos formulados en ambos párrafos, aún cuando la existencia de las asociaciones de empresarios, técnicos y trabajadores "siempre en el seno de cada Sindicato", resulta, lógicamente, del imperativo constitucional contenido en la declaración XIII del Fuero del Trabajo. La razón de todo ello

(3) Este nuevo texto de la declaración XIII del Fuero del Trabajo, en virtud de lo dispuesto por la Ley orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, establece en su punto 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 determina, 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".

- no siempre tenida en cuenta a la hora de las opiniones - reside en que toda estructura sindical, cualquiera que ésta sea, viene determinada por el sistema político dentro del cual existe y se desarrolla. Quiere esto decir que son los Sindicatos los que forman parte del conjunto de las instituciones del Estado, y no al revés. No cabe, en consecuencia, de acuerdo con las Leyes fundamentales españolas un Estado - Sindical - dentro del Estado. Y así, en el resto de los países, donde las limitaciones constitucionales a la actividad y fines sindicales son claros y manifiestos, sometidos a la Regla de Derecho. Por no citar otros ejemplos, basta recordar aquí la Ley Landum-Griffin (EE.UU.), de 1959, que cumple con tales exigencias, al reglamentar la información y divulgación obrero-patronal, basada en la necesidad que el Congreso de los Estados Unidos consideró indispensable para "eliminar o prevenir prácticas impropias por parte de las organizaciones sindicales, los patronos, los consejeros en relaciones laborales o sus funcionarios o representantes". (4)

En cuanto a las asociaciones de empresarios, técnicos y trabajadores, la Ley Sindical española de 1971, establece:

"Artículo 13.- 1. Los empresarios, los técnicos y los trabajadores podrán constituir, dentro de sus respectivos Sindicatos, asociaciones sindicales para la defensa de sus intereses peculiares, determinados por la actividad económica o especialidad profesional de quienes las constituyan, según el esquema que se establezca por cada Sindicato.

(4) Ver Pelling, Henry: "El sindicalismo norteamericano", pág. 249. Ed. Tecnos, Madrid 1961; Kennedy, Robert F.: "El enemigo en casa", Ed. Servicio de Información de los Estados Unidos, 1968, págs. 40-42.

2.- Las asociaciones constituidas se vinculan en el seno del Sindicato a la Unión correspondiente.

3.- Las asociaciones sindicales tendrán reconocida la igualdad e independencia de cada una respecto de las otras en su constitución, funcionamiento y administración".

"Artículo 15.- 1.-Las asociaciones, una vez practicada la inscripción (en el Registro Sindical correspondiente), gozarán de personalidad jurídica y capacidad de obrar necesaria para el cumplimiento de sus fines y tendrán la consideración de asociaciones de interés público, excluidas de la Ley de Asociaciones. (5).

2.- Las asociaciones constituidas dentro de cada Sindicato podrán defender conjuntamente los intereses peculiares que les están atribuidos, dentro siempre de la Unión correspondiente".

"Artículo 16.- 1. Serán órganos de gobierno de las asociaciones: la Asamblea general, la Junta directiva y el presidente de la misma.

2.- Los miembros de la Junta directiva será elegidos libremente por la Asamblea general, y elegirán, a su vez, de entre ellos, el presidente de la asociación". (6)

(5) Se refiere a la Ley de Asociaciones de 24-12-1964, reguladora de la libertad de asociación reconocida en el párrafo 1º del Artº.16 del Fuero de los Españoles. Dicha ley, de acuerdo con su disposición adicional primera, no es de aplicación a la Organización Sindical ni a las entidades y agrupaciones encuadradas en la misma.

~~(6)~~ De acuerdo con el artículo 17 de la nueva Ley Sindical, la Unión de trabajadores y técnicos, a que se refiere su artículo 13 es la organización profesional que se constituye dentro de cada Sindicato, por la integración de todos los trabajadores y técnicos que prestan sus servicios en las actividades comprendidas en aquél y en los distintos ámbitos territoriales. Idéntico criterio se sigue para la Unión de Empresarios.

Conviene no obstante recordar aquí que al comenzar en las Cortes los debates en torno al proyecto de nueva Ley Sindical (Octubre de 1970), se habló entonces, desde ciertos sectores políticos del país acerca del "peligro de que las asociaciones profesionales únicas puedan caer en manos de dirigentes de una mentalidad totalitaria; lo que - se dijo también - parece muy digno de meditación, porque en el orden político y social son muy importantes las personas, pero lo son aún más las instituciones". ((7) Apreciaciones, éstas, que revelan, en cierto modo, un extrañío retorcimiento de la letra y del espíritu de nuestras Leyes Fundamentales.

Sin embargo, ahí, en la nueva Ley Sindical, el fundamento del propio régimen democrático electivo que ha de inspirar el mecanismo para el funcionamiento de las asociaciones sindicales de trabajadores, de técnicos y de empresarios, con los correspondientes derechos y deberes de sus miembros, reforzado, si cabe, por la institucionalización de un sistema de reuniones entre los dirigentes de éstos con la base sindical, creándose al efecto aquellas condiciones necesarias capaces de denunciar y corregir por parte de los asociados - que hemos de suponer conscientes y celosos de sus libertades en tanto no se demuestre lo contrario - toda posible desviación totalitaria de su "staff", de sus dirigentes. En todo caso, el control de la legalidad tiene siempre, en cualquier

(7) Calificado exponente de esta opinión fué el diario "YA" de Madrid, en su editorial publicado el 23 de Octubre de 1970, con el título: "Mejorar el texto", página, 7.-

Estado de Derecho, las instancias y medios adecuados para salvar ese peligro.

Pero acerca de la unidad sindical, claramente definida en la Ley, se afirmó también que "el Fuero del Trabajo habla de asociaciones, en plural; es decir, de pluralidad de asociaciones", según la fuente periodística citada en la nota anterior. No obstante, lo cierto es que el Fuero no hace referencia alguna a la "pluralidad de asociaciones". No emplea esta expresión. Lo que dice, exactamente y como ya sabemos, es que "dentro de ellos (de los Sindicatos) y en la forma que legalmente se determina, se constituirán las asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares ...".

En su gramatical sentido, el plural "asociaciones" que se utiliza en la redacción del texto se explica, en buena hermenéutica constitucional, por la simple razón de referirse a "intereses peculiares", cada uno de los cuales, para ser definido, habrá de tener su cauce realizador en su respectiva asociación. Es, por tanto, el interés lo primero; lo segundo, la asociación, pues ésta difícilmente pueda existir si no es para defender ese interés por el que, en último término se justifica. Tenemos así que el plural del texto no es otra cosa que lo que en gramática española se entiende por número - el otro es el singular - , de lo cual se infiere que el plural no es lo plural. Nada, pues, arraigada desde antiguo en la conciencia de todos los sindicalistas españoles. Incluso, en el informe del Grupo de Estudio de la O.I.T., y bajo la rúbrica "Hacia una reforma de la Ley Sindical", queda claramente puesto de relieve que "existe en España un consenso amplio conforme al cual el objetivo debiera ser el desarrollo de un

movimiento sindical unido, fuerte, libre y responsable; según leemos en el párrafo 1.239.

Conforme a ese principio básico de unidad, plasmado en el artículo 4º. de la nueva Ley Sindical, cabe desde luego la voluntariedad de constituir asociaciones sindicales para la defensa de los intereses peculiares de empresarios, técnicos y trabajadores, determinados por la actividad económica o especialidad profesional de quienes las constituyan según el esquema que se establezca por cada Sindicato. Consecuentemente, las asociaciones - dice el texto de la Ley nueva - estarán abiertas a todos los sindicatos comprendidos en el ámbito profesional y territorial y todos los asociados tendrán igualdad de derechos y obligaciones en el seno de la asociación. Una vez inscrita una asociación, no se podrá inscribir otra dentro de la misma actividad económica o especialidad profesional y en el mismo ámbito territorial, aunque podrán existir dentro de cada Sindicato también asociaciones como actividades específicas con intereses peculiares existan en el mismo. (Artículo 14, 1, a).

- - - - -

"1186. Históricamente, el movimiento sindical español estuvo siempre dividido antes de la guerra civil. Las dos organizaciones más poderosas, la Unión General de Trabajadores (U.G.T.) y la Confederación Nacional del Trabajo (CNT) constituían las ramas sindicales de los movimientos políticos socialistas y anarquista respectivamente. Fueron siempre un sindicalismo de lucha de clases y de protesta. Han desempeñado un papel importante en la historia laboral y

social de España y ocupan un lugar bien conocido en la historia del movimiento sindical, internacional. Aunque la U.G.T., manteniendo su independencia, ejerció considerable influencia bajo ciertos gobiernos de España, la influencia de estas organizaciones fuén en general limitada por dicha concepción de su papel y por las divisiones existentes entre ellas".

Aunque son varios los párrafos del Informe - 368 a 381 y 431 a 433 - en que el Grupo de Estudio hace referencia a la C.N.T., y a la U.G.T., es lo cierto que olvida totalmente la existencia del movimiento que se produjo entre ambas Centrales sindicales para conseguir la unidad, a partir de 1918. (8). Existe al respecto una voluminosa correspondencia cruzada entre la C.N.T. y la U.G.T., siendo quizá la que da mos a continuación la más importante e ilustrativa, a nuestro juicio.

El 26 de octubre de 1918, después de celebrado el Congreso cenetista de Sants, el Secretario General de la U.G.T., Largo Caballero, dirigía la siguiente carta al Comité Nacional de la C.N.T.: "Estimamos compañeros: Entre los diversos problemas que han servido de discusión y estudio en el último Congreso de la Unión General de Trabajadores (se refiere al XIII), ha sido uno de ellos el deseo, manifestado por el mismo, de llegar a la unificación de las fuerzas obreras organizadas de la nación y, en su virtud, se acordó Primeramente. La Unión General desea que las relaciones amistosas estable-

(8) Entre el 28 de Junio y el 12 de Julio de 1918, se celebró, convocado por la C.N.T., el Congreso de Santy (Barcelona), en el que se aprobó la fundación de los Sindicatos únicos de industria, en sustitución de los antiguos Sindicatos de oficio, pasando éstos a ser secciones de aquéllos (Ver Bayod, Ramón: "Sindicatos, Unidad y Libertad", pág. 41. Ed. Instituto de Estudios Sindicales S. y Coop., Madrid 1970.

cidas entre este organismo y la Confederación Nacional del Trabajo para afrontar juntos y unidos los problemas de crisis de trabajo, subsistencias y amnistía se reanuden inmediatamente si es que han sido rotas por algún acuerdo. Segundo.- Facultar al Comité Nacional de la Unión para que realice todos los trabajos y gestiones que estime necesarios para preparar el camino de una inteligencia sincera, a fin de llegar cuanto antes a la fusión de todas las fuerzas obreras de España en un solo organismo nacional; y Tercero.- En tanto se hacen las gestiones para alcanzar la fusión deseada, el Congreso recomienda a todas las colectividades obreras eviten toda clase de rozamientos, para que dichas gestiones puedan desenvolverse en un ambiente de fraternidad. Lo que en cumplimiento de lo acordado y en nombre de la Comisión Ejecutiva tengo el gusto de poner en nuestro conocimiento para, si mostraseis vuestra conformidad, dar principio a los trabajos que nos encomendó el Congreso".

A esta carta contestó Manuel Buenacasa, Secretario General de la C.N.T., en nombre de su Comité Nacional, con fecha 4 de noviembre del mismo año, lo siguiente: "Estimados compañeros: Recibida vuestra carta de fecha 26 de octubre pasado, contestamos los extremos en ella contenidos. Primero. Las relaciones entre el Comité que suscribe y el organismo que representais no han sido rotas por acuerdo alguno: quién tal hizo fué la Confederación de Cataluña; a tal efecto nos dirigiremos a dicho Comité, hecho lo cual, y con arreglo a los acuerdos que del mismo emanen, os contestaremos concretamente, a propósito de ir de acuerdo con vosotros para afrontar los problemas de crisis del trabajo, subsistencias, etc.

Respondiendo a los puntos segundo y tercero de vuestra comunicación, sólo podemos decir, por ahora, que estamos conformes, en principio, con la unificación propuesta en vuestro Congreso; pero para poder concretar necesitamos también de un Congreso de la Confederación, que es el único que sobre tal cuestión puede decidir".

En carta del 9 de Septiembre de 1919, el Comité Nacional de la C.N.T., añadía que "respecto al punto que atañe a la unión de proletariado hemos de ratificarnos en nuestras anteriores manifestaciones, o sea: que mientras este Comité no cuente con la sanción de sus adherentes, bien conseguida en su Congreso o bien por consulta especial, no podemos, con harto sentimiento, decir nada concreto sobre el particular. Desearíamos seguir teniendo relación constante con vosotros, pues estamos incondicionalmente a vuestro lado para todo cuanto signifique provecho o utilidad para la causa proletaria". El 25 de dicho mes y año se recibió en la U.G.T. una carta del Comité Nacional de la C.N.T., en los siguientes términos: "Como os anticipaba, ayer, celebramos una asamblea de Comités y juntas de todos los Sindicatos de ésta, y en ella este Comité dió lectura a vuestra carta. Después de brevísimas aclaraciones por parte de algunos compañeros assembleístas, se acordó por unanimidad absoluta que, mientras no se celebre el Congreso Nacional (se refiere al II de la C.N.T.), no ha lugar al nombramiento de delegados, pues el trabajo que estos realizaran pudiera resultar nulo, por desconocer completamente el espíritu que animará al Congreso al tratar de la fusión, pero haciendo constar que acepta y desea la fusión de todo el proletariado español".

En Diciembre de 1.919, la C.N.T. celebró en el Teatro de la

Comedia (Madrid) su II Congreso Nacional, en cuyas sesiones se manifestaron profundas reservas para llevar a cabo la fusión; reservas motivadas, fundamentalmente, aunque de manera no explícita, por la directa influencia que el Partido Socialista Obrero Español ejercía sobre la U.G.T. Esto se descubre en el texto de una proposición incidental planteada en el curso de las sesiones, cuando afirma que "las tácticas y el contenido ideológico de la C.N.T., y de la U.G.T. son diametralmente opuestos y están completamente definidos".

Por su parte, la U.G.T., en su XIV Congreso (Mayo de 1920) insistía en que "la división de la clase trabajadora en dos o más organismos nacionales, esteriliza los esfuerzos que constantemente viene realizando para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, a la par que contribuye principalmente a que los gobiernos y la clase capitalista puedan impunemente realizar los más grandes atropellos contra la organización obrera, fomentando a su vez los sindicatos católicos, que bajo distintos nombres se crean para amparar y defender los privilegios del capital", considerando asimismo "imposible la emancipación de la clase trabajadora mientras que por incompreensión de las masas o por cualquier otra causa se mantenga una división que atenta exclusivamente contra el interés de la organización obrera".

El 26 de Agosto de 1920, la C.N.T. contestaba así a la U.G.T. "Para empezar a tratar nos imponéis condiciones, claro está que acordadas por el XIV Congreso que la Unión General celebró en mayo. Notamos que en vuestros acuerdos hay una contradicción evidente. Votásteis por la fusión al mismo tiempo que acordabais seguir perteneciente a la Internacional de Amsterdam, sabiendo que nosotros estámos ingresados en la de Moscú,

con lo cual es casi inútil intentar una aproximación". (9)

"Nadie como nosotros desea la unión del proletariado español en un sólo organismo nacional y lo vamos a demostrar. Estamos dispuestos a nombrar una comisión de tres individuos para que con otra del mismo número nombrada por vosotros haga los trabajos necesarios para la celebración de un Congreso Nacional, cuya convocatoria iría firmada por la citada comisión y por los dos Comités nacionales al objeto de alcanzar una representación lo más nutrida posible. Las decisiones de este comicio serían tomadas en votación con arreglo al número de federados que lleven en sus credenciales los delegados y los Comités votarían por los que, siéndoles imposible la asistencia, delegarán en ellos su representación. Los acuerdos tendrían carácter inapelable. Nosotros exigimos que los que nombréis para esta comisión no sean individuos que ostenten representación parlamentaria, provincial o municipal, ni tampoco que desempeñen cargos que sean de colaboración con el régimen capitalista". (10)

Aunque rotas las posibilidades de fusión, los contactos entre ambas organizaciones sindicales no desaparecieron por entero. Incluso en el exilio, la U.G.T. se dirigió nuevamente a la CNT en un documento fechado en Toulouse (Francia), el 12 de Junio de 1.945.

Este proceso de unificación sindical, que emerge de la base misma de las filas sindicalistas españolas, no debe perderse de vista a la hora de enjuiciar "históricamente" la gran conquista que supone la unidad a partir de 1.940. La idea unitaria tiene autén-

(9) Esta afiliación cenetista, realizada con precipitación, a la III Internacional, de Moscú, cesaría automáticamente tras conocer la Memoria que Angel Pestaña rindió al Comité Nacional de la C.N.T. a su regreso de la capital soviética, donde había participado como delegado en el Congreso allí celebrado, descubriendo cuales eran los objetivos dictatoriales de dicha Internacional (Octubre de 1.921).

(10) Ver "Rasgos históricos de la U.G.T. de España", "Imprimerie du Commerce", 10, Rue Croix-Baragnon, Toulouse (Francia), Ed.1953.

tica carta de naturaleza en la historia del Sindicalismo español. Y en nada resulta contrario a ella el que no fuese lograda anteriormente. Como hemos visto, la politización afectó a las dos organizaciones; la C.N.T., por estar dominada por la Federación Anarquista Ibérica (fundada en Valencia en Julio de 1.927), y la U.G.T., a causa de la dirección que sobre ella - ejercía el Partido Socialista Obrero Español, impidiendo así que se realizara ese ideal común, reconocido por ambas en el plano sindical, pero rechazando agríamente desde el terreno político, por irreconciliables posturas de radicalismo partidista.

Todo esto tiene capital importancia cuando en tono harto sofístico, artificioso, creador de estériles discusiones bizantinas, se incurre hoy en el planteamiento de la unidad impuesta desde arriba o lograda desde abajo, como si el concepto y aún la realidad misma de unidad pudieran ser, objetivamente hablando, divididos en categorías o clases.

"4.237. Existe una presión general, insistente e irresistible, en favor del cambio a todos los niveles de la Organización Sindical española. Como es natural e inevitable, hay algunas divergencias de opinión sobre el ritmo y las modalidades del cambio, pero el Grupo de Estudio no ha encontrado desacuerdo fundamentales respecto al objetivo general, a saber, una organización sindical representativa de la voluntad de todos sus miembros en la unidad constituye la fuerza por no estar impuesta desde arriba por la dirección política, sino por expresar la voluntad común del conjunto de los miembros".

En repetidas ocasiones habla el Informe de unidad impuesta "desde arriba". Pero la unidad, en cuanto tal, no constituye en sí la fuerza, venga de arriba o de abajo. La fuerza sindical reside

y arranca del poder de expresión mismo en que se traduce la voluntad común del conjunto de los sindicatos; lo cual requiere, naturalmente, que esa voluntad se manifieste en plenas garantías de libertad para una acción legítimamente encauzada. Aquí, es evidente que el Grupo de Estudio se esfuerza por conciliar el inmovilismo que supone la vigencia del Convenio nº 87 de la O.I.T. con el "impulso renovador que se manifiesta en el sindicalismo español" (párrafo 1.236 del Informe), ya que "existe igualmente un consenso amplio conforme al cual el objetivo debiera ser el desarrollo de un movimiento sindical unido, fuerte, libre y responsable, enteramente representativo de sus miembros, reconocido por la ley y sujeto a ella pero independiente del control gubernamental, aceptado por la dirección de las empresas como interlocutor responsable en el diálogo obrero-patronal y que continúe desempeñando un papel preponderante en el desarrollo de la política económica y social del país y en la administración de una variedad creciente de servicios públicos". (párrafo 1.239).

La unidad necesita del ejercicio de la libertad para que el Sindicalismo pueda actuar en condiciones normales de efectivo desarrollo. La Unidad, no por venir desde abajo alcanza para los Sindicatos (dentro del orden constitucional del Estado) la fuerza que supone el Grupo de Estudio de la O.I.T., puesto que, como Corporación de Derecho público, según determina la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, son, entre otras cosas, "el cauce de los intereses profesionales y económicos para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional y tienen la representación de sus miembros". No se trata, pues de la libertad para conseguir la unidad, sino al revés; de la unidad, ya dada, como condición objetiva y necesaria, para lograr el pleno ejercicio de la libertad.

Pero, como ya hemos visto, tanto la Declaración de Filadelfia como el Convenio nº 87 de la O.I.T. no han seguido hasta la fecha el proceso evolutivo que la realidad impone para orientar hacia una nueva frontera el movimiento sindical de nuestro tiempo, dentro del cual cabe situar, a título ilustrativo, la cuestión planteada en Italia a partir de una encuesta que realizó la revista "Rinascita" en el año 1.967 (11) y posteriormente reiterada con insistencia cada vez mayor. Prueba de ello es la reunión de delegados de las tres centrales obreras -CISL, CGIL y UIL. -celebrada en Florencia, en Enero de 1.971, bajo la presidencia de sus respectivos secretarios generales, al objeto de buscar un punto común que permita llegar a la unidad sindical. Pero, como siempre, este deseo de los sindicalistas italianos se va obstaculizado por las influencias políticas, que algunos líderes califican de partitocracia, sobre todo por la comunista. (12).

1.250. El Grupo de Estudio comparte este criterio, según el cual la nueva Ley debería, por una parte, consolidar los pasos que ya se han dado en la práctica hacia una mayor liberalización y, por otra, completar tales medidas con disposiciones adecuadas que conduzcan a la realización efectiva de la aspiración de crear un movimiento sindical verdaderamente auténtico y representativo".

"1.251. A este respecto, y tal como lo manifestó asimismo al Gobierno español, el Grupo de estudio estima que

existe un acuerdo general entre todas las corrientes de opinión sindical en España, dentro y fuera de la Organi-

(11) Ver "Inchiesta sull'unità sindacale", Editori Riuniti, Roma 1.967.

(12) Ver comentario al párrafo 1.186 del Informe.

zación Sindical, y en círculos mucho más amplios, de que el objeto es un movimiento sindical plenamente representativo de sus miembros y responsable ante los mismos, independiente de dirección política, que acoja dentro de una unidad libremente mantenida a todos los matices de opinión sindical, que coepere de manera responsable con la dirección de las empresas y desempeñe un papel importante en los asuntos públicos".

La expresión empleada en el párrafo 1.251, "dentro de una unidad libremente mantenida a todos los matices de opinión sindical", tiene aquí un significado y alcance mucho más claros que la utilizada, bajo los mismos supuestos, en el párrafo 1.256 del Informe, al señalar cinco condiciones que la nueva Ley Sindical debería cumplir, a juicio del Grupo de Estudio, como más adelante veremos. Se trata, sin duda, de que la libertad comprenda en su ejercicio a todos los matices de opinión sindical. No se discute si la unidad es impuesta desde arriba, desde el Estado, o conseguida desde abajo; extreme ésta, que quedó ya claramente definido en las observaciones que formulamos el párrafo 1237 del Informe.

En este punto, y por un instante, el Grupo de Estudio razona con mayor realismo sindical, si así cabe decirlo, que en el resto de su Informe, ya que lo importante, a su juicio, es que la libertad se dé para todos los matices sindicales dentro de una unidad que, como tal, no entra a discutir en cuanto a su origen. Es más, la da ya como condición existente. Este, si nos guiamos por el texto transcrito, aleja significativamente al Grupo de Estudio de la letra y aún de la filosofía misma del Convenio nº 87, puesto que el planteamiento es totalmente inverso; es decir, no de la libertad para conseguir la unidad, sino de la unidad, como condición ya dada, que permita el alcanzar den-

tro de una unidad que, como tal, no entra a discutir en cuanto a su origen. Es más, la dá ya como condición existente. Esto, si nos guiamos por el texto transcrito, aleja significativamente al Grupo de Estudio de la letra y aún de la filosofía misma del Convenio núm. 87, puesto que el planteamiento es totalment~~er~~ inverso; es decir, no de la libertad para conseguir la unidad, sino de la unidad, como condición ya dada, que permita alcanzar dentro de la misma el ejercicio de la libertad.

Por nuestra parte, esta idea nos es ya familiar. En torno a ella gira el estudio que dedicamos sobre la cuestión de la libertad y la unidad con relación a la doctrina de la Iglesia y a las opiniones, particularmente, que suscitó, en algunos sectores confesionales, la declaración de la Conferencia Episcopal Española sobre "algunos principios cristianos relativos al Sindicalismo", de 26 de julio de 1968, "Tomando como base - escribíamos a finales de Abril de 1969 - la propia unidad asociativa • institucionalmente única del Sindicato, la libertad debe darse entonces con toda amplitud desde los derechos de autogobierno, elección u opinión al de ejercicio del mandato representativo dentro y fuera de la organización. Es bajo estas condiciones cuando la diversidad de criterios sobre todos los aspectos de la vida sindical puede constituir, sin riesgo alguno para la institución sindical, la natural pluralidad de opiniones que forzosamente ha de darse en el seno del Sindicato, desde sus células primarias o de base hasta la cúspide de la estructura sindical. y toda disparidad de opinión, si es minoritaria, debe considerarse en cuanto tal, sin que por ello pueda ser estimada como algo anormal ni, mucho menos, confundida con la expre

sión de una voluntad mayoritaria no manifestada, sean cuales fueren sus posturas y el valor objetivo de su contenido".

"De esta forma, la libertad sindical queda claramente definida y situada en su ejercicio práctico bajo un régimen de pluralidad de concurrencia y unidad de asociación o, más gráficamente, en una sola mesa con ilimitado número de sillas a su alrededor. En tales circunstancias, toda opinión es válida como expresión de una voluntad libre y obligatoria para todos los sindicatos si consiguen imponerse legítimamente como resultado de una aceptación mayoritaria entre quienes integran la organización". (13)

Otro aspecto no menos importante es el relativo a que el "movimiento sindical plenamente representativo de sus miembros y responsable ante los, mismos, coopere de manera responsable con la dirección de las empresas".

De acuerdo con el contenido de nuestras Leyes Fundamentales, la nueva Ley Sindical establece en su artículo 12, bajo la rúbrica "Acción sindical en la Empresa", lo siguiente: "1. Quienes participen en el trabajo y la producción en el seno de la Empresa constituyen una comunidad, base de la que arrancan las estructuras sindicales. La actuación conjunta de quienes integran esta comunidad de empresarios, técnicos y trabajadores se orientará a la consecución de los fines de armonía y colaboración mutua, que son básicas en la acción sindical. 2.- La acción sindical de los técnicos y trabajadores en la Empresa será realizada por los enlaces sindicales y, en su caso, por los vocales jurados, quienes podrán elegir delegados que coordinen esta acción. Es-

(13) Ver Bayod, Ramón: "Iglesia y Sindicatos en España", págs. 90-100. Ed. Reus, Madrid 1969.

tos Delegados serán, en todo caso, técnicos o trabajadores que trabajen en la misma Empresa.

Estos, naturalmente, conviene ya, desde ahora, meditarlo seriamente. El proceso de democratización, que en todas partes se deja sentir cada vez con más fuerza, tanto en los países capitalistas como socialistas -la participación en Francia, la co-gestión en la República Federal de Alemania, la autogestión en Yugoslavia y, a principios de 1971, con los sucesos ocurridos en varios puntos de la República de Polonia, así como en Checoslovaquia, con el fracasado intento de Dubcek durante 1969-70-, solo puede realizarse, como la experiencia nos demuestra, desde su única base posible: el hombre. En realidad, tratase de fomentar hasta el máximo el estímulo capaz de elevar al trabajador, movilizándolo desde sí mismo hacia el nivel que le permita afrontar con garantía de serio razonamiento las situaciones de diverso orden que se producen a diario en la Empresa, sean positivas o negativas, en la evidencia de que entre querer y poder ser media siempre la exigencia de una posibilidad. Al voluntarismo de antaño -muy comprensible entonces- se impone el posibilismo de hoy.

Punto fundamental a considerar son las consecuencias que - élle representa para la vida de la Empresa, entendida socialmente como una comunidad de trabajo, capital y gestión. El estado mayor dirigente debe implantar sin reservas mentales, como primer paso del proceso, la adecuada comunicación y relación con los trabajadores, con la misma seriedad, por ejemplo, que emplea en el estudio de la reducción de costos, del

mercado o de los procesos de automatización. Es decir, que se consideren tales relaciones como uno de los factores integrales y determinantes del resultado final de la gestión empresarial en su dimensión económica.

Por lo pronto, hay que crear definitivamente en el empresario español un estado de conciencia racional, que le mueva a entender de verdad el cometido que desempeñan los trabajadores, muy distinto al de simples destinatarios o acreedores en el reparte de los beneficios. La trascendencia que la política de comunicaciones dentro de la Empresa adquiere hoy en el mundo va acaparando la atención de sectores más vastos y distintos, al ganar terreno la opinión de que el conocimiento mutuo de sus realidades y proyectos, entre trabajadores y empresarios, no puede ser ya el resultado, tan solo, del llamado por algunos "derechos de ingerencias", por parte de aquellos en la vida del negocio, sino exigencia misma de la realidad socio-económica de nuestra época aunque con las naturales diferencias que se operan al respecto entre los distintos países según la etapa por que atraviesa en el proceso del desarrollo.

Así, es obligado recordar aquí que la Recomendación de la OIT sobre las "comunicaciones dentro de la Empresa", aprobada por la II reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Junio de 1967, establece entre otras cosas: "Los empresarios, los trabajadores y sus organizaciones respectivas deberían, en su interés común reconocer la importancia de crear en la Empresa un clima de comprensión y de confianza mutua, facilitado por la difusión e intercambio de informaciones tan completas objetivas y rápidas como sea posible, acerca de los dife-

rentes aspectos de la vida de la Empresa y de las condiciones sociales de los trabajadores".

En esta idea puede quedar resumido, en una primera aproximación, lo que cabría llamar contenido de la política social, entendida de una manera orgánica y de acuerdo con el espíritu y objetivos definidos en el Artº. 12 del nuevo texto de la Ley Sindical Española de 1971. "Si se les explicara a los trabajadores -se decía a mediados de 1970 en la Asamblea General de los Sindicatos de los países miembros del Mercado Común, celebrada en La Haya- el porqué y el cómo de la vida de la Empresa es seguro que tomarían un real interés por ésta, mientras que, ahora, tienen a menudo la impresión de que la buena marcha del negocio vá en contra de sus propios intereses. Los trabajadores piensan que la Empresa se interesa sobre todo por la formación de su capital, así como por una rentabilidad elevada de las inversiones. Por otra parte, las decisiones tomadas por la Empresa suelen quedar al margen de toda consulta previa con los trabajadores".

El ejemplo, no por alejado de nosotros, deja de ser menos explícito. Si bien es verdad aquello de que en todas partes ocurren cosas, debemos poner en marcha y sin dilaciones el movimiento por una comunidad empresarial mejor, humana, pues "en este espíritu de servicio es invitado el cristiano a trabajar en el mundo, en el cual cada uno tiene su propia tarea: el escritor, el ama de casa, el industrial, el miembro de un Sindicato....". (14)

(14) Ver (Nuevo Catecismo para adultos) (Versión íntegra del Catecismo holandés), Pag. 336, Ed. Herder, Barcelona 1969

Dentro del marco en que se produce la actividad normativa de la O.I.T., adquiere particular importancia, respecto de esta cuestión, el tema, siempre actual, de la protección y facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores en la empresa, que el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 54ª reunión de la Conferencia, en el bien entendido que abarcaría la protección y las facilidades relativas a los representantes en general, o sea, a los delegados sindicales y a los demás representantes, según el sistema vigente en cada país.

Es obvio señalar el interés que esa protección supone para la cooperación responsable de los trabajadores con la dirección de las empresas, ya que resulta en extremo difícil, por no decir imposible, que tal cooperación se produzca si la protección y facilidades a los representantes no existe ó, aún existiendo de iure, carece de efectividad en la práctica.

En el resumen que de la 54ª Conferencia publicó la Revista Internacional del Trabajo, correspondiente a Octubre de 1970, se hace cumplida referencia a este problema, poniéndose especial énfasis en el hecho de que "muchos oradores insistieron en la importancia de ofrecer a los representantes de los trabajadores protección y facilidades adecuadas si se deseaba instaurar relaciones obrero-patronales sanas y fructíferas y fortalecer las instituciones que representan a los trabajadores en los países en vías de desarrollo". (15) En las Conclusiones adoptadas por la Conferencia se establece que el instrumento deberá revestir la forma de Recomendación, a cuyas disposiciones se podrá dar efecto por medio de la legislación nacional,

(15) Ver. Rev.Int. del Trabajo, Vol. 82, núm. 4, Octubre de 1970, 383-85.

de contratos colectivos o en cualquier otra forma compatible con la práctica nacional, sometiéndose a la Conferencia para discusión en la reunión de 1971.

"En la parte referente a la protección -dice el mencionado resumen-, las conclusiones prevén que los representantes de los trabajadores deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, y en especial contra el despido fundado en su condición de representantes, en sus actividades como tales o en su afiliación sindical o participación en cualquier actividad sindical; en ausencia de suficientes medidas de protección aplicables a los trabajadores en general, deberían adoptarse disposiciones específicas para garantizar la protección de los representantes de los trabajadores. La protección mencionada debería aplicarse, en ciertas condiciones, a los ex-representantes de los trabajadores y a los candidatos efectivos o probables a esas funciones. Las personas que se reintegran al trabajo después de haber sido representantes de los trabajadores deberían conservar todos sus derechos.

"Por último, la parte que trata de las facilidades comienza con el principio general de que deberían otorgarse a los representantes de los trabajadores facilidades apropiadas para que puedan desempeñar sus funciones puntual y eficazmente, habida cuenta del sistema de relaciones obrero-patronales del país y de las características de la empresa interesada. Sin embargo, la concesión de facilidades no debería afectar indebidamente al funcionamiento eficaz de la empresa.

"Las facilidades de que se trata comprenden: tiempo libre sin pérdida de salarios ni prestaciones para que los representantes de los trabajadores puedan desempeñar sus funciones, y -

tiempo libre para asistir a reuniones, cursos de formación, congresos y conferencias sindicales. Dichos representantes deberían tener la posibilidad de penetrar en todos los lugares de trabajo de la empresa cuando fuera necesario y de hacerse recibir por la dirección. Se les debería permitir que recauden las cuotas sindicales cuando estén autorizados por el sindicato. Las conclusiones contienen disposiciones detalladas sobre la colocación de avisos y la distribución de material de información dentro de la empresa por los representantes de los trabajadores, e incluso prevén que, en ciertas condiciones que se fijarán, la empresa debería proporcionarles las instalaciones y las informaciones que necesiten para ejercer sus funciones. Con la misma salvedad se debería permitir el acceso a la empresa a representantes sindicales ajenos a ella".

En España, el régimen de garantías de los representantes sindicales arranca del Decreto de 2 de junio de 1966, en virtud del cual "los trabajadores que ostenten el cargo de Enlace Sindical, Vocal Jurado de Empresa o cualquier otro electivo de origen sindical, desde el momento de su elección no podrán ser despedidos ni objeto de sanción inferior sin previa instrucción de expediente por la Empresa", con audiencia del interesado, a los efectos de poder alegar cuanto estime oportuno en su descargo, siendo el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver estos expedientes la Magistratura de Trabajo. Las garantías establecidas en dicho Decreto "se mantendrán durante el ejercicio de los cargos expresados y por todo el año siguiente a la fecha del cese en tales cargos".

Con posterioridad a dicha fecha, en el Pleno del Consejo Nacional de Trabajadores, que tuvo lugar los días 28 y 29 de abril de 1969, se planteó la necesidad de perfeccionar este régimen

de garantías. "No por un mero placer de disfrutar -afirmábase en el Tamarío y Conclusiones- en la máxima medida de una libertad indiscriminada y quizás innecesaria, es por lo que ha de abogarse por una mayor amplitud, sino porque dentro de la misma representación sindical existen diferentes grados de participación y de responsabilidad, de modo y manera que las posibilidades mínimas que en dicho Decreto se conceden pueden ser suficientes para una gestión sindical en los niveles representativos más elementales, pero resulta totalmente insuficiente para quienes desde cargos directivos de organismos más amplios, han de consagrar a su representación sindical y a la defensa de cuanto entraña, períodos de tiempo mucho más amplios y que ni siquiera el sacrificio, que corrientemente se hace, del propio tiempo de descanso y esparcimiento, consigue cubrir en suficiente medida. Por otra parte, en multitud de Convenios Colectivos, y a modo de ejemplo podemos citar los interprovinciales de industrias químicas, ya se viene consagrando el reconocimiento de la necesidad que el representante sindical tiene de gozar, no sólo de la más amplia facilidad para el desempeño de su cargo, sino de la retribución salarial, que le correspondería de haber asistido al trabajo, cuando por sus obligaciones haya de ausentarse, y todo ello sin limitaciones que no hacen sino perjudicar la eficacia de una labor sindical que por igual beneficia a empresas y trabajadores. No cabe duda de que en la paz social y laboral que España disfruta, los representantes sindicales con su abnegado e incansable quehacer, han colaborado en destacada medida".

En este proceso de reforzamiento de las garantías sindicales, la nueva Ley Sindical establece como principio general, en su artículo 10, que todos los sindicatos tendrán igualdad de derechos y obligaciones con arreglo a lo dispuesto en dicha Ley.

A su vez, el artículo 51 dispone: "1. Todos los dirigentes y representantes sindicales, incluidos los representantes en la Empresa, estarán amparados por un régimen jurídico que garantice el cumplimiento de sus funciones y ejercicio de su actividad representativa, con plena libertad, independencia, responsabilidad, disposición del tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones, posibilidad de comunicación con sus representantes y desarrollo de los derechos reconocidos en esta Ley. En el mismo se determinará la extensión temporal de dichas garantías, desde su proclamación como candidato hasta el plazo que se fije con posterioridad al término del mandato".

Esta legislación, que habría de desarrollarse en las correspondientes normas reglamentarias, (decreto 1878 de 25 de julio de 1971, por el que se regula el régimen jurídico de garantías de los cargos sindicales electivos) se sitúa en línea de anticipación, en términos generales, a los propósitos que animaron a la O.I.T. al presentar el proyecto de Recomendación mencionado para su discusión y aprobación, en su caso, durante las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1971(16) y contempla, asimismo, de manera harto significativa, las exigencias formuladas en dicho proyecto cuando, entre los derechos de los sindicatos, figura el de "reunirse para tratar asuntos en que la entidad sindical a que pertenezcan tenga interés directo, en el adecuado local sindical o de la empresa y con sujeción a las normas reglamentarias que regulen el ejercicio de este derecho". (Artículo 8º).

Finalmente, el desempeño de "un papel importante en los asuntos (16) La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 56ª reunión (2-23 junio 1971) el Convenio nº 135 y la Recomendación nº 143, relativos a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa.

públicos" que, con relación al objeto de "un movimiento sindical plenamente representativo" se menciona en el párrafo 1.251 del Informe del Grupo de Estudio, es consecuencia directa del sistema sindical español. En tal sentido, la orientación de la nueva Ley Sindical no parece ofrecer dudas.

La Organización Sindical, que forma parte del orden institucional definido en las Leyes Fundamentales españolas, tiene señalado, entre otros fines, el de "la participación de los sindicatos en la gestión, respetabilidades y resultados de las actividades y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social, sirviendo de cause, con arreglo a las Leyes y disposiciones correspondientes, a la actuación de los empresarios, técnicos y trabajadores: a) en las instituciones públicas representativas; b) en el estudio y propuesta de los objetivos de la política social, cultural y económica, colaborando en la realización de los mismos; c) en los órganos de la Administración encargados del estudio y formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social, así como en la vigilancia de su ejecución; y d) en los demás órganos consultivos y de gestión con representación social". (Artículo 1º., 2).

Asimismo, uno de los principios básicos en que se inspira la Organización Sindical y que contiene el artículo 4º de la nueva Ley Sindical es "el de participación en las tareas comunitarias de la sociedad y del Estado, orientadas a garantizar la presencia sindical en las instituciones y organismos de la vida política, económica y social, desde la empresa hasta los de decisión superior".

=====

"1.254. El conseso según el cual el movimiento sindical debe acoger dentro de una unidad libremente mantenida a todos los matices de opinión sindical es considerado por el Grupo de - Estudio como un elemento objetivo que reviste un gran valor porque en él se hallan ligadas las premisas de la libertad & de los afiliados y de la fuerza de las organizaciones, consi- ciones ambas esenciales de un sindicalismo auténtico que as- pire a ser eficaz. Es evidente que en las actividades frente a la unidad o el pluralismo se ha de reflejar necesariamente las condiciones del medio social, que varían de un país a - otro, pero la unidad y la libertad no pueden considerarse - a priori como una síntesis. La unidad y la libertad no son 9 en sí mismo incompatibles, pudiendo en ciertas circunstan- cias no sólo ser complementarias sino indispensables cada una con respecto a la otra. La unidad sin libertad corre el ries- go de desvanecerse a causa del desafío a la unidad lanzado - por el reclamo de la libertad, mientras que la libertad sin unidad puede carecer de la fuerza necesaria para proteger y conservarse. A pesar de las dificultades que pueden plantear el logro de la unidad con libertad y de la libertad con uni- dad, la unión de ambos términos constituye el único medio - eficaz para asegurar tanto la unidad como la libertad. La - síntesis de unidad y libertad constituye desde antaño uná - ideal del movimiento sindical. Esta síntesis no puede lograr se mediante la legislación o medidas gubernativas, sino sólo por un proceso natural de desarrollo en el cual el reconoci- miento de los intereses comunes se combinan con el respeto - de las opiniones discrepantes. Por consiguiente, una unidad del movimiento sindical que resulte de la voluntad genuina-

mente expresada por todos los interesados y que asegure en su propio seno el ejercicio pleno de los derechos de los miembros debería constituir un objetivo digno de encomio".

Las dificultades a que ajude el Grupo de Estudio en este párrafo no son desde luego institucionales, sino funcionales. Y éstas, por lo general, son siempre más fáciles de resolver - que aquéllas.

Pero la unidad y la libertad, en contra de lo que dice el Informe, no es un problema de síntesis, puesto que cada una de ellas -la libertad y la unidad-, en la dialéctica del proceso sindical, no son contrarias entre sí. La unidad es una condición objetiva del mundo sindical, a la que se llega nonesecariamente por un proceso de libertad -que al Sindicalismo se le ha negado muchas veces por los Estados- sino por una necesidad; la de aunar todas las fuerzas sindicales en un sólo organismo, en una misma institución. Es entonces cuando se plantea, con mayor rigor, una vez dada la unidad, la eficacia de la acción sindical, que comporta, en la práctica, otra necesidad; la del ejercicio de la libertad para el planteamiento y logro de los fines sindicales.

El que esa síntesis "no puede lograrse mediante la legislación o medidas gubernativas", como afirma el Grupo de Estudio constituye, al menos para nosotros, algo muy discutible, pues está en contradicción con la condición objetiva de unidad, ya que ésta, siendo inescindible encategorías o clases, como ya quedé dicho, no se halla afectada, como tal, por proceder de un acto legislativo o de gobierno. ¿O es que los actos legislativos y de gobierno no son naturales, en el sentido de ser la expresión formal de la vida política de los pueblos?.

Lo que sí afecta gravemente a la libertad es que su ejercicio legítimamente encauzado, sea suprimido o entorpecido por actos legislativos o de gobierno; en cuyo caso, por desviarse éstos del bien general de un país -objetivo principal de la - legislación y de la acción gubernamental- sí dejan entonces - de ser naturales conforme a la idea misma de Política con ma yúscula.

- - - - -

"1.256. El Grupo de Estudio señaló al Gobierno que el consenso de opinión que se manifestó en el curso de las consultas realizadas por el mismo, tanto en reuniones oficiales como privadas, sugiere que, a fin de alcanzar los objetivos que se acababan de anunciar, sería conveniente que la ley sindical cumpla con las cinco condiciones siguientes:

En primer lugar, todos los cargos investidos de autoridad en el movimiento sindical, incluido - el de más alto nivel, deberían ser llenados por elección.

En segundo lugar, convendría que la ley asegurase la autonomía completa y la igualdad efectiva en la práctica de las asociaciones de trabajadores y las asociaciones de empresarios; si permanecen asociados en una organización más amplia, responsable conjuntamente ante ellos, los términos de la vinculación deben ser tales que no vulneren la confianza de los miembros respectivos en cada una de las partes; a menos que se cumpla esta condición la asociación no puede alcanzar su objetivo

y los empresarios se verán compelidos por la necesidad práctica a tratar, actuando fuera del sindicato de empresarios, con representantes de los trabajadores que actúan fuera del sindicato de trabajadores.

En tercer lugar, convendría que la Ley asegurase que todos los funcionarios designados por la Organización Sindical estén sujetos a la autoridad de los dirigentes elegidos y reciban sus instrucciones de ellos; y que el patrimonio administrado por la Organización Sindical sea atribuido o asignado para beneficio de sus miembros y administrado bajo la autoridad de los dirigentes elegidos.

En cuarto lugar, convendría que la Ley estableciese que la Organización Sindical, si bien sometida a las Leyes del Estado, no esté sujeta a dirección o control de ningún movimiento político; cualesquiera relaciones que pueda tener con un movimiento político deberían determinarse libremente por sus miembros.

En quinto lugar, la ley debería garantizar una libertad de expresión y de reunión que permita a todas las corrientes de opinión sindical el goce de su libertad dentro de una unidad libremente aceptada; los detalles habrán de requerir cuidadoso examen, pero debe asegurarse ahora que la libertad y la unidad no sean incompatibles entre sí".

Según el párrafo 1.251 del Informe, "el Grupo de Estudio estima que existe un acuerdo general entre todas las corrientes de opinión sindical en España, ... de que el objeto es un movimiento sindical.... que aceja dentro de una unidad libremente mantenida a todos los matices de opinión sindical..."

Sin embargo, y como puede observarse en el párrafo que antes ocupa, la condición señalada en quinto lugar no dice unidad libremente mantenida, sino unidad libremente aceptada.

¿ Cuestión de matices, de sinonimia gramatical ? Nada de eso.

La diferencia, además de explicable, es mucho más profunda, sustancial, políticamente significativa. Y conviene no olvidar que en este trabajo venimos manejando el texto oficial de la O.I.T. No se trata, pues, de una traducción efímera, sino de la auténtica versión española del Informe, publicada por la Oficina en uno de los idiomas oficiales de la Organización Internacional del Trabajo. La cuestión, en consecuencia, no está ahí.

Entre mantener y aceptar existe, desde luego, una marcada, esencial diferencia. Mientras que "mantener" es conservar una cosa en su ser o estado, perseguir en lo que se está haciendo (17), "aceptar" significa recibir uno voluntariamente lo que se le da u ofrece, aprobar, dar por bueno o admitir algo. (18) Es decir, que en tanto que mantener equivale a conservar lo que ya se tiene, posee o disfruta, aceptar es igual a recibir voluntariamente lo que uno no tiene; distinguiéndose el mantener del aceptar en razón a que éste supone para el sujeto algo que lo es nuevo, advenido, y aquél lo que ya es suyo y pertenece, con voluntad de conservarlo y no desprenderse de él.

Si en el párrafo 1.251 del Informe se trata, como ya vimos, de una unidad libremente mantenida, en el párrafo 1.256 la unidad requiere, por el contrario, que se acepte; lo que supone un recibir que, para el sujeto, es nuevo, exigiendo por tanto un acto expreso y expreso de recepción. Políticamente, y aunque de manera explícita, ello equivale a someter a referéndum la existencia del principio de unidad sindical en España, cosa por otro lado ya efectuada por el que precedió a la Ley Orgánica del Estado de 1967, en cuanto modificativa de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo. De ahí la trascendencia política, capital, de

(17) Diccionario General de la Lengua Española VOX, Ed. Spes, Barcelona 1961, pág. 1.057

(18) Ibidem., pág. 18

tal diferencia terminológica.

En este párrafo 1.256, al sustituirse la palabra mantenida por la de aceptada, se cambia esencialmente todo el planteamiento en torno al principio de unidad sindical, de otra parte tan ampliamente reafirmado en el párrafo 1.254 del Informe con relación al del ejercicio de la libertad sindical.

Tras su objetiva y realista excursión en los párrafos 1.251 y 1.254, en pleno despliegue conciliador de ambos principios - unidad y libertad -, el Grupo de Estudio vuelve casi insensiblemente, pero vuelve, retrocede, a las exigencias del Convenio nº 87 en el párrafo 1.256, afirmativas del pluralismo y suspicaces respecto al origen de la unidad (si viene de arriba o de abajo, si es conseguida o impuesta, como ya vimos anteriormente), precisamente porque dicho párrafo, al contener unas conclusiones concretas sobre el ordenamiento positivo sindical español, sí es importante y comprometedor para el Grupo de Estudio, en tanto que los restantes párrafos no dejan de asumir un papel ilustrativo, operacional y no concluyente, y ello con mayor razón, por cuanto que, consecuentes con la advertencia hecha por el Grupo de Estudio en su Informe no perdemos de vista el considerar éste "como un todo y no aisladamente".

Nueva contradicción, ésta, a la que el Grupo de Estudio no puede escapar pese al notable virtuosismo de su prosa, que revela una vez más la crisis estructural de la O.I.T. y el peso político de los ya un tanto añejos principios formulados en la Declaración de Filadelfia, reflejados en la vigencia jurídica del Convenio núm. 87, como ya advertimos con anterioridad.

Así, la unidad libremente mantenida representa el realismo que late en el mundo sindical español, el consenso popular, que

recoge en otra parte el Informe, principalmente en los párrafos 1.251 y 1.254. Por el contrario, la unidad libremente aceptada, es la puerta abierta que el Grupo de Estudio deja a futuros planteamientos polémicos desde el plano de beligerancia exterior, tanto extranjera como internacional, entre ellos el que se suscitó en la 54 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1970, como veremos más adelante. Polémica que es presumible continúe en el inmediato futuro, en tanto que la O.I.T. no se decida, seriamente, por resolver la crisis político-constitucional por que atraviesa desde hace ya años y que, forzosamente, frena la apertación de sus esfuerzos y trabajos, indudables en los planos técnico y humano, para el progreso y la justicia social de los pueblos; sobre todo cuando el juego político de ciertas potencias atentan gravemente a los fines y objetivos de la O.I.T.. Ejemplo de ello lo tenemos en el enfrentamiento surgido entre Wilfred Jenks y Robert W. Cox, éste último director del Instituto de Estudios Sociales de la O.I.T., quien presentó su dimisión el 12 de junio de 1972. El conflicto, como se sabe se originó acerca de la política de publicaciones llevada a cabo por la Oficina. De esta cuestión se hicieron eco los medios informativos más o menos allegados a la O.I.T. (19). Cox, políticamente de ideas progresistas avanzadas, deseaba obtener no sólo la "independencia intelectual" del Instituto, sino también la autonomía administrativa, lo que significa que hubiese podido nombrar libremente el personal a sus órdenes y subvencionar a los investigadores reclutándolos, en la mayoría de los casos, entre miembros de la oposición política de los Estados integrantes de la O.I.T. o entre intelectuales de extrema izquierda. Tal actitud hubiese, con toda probabilidad desna-

(19) "La Tribune de Genève", 16 de junio de 1972, artículo firmado bajo las iniciales G.-H. M.

turalizado los objetivos del Institute, que fué creado precisamente como un órgano de estudio, dependiente de la O.I.T. y subvencionado con las aportaciones de los Gobiernos y con cargo al presupuesto ordinario de la Organización.

2.- La cuestión española en las 54ª y 56ª reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En el plano de la Conferencia anual, quizás sean las reuniones 54ª y 56ª las que con mayor fidelidad reflejen las incidencias desarrolladas en torno al sistema sindical español; la primera, porque en ella jugó un papel importante el Informe del Grupo de Estudio sobre la situación laboral y sindical en España, y la segunda por representar un claro ejemplo de reiteración sistemática por parte de determinadas delegaciones.

Por lo que se refiere a la 54ª reunión (1970) en el plazo reglamentario, antes del comienzo de la Conferencia se presentaron tres propuestas de Resoluciones relativas a España. Estas propuestas fueron las siguientes:

- Resolución sobre el examen por la Organización Internacional del Trabajo de la situación laboral y sindical en España, presentada por el Sr. Benya, Delegado de los Trabajadores de Austria; el Sr. Carlsson, Delegado de los trabajadores de Suecia; el Sr. Muhr, Delegado de los trabajadores de la República Federal de Alemania, y el Sr. Plant, Delegado de los trabajadores del Reino Unido.

- Resolución sobre la libertad sindical en España, presentada por el Sr. Houthuys, Delegado de los trabajadores de Bélgica.

- Resolución sobre el libre ejercicio de los derechos sindicales y de asociación y sobre el disfrute de las libertades civiles por los trabajadores españoles, presentada por el Sr. Caille, Delegado de los trabajadores de Francia, y el Sr. Pimenof, Delegado de los trabajadores de la URSS. (20)

(20) Actas LIV Conf. págs. 708 y sigtes.
Ver textos en Anexo.

Como puede observarse, cada Propuesta de Resolución correspondía a una Internacional Sindical: la CIOSL, la CMT y la FSM, respectivamente.

Como era previsible, en la Comisión de Resoluciones, antes de proceder a la votación del orden en que habrían de discutirse las 14 Resoluciones presentadas, se procedió a refundir las tres Resoluciones relativas a España en una sola.

Esta Resolución "sobre el exámen por la Organización Internacional del Trabajo en la situación laboral y sindical en España" aparecía firmada por Benya (austriaco-CIOSL), Caille (francés-FSM). Carlissen (Sueco-CIOSL), Houthuys (belga-CMT), Muhr (alemán-CIOSL), Pimenof (ruso-FSM) y Plant (inglés-CIOSL). Se acompaña en los Anexos.

En la votación final, la Resolución en su conjunto, aun enmendada, fué derrotada, por 10.486 votos en contra, 9.754 a favor y 1.870 abstenciones.

Como el sistema de votaciones de la O.I.T. es muy particular, quizá más representativo o significativo que el valor de los votos sean los votos personales. En este sentido hubo 49 votos en contra de la Resolución, 34 a favor y 17 abstenciones.

Estos votos se descomponen así:

	En contra	A favor	Abstenciones
	-----	-----	-----
Gubernamentales..	28	18	17
Empleadores.....	20	2	--
Trabajadores.....	1	14	--
	-----	-----	-----
Totales.....	49	34	17
	=====		

La enumeración de los votos gubernamentales se contienen en los Anexos.

Evidentemente, sería quizá más agradable para nosotros que el apoyo a España no estuviera centrado en el grupo empleador y en el grupo gubernamental. Pero esto se debe a la estructura de la O.I.T., a la politización de las Internacionales y al cacicazgo de los dirigentes de estas Internacionales. Queremos decir que existen otros muchos trabajadores de distintos países cuya actitud hacia España y el sindicalismo español es mucho más amistosa. Pero en la O.I.T. quienes manejan los hilos son los prebostes de las Internacionales. Y en cuanto a la relación entre éstas y España creemos que el Delegado trabajador español, en su discurso final de la Sesión plenaria, puso el dedo en la llaga: "A las Internacionales Sindicales -y esto hay que decirlo claramente de una vez- se les ha parado el reloj, en lo que respecta a España, en el año 1936. Estamos dispuestos a reconocer sus méritos en otros campos, pero en lo que a España se refiere es evidente para cualquier observador imparcial que las internacionales sindicales siguen con los mismos planteamientos de 1936".

Antonio G. G. G.

En cuanto a la actitud de los gubernamentales es conocida:

- El apoyo en bloque de los hispanoamericanos.
- El apoyo, igualmente en bloque, de los árabes.
- La abstención de los occidentales del Mercado Común, con la excepción de Italia. En la actitud de estos países parece que se pasó del voto en contra de Francia y a favor de la mayor parte del resto, a la abstención de todos.
- La oposición -y apoyo a la Resolución- de los escandinavos, Noruega, Suecia y Dinamarca.
- X el apoyo más considerable a la Resolución por parte precisamente de los países comunistas. Votaron a favor: Bielorrusia, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Rionia, Ucrania y la URSS. Rumanía estuvo ausente.

La 56ª reunión de la Conferencia

El interés por España en los trabajos de las Conferencias recientes de la O.I.T. se viene concentrando en la Comisión de Resoluciones. Toda la mecánica legal de esta Comisión se basa en el artículo 17 del Reglamento de la Conferencia, que con sus diez apartados casi agotan los detalles de procedimiento.

Es realmente complejo el proceso del voto tripartito y el de la puntuación, al equipararse ésta para la equivalencia de Gobiernos, Empleadores y Trabajadores, mediante multiplicadores adecuados. Es decir, que un número diferente de esas tres representaciones obtiene sin embargo la misma influencia numérica en las decisiones. Por ejemplo, en la 56ª Conferencia de junio de 1971, de que informamos, hubo 69 representantes de Gobiernos, 35 de Empleadores y 33 de Trabajadores, total 127. Pero cada cifra de esas valió por lo mismo al resolver.

Junto a ello el número 5 a) ii) del citado artículo 17 del Reglamento prescribe que se darán cinco puntos a la propuesta de resolución que se considere de máxima preferencia o a tratar en primer término, cuatro a la segunda y así hasta uno a la quinta, sin incluir más de entre todas las presentadas.

Ya con estos datos, se ve que el tema "España" está sometido en junio de los años presentes en Ginebra, a una coyuntura de votantes y de asuntos sobre los que decidir. Lógicamente los votantes no varían mucho y sus tendencias cambian lentamente. Y en cuanto a los asuntos a elegir, también son similares e incluso se reiteran. Nos ocuparemos largamente del aspecto subjetivo, votantes, y del objetivo, temas a votar, preocupados sobre todo por dejar constancia de ésta experiencia para el futuro inmediato.

Presentamos un esquema claro del mecanismo de puntos, para lo

que suponemos una composición de la Comisión de Resoluciones muy redonda, que permite ver con sencillez el proceso de valores de votos, los votantes y asuntos votados. Imaginemos una Comisión con 75 Representantes de Gobierno, 50 de Trabajadores y 25 de Empleadores. El valor final del voto de cada uno al elegir asuntos sería:

<u>PROPUESTAS</u>	<u>Gobiernos</u>	<u>Trabajadores</u>	<u>Empleadores</u>
Toma en 1ª línea voto	5	7'5	15
en 2ª	4	6	12
en 3ª	3	4'5	9
en 4ª	2	3	6
en 5ª	1	1'5	3

Si un año se diera esa composición de la Comisión de Resoluciones, con 75 - 50 - 25 miembros, estaba clarísimo que había que multiplicar por 3 a los Empleadores y por 1'5 a los Trabajadores para equipararlos a 75 gubernamentales.

Naturalmente que los números reales son más heterogéneos, como hemos dicho, con 69 - 33 - 25 en la 56ª Conferencia, lo que produjo multiplicadores de muchas cifras y millones de votos nominales o aparentes.

Muchas observaciones podríamos hacer a la oferta de resoluciones que recibió la Comisión en los dos años últimos. La gran división por materias en temas políticos y temas técnicos.

En los políticos, en 1970 aparecieron sólo España y Grecia. En 1971 se añadió Israel y el Apartheid. Este último era ya objeto de discusión cada año y en junio 1971 el Director General de la O.I.T. emitió su Séptimo Informe Espacial, de 36 páginas, en folleto impreso que se repartió en los tres idiomas, inglés, francés español.

En cuanto a las resoluciones técnicas, parecían de más peso las de 1971 que las de 1970. Algunas como las Empresas multinacionales o la propuesta de Brasil a subdesarrollados se repetía y ascendieron en la escala de preferencias, pasando Brasil por ejemplo de 12º a 6º y las Empresas multinacionales de 7º a 5º. La Seguridad en la industria, 8º en 1970, dió lugar en cierto modo a la 4º de 1971, Seguridad Social en general. Mientras, las 3º y 5º de 1970, España y Grecia, pasaban a 8º y 9º e en 1971 tras la reclasificación a partir de la 6º, como detallaron mucho.

Ha habido pues un doble movimiento en 1971 respecto a 1970: mayor peso e interés general por resoluciones técnicas de auténtico contenido universal y menor pasión política, descendiendo considerablemente estas resoluciones respecto a determinadas naciones y sus sistemas políticos y sindicales.

De mucho interés sería el examinar los presentadores de estos paquetes de resoluciones posibles. El mero exámen de las Actas de las dos Conferencias dará una visión rápida de los proponentes. Dominan las Internacionales Obreras, en esencia las europeas. Siguen algunas naciones latinoamericanas como Brasil y Ecuador con temas diríamos universales-regionales, mezclando la situación del tercer mundo en general y el subdesarrollo de Sudamérica. Por parte de España se presentaron en 1971 cuatro resoluciones sobre movilidad geográfica de trabajadores, jornada de personal de aeronaves, agricultura en países en desarrollo y trabajadores marginales.

Pudiera observarse que los Gobiernos y los Empleadores europeos muestran poca iniciativa en la presentación de resoluciones, como si estuvieran a la defensiva, o lleven la iniciativa de las declaraciones de la O.I.T. tanto los países inferiores como las clases sociales inferiores, proletariado nacional y proletariado obrero.

En otra parte de este informe, nos permitimos proponer posibles orientaciones españolas para futuras conferencias, sobre eventuales propuestas de resoluciones con contenido creciente de interés universal, por si contribuía ello a la eliminación de las preferencias a los temas políticos, entre ellos el nuestro.

Con este panorama de votantes y temas votables, pasamos a presentar los números, muy largos, del resultado de las votaciones preferenciales en la Comisión de Resoluciones, usados ya los multiplicadores de equivalencia tripartita.

Tuvimos suerte los Empleadores españoles al obtener adecuada información de las votaciones. Los números que manejaremos son indudablemente auténticos y explican el resultado favorable a España esta vez. Gruesamente hay que decir que España pasó de ser tratada en tercer lugar en 1970 a clasificarse el 7º en 1971 y bajar al 9º en la reclasificación desde el 6º al final.

En las páginas 512-513 de las Actas 1971, cuaderno 23, está la fuerte discusión que se produjo en la Comisión de Resoluciones sobre el resultado de la reclasificación. Realizó ésta el grupo de trabajo con los representantes gubernamentales de Reino Unido, Chile y Polonia, Empleadores de Costa de Marfil, Alemania y Argentina y Trabajadores de Francia, Suecia y Argelia. El equipo empleador nos fué decisivo y absolutamente favorable a España. La discusión sobre la labor de este equipo se refirió a la no preferencia a Israel, que había obtenido dijo el representante Trabajador de Marruecos, 10 veces más votos que alguna resolución a la que se dió preferencia relativa.

Se discutieron las intenciones del párrafo 5 del artículo 17 del Reglamento, respecto al ánimo clasificador de cada votante enfrente a cinco resoluciones preferentes o a todas. Creemos que, a través de todas estas discusiones procesalistas, late por fortuna

una despolitización, sobre todo por los Empleadores y en parte por los Gobiernos también, aunque continua muy intensa para los Trabajadores.

El cuadro de votos de los Gobiernos fué:

<u>Nº.Gobierno</u>	<u>Nº.Governal</u>	<u>Temas</u>	<u>Votos</u>	<u>Puntos</u>	<u>Porcentaje</u>
1	4	Migrantes	165.240	153	15'4
2	10	Israel	145.800	135	13'8
3	7	Tripartismo	126.360	117	11'8
4	2	Brasil	109.080	101	10'2
5	12	E. Multinacional	109.080	101	10'2
6	5	Apartheid	106.920	99	10'--
7	6	Seguridad Social	91.000	85	8'8
8	7	España	55.080	51	5'1
9	8	Gracia	48.000	45	4'5
10	15	Agricultores	29.100	27	2'7
11	1	Bancos datos	23.080	21	2'1
12	9	Ecuador	23.080	21	2'1
13	11	Alcoholismo	16.800	15	1'5
14	14	Aviones	12.960	12	1'2
15	13	Movilidad trabaj.	5.480	5	0'6
16	16	Marginales	2.160	2	0'3
T o t a l e s			1.069.200	990	109--

Se prestaría a muchos comentarios la preferencia gubernativa. España resultó 7ª para ellos, con 51 posiciones o puntos, como si 10 países comunistas, más o menos, nos hubieran dado preferencia absoluta con cinco puntos cada. La columna segunda expresa sencillamente el número de presentación de las proposiciones, por orden cronológico de llegada, o sea la lista del material, sin expresar ninguna preferencia.

El cuadro de votos de los Empleadores fué:

<u>Nº. Em- pleador</u>	<u>Nº. Ge- neral</u>	<u>T e m a s</u>	<u>Votos</u>	<u>Puntos</u>	<u>Porcentaje</u>
1	7	Tripartismo	350.400	120	29'6
2	6	Seguridad Social	280.320	96	23'7
3	5	Apartheid	313.100	73	18'-
4	4	Migrantes	109.360	58	14'4
5	12	Multinacionales	70.080	54	6'-
6	10	Israel	40.800	15	3'7
7	14	Aviones	17.520	6	1'5
8	7	España	11.680	4	1'-
9	11	Alcoholismo	11.680	4	1'-
10	3	Grecia	8.760	3	0'7
11	1	Bancos datos	8.920	1	0'2
12	13,	Movilidad	-	-	-
13	2	Brasil	-	-	-
14	9	Ecuador	-	-	-
15	15	Agricultores	-	-	-
16	16	Marginales	-	-	-
T o t a l e s.....			1.186.600	405	100'-

Los Empleadores concentraron habilmente su gran masa de votos en las cinco primeras proposiciones de su lista preferencial. Incluso cuatro resoluciones no las incluyó ninguno de ellos. Los cuatro puntos a España los atribuimos al voto de Hungría, único empleador no libre, que nos pondría en segundo lugar de su tarjeta.

El cuadro de votos de los trabajadores fué:

<u>Nº. Tra-</u> <u>bajador</u>	<u>Nº. Ge-</u> <u>neral</u>	<u>T e m a s</u>	<u>Votos</u>	<u>Puntos</u>	<u>Porcentaje</u>
1	7	España	214.839	109	18'-
2	12	Multinacionales	185.274	94	15'5
3	5	Apartheid	175.419	89	14'7
4	10	Israel	143.833	73	12'-
5	4	Migrantes	132.057	67	11'1
6	3	Grecia	88.095	45	7'4
7	7	Tripartismo	59.130	30	5'-
8	11	Alcoholismo	31.536	16	2'6
9	14	Aviones	31.536	16	2'6
10	15	Agricultores	27.594	14	2'3
11	6	Seguridad Social	27.594	14	2'3
12	9	Ecuador	23.652	12	2'-
13	13	Movilidad	19.710	10	1'7
14	3	Brasil	17.730	9	1'5
15	16	Marginales	11.826	6	1'-
16	1	Bancos datos	3.942	2	0'3
T o t a l e s			1.194.426	606	100'-

Debemos observar ante todo que los 45 puntos por trabajador daban lugar a cuarenta votantes para seiscientos puntos, resultando 606, por cualquier error intrascendente numérico. Hemos hablado de 33 representantes Trabajadores pero esto era una lista inicial que se amplió. Las cifras que figuran al pie de las Actas de escrutinio que conseguimos daban 73'-, 27'- y 40'- de Gobiernos, Empleadores y Trabajadores, en lugar de 60, 25 y 33, o sea ampliación en todos los grupos, por adscripciones posteriores a la lista de arranque.

Planteamos no agotarían este modesto cálculo de probabilidades.

Una observación de gran interés creemos que no debemos omitir. Se trata de lo que llamaremos la elaboración del voto colectivo por grupos.

Los Empleadores y los Trabajadores se reunían por separado con insistencia, muy preferentemente en el inicio de las jornadas, a las 9 de la mañana, antes de las reuniones tripartitas de la Comisión de Resoluciones.

Excúsenos de esta laboriosa exposición numérica, de la que puedan sacarse, esperamos, fáciles conclusiones para el futuro. El voto gubernativo pro o contra España dependerá de nuestra evolución diplomática en el panorama mundial. Por ejemplo, nos será muy grato ver que por ejemplo Chile, a pesar de su régimen político avanzado, no nos será hostil. En cambio a Cuba y a Méjico, en Gobiernos hablamos, es natural que no nos simpaticen aún. Por el contrario, Yugoslavia puede irse neutralizando, y así sucesivamente. El voto gubernativo en la OIT respecto a España viene prefabricado y de lejos.

El panorama en Empleadores es la del "ocaso de las ideologías". Dominan los intereses, se empieza a eliminar drásticamente lo político y esto favorece a España decisivamente. En cambio, en los Trabajadores, la ideología sigue predominando sobre los intereses. Por ejemplo, nos asombra que el grupo trabajador, en 1.194 miles de votos tras su multiplicador, dedicase 215 de ellos al tema España y sólo 27 al tema Seguridad Social, o 59 al tripartismo. Domina en ellos, en las Sindicales Europeas clásicas, el prejuicio contra España por encima de la temática de clase.

La Comisión o grupo de trabajo del artículo 17, 5 b), de tres miembros por cada grupo, total de 9 personas, que presidió la representación gubernativa inglesa Srta. Green, colocó a Grecia-Israel-España en 8º., 9º. y 10º lugar. El voto global integrado de las cartulinas de cinco líneas del equipo tripartito los había colocado en 6º., 7º. y 8º. lugar, o sea Israel, España y Grecia. Daba pues una inversión considerable, escamoteándose el primer lugar de Israel y dejándolo de improbable examen. No nos explicamos la razón de haber colocado a Grecia por delante del tema español. Grecia había maniobrado habilmente, repartiendo una hoja multicopiada en aquellos momentos, con referencia a legislación recientísima sobre legislación sindical en su país. Pero indudablemente una cosa es el criterio bastante subjetivo de nueve personas y otra la dispersión enorme de las opiniones de 140 votantes, que con cinco líneas de cartulina creaban digamos 700 preferencias.

Hechos acaecidos, de interés para España, entre la 56ª y 57ª Conferencia de la O.I.T.

Desde que finalizó la 56ª Conferencia Internacional del Trabajo, 1971, las actividades de la O.I.T., en relación con España, pueden concretarse en los siguientes puntos:

I - El Consejo de Administración celebró su 184ª reunión, del 16 al 19 de noviembre de 1971. El punto 8º del Orden del Día estuvo dedicado a Informes del Comité de Libertad Sindical. En el tercero de los sometidos a consideración del Consejo, se estudiaron los casos n.ºs. 520 y 540, ya sometidos en la reunión de febrero de 1970. Antes de procederse a dicho examen, el señor Morris, como portavoz del grupo de los trabajadores en esta reunión, hizo la siguiente declaración: "En nombre del

grupo de los trabajadores quisiéramos expresar nuestra profunda preocupación por los acontecimientos acaecidos en España en el pasado mes de septiembre. Con ocasión de ser detenido un trabajador por la fuerza pública, falleció.

En Barcelona y en determinada factoría, se ha producido cinco heridos al actuar la policía, uno de los cuales ha muerto.

Varios sindicalistas acusados de sedición, van a ser juzgados por un tribunal militar, en razón de actividades sindicales consideradas legítimas en otros países.

El 18 de noviembre van a ser juzgados algunos trabajadores para los que se solicitan seis años de cárcel, y ocho y doce años en un juicio próximo.

Reiteramos nuestra preocupación por la situación tan desalentadora en España desoyendo las conclusiones del Grupo de Estudio.

Confiamos en que el Director General y el Comité de Libertad Sindical van a intensificar sus esfuerzos para restablecer la Libertad Sindical en España".

A continuación, previa discusión de los alegatos y habida cuenta de las consideraciones generales del Comité, en las que se reafirmaban los principios ya expresados en anteriores reuniones: (a) que cualquier medida tomada contra los trabajadores por tratar de constituir o reconstituir organizaciones profesionales al margen de la "Organización Sindical" es incompatible con el principio según el cual los trabajadores deben tener el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes; (b) que la celebración de reuniones y manifestaciones con fines sindicales constituye un aspecto esencial de los derechos sindicales, y que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar este derecho a entorpecer su ejercicio legal; y (c) que el ejercicio pleno de los derechos sindicales requie

re la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y que, con este fin, tanto los trabajadores y empleadores como sus organizaciones deberían disfrutar de la libertad de opinión y expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales, el Comité presentó a la aprobación del Consejo las siguientes recomendaciones:

1. En lo que concierne a los alegatos relativos al despido de sindicalistas, que exprese su preocupación por el hecho de que -dado que ciertas actividades, las cuales deberían ser consideradas como actividades sindicales normales y lícitas conforme a los principios generalmente reconocidos en la materia, caen bajo la ley penal de España- los trabajadores pueden perder su empleo como consecuencia de su ausencia motivada por una condena debida al ejercicio de tales actividades o su simple arresto sin una condena posterior;

2. Por lo que se refiere a los alegatos relativos a la detención de sindicalistas, (a) que tome nota de las informaciones enviadas por el Gobierno con respecto al resultado de los procesos incoados y la situación actual de tales sindicalistas frente a la ley; (b) que llame la atención del Gobierno sobre las consideraciones generales expuestas por el Comité en lo que se refiere a ciertas actividades de carácter sindical de los trabajadores, las cuales continúan siendo consideradas como delitos conforme a la legislación española; y (c) que reitere los principios expresados más arriba con respecto al derecho de constituir organizaciones profesionales, el derecho de celebrar reuniones y manifestaciones con fines sindicales y la libertad de opinión y expresión en relación con las reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales.

Dichas conclusiones fueron aceptadas por el Consejo.

II - El Consejo de Administración celebró su 184ª reunión del 29 de febrero al 3 de marzo de 1972. En el punto 7º del Orden del Día, se trató acerca de las quejas presentadas contra el Gobierno de España por la CIOSL,

FSM, CMT, FITIM y "Solidaridad de Obreros de Cataluña". (Casos n.ºs. 612, 637, 657, 658, 667, 679 y 684), sobre las que informó el Comité de Libertad Sindical.

El 19 de noviembre de 1971 el Gobierno envió una comunicación relativa a los Casos 612, 637, 657, 658, 661, 667 y 679, en la que manifiesta que las quejas respectivas "se dan por no recibidas y que por lo tanto no serán contestadas.... de igual forma que se procederá con todas aquellas quejas que el Gobierno español considere que sobrepasan los límites de acción de la O.I.T. y que constituyen un atentado a la soberanía española". (Párrafo 119 del 129 Informe del Comité de Libertad Sindical).

Sobre los expresados Casos, con excepción del 661 (20 bis), el Comité no habiendo recibido del Gobierno las observaciones acerca de estas quejas, decidió aplazar el examen de las mismas en su reunión de noviembre de 1971.

En vista de las declaraciones hechas por el Gobierno y en el estado actual del examen de las quejas, el Comité estimó útil recomendar solamente al Consejo de Administración:

a) que llame la atención del Gobierno sobre las consideraciones expuestas en los párrafos 140 a 148 en lo que concierne a las responsabilidades y la competencia atribuidas al Comité en esta materia;

b) que inste al Gobierno para que tenga a bien reconsiderar la posición recientemente adoptada, la cual, de ser mantenida, tendría por resultado impedir al Comité el cumplimiento del mandato que le ha conferido el Consejo de Administración, en tanto que en el pasado el Gobierno había puesto empeño en suministrarle, durante una larga elaboración, todas las informaciones que le habían sido solicitadas.

(20 bis) Este caso se refiere a la nueva Ley Sindical. Es examinado separadamente por el Comité, en los párrafos 189 a 211 del citado Informe.

Caso núm. 861

Se trata de la queja conjunta contra el Gobierno presentada por la CIOSL y la CMT en comunicación de fecha 12 de marzo de 1971, dirigida directamente a la O.I.T. La queja se refiere a la nueva Ley Sindical.

Después de examinar tal queja, el Comité recomendó al Consejo de Administración :

- a) que llame la atención del Gobierno sobre las consideraciones expuestas en los párrafos 473 y 475 en lo que concierne a las responsabilidades y a la competencia atribuida al Comité en esta materia;
- b) que inste al Gobierno para que tenga a bien reconsiderar la posición recientemente adoptada, la cual, de ser mantenida, tendría por resultado impedir al Comité el cumplimiento del mandato que le ha conferido el Consejo de Administración, en tanto que en el pasado el Gobierno había puesto empeño en suministrarle, durante una larga colaboración, todas las informaciones que le habían sido solicitadas;
- c) que tome nota de la distinción introducida por la Ley Sindical entre las organizaciones profesionales, con carácter de organismos de representación y defensa de sus miembros, y los órganos de composición y coordinación y el organismo de colaboración con funciones de armonización de intereses, de representación de intereses comunes y de colaboración entre las organizaciones, y entre éstas y el Gobierno;
- d) que señale la importancia que atribuye a que un sistema que rija la existencia y las relaciones recíprocas de organizaciones profesionales, por un lado, y de órganos u organismos de composición, coordinación y colaboración, por otro, contenga ciertas garantías a fin de estar en armonía con los principios de la libertad sindical, y en especial, asegurar una adecuada independencia de las primeras frente a las segundas, así como reconocer, tanto en la legislación como en los hechos: i) el derecho de los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, de constituir las organizaciones que estime conve-

nientes; ii) el derecho de estas organizaciones de redactar sus estatutos y reglamentos de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas; iii) el derecho a no ser disueltas o suspendidas por vía administrativa, y iv) una adecuada protección contra toda injerencia recíproca, ya sea directamente o por medio de sus agentes o miembros;

e) que señale la atención sobre el principio contenido en la resolución sobre independencia del movimiento sindical, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952, de que "los gobiernos no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos, ni immiscuirse en las funciones normales del sindicato pretextando las relaciones libremente establecidas de éste con un partido político".

El Consejo de Administración resolvió reenviar la consideración de los Casos referentes a España a informe del Comité de Libertad Sindical a la vista de la comunicación del Gobierno español presentada por el Delegado Permanente, que fué distribuída como documento del Consejo para que no adoptase decisión. El portavoz del Grupo de Trabajadores apoyó la propuesta interpretando que dicha comunicación del Gobierno constituye una respuesta "aunque tal vez no en el sentido deseado y que en todo caso el asunto requería nuevo estudio del Comité para la próxima reunión del Consejo de Administración, en mayo de 1972". El portavoz del Grupo de Empleadores apoyó también la propuesta del Presidente por las mismas razones (20 tris).

(20 tris) Ver en Anexo el texto de la comunicación del Delegado Permanente del Gobierno Español, de fecha 29-2-1972.

3.- Actividades del Comité de Libertad Sindical con relación a España.

Como ya es sabido, el Comité de Libertad Sindical fué creado por el Consejo de Administración de la O.I.T. en el año 1951, habiendo emitido hasta la fecha 132 Informes, encontrándose pendiente el exámen del último de ellos por la 188ª reunión del Consejo de Administración, que se celebrará en noviembre de 1972.

De los 699 casos examinados hasta el presente por el Comité, 24 se refieren a España, lo que supone una atención de sus actividades del orden del 3,4 per ciento, siendo los siguientes los países contra los que se ha presentado mayor número de quejas: Reino Unido, 8,1%; Grecia, 7,8%; República Argentina, 7,2%; Francia, 3,5% y Marruecos, 2,9%.

Como podemos observar, los países más afectados por las quejas ante el Comité son: cuatro europeos (Reino Unido, Francia, Grecia y España), que han supuesto hasta hoy el 22,8% de los trabajos del Comité, siguiendo los hispanoamericanos, a cuya cabeza figura Argentina, con estos países: Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Brasil, Perú, Bolivia, Guatemala, Honduras y Panamá. Lo que equivale a un promedio del 29,2%. Siguenles después Asia y Africa.

Una observación de las cifras nos indica que el 52% de las violaciones de la libertad sindical se producen, casi con exclusividad, en cuatro Estados europeos, 11 hispanoamericanos y 1 africano. Estos resultados se nos antojan un tanto curiosos, ya que de los mismos no es posible apreciar, como es obvio, una relación efectiva entre las tareas del Comité de Libertad Sindical y la situación que ofrecen los derechos sindicales en el mundo. Sin embargo, cumple tener en cuenta que estas tareas del Comité se producen en función de las quejas presentadas, lo cual indica que, de por sí, no constituyen un índice de valer para determinar, tanto universal como individualmente, la práctica de las libertades sindicales en los distintos Estados e Continentes.

Esto nos llevaría, a primera vista, a observar el curioso fenómeno de cómo el Reino Unido sería el país que más violaciones de las libertades sindicales habría cometido, en tanto que otros africanos aparecerían como celosos defensores de las mismas, por la sencilla razón de que nunca fueron objeto de ninguna queja.

Entre las razones que determinan las actividades del Comité respecto a algunos países, dos elementos resultan a nuestro juicio, de particular importancia: la actitud de las Organizaciones sindicales del país considerado y la de las Centrales Sindicales Internacionales, especialmente basadas en motivaciones políticas (21).

Si consideramos que la gran preocupación del Comité de Libertad Sindical ha sido reiteradamente manifestada en el sentido de pretender la línea de demarcación de su competencia frente a aquellos casos de índole política, fácilmente se comprenderá que ésta sea la principal razón que alienta la actividad de los querellantes.

De otra parte resulta curiosamente instructivo examinar el grado de interés que ha suscitado la libertad sindical en la Unión Soviética y sus países satélites ante el Comité; sobre todo como a partir de 1963 desaparece esta cuestión, de tal modo, que nunca se conocieron mejores cumplidores de las libertades sindicales. Así, por ejemplo, sólo existen tres casos contra la U.R.S.S.: núm. 111 (22), núm. 155 (23) y núm. 297 (24); cuatro contra el Gobierno de Hungría: caso 19 (25), caso 158 (26), caso 160 (27) y caso 203 (28); dos contra Polonia: caso 58 (29) y 148 (30); y uno contra Yugo-

-
- (21) Sobre las Internacionales, respecto Libertad Sindical, pág.
(22) Informe 28, B.O. OIT, Vol. XXXIX, 1958, pág. 187, núm. 4 y 27 Informe pág. 206, Vol. XLI, 1958, núm. 3, B.O. OIT.
(23) Informe 24, pág. 311, Vol. XXXIX, núm. 4, B.O. OIT.
(24) Informe 66, pág. 35, Vol. XLVI, núm. 1, Supl. 1963, B.O. OIT.
(25) Informe 21, pág. 172, Vol. XXXIX, 1958, núm. 4, B.O. OIT.
(26) Informe 25, pág. 125, Vol. XL, 1957, núm. 2, B.O. OIT.
(27) Informe 27, pág. 206, Vol. XLI, 1958, núm. 3, B.O. OIT.
(28) Informe 30, pág. 240, Vol. XLIII, 1960, núm. 3, B.O. OIT.
(29) Informe 22, pág. 187, Vol. XXXIX, 1958, núm. 4, B.O. OIT.
(30) Informe 30, pág. 104, Vol. XLIII, 1960, núm. 2, B.O. OIT.

lavia, caso 175. Esto significa que los supuestos de violación de los derechos sindicales en los países socialistas sólo alcanzan el 0,7% de la actividad del Comité, la mayor parte de la cual se desarrolla entre los años 1958 a 1960, y finaliza por completo en 1963, cuando es así que en el año 1962 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones había producido un informe con el cual según todos los indicios, se ha llegado a una situación satisfactoria que permite a los expertos manifestar que "de conformidad con sus atribuciones y sin dejar de tomar nota de las diversas condiciones políticas, económicas y sociales de los países, debía examinar desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin tener que apreciar el régimen de los distintos países, la medida en que los países que habían ratificado convenios daban efecto en su legislación y en su práctica nacionales a las obligaciones de los mismos"; al propio tiempo que algunos miembros de la Comisión han venido manifestando que habría de tomarse en cuenta el régimen económico-social de los países socialistas, lo que permitiría que las cuestiones de libertad sindical fuesen abordadas de manera adecuada, mostrando la función positiva de los sindicatos, respaldada por sus legislaciones respectivas y la compatibilidad de éstas con los principios del Convenio 87.

Si como paso previo nos hemos detenido en estos términos, es precisamente en la convicción de que el análisis de los mismos puede dar lugar a comprender en que medida constituyen precedentes aleccionadores.

En lo que a nuestro país concretamente se refiere, los casos examinados por el Comité, o pendientes ante el mismo son los siguientes:

Caso número 143, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y por la Unión General de Trabajo-

deros de España en el Exilio (31).

Case número 294, quejas presentadas por la Federación Italiana de Trabajadores Metalúrgicos, la Federación de Empleados y Obreros Metalúrgicos (Varese) y la Unión Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Edificación, Madera y Materiales de Construcción (FSM) (32).

Case número 356, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (33).

-
- (31) Véase en 25 Informe, pág. 58 del Vol. XL, núm. 3, 1957 del B.O. OIT;
28 Informe, pág. 254 del Vol. XLI, núm. 3, 1958, del B.O. OIT;
27 Informe, pág. 116 del Vol. XLI, núm. 3, 1958, del B.O. de la OIT;
30 Informe, pág. 112 del Vol. XLIII, núm. 3, 1960 del B.O. de la OIT;
36 Informe, pág. 196 del Vol. XLIII, núm. 3, 1960 del B.Oficial de la OIT;
41 Informe, págs. 247 y 256 del Vol. XLIII, núm. 3, 1960 del B.Oficial de la OIT;
44 Informe, pág. 286 del Vol. XLIV, núm. 3, 1961 del B.Oficial de la OIT;
47 Informe, págs. 96,98 y 102 del Vol. XLIV, núm. 3, 1961 del B. Oficial de la OIT;
49 Informe, págs. 144 y 160 del Vol. XLIV, núm. 3, 1961 del B. Oficial de la OIT;
52 Informe, págs. 247 y 243 del Vol. XLIV, núm. 3, 1961 del B. Oficial de la OIT;
56 Informe, pág. 352 del Vol. XLIV, núm. 3, 1961, del B.Oficial de la OIT;
58 Informe; pág. 23 del Vol. XLV, núm. 1, enero 1962, del B.Oficial de la OIT;
60 Informe, pág. 17 del Vol. XLV, núm. 2, Suplemento 2, julio 1962 del B. Oficial de la OIT.
(32) Véase: 62 Informe, pág. 12 del Vol. XIV, núm. 3, Suplemento 2, julio 1962, B. Oficial de la OIT;
66 Informe, pág. 3 del Vol. XLVI, núm. 1, Suplemento enero 1963 del B. Oficial de la OIT;
66 Informe, pág. 89 del Vol. XLVI, núm. 1, Suplemento, enero 1963 del B. Oficial de la OIT;
68 Informe, pág. 81 del Vol. XLVI, núm. 2, Suplemento 1, abril 1963 del B. Oficial de la OIT;
70 Informe, pág. 72 del Vol. XLVI, núm. 3, Suplemento 2, julio 1963 del B.Oficial de la OIT;
72 Informe, pág 20 del Vol. XLVII, núm. 1, Suplemento, enero 1964 del B. Oficial de la OIT;
75 Informe, pág. 141, Vol. XLVII, núm.3, Supl. 2, julio 1964 B.O. de OIT;
74 Informe, pág. 56, Vol.XLVII, núm.3, Supl. 2, julio 1964 B.O. de la OIT;
78 Informe, pág. 23 Vol.XLVIII, núm.1, Supl., enero 1965, B. O. de la OIT;
85 Informe, pág. 69 Vol. XLIX, núm. 1, Supl., enero 1966, B.O. de la OIT;
89 Informe, pág. 54 Vol.XLIX, núm. 3, Supl. 2, julio 1966, B.O. de la OIT;
95 Informe, pág. 40 Vol. L, núm. 3, Supl., abril 1967, B.O. de la OIT;
99 Informe, pág. 99, Vol. L, núm. 3, Supl. 2, julio 1967, B.O. de la OIT.
(33) Véase 76 Informe, pág. 106 del Vol. XLVII, núm. 3, Suplemento 2, julio 1964 del Boletín Oficial de la OIT.

Caso número 304, quejas presentadas por la Unión Internacional de Sindicatos de Mineros (FSM) (34).

Caso número 383, queja presentada por la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. (35)

Caso número 397, queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Federación Sindical Mundial (36).

Caso número 400, queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Federación Sindical Mundial (37).

Caso número 429, queja presentada por un grupo de trabajadores despedidos por la Empresa ENASA (Pagano) (38).

Caso número 461, queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (39).

(34) Véase 66 Informe, pág. 5, Vol. XLVI, núm. 1, Suplemento, enero 1963 del B. Oficial de la OIT.

(35) Véanse 78 Informe, pág. 43, Vol. XLVIII, núm. 1, Suplemento, enero 1965, B. Oficial de la OIT;

85 Informe, pág. 69, Vol. XLIX, núm. 1, Suplemento, enero 1966, B. Oficial de la OIT;

90 Informe, pág. 54, Vol. XLIX, núm. 3, Suplemento 2, julio 1966, B. Oficial de la OIT;

95 Informe, pág. 40, Vol. L, núm. 3, Supl. abril 1967, B. Oficial de la OIT.

(36) Véanse 78 Informe, pág. 51, Vol. XLVIII, núm. 1, Suplemento, enero 1965, B. Oficial de la OIT;

85 Informe, pág. 69, Vol. XLIX, núm. 1, Suplemento enero 1966 B. Oficial de la OIT;

90 Informe, pág. 54, Vol. XLIX, núm. 3, Supl. 2, julio 1966, B.O. de la OIT;

95 Informe, pág. 40, Vol. L, núm. 3, Supl. abril 1967, B.O. de la OIT;

99 Informe, pág. 90, Vol. L, núm. 3, Supl. 2, julio 1967, B.O. de la OIT.

(37) Véanse: 78 Informe, pág. 51, Vol. XLVIII, núm. 1, Suplemento, enero 1965, B. Oficial de la OIT;

85 Informe, pág. 69, Vol. XLIX, núm. 1, Suplemento, enero 1966, B. Oficial de la OIT;

90 Informe, pág. 54, Vol. XLIX, núm. 3, Supl. 2, julio 1966, B.O. de OIT.

(38) Véase 82 Informe, pág. 2, Vol. XLVIII, núm. 2, Suplemento 2, julio 1965, B. Oficial de la OIT.

(39) Véase 95 Informe, pág. 56, Vol. L, núm. 3, Suplemento, abril 1967, B. Oficial de la OIT;

99 Informe, pág. 90, Vol. L, núm. 3, Suplemento 2, julio 1967, B. Oficial de la OIT.

Caso 497, queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (40).

Caso número 507, queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos y la Federación Sindical Mundial (41).

Caso número 509, queja presentada por los enlaces sindicales de la empresa J. Schneider, S.A. (España) (42).

Caso número 520, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (43).

Caso número 540, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Confederación Mundial del Trabajo (44),

Caso número 612, quejas presentadas por la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (45).

(40) Véase 95 Informe, pág. 89, Vol. L, núm. 3, Suplemento, abril 1967, B. Oficial de la OIT;

99 Informe, pág. 90, Vol. L, núm. 3, Suplemento 2, julio 1967, B. Oficial de la OIT.

(41) Véase 99 Informe, pág. 90, Vol. L, núm. 3, Suplemento 2, julio 1967, B. Oficial de la OIT.

(42) Véase 103 Informe, pág. 12, Vol. LI, núm. 2, abril 1968 del Boletín Oficial de la OIT.

(43) Véase: 108 Informe, pág. 42, Vol. LI, núm. 2, abril 1968 del Boletín Oficial de la OIT;

118 Informe, pág. 139, Vol. LIII, núm. 2, Suplemento, 1970 del Boletín Oficial de la OIT;

122 Informe, pág. 68, Vol. LIV, núm. 4, Suplemento, 1971 del Boletín Oficial de la OIT;

127 Informe aún no publicado en el Boletín Oficial de la OIT.

(44) Véase 118 Informe, pág. 139, Vol. LIII, núm. 2, Suplemento, 1970 Boletín Oficial de la OIT;

122 Informe, pág. 68, Vol. LIV, núm. 4, Suplemento, 1971, Boletín Oficial de la OIT;

127 Informe del Comité de Libertad Sindical, aún no publicado en el Boletín Oficial de la OIT.

(45) Véase 120 Informe, pág. 7, Vol. LIV, núm. 2, Suplemento, 1971, Boletín Oficial de la OIT;

129 Informe del Comité de Libertad Sindical, aún no publicado en el Boletín Oficial de la OIT;

130 Informe del Comité de Libertad Sindical, aún no publicado en el Boletín Oficial de la OIT.

Caso número 630, queja presentada por vocales del jurado, enlases sindicales y trabajadores de la empresa Astilleros Españoles, S.A. (Sevilla) (46).

Caso número 637, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (47).

Caso número 657, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (48).

Caso número 658, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (49).

Caso número 667, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (50).

(46) Véase 119 Informe, pág. 59, Vol. LIII, núm. 4, Supl. 1970, B.O. de OI

(47) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

(48) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

(49) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

(50) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

Case 661, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Confederación Mundial del Trabajo (51).

Case número 679, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (52).

Case número 684, quejas presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Federación Sindical Mundial, la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas y la Solidaridad de Obreros de Cataluña (53).

Alegatos más frecuentes contenidos en las quejas.

Las supuestas violaciones a que más se ha hecho referencia en las quejas presentadas se han referido a: que la legislación sindical española sería incompatible con los principios de la OIT; la falta de independencia de la organización sindical; a la intervención gubernamental en la vida sindical; a los defectos de la contratación colectiva; a la inexistencia del derecho de huelga; a los conflictos de trabajadores específicos de determinadas empresas; a la detención de denominados dirigentes sindicales; a la legislación penal; a la legislación y jurisdicción de orden público; a la detención de trabajadores por actos de protesta; a los

(51) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

(52) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

(53) Véanse 129 y 130 Informes del Comité de Libertad Sindical, aún no publicados en el Boletín Oficial de la OIT.

procesos contra las personas acusadas de querer reorganizar asociaciones clandestinas (CGT, UGT); y, a las denominadas medidas de represión contra los trabajadores.

El rasgo más significativo de todo este abanico de cuestiones es su reiteración y su multiplicación, puesto que las normas vigentes procesales, si así puede llamarseles, permiten la apertura del procedimiento, sin que en ocasiones exista el suficiente número de indicios racionales de que se ha producido una violación de la libertad sindical, dando con ello la idea, que puede ser falsa, de que tales violaciones son numerosas e constantes por el mero hecho de la presentación de las aludidas quejas.

Las observaciones del Gobierno, en relación con casos análogos.

En los 23 casos examinados por el Comité de Libertad Sindical, contra el Gobierno de España, no han faltado ocasiones para que se apliquen los principios y prácticas interpretativas del mismo.

Así en su 134 reunión (Ginebra, marzo de 1957) el Consejo de Administración aprobó el informe provisional sobre el caso 143. Dichas conclusiones se refieren exclusivamente a dos cuestiones previas; inadmisibilidad de la queja de la CIOSL por incapacidad procesal de esta organización, e incompetencia del Comité de Libertad Sindical por supuesta existencia de cosa juzgada, basándose en que no se hace sino repetir los alegatos aducidos al impugnar la representación del Delegado obrero español en la 39 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en consecuencia el rechazo por la Conferencia de la impugnación, implica aceptar que en España existen organizaciones representativas de trabajadores, y la existencia de una auténtica cosa juzgada.

En este caso el Comité declaró su competencia y el no estar fundada la cuestión previa de la admisibilidad de la queja, con una amplia argumentación basada en casos anteriores (caso número 3 contra el Gobierno de la República Dominicana, 6 Informe; caso 55 contra el Gobierno de Grecia, 12 Informe; casos 22 y 72 contra el Gobierno de Venezuela). Aseveró que

"la circunstancia de no tener afiliados en el país la organización que-
rellante, no debe ser tomada en consideración para juzgar la admisibili-
dad formal de la queja".

Tampoco apreció la parcialidad política alegada, de igual manera que tam-
pece aceptaría posteriormente la incompetencia del Comité, por idénticas
razones que en el caso 158 contra el Gobierno de Hungría (20 Informe).

A mayor abundamiento, en un nuevo examen del caso 143 (41 Informe) y res-
pecto a la competencia de la UGT para presentar quejas, se reiteró que el
Comité "ha examinado y resuelto en sentido afirmativo la cuestión de la
admisibilidad de las quejas presentadas contra España por la precitada
organización".

En numerosos casos contra nuestro país, se ha aplicado la autojurispre-
dencia que es objeto de nuestra atención, sin que el Gobierno declarase
entonces, que no aceptaba tales interpretaciones. Así podemos enunciar
a efectos puramente indicativos: los múltiples alegatos sobre las huelgas
(desde mayo 1956) y la reiteración de que las mismas son un derecho sin-
dical; los relativos a la detención de "Sindicalistas" y trabajadores;
los concernientes a los "presos sociales"; a las modificaciones de la le-
gislación de orden público (casos 143, 294, 383, 397, 400, 520 y 540) y
al estado de sitio; reconstitución de la CNT y UGT (case 143, 46 Informe),
análisis sobre la huelga respecto al Fuero del Trabajo y el Código Penal
tomados en su conjunto (también vicisitudes del caso 143); normas sobre
convenios colectivos (case 294); represión de las huelgas (casos 294,
397 y 400); detenciones y deportaciones (idem); Tribunal de Orden Públi-
co (casos 294, 383, 397 y 400); actividades subversivas (case 383, 78
Informe); despido de sindicalistas (casos 520 y 540); etc.

Es de notar sin embargo, como en el párrafo 256 del 78 Informe del Comité,
éste señala como el Gobierno español "se ha negado reiteradas veces, en
casos anteriores a enviar los textos de las sentencias y sus consideran-
dos, manifestando que los hechos a los que se referían los alegatos, no

tenían vinculación con actividades sindicales". Esta conducta en tanto se ha llevado a efecto, significa indudablemente una oposición a la práctica del Comité, frecuentemente reiterada, de considerar necesarios tales documentos y aplazar el examen de los casos hasta que fueran enviados.

A efectos de realizar un resumen significativo, hemos de llamar la atención sobre la existencia de quejas no admitidas, por ejemplo un gran número de adicionales al caso 294 que no fueron aceptadas en el 66 Informe del Comité, e casos que no han requerido examen, por falta de pruebas o ser las quejas muy generales (case 356, 76 Informe).

Sólo a partir de la Comunicación del Delegado Permanente de España en Ginebra a la 185 reunión del Consejo de Administración, el Gobierno vuelve a plantear las cuestiones procesales en el sistema de enjuiciamiento del Comité, marcando una tesis claramente opuesta al modo de proceder habitual del mismo.

En este caso se trataría de saber si la actitud española constituye un caso aislado o sus posiciones son similares a las mantenidas por otros Gobiernos respecto a las quejas presentadas contra los mismos.

Case número 661

Como ya dijimos, el caso número 661 ofrece particular importancia. La queja conjunta presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Confederación Mundial de Trabajo se refería al contenido de la Ley sindical española, y estaba contenida en una comunicación de 12 de marzo de 1971, que habiendo sido transmitida al Gobierno español dió lugar a que el mismo presentara la comunicación de 19 de noviembre de 1971 aludida en los casos anteriores.

En el 129 Informe del Comité de Libertad Sindical se refirió ya a la cuestión preliminar de la admisibilidad de la queja y a la competencia de la OIT, haciendo los mismos razonamientos que en su momento adujera respecto a los casos acumulados números 612, 637, 657, 658, 667, 679 y 684.

De esta argumentación claramente se deduce que por vía indirecta se pretende enjuiciar la Ley Sindical española, no a la luz de los principios de libertad sindical de la Declaración de Filadelfia, sino a través de la interpretación concreta contenida en el articulado de los Convenios 87 y 98, los cuales se consideran por el Comité como criterios de comparación.

Por otra parte el 129 Informe del Comité examina con toda minuciosidad crítica, la Ley Sindical, tanto en sus principios como en su desarrollo particular.

El Comité observa la distinción entre órganos profesionales y órganos de composición y coordinación, considerándole como un avance, pero juzgando que debe contener ciertas garantías, y en especial una adecuada independencia de los primeros frente a los segundos. Señala la existencia de un conjunto de articulaciones entre los órganos profesionales y los órganos de composición que a su juicio resultan en detrimento de la independencia de aquéllos frente a estos últimos, y enumera los casos en que la independencia de las organizaciones profesionales están disminuidas en virtud de atribuciones conferidas a otros órganos, citando a este respecto las facultades atribuidas al Ministro de Relaciones Sindicales; las funciones del Comité Ejecutivo Sindical; y las atribuciones del Congreso Sindical, sin olvidar a la Presidencia de los Sindicatos. Finalmente observa que la nueva Ley sindical contiene varias disposiciones que confirman las vinculaciones de la Organización Sindical con el Movimiento Nacional.

En estas circunstancias, el Comité recomendó al Consejo de Administración en el Informe número 129 prácticamente las mismas cosas que antes había recomendado en el caso número 143, esta vez conectadas las sugerencias con el examen a que hemos hecho mención.

Ante esta situación, el Delegado Permanente de España, acreditado ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra, produjo una comunicación dirigida al Presidente del Consejo de Administración, que fué oficialmente

distribuida en donde se analizan, la colaboración con la OIT, la anti-constitucionalidad de los intentos de enjuiciar las quejas contra el Gobierno español, a la luz de los convenios de libertad sindical no ratificados por España, y la devolución de ciertas quejas.

Considerando las presiones del Grupo Empleador y de ciertos representantes gubernamentales persuadidos por nuestros razonamientos, el Presidente del Comité de Libertad Sindical (Sr. AGO) y el Director General de la OIT (Sr. JENKS) estimaron que a efectos de evitar una discusión en el Consejo, se debería remitir la Comunicación del Delegado Permanente de España, en unión de los casos pendientes, al Comité de Libertad Sindical, aplazándose así su consideración para ulteriores reuniones del mismo (185 reunión del Consejo de Administración).

Estado actual de los casos pendientes.

En el párrafo 6 del 181 Informe, el Comité argumentó que el 25 de febrero de 1972 el Comité había examinado, en su 129 Informe presentado a la 185 reunión del Consejo de Administración, dos grupos de casos relativos a España. En esta misma reunión del Consejo, recibió el mismo una comunicación del Delegado Permanente de España, de fecha 29 de febrero de 1972, de la cual el Comité no había podido tomar conocimiento. En estas condiciones el Consejo de Administración consideró que era conveniente dar nuevamente traslado de los casos sobre España al Comité para su examen, así como también de la comunicación mencionada. El Comité también recibió una comunicación del Gobierno de España de fecha 13 de mayo de 1972, en la que éste se declara dispuesto a prestar su colaboración, aun cuando expresa reservas sobre ciertos puntos. Además mediante una comunicación de 26 de mayo de 1972 el Gobierno español suministró ciertos elementos de información con respecto a determinados alegatos que le habían sido comunicados en una fecha más reciente para que presente sus observaciones. Aun cuando no puede compartir las reservas del Gobierno español sobre ciertas cuestiones de principio planteadas en su comunicación de 13 de mayo de 1972, el Comité ha tomado nota con interés de la declaración del

Gobierno español según la cual éste está dispuesto a prestar su colaboración y del hecho que haya suministrado ciertos elementos sobre determinados alegatos sometidos al Comité. En estas condiciones, el Comité estimó que era preferible esperar que el Gobierno complete el envío de sus observaciones con respecto a la totalidad de los casos que se encuentran ante el Comité y decidió postergar hasta su próxima reunión el examen de los diversos casos relativos a España.

Es evidente que en la 188 reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1972) encontraremos con toda su crudeza planteados los casos pendientes.

Respecto al primer grupo de ellos, es decir a excepción del 661 (números 612, 637, 657, 658, 667, 679 y 684), el proporcionar observaciones prudentes, fiables y convenientemente dosificadas, parece ser la táctica más aconsejable, dado que el Comité (y su Secretaría) estaría siempre satisfecho, puesto que daría por reanudado un diálogo interrumpido.

En lo que concierne al caso sobre la Ley Sindical, el problema aparece enunciado en términos muy difíciles, pues ni el Gobierno puede aceptar un enjuiciamiento de tal naturaleza y características, como ya había puesto de relieve en su comunicación el Excmo. Sr. Embajador Delegado Permanente de España, ni por otra parte cabe pensar que por muy buenos que fueran los deseos de la Oficina, el caso se archivase sin más trámite.

Tal vez pudiera llegarse a alguna transacción, pero no parece muy posible, considerando que las Centrales Sindicales han presentado estas quejas con principal carifio, precisamente por la importancia que de las mismas pueda derivar.

En cualquier caso es evidente que teniendo establecida previamente una estrategia global, la táctica estaría en función de las circunstancias y precisamente a efectos de formulación de la primera es cuando resulta necesario analizar el conjunto de los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical en relación con las tesis del mismo, sustentadas por la:

reiteración de sus decisiones. Este es un modo de proceder, tal vez poco brillante, pero a la larga seguro, en cuanto confiere los datos y elementos de las cuestiones en la medida en que la argumentación jurídica ha de servir de base para la decisión política. Tal es la perspectiva con la cual hemos abordado y procuraremos finalizar este estudio.

Situación General de la "Cuestión Española" en el Comité de Libertad Sindical.

Todo cuanto hemos expresado con anterioridad constituye a nuestro modo de ver, las coordenadas que definen el punto en que se encuentra el Gobierno y el Sindicalismo español ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT.

En primer lugar hemos tenido ocasión de verificar como siendo la actividad de dicho Comité un procedimiento a instancia de parte, el número de quejas presentadas solo resulta significativo del grado de desaprobación política de las grandes Centrales Sindicales Internacionales.

En segundo término, España no es un país aislado, ni por el hecho de sus reiterativos enjuiciamientos, ni tampoco por la forma en que se ha venido procediendo. Otros muchos países han sido enjuiciados por el Comité y en múltiples ocasiones han hecho uso de argumentos que tampoco nos resultan absolutamente privativos. En cualquier caso la circunstancia más expresiva, estaría determinada, más que por el carácter de las quejas depositadas, por las conclusiones a que haya podido llegar el Comité. En este sentido, el país que se encontraría más próximo a nuestros problemas sería el vecino Portugal, y si tenemos en cuenta que su legislación sindical fué prácticamente examinada en su totalidad mediante el caso número 266, y que el mismo ha sido víctima de una Resolución extremadamente dura e injusta en la pasada Conferencia, todo obliga a concluir que deberá operarse con la máxima cautela.

Ahora bien, como ya hemos indicado, nuestros problemas no se encuentran en todos los casos pendientes, sino exclusivamente en el número 661 relativo a la Ley Sindical. Y si bien se podría mantener un diálogo en términos normales respecto a los primeros, no parece existir por el momento ninguna solución que nos resultase satisfactoria respecto al segundo.

De una parte, no cabe pensar que el caso desaparezca, una vez aceptada la queja, y el mero hecho de su aplazamiento tampoco constituye una conclusión satisfactoria, aunque puede ser práctica en el momento presente; de otra, respecto al caso 661, sólo caben dos actitudes, o la negativa absoluta a aceptar el conocimiento del mismo por parte del Comité de Libertad Sindical, basándose en un proceder anticonstitucional del mismo, sobre el cual, como hemos pedido observar carecemos de precedentes favorables, o de encontrar una fórmula de transacción que ofreciese las suficientes garantías de que las conclusiones del Comité no implicasen la manifestación de un desacuerdo constitucional entre la legislación sindical española y los principios de libertad sindical de la OIT.

Como también se ha visto, el Comité interpreta la libertad sindical a través de los preceptos de los Convenios 87 y 98, y en su consecuencia, la única salida estaría en la admisión de que tales Instrumentos Internacionales son interpretaciones válidas del principio constitucional, pero no son per se mismas excluyentes.

Esta tesis, a decir verdad, no resulta fácilmente previsible.

Parece que nos encontramos pues, en un punto muerto semejante al que en su día suscitaron los casos 143 y acumulados, que motivaron la iniciativa de la creación del tan conocido "Grupo de Estudio Raegger", con la particularidad de que una parte del Informe de aquél es usado por el propio Comité en lo que nos perjudica, mientras que en casi ninguna ocasión se ha mencionado lo que podía beneficiarnos.

Está claro, por supuesto, que España no va a renunciar a su sistema sindical por ninguna razón, y mucho menos porque exista un caso pendiente como el 661. Sin embargo no es dable ignorar que la OIT es una Organización Internacional que se encuentra en un período de profunda crisis estructural, y que muchos Estados mantienen sistemas sindicales, no supuesta, sino efectivamente opuestos a cualquier género de libertad sindical, y sin embargo, paradójicamente, estos Estados son en apariencia de los más celosos defensores de la misma, entendida a tener de los Convenios.

Ante esto podía preguntarse como este grupo de países, no sólo subsisten en el seno de la Organización, sino que además mantienen una lucha por el protagonismo.

Conviene además recordar que no siempre la Oficina puede ofrecer ya una garantía que le permita respetar sus propios pactes, pues le ocurrida con la Resolución portuguesa, antes mencionada, indica claramente como aquélla fué absolutamente desbordada.

No obstante, estos juicios tienen un carácter puramente provisional, puesto que ante la próxima reunión del Consejo de Administración, el mismo se va a encontrar con la imposible tarea de aplicar la Resolución portuguesa.

Posiblemente en esta circunstancia, la obtención de un aplazamiento que abra un campo de espera, puede ser interesante, pero a la larga el problema subsistiría, a no ser que los fundamentos mismos de la propia Organización sean alterados, estableciéndose un distinto equilibrio de poderes.

El Informe 127 del Comité de Libertad Sindical.

De los tres Informes presentados por el Comité de Libertad Sindical a la 184 reunión del Consejo de Administración (noviembre de 1971), el más importante a nuestro juicio es el 127, no sólo por incluir numerosos casos sobre España, de los que ya nos hemos ocupado, sino por contener nuevas normas procesales, y de las que a continuación verificamos una exposición.

Cuestiones de procedimiento.- El citado informe número 127 del Comité de Libertad Sindical, recordaba que en la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54 Reunión (junio de 1970), se invitaba "al Consejo de Administración a que emprenda todos los esfuerzos posibles con miras a reforzar los mecanismos de la OIT encaminados a lograr la observancia por los Estados Miembros de los principios relativos a la Libertad Sindical y a los derechos sindicales" (párrafo 14).

El Consejo de Administración, en su 181 reunión (noviembre de 1970), cuando procedió al examen de las medidas que deben tomarse en relación con las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54 reunión, decidió, que entre otras cosas, referir el párrafo 14 de la resolución antes mencionada al Comité de Libertad Sindical "de manera que éste pueda examinar las nuevas medidas que deberían adoptarse para reforzar su procedimiento, en especial, respecto a disposiciones para examinar periódicamente la acción realizada por los gobiernos en cumplimiento de las recomendaciones a ellos dirigidas por el Consejo de Administración".

En sus reuniones de febrero y mayo de 1971, el Comité ya había precedido a un intercambio de puntos de vista sobre esta cuestión, y en su transcurso algunos de sus miembros señalaron, en especial, que el procedimiento debería hacerse a la vez más dinámico y más flexible, y que las conclusiones deberían formularse de manera más precisa, a fin de aumentar la eficacia de la acción del Comité. Además de estos comentarios de orden general, resultó que las cuestiones con respecto a las cuales el procedimiento actual podría ser mejorado, pedían agruparse en torno a tres aspectos: las relaciones con las partes (es decir, los querellantes de un lado y los gobiernos de otro), el establecimiento de "contactos directos", y el examen del curso dado a las recomendaciones del Comité y del Consejo.

Relaciones con los querellantes.- Sin perjuicio del principio de que los Gobiernos en su carácter de demandados, deberán ser los últimos en exponer sus puntos de vista, el Comité ya había decidido en su reunión de febrero de 1969, recurrir con mayor frecuencia a la posibilidad de solicitar de los querellantes comentarios o aclaraciones complementarias (párrafo 13 del informe 127). La aplicación de este sistema deberá sujetarse a una doble reserva: que el Gobierno interesado tenga la oportunidad de contestar y que solo se aplique en aquellos casos en que la solicitud de comentario de los querellantes parezca útil para establecer los hechos (párrafo 14). Aunque en el informe se hace constar que tales normas se intentará que no retrasen el procedimiento, es evidente que un mayor tracto procesal implica sin lugar a dudas, una demora en la tramitación de las quejas, por lo que evidentemente el principio de economía procesal ha quedado subordinado a unas mayores garantías para los querellantes.

Relaciones con los Gobiernos.- Comprobando que ciertos gobiernos demoraban el envío de sus observaciones, el Comité, a fin de incitarlos a responder más rápidamente, decidió mencionarlos en un párrafo especial enviando comunicaciones del Director General en nombre del Comité a los gobiernos interesados (párrafo 16), pero también se prevee que el Comité podía presentar en su reunión siguiente por rebeldía procesal un informe sobre el fondo del problema, aunque no se hubieran recibido las informaciones (párrafo 17). Esta forma de proceder, resulta a nuestro juicio, un tanto singular, puesto que por rebeldía ha de entenderse el no personarse en un procedimiento regulado previamente en todos sus detalles. Sin la existencia de unos plazos de respuesta las facultades discrecionales del Comité, se ven extraordinariamente acrecentadas, y esto sin duda alguna contradice las garantías procesales de los gobiernos, con una intensificación del sistema de control impropia del mismo.

En cuanto a la publicidad de los informes, se tiene el propósito de recomendar una mayor publicidad al procedimiento (párrafo 19), pero este jurídicamente solo tendría sentido cuando figurasen las razones literales de una y otra parte, porque de otra manera se corre el riesgo de que se publique, no lo que las partes aducen, sino las decisiones del Comité sobre las cuales no existe previsto un sistema de recursos.

Contactos directos con los gobiernos.- Con miras a tratar de encontrar una solución a las dificultades, se prevee enviar al país interesado a un representante de la OIT cuya misión sería determinar los hechos in situ (párrafo 20 y 21) y aunque se admite que solo se llevaría a cabo

con el consentimiento del gobierno interesado es obvio que el rechazo de una propuesta gubernamental en este sentido podría calificarse de una falta de colaboración que también quedaría sujeta a una discrecional apreciación del Comité.

Curso dado a las Recomendaciones del Comité.- Se prevé igualmente que el Comité de Libertad Sindical podrá añadir en sus conclusiones un apartado por el que se invita al Gobierno a indicar después de transcurrido un período de tiempo determinado razonablemente, el curso que haya pedido dar a las Recomendaciones formuladas (párrafo 25). Si bien se dice que en el caso de Convenios ratificados el examen del curso dado a las recomendaciones incumbe normalmente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, también se añade que ello no impedirá que el Comité examine por su cuenta el curso dado a las mismas (párrafo 27). Esto, sin lugar a dudas, lleva al establecimiento de una duplicidad en los procedimientos de control y limita considerablemente el valor de la Comisión de Expertos en beneficio del procedimiento un tanto informal del Comité de Libertad Sindical. En este, como en otros casos, habría que preguntarse sobre la constitucionalidad del sistema procesal instaurado por dicho Comité.

Respecto a aquellos países que no tengan ratificado el Convenio sobre Libertad Sindical y el de Derecho de Negociación Colectiva, se establece, que de no contarse con una respuesta, o si la misma no es satisfactoria en parte o en su conjunto, debería seguirse tratando el asunto sobre una base periódica, por parte del Director General y del Comité de Libertad Sindical (párrafo 28). Es claro que esto conduce a una eternización del procedimiento tan curioso, En otras palabras, que un Gobierno puede permanecer indefinidamente encausado sin que exista procedimiento alguno de concluirlo o de recurrir una decisión.

En conclusión, puede afirmarse, que la adopción de estas normas pseudoprocerales tienen el objetivo de convertir al Comité de Libertad Sindical en un órgano cuasi-jurisdiccional, sin que por otra parte el procedimiento previsto se acomode a la actuación de un órgano de tal naturaleza. Ni está regulado explícitamente el carácter jurisdiccional del Comité de Libertad Sindical, ni se contempla los principios de preclusión de los plazos, ni los de admisibilidad de las pruebas, ni un sistema de recursos, y más bien parece que en vez de consolidarse la actuación de un tribunal, lo que se está haciendo es establecer un sistema de coacción para aplicar unos principios que son entendidos de manera absolutamente discrecional. Pese a ello no cabe ignorar que tales normas han sido adoptadas y que en consecuencia deberán tenerse muy en cuenta a la hora de discernir la actitud del Gobierno respecto a un órgano y un procedimiento de la índole ya indicada.

4.- Los Convenios núms. 87 y 98. Posibilidades de ratificación por España.-

En el Informe general que la Comisión de Expertes en Aplicación de Convenios y Recomendaciones presentó al Consejo de Administración de la O.I.T., fechado el 29 de marzo de 1972, se prevé que aquélla "deberá realizar en 1973 un estudio general del efecto dado por todos los Estados Miembros de la O.I.T. al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); se basará en el examen de las memorias relativas a estos convenios que el Consejo de Administración ha solicitado en virtud del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. La Comisión confía en que la información que se obtenga permita una apreciación exacta de las medidas tomadas en los diversos países, hayan o no ratificado tales convenios, para dar efecto a los mismos." (54)

Dada la importancia que la cuestión ofrece para nuestro estudio y en consecuencia con los planteamientos que hemos realizado más arriba trataremos ahora sobre el tema de una posible ratificación, por parte de España, de los Convenios núms. 87 y 98, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

a). Sentido del término "libertad sindical" en los Convenios núms. 87 y 98.

De los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98 se infiere que la acepción del término "libertad sindical", con relación a los objetivos que persigue, ha de entenderse referida al ejercicio de esa libertad, puesto que tiende a garantizar ésta contra los actos de la otra parte del contrato de trabajo; es decir del empleador o de la organización de empleadores.

(54) Informe III (Parte 4 A), 57ª Conferencia Internacional del Trabajo, pág. 9

El derecho de sindicación se configura aquí bajo un sentido de "adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical" en relación con el empleo de los trabajadores. El Convenio núm. 87, de manera distinta, le hace en relación con la asociación sindical de los trabajadores y de los empleadores.

Que esto es así, se desprende del art. 3 del Convenio núm. 98, cuando se refiere "al derecho de sindicación definido en los artículos anteriores"; es decir, en los artículos 2 y 3 de dicho Convenio.

- b) La ratificación del Convenio núm. 98 no presupone "necesariamente" la del Convenio núm. 87.

El concepto de libertad sindical, como hemos visto, no es el mismo en el Convenio núm. 98 que en el Convenio núm. 87.

El Convenio núm. 98 protege el derecho derivado de la afiliación sindical, máxime cuando la O.I.T. no ha elaborado ni aprobado hasta la fecha convenio alguno que tenga por objeto garantizar o tutelar el derecho de los trabajadores a no afiliarse a ningún sindicato. Tal protección se contrae, pues, estrictamente, a la defensa de los trabajadores contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, de un lado, y contra todo acto de injerencia por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, unas respecto de las otras en segundo lugar.

El Convenio núm. 87, por su parte, establece el derecho de los trabajadores o empleadores a "constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones". En otro orden distinto, el Convenio núm. 98 protege a los trabajadores afiliados a un sindicato o que se afilien a él contra toda discriminación que pueda perjudicarles por el hecho de tal afiliación, (54 bis)

(54 bis) Véase en Anexo texto de Memorias presentadas por el Gobierno español, en 1971, de conformidad con el Art. 19 de la Constitución de la O.I.T., sobre el estado de la legislación y práctica nacionales respecto de los Convenios núms. 87 y 98, no ratificados.

Aunque desde ciertas esferas políticas y doctrinales (55) se afirme que ambos convenios se complementan mutuamente, son en realidad, de acuerdo con su texto, dos instrumentos jurídicamente distintos, independientes, con contenido propio y bien definido en cuanto a las materias que regulan.

e) El Convenio núm. 98 y la legislación sindical y laboral española.

En cuanto a la libertad sindical, entendida dentro del marco normativo del Convenio núm. 98, la adecuación de la Ley Sindical española a éste no parece ofrecer dificultades, porque:

1. Los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical (Artículo 1º de la Ley);
2. No existe discriminación alguna por razones de sexo, raza, religión, ideología o de cualquier otra clase poseyendo los sindicatos plenitud de derechos y deberes inherentes a su condición de sindicatos (Artículo 4º de la Ley);
3. Entre los derechos de los sindicatos se comprenden los enumerados en el artículo 8º de la Ley, en consonancia con el artículo 12, en cuanto hace referencia a la acción sindical en la Empresa, con el artículo 51, relativo al régimen jurídico de garantías para el cumplimiento de las funciones de todos los dirigentes y representantes sindicales que comporta el ejercicio de su actividad representativa, "con plena libertad, independencia, responsabilidad, disposición del tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones y posibilidad de comunicación con sus representados y desarrollo de los derechos reconocidos en la Ley".

Respecto a los actos de injerencia que contempla el Artículo 2 del Convenio núm. 98, el artículo 44.1. de la Ley Sindical reputa como "ilícite y

(55) Véase, por ej., la tesis mantenida por Francis Wolff, Asesor Jurídico de la Oficina I. del T., en "L'interdependance des conventions internationales du travail", Recueil des Cours 1967, II, Tome 121, págs. 127-149, de la Académie de Droit International.

será sancionado con arreglo a las leyes todo acto de injerencia en el funcionamiento de los Sindicatos y demás Entidades Sindicales, por parte de personas o entidades ajenas a los mismos".

Con relación al Artículo 4 del Convenio, (cuyo texto hemos transcrito más arriba), el régimen jurídico de negociación colectiva tiene como base en España, además de otras disposiciones de distinto rango legal que la desarrollan, la Ley de 24 de abril de 1958, en virtud de la cual "los convenios colectivos sindicales tienen á fomentar el espíritu de justicia social y el sentido de unidad de producción y comunidad de trabajo, así como la mejora del nivel de vida de los trabajadores y la elevación de la productividad".

En cuanto a la iniciativa en la negociación colectiva, ésta es voluntaria, como sabemos. Estimamos por ello que el régimen legal español vigente en esta materia se adecua plenamente a los supuestos que contempla el Convenio n.º 98.

d) Condiciones para una posible ratificación del Convenio n.º 98,

Tratándose de un convenio fundamental, que encierra cuestiones denominadas de principio, es recomendable la introducción de una cláusula de reserva, por darse en el presente caso, a nuestro modo de ver, dos supuestos principales en orden a la ratificación por España, al objeto de precisar:

1º. Alcance de la libertad sindical, entendiéndola como garantía del ejercicio de los derechos sindicales fundamentales contenidos en el artículo 8º de la Ley Sindical, en estrecha relación con los artículos 12, 19 y 51 de dicha Ley ; todo ello dentro del marco del Artículo 3 del Convenio en cuanto "al derecho de sindicación definido" en los Artículos 1 y 2 del mismo, como ya hemos visto.

2º. Alcance de las garantías previstas en el Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las Fuerzas Armadas y la policía, a determinar por la legislación nacional (Artículo 5 del Convenio), con excepción, naturalmente, de los funcionarios públicos al servicio del Estado, en consonancia con el Artículo 6 del Convenio.

En cuanto a la aplicación del Convenio a territorios no metropolitanos, cabría hacer la declaración adecuada en uno cualquier de los supuestos que contempla el artículo 35 de la Constitución de la O.I.T., con relación al Artículo 9 y siguientes del Convenio.

e) Sumisión del Convenio núm. 98 a las Cortes.

El Gobierno, al someter al convenio a las Cortes, puede formular reparos en el sentido de que se dé a su texto, por vía de cláusula facultativa, la interpretación señalada en cuanto al alcance del término "libertad sindical. No sería, a nuestro juicio, una reserva de fondo. (55 bis).

f) Viabilidad de ratificación del Convenio núm. 98.

Con las salvedades expuestas, creemos factible la ratificación del Convenio núm. 98, atendidas las razones en que se apoya nuestra tesis, en base al estudio comparado que hemos realizado de los dos convenios.

g) Inviabilidad de ratificación del Convenio núm. 87.

Fundándonos en el precedente estudio, consideramos inviable la ratificación del Convenio núm. 87. Y ello, pese a la institución legal de las Asociaciones sindicales, cuya voluntariedad de creación y afiliación queda seriamente limitada por el principio de unidad, tanto profesional como territorial, y por la sujeción de la especialidad profesional o actividad económica que puedan abarcar, al esquema orgánico de cada Sindicato, de acuerdo con el artículo 14 de la vigente Ley Sindical.

(55 bis) Sobre reservas a los Convenios, véase Memorandum de la O.I.T. a la Corte Internacional de Justicia, B.O., Vol. XXXIV, nº 3, dic. 1951, págs. 280 a 295.

En este sentido es evidente que no se harían esperar demasiado las objeciones inevitables, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T.. Y nada digamos de las del Comité de Libertad Sindical ante las posibles quejas formuladas contra España, con base en el artículo 2 del Convenio n.º. 87. Constituiría, en suma, un supuesto semejante al de Honduras, últimamente tratado por la citada Comisión y que viene a reflejar su clásica postura al respecto (56).

Los criterios que aquí mantenemos se ajustan a una hermenéutica estrictamente adecuada al alcance jurídico del texto de ambos Convenios, quedando a salvo, por tanto, aquellos otros de índole más o menos política que hicieran aconsejable la ratificación del Convenio n.º. 87. A la postre, la Unión Soviética tiene ratificado dicho Convenio y de sobra es conocido el hecho de que no pueda cumplirlo por imperativos propios de su sistema político. Y otro tanto cabe decir de otros Estados Miembros de la O.I.T., como es de ver en los dos párrafos que invariablemente, desde el año 1962, aparecen en el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones presentado a la Conferencia Anual, en el sentido de que debe examinar "desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin tener que apreciar el régimen de los distintos países, la medida en que los países que han ratificado Convenios dan efecto en su legislación y en su práctica nacionales a las obligaciones de los mismos". (57).

(56) Informe III (Parte 4 A), a la 57ª Conferencia, pág. 173.

(57) Ibid. págs. 163-64.

Cometido Político.

Como dice Nollau, "el movimiento socialista de trabajadores ha tenido desde sus comienzos rasgos internacionalistas. El contenido de este internacionalismo, a su vez, se ha visto sometido a los mismos cambios que la colaboración entre los partidos de trabajadores". (1) El concepto del internacionalismo proletario fué definido por Lenin en los siguientes términos: "El internacionalismo proletario postula, en primer lugar, que los intereses de la lucha del proletariado de un país estén subordinados a los intereses de la lucha del proletariado internacional; en segundo lugar, a que la nación, que prevalece por encima de la burguesía, esté capacitada y dispuesta al máximo sacrificio nacional en pro de la caída del capitalismo internacional". (2)

Desde entonces, el papel eminentemente político de las Internacionales Sindicales ha venido ofreciendo un juego de equilibrio más o menos oportunista entre sus propios designios, obedientes a veces a determinadas influencias políticas de "bloque" por parte de las grandes potencias, y otras a las aspiraciones de las Centrales sindicales nacionales.

Influencia de las Internacionales en la O.I.T.

Ya dijimos, al tratar de la estructura y caracteres de las Organizaciones Internacionales, que en determinados casos se dá el fenómeno de la coexistencia de Organizaciones no gubernamentales, tales como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Federación Sindical Mundial (FSM), Confederación Mun-

(1) Nollau, Günther: "Las Internacionales", pág. 11, Ed. Caralt, Barcelona 1964; Meynaud, Jean: "Les groupes de pression internationaux", pags. 33 a 46, Ed. Etudes de Science Politique, Laus 1961.

(2) Lenin: "Obras Completas", Berlin 1952, Tomo II, pág. 774.

dial del Trabajo (CMT) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), que representan intereses de Trabajadores o Empleadores, que gozan de "iure" solo del estatuto consultivo, actúan sin embargo de forma mucho más directa a través de los Delegados Empleadores o Trabajadores que componen cada uno de los respectivos grupos (Empleador o Trabajador), y que por este procedimiento influyen más activamente en la toma de decisiones tanto por la Conferencia Internacional del Trabajo como por otros órganos específicos de la O.I.T.: Consejo de Administración, Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Comité de Libertad Sindical, etc..

En materia de Libertad Sindical, existen hoy tres organismos llamados a conocer las quejas por violación de la misma presentadas en la O.I.T.: El Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración en el año 1952; el propio Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y Conciliación en materia de Libertad Sindical.

En el procedimiento, son también partes, como querellantes, las Organizaciones Internacionales de Empleadores o de Trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la O.I.T., u otras Organizaciones Internacionales profesionales, cuando se refieren a cuestiones que afecten directamente a Organizaciones a su vez afiliadas a aquéllas. Como querellados, exclusivamente los Gobiernos contra los que se presente la queja, siempre que sea admisible conforme al procedimiento.

Con relación a España, cabe distinguir los siguientes supuestos en que las quejas se basan: a) Actos realizados por el Gobierno o sus autoridades frente a determinadas conductas de los sindicalistas; b) Cuestiones relativas al contenido de los Convenios 87 y 98, que España no ha ratificado; y c) Sistema sindical español.

La vaguedad declarativa de los principios constitucionales de la OIT y, sobre todo, su carencia de validez universal respecto de la

filosofía política de sus Estados Miembros, que se refleja profundamente en la práctica de la vida sindical de los distintos países, ha favorecido hasta hoy la existencia de fuertes tensiones políticas que se manifiestan con acritud, más o menos regular, particularmente durante las sesiones anuales de la Conferencia.

En este sentido, tanto la Federación Sindical Mundial (comunista), como la Conferencia Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (de tendencia socialdemócrata) vienen manteniendo, como ya es sabido, una postura contraria al sistema político español, y, en consecuencia, opuesta también a su Organización Sindical; todo ello con claros acentos de un radicalismo a ultranza y en muchos aspectos ignorante, en realidad, de todo el proceso histórico del Sindicalismo español, desde su nacimiento hasta nuestros días.

Y, así, cuando en Noviembre de 1969 el Consejo de Administración de la O.I.T., de acuerdo con la práctica normalmente mantenida en tales casos, se limitó a "tomar nota" del informe sobre la situación laboral y Sindical en España, que le presentó el Grupo de Estudio, ya estaba en marcha la ofensiva política, a raíz de la celebración de Budapest, entre los días 17 y 26 de octubre de 1969, del VII Congreso de la Federación Sindical Mundial. Allí fué examinado por una de sus Comisiones de trabajo el informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. que visitó España, redactándose por el Secretario de la F.S.M. el siguiente comunicado:

"La Federación Sindical Mundial (FSM) toma en consideración los aspectos positivos (3) del informe del Grupo de Estudio, y piensa que el Consejo de Administración de la O.I.T. deberá ocuparse de estas cuestiones cuando tenga su próxima sesión en Ginebra, en los días comprendidos entre el 18 y el 21 de noviembre de 1969.

Con ocasión de esta sesión, la FSM tiene la intención de someter al Consejo de Administración las propuestas siguientes:

(3) Como puede verse, ese "toma en consideración los aspectos positivos del informe" entraña un inequívoco juicio de valor desde un plano netamente político y de acuerdo con la ideología que informa la línea de acción de la Federación Sindical Mundial.

- Hacer que se distribuya y se examine este informe del Grupo de Estudio en la próxima Conferencia Internacional del Trabajo, a celebrarse en junio de 1970.

- Pedir al Gobierno español que permita el debate público de este informe en España, con la participación de los sindicalistas y trabajadores a todos los niveles, comprendidos los militantes sindicales actualmente en prisión.

- Recomendar al Gobierno español el cumplimiento de las proposiciones que hace el Grupo de Estudio de la O.I.T. relativas a la liberación de las personas que han sido encarceladas por actividades sindicales que en otros países están consideradas como legítimas.

Recomendar al Gobierno español el sustraer de la competencia del Tribunal de Orden Público toda actividad sindical que esté conforme con los principios de la O.I.T., así como los conflictos de trabajo; y que con ello demuestre su buena voluntad hacia una evolución pacífica de la situación".

Consecuentes con esta línea de actuación, sobradamente conocida, fueron las protestas relativas a la designación de la delegación de trabajadores de España asistente a la LIV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, desarrollada en Ginebra, en junio de 1970. El informe V de la Comisión de Verificación de Poderes dice al respecto:

"La Comisión de Verificación de Poderes examinó una protesta relativa a la designación de la delegación de los trabajadores de España, formulada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, y una comunicación de la Confederación Mundial del Trabajo con la que se transmitían y apoyaban las protestas de tres organizaciones denominadas "Solidaritat d'Obrers de Catalunya", en Barcelona; Solidaridad de Trabajadores Vascos, en Biarritz y Federación Solidaria de Trabajadores, en Madrid.

2. Los impugnantes se basan, esencialmente, en el informe del Grupo de Estudio constituido por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, a invitación del Gobierno español, a fin de que examinara la situación laboral y sindical en España, y presentan, en particular, los argumentos siguientes:

- a) los trabajadores españoles continúan privados de sus derechos fundamentales de asociación en organizaciones sindicales de su elección;
- b) los principios básicos de la legislación sindical son fundamentalmente incompatibles con los principios de la O.I.T.;
- c) los trabajadores españoles han creado organizaciones sindicales libres y representativas;
- d) estas organizaciones sindicales, como consecuencia de su prohibición legal, han de funcionar en la clandestinidad, y sus miembros son pasibles de penas de cárcel y otras sanciones accesorias;
- e) la legislación penal española sanciona actividades que se consideran como actividades sindicales legítimas en otros países.

3. La Comisión observa que ha examinado desde 1956 protestas relativas a la designación de la delegación de los trabajadores de España.

4. Cuando examinó, en 1956, la validez de la protesta contra la delegación de los trabajadores de España sometida a su consideración, el miembro trabajador de la Comisión propuso a la Conferencia la invalidación de los poderes de la delegación de los trabajadores de España, pero la Conferencia rechazó la protesta por 48 votos a favor, 124 en contra y 59 abstenciones. En aquella ocasión la protesta se basaba en las alegaciones siguientes:

- a) que la delegación de los trabajadores de España no fué designada de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas;
- b) que en España no existían organizaciones sindicales libres, ya que la única organización sindical estaba controlada por el Estado, y, por consiguiente, no podía haber acuerdo con una organización sindical;
- c) que en España no había libertad sindical;

d) que el Gobierno había detenido a muchos militantes, acusados del delito de organización ilícita después de movimientos de huelga.

5. Desde entonces, año tras año, se formularon protestas análogas contra la designación de la delegación de los trabajadores de España, y la Conferencia comprobó cada vez que estas protestas se basaban en hechos o alegaciones que la Conferencia ya había discutido y declarado impertinentes o infundados en un debate y en una decisión relativos a hechos o alegaciones idénticos (apartado d) del párrafo 4 del artículo 26 del Reglamento de la Conferencia).

6. Además conviene observar que en 1965 la Comisión no había considerado como hecho sustancial nuevo el argumento formulado por los impugnantes relativo a los casos de "represión de actividades sindicales legítimas y de jefes sindicales procesados penalmente". Por otra parte, ya en 1966 la Comisión examinó una protesta formulada por "Solidaritat d'Obrers de Catalunya", sin considerar que este hecho constituía un elemento sustancial nuevo.

7. Dados estos antecedentes, la cuestión que ha de examinar en derecho la Comisión es determinar si el informe final del Grupo de Estudio constituye un elemento nuevo a los fines de aplicación del apartado d) del párrafo 4 del artículo 26 del Reglamento de la Conferencia. (4)

8. En consecuencia, la Comisión de Verificación de Poderes ha examinado el informe del Grupo de Estudio, y pone de relieve que "las conclusiones del Grupo de Estudio se complementan recíprocamente; por ello no debe considerarse aisladamente cada una de ellas, debiendo, por el contrario, ser consideradas conjuntamente como un todo". Se

(4) El artículo 26, 4., establece: "No se admitirán las protestas en los siguientes casos: ... d) si la protesta se refiere a hechos o alegaciones que la Conferencia ya hubiere discutido y declarado impertinentes o infundados en un debate y en una decisión relativos a hechos o alegaciones idénticos".

indica en el informe que, a pesar de ciertos progresos logrados en España, el carácter plenamente representativo no se ha alcanzado, quedando todavía varias etapas por franquear. A este respecto se han formulado graves dudas en el seno de la Comisión sobre si la designación de la delegación de los trabajadores se había efectuado en las condiciones de libertad que implica la Constitución de la O.I.T.

9. Después de haber tomado nota de las decisiones del Consejo de Administración, en su CLXXIX reunión (noviembre de 1969), relativas al informe, la Comisión formula votos porque dicho informe ayude a todos los interesados en España a lograr nuevos progresos en cuanto a la situación sindical. A este respecto podría tomarse en consideración el consenso de opinión mencionado en el párrafo 1.256 del informe que se manifestó en el curso de las consultas realizadas por el Grupo de Estudio, tanto en reuniones oficiales como en entrevistas privadas sobre la revisión de la legislación sindical. Por una acción de esta naturaleza, el Gobierno eliminaría las dudas formuladas en el párrafo 8, que se suscitaron en la Comisión de Verificación de Poderes.

10. Habida cuenta de lo dicho, la Comisión no ha encontrado ni en el Informe ni en las protestas un hecho sustancial nuevo que no hubiese examinado anteriormente.

11. En consecuencia, la Comisión no puede sino decidir que las protestas son inadmisibles con arreglo al apartado d) del párrafo 4 del artículo 26 del Reglamento de la Conferencia.

Imperialismo sindical de las Internacionales.

La forma que revisten los argumentos expuestos por los impugnantes resulta curiosa, particularmente los a) y b), ya que es difícil admitir el pluralismo sindical que se afirma en el primero de ellos -"asociación de organizaciones sindicales de su elección"-, y que, desde luego, es totalmente opuesto a la línea de unidad asociativa

sindical manifestada en distintas ocasiones per los tres grupos clandestinos que se citan. Como ejemplo, hemos leído en alguna parte: "Uno de los mayores peligros del mañana es la división sindical: que se eres un sindicato socialista, otro anarquista, otro católico, otro republicano e neofalangista ..." (Propaganda clandestina de las Comisiones Obreras", Madrid 1968).

Existen, pues, serias razones, y muy poderosas, para pensar que tales argumentos no proceden directamente de esos grupos, sino de la propia Confederación Mundial del Trabajo. Sirviéndose de éstos como pantalla estratégica, se invoca asimismo en el argumento b) "los principios de la O.I.T." -cuyo alcance práctico, en este sentido, ya conocemos-, con lo cual tenemos un claro caso de imperialismo sindical, al sustituir unos criterios indígenas, por otros, acordes con la filosofía sindical social demócrata, o más exactamente, liberal-burguesa, de un lado, y comunista, por otro, de las dos Confederaciones internacionales formuladoras de la protesta, como ya hemos visto (5).

En el transcurso de las sesiones de LIV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, fueron presentadas varios textos de Resolución sobre el examen por la O.I.T. de la situación laboral y sindical en España por los delegados de los trabajadores de Austria, Francia, Suecia, Bélgica, República Federal de Alemania, Reino Unido y la U.R.S.S., con la intención, clarísima, de arrancar de la Conferencia una Resolución para entre otras cosas, invitar al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo "a que solicite del Director General que mantenga la situación laboral y sindical en España bajo revisión constante, que informe periódicamente al Consejo de Administración y a la Conferencia Internacional del Trabajo sobre los acontecimientos relacionados con los derechos y libertades sindicales en España y que someta a la LVI

(5) Nellans Ob. cit. págs. 11 a 16.

Reunión de la O.I.T. un informe sobre los resultados obtenidos por la Organización Internacional del Trabajo en pro de la restauración de la libertad sindical en España". (6)

El texto de la Resolución sobre el examen de la situación laboral y sindical en España, tal como quedó redactada después de la adopción por la Comisión de las enmiendas a diversos párrafos, figura en el Anexo

Las quejas formuladas por las Internacionales Sindicales ante el Comité de Libertad Sindical, aunque resaltan hechos acaecidos en determinados Estados, van dirigidas en el fondo a condenar sus sistemas políticos. En una palabra: que tales hechos no se producirían si esos estados estuvieran organizados bajo otro régimen político, distinto del actual. A este respecto, no son raras las ocasiones en que por la C.M.T., la C.I.O.S.L. o la F.S.M., por no citar otras de carácter sectorial, como la F.I.T.I.M., se denuncian casos con relación a movimientos huelguísticos tumultuarios, en que han resultado muertes y heridos, tanto entre los trabajadores como entre la fuerza pública.

Sin embargo, y por no remontarnos a fechas más remotas, valga, como ejemplo, el caso ocurrido en la "Renault" de Boulogne-Billancourt el 26 de febrero de 1972, del que resultó un manifestante obrero muerto y varios policías heridos. Aunque la Unión local de la C.G.T. hizo una enérgica protesta, que recogieron los principales medios informativos del país, ninguna de las citadas Internacionales, que sepamos, planteó contra el Gobierno francés queja alguna ante el Comité de Libertad Sindical, dirigiéndose las acusaciones al Obispo de Nanterre, por el comportamiento del párroco de la Inmaculada Concepción, que autorizó en su Iglesia la reunión de un "comité de lucha Renault". (7)

(6) C. I. del T., LIV reunión, Ginebra, junio 1970. Actas Provisionales, núm. 27. Véase Anexo

(7) Ver Anexo núm. , "Vie et travail", núm. 232, 9-3-72, Paris.

Ante este hecho, numerosas son las ocasiones en que las Internacionales sindicales exaltan las reuniones de trabajadores habidas en algunas Iglesias españolas por parte de ciertos grupos, cuando, por ejemplo, sobre los citados acontecimientos en la Renault, de Boulogne-Billancourt, es la propia Confederación General del Trabajo (C.G.T.) francesa, en el Congreso celebrado en Nimes, el 19 de abril de 1972, juzgó de irresponsable a la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (C.F.D.T.) por la participación de algunos de sus componentes en los sucesos de referencia. (8)

La C.I.O.S.L. y el pluralismo sindical.

En general, muchas de las quejas presentadas por las Internacionales ante el Comité de Libertad Sindical se basan en el hecho de que en España no existe pluralismo sindical, invocando para ello el Convenio núm. 87 de la O.I.T. y su no ratificación por España.

Por parte de la C.I.O.S.L., por ejemplo, contrasta sobremanera esa "postura" acerca del pluralismo asociativo sindical que exige para nuestro país, con el artículo que Enzo Friso, sindicalista italiano adscrito al Secretariado de dicha Internacional en Bruselas, publicó en la revista "Monde du travail libre", órgano informativo de la C.I.O.S.L., núm. 249, marzo de 1971, con el título "La représentation des travailleurs dans l'entreprise", al que pertenecen los siguientes párrafos:

"El problema de la representación de los trabajadores en la empresa ha tenido soluciones diferentes en los diversos países según que el movimiento sindical se exprese de una forma monolítica o pluralista.

(8) "Le Figaro", 20-4-72, Paris, crónica de su enviado especial, André Gillet, al Congreso de la C.G.T. de Nimes.

Esto ocurre en numerosos países donde existe una sola organización sindical; el sindicato es el único que ha resuelto el problema. Este es el caso de América del Norte, del Reino Unido, así como en la mayor parte de los países anglófonos de África y de Asia que han sufrido la influencia del sistema británico.

Por el contrario, cuando varias organizaciones sindicales representan a los trabajadores, el movimiento sindical ha sufrido siempre dificultades para darse a conocer en el seno de la empresa, y se ha terminado por crear por medio de disposiciones legales o convencionales, organismos que se distinguen de los sindicatos y que van en sus atribuciones más allá de la simple consulta o colaboración". ... "La presencia de diversas organizaciones sindicales y el hecho de que se entreguen entre sí a una polémica encarnizada, han favorecido el juego patronal que tiende a impedir que el movimiento sindical entre en la empresa, bajo el pretexto de evitar que se transfiera a ésta la querrela sindical, creándose entonces instituciones independientes del movimiento sindical a fin de defender los pretendidos intereses de los trabajadores no sindicados". (9)

Existe aquí, como vemos, una ausencia absoluta de rigor, de actitud consecuente hacia el sistema sindical español. En realidad, lo que no cabe admitir es cualquier acusación contra la unidad sindical de los trabajadores y contra el hecho de que el Gobierno español no haya ratificado los Convenios 87 y 98 de la O.I.T., sobre todo el primero de ellos. En un caso, porque esa unidad está en la entraña misma del Sindicalismo español de todos los tiempos, como expresión de su vocación institucional, como luego veremos al estudiar el Informe sobre la situación Laboral y Sindical en España de 1969; y en el otro caso, porque, constitucionalmente, todo Gobierno es soberano para ratificar o no un Convenio de la O.I.T.

(9) Ver Anexo

Cuestión distinta, naturalmente, sería el que el Gobierno "interfiera" la actividad sindical de las Organizaciones profesionales de los trabajadores y de los Sindicatos, sobre todo si tenemos en cuenta que el art. 4º de la nueva Ley Sindical española consagra el principio de autonomía institucional, con facultad normativa, para las entidades sindicales.

La postura de las Internacionales sindicales obedece frecuentemente a una serie de presiones de orden político de distinto origen, más que de tipo netamente jurídico, aunque en ocasiones quieran disimularse aquéllas con argumentos de índole legal. Le cierto es que, en relación con el Sindicalismo español, como ocurre en otros casos, las Internacionales pretenden imponer, con su actitud ante la O.I.T., sobre todo a través de las quejas periódicamente presentadas al Comité de Libertad Sindical, criterios y sistemas distintos a los que rigen la base popular de los sindicalismos nacionales.

Con evidente falta de rigor, atacan a ciertos Gobiernos poniendo en entredicho al propio tiempo la base misma de las Organizaciones profesionales de los trabajadores, cuando obvio es advertir que la conducta de los Gobiernos en relación con éstas no supone necesariamente también la condena de tales Organizaciones profesionales. En esto, y el caso vale singularmente para el Gobierno español, se da la circunstancia de que existe un desconocimiento apreciable de las actividades de las Internacionales sindicales; lo que no es difícil dejar de advertir, frecuentemente, en las respuestas gubernamentales al Comité de Libertad Sindical y en las réplicas de algunos delegados trabajadores a la Conferencia de la O.I.T..

Fruto de esa ignorancia que señalamos es el que se hable con lenguajes distintos, sin acertar a ver que toda dialéctica requiere responder al interlocutor desde la propia postura y situación en que basa su ataque. Un ejemplo reciente de ello lo tenemos -como ya vimos- en la 56ª Reunión de la Conferencia. Se atacó, particularmente por parte

de la C.I.O.S.L., el sistema unitario español; pero lo que no hubo en las respuestas, tanto sindical como gubernamental españolas, es referencia alguna a ese significativo artículo de Enzo Friso, en "Monde du Travail Libre", de marzo de 1971. Los casos pedrían multiplicarse. Hace falta, por tanto, una información más a fondo sobre las actividades de las Internacionales sindicales, en todos los órdenes, porque contrariamente a las opiniones de algunos cerebros "ejecutivos", la política sindical requiere, por necesidad, de un conocimiento y reflexión de las opiniones y conductas ajenas.

La reunión internacional de Dubrovnik (Yugoslavia) de febrero de 1972.

En otro orden de cosas, es ilustrativa la actividad de los Internacionales sindicales y otras Organizaciones regionales y nacionales, como nos lo muestra la reunión sindical internacional de Dubrovnik (Yugoslavia), durante los días 2 y 3 de febrero de 1972, y que refleja la actual situación. A dicha reunión asistieron delegaciones de la Federación Sindical Mundial (FSM); la Unión Sindical Panafricana (USPA, aliada a FSM); el Comité Permanente para la Unidad Sindical de Trabajadores de América Latina (CPUSTAL, emanación oficiosa de la FSM); la Confederación Internacional de los Sindicatos Arabes (CISA, ligada a la FSM por un comité permanente pero también en relación con la CMT); la Confederación Mundial del Trabajo (CMT, ex-internacional Cristiana) y sus organizaciones regionales europeas (OE/CMT) y africana (UPTC, Unión Panafricana de Trabajadores Creyentes); el Congreso de los Sindicatos Irlandeses (ICTU o CSI); y el SOHYO (Confederación de los Sindicatos Yugoslavos, autónomos.

El objetivo inicial de esta reunión debía consistir en un cambio de opiniones destinado a facilitar la cooperación e implicación colectiva de todos los sindicatos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (10).

(10) Este frente común concernía de hecho a las organizaciones sindicales comunistas o pro-comunistas del Tercer Mundo y las de obediencia ex-cristiana; la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (CISL) rehusó participar en ella.

En realidad, su finalidad parece haber sido la puesta a punto de una estrategia común entre los participantes para la Conferencia Internacional del Trabajo (57ª sesión, prevista en Ginebra en junio 1972) para:

- A) volver a estudiar la representación de las organizaciones sindicales en la OIT, considerada como mucho más ventajosa para la CISL (11).
- B) proponer reformas de estructuras de la OIT aumentando la audacia de los sindicatos (candidaturas sindicales en el Consejo de Administración) (12).
- C) representar la candidatura de Mahjoub ben Seddik (presidente de la USPA y secretario general de la Unión Marroquí del Trabajo) a la presidencia del Grupo Obrero de la Conferencia.

Los participantes manifestaron su satisfacción por los resultados obtenidos por los sindicatos en la OIT, "única organización internacional especializada de las Naciones Unidas en cuyos trabajos toman parte representantes de los trabajadores de 121 países".

Resaltando las grandes posibilidades de cooperación y de acción común ofrecidas por la OIT para la defensa de los trabajadores, las delegaciones estimaron que, ante las modificaciones económicas sociales y políticas del mundo contemporáneo, debían ser radicalmente transformadas las estructuras, programas y actividades de la institución especializada. (13)

-
- (11) Este caballo de batalla de la FSM, evocado ya en la 56ª sesión de la OIT ha sido el objeto de la primera reunión oficial FSM/GMT en febrero 1971.
 - (12) Así es como la FSM ha pedido, por otra parte, a sus afiliados y a sus aliados del Tercer Mundo, apoyar la candidatura al Consejo de Administración de la OIT de P.T. Pimenov (del Departamento Internacional de los Sindicatos Soviéticos y miembro del Consejo General de la FSM).
 - (13) Estas preocupaciones reúnen los objetivos definidos por la FSM comunista en las decisiones de sus puntos estatutarios que conciernen a las instituciones especializadas de la ONU.

La FSM y sus aliados han asimilado las tesis comunistas sobre las consecuencias de la revolución científica y técnica y de la actividad de las empresas multinacionales para los trabajadores.

Los participantes se propusieron, en consecuencia:

- 1) transformar la OIT en una organización realmente universal y democrática (los comunistas consideran como tal la que les esté más ampliamente abierta).
- 2) Obtener:
 - a) los mismos derechos y las mismas posibilidades para todas las organizaciones sindicales auténticas (?) sin ninguna discriminación.
 - b) la participación efectiva en la elaboración, en la fijación y en el control de la política y los programas de la OIT.
 - c) una representación equitativa en todas las instituciones, órganos de dirección de la OIT y del Grupo de Trabajadores, en las funciones electivas de la Conferencia y en los diferentes comités técnicos y de expertos (ataque de la posición preponderante de la CISL).
 - d) preparar los mecanismos de verificación de los poderes de los representantes de los trabajadores en la OIT.
 - e) animar la práctica de un acuerdo entre los sindicatos.

La Confederación General del Trabajo francesa (CGT) representada por René Duhamel, miembro suplente del Buró de la FSM, en un comunicado se congratula de los resultados de esta reunión que debería permitir hacer de la OIT "un lugar de acercamiento y comprensión de los sindicatos y un instrumento más eficaz en la lucha por la defensa de los intereses de los trabajadores".

La delegación de la CMT pensaba, a su vuelta a Bruselas, resaltar que ella había insistido en los lazos que la unían a la CISL, pero el comunicado que publicó en su prensa especializada (LABOR) no lo hizo así y tomó textualmente las frases del comunicado de la CGT.

Esta reunión no constituirá más que una toma de contacto, debiendo tener lugar un nuevo encuentro en abril 1972 en Bruselas bajo invitación de la CMT (una propuesta de la USPA y de la CISA para que fuese en Casablanca, se rechazó).

Parece pues que, pese a sus negativas, la CMT se encuentra implicada por sus compañeros comunistas en un proceso tendente a alcanzar los objetivos de los Soviéticos a través de la FSM, en dirección de las instituciones especializadas de la ONU.

La central sindical ex-cristiana (con sus 2,5 millones de miembros en Europa) busca aparentemente, según ella, utilizar el apoyo de la FSM y de las centrales del Tercer Mundo en la OIT para hacer de contrapeso a la potente CESL (Organización regional europea de la CISL) que va a verse aún reforzada próximamente por las centrales de los nuevos países en curso de adhesión a la Comunidad Económica Europea; estas organizaciones representan, en conjunto, alrededor de 24 millones de afiliados europeos.

XV- LA LIBERTAD SINDICAL Y EL DERECHO INTERNACIONAL.-

Examinado con atención el texto del Convenio 87 de este tratado internacional abierto (todos los Estados pueden suscribirlo), resulta curioso observar cómo el derecho de afiliación a un Sindicato queda plenamente reconocido y definido, en tanto que nada se dice sobre el derecho a no hacerlo. Esto, en opinión de Verdier, destacado tratadista de Derecho sindical y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Lille (Francia), puede explicarse atendiendo al hecho de que las organizaciones sindicales de ciertos países (entre las que destacan los Estados Unidos) utilizan las llamadas cláusulas de seguridad sindical, restrictivas de la libertad de no afiliación. Así, de haberse pronunciado la O.I.T. sobre el derecho de no afiliación en sentido afirmativo, ello supondría una condena de tal práctica restrictiva. Tenemos, pues, que una situación de hecho, peculiar de ciertos países, determina una atención concreta por parte de la Conferencia de la O.I.T. a la hora de tratar un tema tan general, como es el Convenio número 87. Es decir, que la realidad presentada por un determinado país merece el respeto de la Organización Internacional, resultando, en consecuencia, que el derecho en abstracto del hombre a no sindicarse tiene aquí no una excepción, sino un total silencio acerca del mismo. Conviene, pues, retener este dato.

Pero la consecuencia quizás más importante de este análisis sobre el texto del referido Convenio radique en que, tal como advierten Spyropoulos (1) y otros autores, y subraya Verdier (2)

(1) "La Liberté Syndicale", págs. 43 y sgtes.

(2) "Traité de Droit du Travail" publicado bajo la dirección de G.H. Camerlynck, tome V, "Syndicats". Dalloz. París, 1966.

aunque su artículo segundo garantiza a los trabajadores y a los patronos el derecho de constituir las organizaciones que prefieran, la O.I.T., en realidad, y por razones de oportunidad, "no toma partido ni en favor del sistema pluralista ni por el de unidad sindical, ya que muchos países miembros (de la O.I.T.), donde el principio de libertad es reconocido por el derecho, el movimiento sindical está de hecho unificado (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal, países escandinavos, etc).

Bastaría, quizá, la mera cita de los juicios precedentes para dejar sentada que los principios e incluso los convenios o tratados de rango internacional, aun los que se refieren a un organismo de la O.N.U. tan importante como es la O.I.T., no pueden tener, respecto a la situación concreta de cada país afectado por sus cláusulas, una aplicación directa y literal. Pero matizando un poco más, conviene afirmar de qué forma tan precisa y clara la doctrina científica -esto es, la que no confunde el Sindicalismo con el "obrerismo"- atiende y distingue esas situaciones en las que "el movimiento sindical está, de hecho unificado", y, por tanto, el alcance del Convenio sobre libertad sindical de la O.I.T. debe necesariamente ser entendido con relación estricta al hecho o realidad existentes en el país de que se trate, y no exclusivamente de acuerdo con el contenido literal y abstracto de su texto.

Así, pues, la pretendida obligatoriedad a reconocer el pluralismo sindical, como consecuencia del derecho a constituir libremente organizaciones de este tipo, no puede sostenerse tampoco seriamente desde el plano, tan invocado hoy, del Derecho Internacional, y, más concretamente, de los instrumentos legales emanados de la O.I.T., sin que a esto pueda oponerse o venga a modificar lo anterior la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, de 26 de junio de 1952, sobre

"Libertad e independencia del movimiento sindical", ajena por su contenido y alcance a la cuestión del pluralismo sindical aquí expuesta.

En cuanto a la hoy tan citada "Declaración Universal de Derechos Humanos", menos positiva todavía, por ser una declaración de principios y no una regla de derecho, no afirma el principio de independencia de los Sindicatos respecto del Estado (lo que dista mucho de llevar a una conclusión cierta sobre la libertad de constituir un Sindicato y de adherirse al mismo), ni el derecho a no afiliarse a un Sindicato (3).

Más realista y consecuente, quizá por su reducido ámbito de influencia, el ^{Convención Europea de Salvaguarda de} "Convenio Europeo sobre los Derechos del Hombre", ^{7 sus} adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, dispone en su texto la garantía de la libertad de constituir un Sindicato y de afiliarse al mismo, no permitiendo restricciones legales en su ejercicio, sino en la medida necesaria, dentro de una sociedad democrática, por razones de seguridad, de prevención de la criminalidad y de protección de la moral y de los derechos y libertades de otros. Su texto es tan amplio, desde el punto de vista declarativo, que tampoco puede derivarse del mismo argumento alguno necesario y suficiente en pro del pluralismo sindical.

Importa señalar, pues, el uso demagógico que hoy se está haciendo de estos textos declarativos, pretendiendo ignorar el carácter que asumen dentro del Derecho Internacional, tanto menos precisos, necesariamente, cuanto más amplio sea el ámbito territorial

(3) Véase también Verdier, Ob. cit. págs. 129 y sigtes.

que comprenden. Precisamente por ello, las llamadas "cláusulas de reserva", utilizadas en la práctica de los tratados o convenios internacionales, de carácter más concreto y vinculatorio que los citados textos, responden, por lo general, a la necesidad de respetar las peculiaridades propias de cada país, dentro del espíritu y alcance de los tratados.

La conclusión por tanto, es que no existe hoy en el campo internacional ningún texto legal que establezca plenamente y de manera absoluta ni específica el derecho concreto en favor del pluralismo sindical. Tanto la doctrina científica como la comprensible imprecisión de los textos de la O.I.T., y otros de naturaleza análoga en este aspecto, permiten afirmar sin hipérbole que allí donde la unidad sindical es ya un hecho, producto del proceso histórico del Sindicalismo en un país determinado, no es admisible ni conveniente destruirla por imperativos abstractos de libertad, en buena política interpretativa de los textos del Convenio número 87 de la O.I.T., de la "Declaración Universal del Derechos Humanos" de 1948, y del "Convenio Europeo de los Derechos del Hombre", de 1950. Y todo ello por razones idénticas al silencio que se observa en el repetidamente mencionado Convenio número 87, acerca del derecho de no sindicación, y que sigue manteniéndose también en el Convenio número 98, sobre el "Derecho de sindicación y de negociación colectiva", de 1949.

Pero abundando todavía más en el análisis del proceso legislativo internacional y de sus causas determinantes y profundas, en orden a la aparición de esos textos declarativos de principios acerca de los derechos fundamentales de la persona humana, puede observarse que todos ellos, aunque en su contenido cuentan con una tradición histórica anterior, surgen al plano internacional bajo el clima psicológico y político de la segunda guerra mundial, tipificado, como se sabe, por una amenaza contra las libertades humanas, según es de ver por el siguiente orden de

fechas:

- 1944: "Declaración de Filadelfia", relativa a los fines y objetivos de la O.I.T.
- 1947: Convenio de la O.I.T., número 84, sobre el "Derecho de asociación" (territorios no metropolitanos).
- 1948: Resolución 217 de la Asamblea general de la O.N.U. proclamando la "Declaración Universal de Derechos Humanos".
- "
- Convenio de la O.I.T., número 87, sobre la "Libertad de sindicación y la protección del derecho de sindicación".
- 1949: Convenio de la O.I.T., número 98, sobre el "Derecho de sindicación y de negociación colectiva".

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, lleva, como hemos visto, fecha de 1948, año en que se produce, precisamente, la escisión en el seno de la C.G.T. francesa por León Jouhaux, dando así paso al nacimiento de una nueva central: la C.G.T. Fuerza Obrera. Del mismo modo, en diciembre de 1949 aparece a la vida internacional la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (C.I.O.S.L.), como consecuencia de la escisión que se produjo en la Federación Sindical Mundial (F.S.M.) en 1948, por parte de un sector importante de sus miembros, tales como las Trade Unions británicas, la Central Sindical Holandesa (N.V.V.) y el Congreso de Organizaciones Industriales (C.I.O.), de los Estados Unidos, motivada por la oposición comunista surgida en el seno de la F.S.M. hacia la aceptación del "Plan Marshall" para Europa.

Durante el período comprendido entre 1945 y 1949 son creadas, también, entre otras, las siguientes centrales sindicales de ámbito nacional: en Italia, la Confederación Italiana de Sindicatos Nacionales de Trabajadores, o C.I.S.N.A.L., en 1946; Confederación General Italiana del Trabajo, o C.G.I.L., en 1947;

Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores, o C.I.S.L., en 1947. En Francia, la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos, o C.F.T.C., y la Confederación General de Cadres, o C.G.C., ambas en 1945, y la Confederación General de Sindicatos Independientes, o C.G.S.I., en 1949. En Alemania Federal, la Confederación Alemana de Sindicatos, o D.G.B., en 1949. Y en Bélgica, la Federación General de Trabajadores Belgas, o F.G.T.B. en 1945.

En éste, pues, un periodo de excepcional alcance constituyente para el Sindicalismo europeo de la posguerra, y que coincide exactamente con la aparición de las distintas declaraciones de libertad de derechos humanos y de asociación y sindicación que ya conocemos. Y un dato curioso, además de revelador: en esa época ni en su futuro inmediato no se crea en Inglaterra ni en los Estados Unidos ninguna nueva central sindical, al menos a nivel federal o confederal.

La observación anteriormente citada del profesor Spyropoulos, con relación al Convenio número 87, de la O.I.T., en el sentido de que ésta, en realidad, "no toma partido ni en favor del sistema pluralista ni por el de unidad sindical, ya que en muchos países miembros (de la O.I.T.), donde el principio de libertad es reconocido por el derecho, el movimiento sindical está, de hecho, unificado", creemos no admite duda, y máxime a la vista de lo anterior.

Todo este despliegue de hechos y situaciones que se dieron en la génesis y desarrollo del proceso declarativo internacional y de formación de nuevas organizaciones sindicales -tanto nacionales como internacionales-, en sus principios inspiradas y realizadas, nos sirve para explicar y comprender su alcance en

nuestros días. Aunque por imperativo de orden filosófico, y a menudo en cierto modo políticos - no cabe elvidar que el mundo está regido hoy, con todas sus consecuencias, por una política de bloques -, los principios sigan vigentes en el texto de esas declaraciones, su realidad subyacente es hoy ya otra. Entre 1949 y 1969 median nada menos que veinte años.

Se comprenderá así, sin serias dificultades, que las condiciones objetivas que ofrecía el mundo ante la buena voluntad y preocupación de quienes en Dumbarten Oaks, Filadelfia y San Francisco se esforzaron por defender y preservar de todo ataque las libertades del hombre en aquellos momentos, son distintas casi totalmente a las que se nos presentan en la actualidad, incluso bajo la amenaza de la "guerra fría".

Así, la unidad sindical alcanzada en algunos países del mundo, cuando el resto, conscientemente, lucha por lograrla también, ¿es razonable querer aniquilarla en méritos de unas declaraciones y principios de libertad torcidamente entendidos con arreglo a la literalidad del pasado y en contra de su propio espíritu, orientado, en definitiva, al logro del progreso, del bienestar y de la convivencia entre los pueblos? (4).

(4) Por lo que respecta a la línea que viene manteniendo la OIT sobre la libertad sindical, con base en el Convenio núm. 87 de 1948, resulta significativo el texto del Informe provisional sobre la situación laboral y sindical en España, redactado por un grupo de estudio que visitó nuestro país del 7 al 30 de marzo de 1969 y hecho público el 22 de abril del mismo año. Con referencia a la nueva Ley Sindical, actualmente en proyecto, dice dicho documento, en su Condición quinta: "La Ley debería garantizar una libertad de expresión y de reunión que permita a todas las corrientes de opinión sindical el goce de su libertad dentro de una unidad libremente aceptada". No se hace allí mención alguna explícita al pluralismo y sí a la unidad; aunque con la matización "libremente aceptada", salvando así una tema de posición en pro del sistema unitario, si bien esta parte del Informe de la OIT, representa, a nuestro juicio, un tímido paso dado en favor de la fórmula unitaria. (véanse las citas precedentes de SPYROPOULOS y VERDIER). Con todo, es difícilmente comprensible que la unidad, consustancial a la naturaleza institucional del Sindicato, haya de ser puesta en juego al evento de una libre aceptación para resultar correcta, según la posición en que se sitúa el grupo de estudio. Pero no debe elvidarse que el Convenio núm. 87 tiene ya más de veinte años de vigencia jurídica. Sería necesaria, pues, una actualización del mismo en la que se recogiera el carácter institucional -moderno-

Pero en el seno de la O.I.T. distintas delegaciones representativas de los trabajadores en su Conferencia anual vienen desde hace ya tiempo poniendo de relieve la necesidad del régimen unitario para fortalecer el movimiento sindical (5). La filosofía de la unidad -que no debe confundirse con la uniformidad de pensamiento y de expresión- va ganando hoy terreno en el mundo. Las apremiantes necesidades de participación de los Sindicatos en las tareas de la vida comunitaria nacional de los países civilizados desplazan, lógicamente, las posturas asociativas pluralistas, de arraigo liberal-burgués, y, por lo mismo, ya de hecho superadas, aunque mantengan todavía cierto cartel en los viejos esquemas políticos de Europa.

En este sentido, no cabe duda de que el Convenio núm. 87 de la O.I.T. representa un pesado lastre para la evolución del Sindicalismo hacia niveles más democráticos y acordes con las exigencias del presente. Más que de la "unidad libremente aceptada" (6) se trata de conseguir en todos los países del mundo un mejor y más amplio ejercicio de la libertad dentro de la unidad, capaz de fortalecer así la penetración del Sindicato, de manera reflexiva y responsable, en la entraña misma de "los niveles institucionales superiores, donde se toman las decisiones económicas y sociales, de las que dependen el porvenir de los trabajadores y de sus hijos", a que se refiere la constitución Gaudium et spes. Así, en las sesiones de la LIII Reunión de la Conferencia Internacional

del Sindicato, dando importancia efectiva al ejercicio de la libertad sindical en el seno y fuera de su Organización, que es, a mi juicio, mucho más importante que la simple libertad para fundar nuevas organizaciones, sobre todo en aquellos países de larga y bien acreditada historia sindical.

(5) Ver Memoria del director general de la O.I.T. a la 47 Conferencia, cita correspondiente al capítulo "Acercas de la libertad de este ensayo.

(6) Ver nota (4) de este capítulo.

del Trabajo, celebrada en Ginebra durante el mes de junio de 1969, se expusieron tesis como la siguiente, sobre cuyo valor objetivo nos parece ocioso todo ulterior comentario:

"Más que nunca, sentimos la necesidad de un movimiento más dinámico y coherente, que resurja de los pasados fracasos, debido a las luchas internas, a las ambiciones juveniles y a la energía mal dirigida. Estamos de acuerdo con el Gobierno y los empleadores, a pesar de las acciones de algunos aventureros. Ahora que el clima es favorable, debemos hacer todo lo posible para lograr nuestros objetivos. Tenemos un sindicalista que dirige nuestro país, un veterano que comprende y simpatiza con las aspiraciones de los trabajadores.

La democracia es un término relativo, y la libertad de asociación no puede ser una licencia para dislocar nuestra organización, ni una libertad para arruinar la economía del Estado. Debe haber freno y equilibrio para garantizar un movimiento sindical efectivo, libre de la rivalidad sindical y del conflicto industrial. Tenemos que reformar nuestra legislación del trabajo, promulgada por colonialistas, y nuestros mecanismos de negociación, de acuerdo con las experiencias de nuestro país. Queremos reconstruir, y no destruir; queremos una economía estable; queremos aumentar el nivel de vida de nuestros trabajadores; queremos seguridad en el trabajo, seguridad social e igualdad para todos nuestros miembros, sin distinción de raza, color o credo; queremos un salario comensurado con el alto costo de vida. Tenemos que trabajar con nuestro Gobierno para lograr todo esto. La O.I.T. ha laborado durante estos cincuenta años de su existencia para destacar estos problemas, no únicamente ante nuestros Gobiernos, sino ante todo el mundo. Necesitamos la ayuda y asesoramiento de expertos que conozcan íntimamente

estos problemas, no únicamente en países desarrollados, sino también en los países en vías de desarrollo. Esperamos la continua ayuda, guía e inspiración" (7).

Por lo que respecta al área de los países socialistas, es evidente que su régimen sindical no encaja ciertamente con los postulados del Convenio núm. 87 de la O.I.T. Aunque hace ya cerca de siete años una Comisión de Estudio de la O.I.T. rindió un informe destacando la peculiaridad del régimen económico y social existente en dichos países, lo cierto es que tal realidad no ha sido hasta ahora reconocida, aunque de hecho venga siendo aceptada.

En el informe presentado en 1968 por la "Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones", de la O.I.T. (8), se dice, con relación al Convenio núm. 87, sobre "Libertad sindical y protección del derecho de sindicación" (1948):

"Un miembro de la Comisión, el señor Gubinski, declaró que, de la misma forma que el año pasado, insistía en que no se asociaba a las observaciones de la Comisión en relación con la aplicación de los convenios sobre libertad sindical en los países socialistas (Albania, Bielorrusia, Cuba, Hungría, Polonia, Ucrania y Rusia), puesto que, en su opinión, había de tomarse en cuenta el régimen económico y social existente en estos países. Otro miembro de la Comisión, el profesor Lums, expresó su acuerdo con esta declaración y añadió que la manera apropiada de abordar estas cuestiones mostraría la importante función positiva de los Sindicatos en numerosos campos de la vida social de los países socialistas, respaldada en sus legislaciones respectivas, y la

(7) Intervención del señor Kamara, delegado de los trabajadores de Sierra Leona, 27 sesión de la Conferencia.

(8) Ver Informe III (parte 4*), tercer punto del orden del día de la 52 reunión de la Conferencia, Ginebra, 1968, págs.99 y sigtes.

compatibilidad de éstas con los principios del Convenio núm. 87 (9).

La Comisión, una vez más, desea recalcar al respecto, tal como lo ha hecho desde 1962, su opinión de que, 'de conformidad con las atribuciones, y sin dejar de tomar nota de las diversas condiciones políticas, económicas y sociales de los países, debía examinar, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin tener que apreciar el régimen de los distintos países que han ratificado convenios daban efecto en su legislación y en su práctica nacionales a las obligaciones de los mismos'. Al cumplir sus funciones en relación con el Convenio núm. 87, la Comisión ha aplicado los mismos criterios que en el caso de todos los demás convenios."

"La Comisión -refiriéndose al Congo (Brazzaville)- ha tomado nota de las informaciones facilitadas por el Gobierno en su memoria, y, en particular, de la adopción de la Ley 40/1964, de 17 de diciembre de 1964. La Comisión observa que, en virtud de esta Ley, se ha instituido una organización sindical nacional unitaria y colectiva, se han aprobado sus estatutos y se han disuelto todas las demás centrales obreras. La Comisión estima que la creación por vía legislativa de una organización sindical unitaria es incompatible con las disposiciones del artículo 2º del Convenio, según las cuales los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas. La Comisión ha señalado en diversas ocasiones que para evitar los efectos perjudiciales

(9) Informe III (Parte 4 A), de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 57ª Conferencia, 1972, págs. 163-64, donde figura la misma observación, que viene repitiéndose desde el años 1962.

de la multiplicidad sindical no sería contrario a los principios de la libertad sindical reconocer ciertos derechos especiales -principalmente en materia de negociación colectiva- a los Sindicatos mayoritarios, determinándose el carácter mayoritario de acuerdo con criterios objetivos. Sin embargo, ello no puede entrañar, en ningún caso, la prohibición por vía legislativa de la constitución de otros Sindicatos y de la afiliación a ellos de los trabajadores que lo estimen conveniente" (10).

De cuante antecede, fácilmente se desprende que la unidad sindical, en sí misma, no es rechazada en absoluto por la citada Comisión de Expertes, reconociéndose claramente "los efectos perjudiciales de la multiplicidad sindical". No existe, pues, ningún rechazo o condena de la unidad, en cualquiera de sus aspectos. Antes bien, se señala como único inconveniente, en los casos de creación por vía legislativa de una organización sindical unitaria, la incompatibilidad con las disposiciones del artículo 2º del Convenio núm. 87. La razón, por tanto, resulta ser estrictamente jurídica.

No es difícil advertir, en consecuencia, que este Convenio, cuya redacción fue hecha hace ya casi veinticinco años, responde precariamente a las realidades presentes, a las exigencias de un mundo completamente distinto al de 1948. De ahí, a nuestro juicio, la conveniencia de que sea sustituido por otro, en el que la garantía de la libertad sindical quedase específicamente centrada en el derecho de su efectivo ejercicio práctico, como ya hemos señalado anteriormente. De esta forma, la cuestión planteada por Gubinski y Luns en el seno de la Comisión de Expertes, y que cuenta ya, como hemos visto,

(10) El subrayado es nuestro.

con algunas referencias más o menos directas en distintos niveles de la propia O.I.T., podría resolver con realismo la actual situación creada por la vigencia jurídica del Convenio núm. 87, ya que, en definitiva, se trata de garantizar la libertad sindical en la plenitud cívica de su ejercicio (11).

En este orden de ideas destaca, por su realista agudeza, al contemplar la evolución del Sindicalismo en los distintos países, la ya mencionada Memoria del director general de la O.I.T., presentada a la XLVII Reunión de la Conferencia (capítulo IV, Sindicatos y Relaciones Laborales, apartado dedicado a "Misiones de Expertos", páginas 92 a 95). Dice el director general: "El problema del desarrollo del movimiento sindical requerirá atención especial por parte de las misiones de expertos. La asistencia que preste la O.I.T. en este terreno podría destinarse en gran parte a la preparación de medidas legislativas adecuadas y al establecimiento de métodos para aplicarlas. Evidentemente, las leyes que se promulguen deben adaptarse a las condiciones nacionales, y, en consecuencia, cualquier asistencia que se preste a este respecto implica el estudio cabal y previo de las condiciones económicas y sociales y de otro tipo que condicionen el desarrollo del movimiento sindical. Además, la aplicación eficaz de la legislación sindical y de la legislación del trabajo encierra un aspecto educativo, en el sentido de que facilita a los trabajadores y a sus organizaciones un conocimiento claro y una comprensión perfecta de

(11) En su intervención ante la LXXX reunión de la Conferencia (junio de 1969), el delegado de los trabajadores de España, señor Zapico dijo: "Si hay algo en lo que los trabajadores españoles de todas las tendencias -repito, de todas las tendencias- están de acuerdo, es en la afirmación de que la unidad es el mayor bien de la clase trabajadora. Esto no es solo manifiesto en la gran encuesta de 1967, que, de cara a una nueva Ley Sindical, recogió los apremios de 160.000 representantes sindicales, sino algo que es patente en todas las manifestaciones de los trabajadores de cualquier tendencia y algo que no ha pasado desapercibido al Grupo de Estudio. Lo que desean los trabajadores españoles es la libertad real de los fuertes, no la libertad teórica de los débiles y de los desunidos, a la que quieren empujar precisamente los que temen a un sindicalismo fuerte, eficaz y responsable".

sus derechos y obligaciones".

Por su parte, el delegado de los trabajadores del Congo (Brazzaville), en su intervención ante la LIII Reunión de la Conferencia, refiriéndose implícitamente al Informe III de la "Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones" ya citado (12), señala (Ginebra, junio de 1969), haciendo referencia a la unidad sindical: "Con ocasión de la independencia de nuestro país -decía el delegado de los trabajadores del Congo (Brazzaville)- los trabajadores, habida cuenta del pasado, plantearon la cuestión de la unidad sindical. Esta reivindicación fue combatida en forma enconada por los traidores patentados de la causa general de los trabajadores, que hicieron así el juego a los imperialistas. A pesar de las amenazas, esta idea constructiva e imperiosa no abandonó a la mente de los trabajadores congoleños hasta la huelga histórica de 1963, y la creación del Comité de Fusión de las Organizaciones Obreras, que fue su consecuencia inmediata, siguiendo así la vía hacia la unidad sindical en el Congo, pero me falta tiempo para hacerlo. Sin embargo, la unidad sindical es, ante todo, la unidad central. Los trabajadores pueden elegir libremente a sus dirigentes, que se organizan sobre la base de cada unidad de producción. Además, las elecciones son libres a todos los niveles. El Congreso de la Confederación es la emanación de todos los Sindicatos de la base, de las federaciones profesionales. Los estatutos, tanto de las federaciones profesionales como de las uniones locales de la Confederación, son la obra libre de los trabajadores mismos. En suma, la unidad sindical congoleña procede de la voluntad de unidad del Sindicalismo congoleño en sus formas más dinámi-

(12) Ver nota (8) del presente capítulo.

cas en pro de la defensa de los trabajadores y del hombre congoleño, cumple un papel educativo como escuela" (13).

Pero, significativamente, los delegados de los países más económicamente desarrollados, los sindicalistas trabajadores sobre todo, mantuvieron al respecto un silencio unánime.

¿Per qué? ¿Quiénes son los beneficiarios efectivos del pluralismo sindical en los sistemas capitalistas europeos y en los imperios mundiales de la tecnocracia y de los managers? (13).

(13) Véase, por ejemplo, Herbert A. Levine: "La educación obrera y las universidades de EE.UU.", donde se destaca el papel educativo de los sindicatos en el mundo del trabajo, Rev. Int. del T., nov. 1970, págs. 549-560; también Francisco Royano en "Sindicalismo y juventud actual", Rev. de Est. Sindicales, nº 15-16, Madrid, 1970, págs. 113-120.

XVI - LA O.I.T. ANTE EL FUTURO.- POSICION DEL SINDICALISMO
ESPAÑOL.

Ya en la LIII Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1969, se hizo un examen general de los Informes del Grupo de Trabajo sobre el Programa y la Estructura de la O.I.T., sometidos a la misma por el Consejo de Administración. El Informe IV del Grupo de Trabajo se ocupó, en uno de sus puntos principales, de las cuestiones de índole política que afectan a la Organización.

"En períodos de tensión política aguda -dice el Informe-, la Organización Internacional del Trabajo tiene doble responsabilidad: promover los valores de libertad y dignidad humanas consagradas en su Constitución y circunscribir, en lugar de ampliar, el sector de tensión internacional, velando por mantener el mayor grado posible de colaboración permanente en prosecución de los objetivos de la O.I.T. Por consiguiente, todo delegado asistente a la Conferencia tiene ante la misma la obligación de recordar en todo momento dichas consideraciones y el Presidente tiene la obligación de velar por que la Conferencia no las pierda de vista.

"Continúa existiendo cierto desacuerdo respecto a la manera en que deben aplicarse en la práctica estos principios y consideraciones. La opinión de la mayoría es que, si bien no es impropio que los delegados se refieran brevemente desde la tribuna, en forma objetiva y correcta, a acontecimientos políticos de actualidad que, a su juicio, están íntegramente relacionados con el ejercicio por parte de la O.I.T. de las funciones que le han sido confiadas por la Constitución, ni que hagan un llamamiento para que se respeten, dentro de un deter-

minado contexto político, los principios y normas de la O.I.T., así es, en cambio, impropio que los delegados discutan los méritos de determinados conflictos políticos entre los Estados Miembros (cuestión que incumbe al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General de las Naciones Unidas o a la organización política regional competente en la parte del mundo de que se trate), a menos que sea en relación con el cumplimiento de obligaciones específicas estipuladas por los convenios internacionales del trabajo. La mayoría considera que los delegados deben tener debidamente en cuenta el peligro de que los debates sobre cuestiones respecto de las cuales la O.I.T. no está capacitada para adoptar medidas efectivas degeneren en una mutua recriminación que destruya, en lugar de facilitar, la comprensión internacional." (1)

Representaciones pertenecientes a distintos regímenes políticos y, en consecuencia, con sistemas y prácticas sindicales diferentes, coincidieron en líneas generales, a la hora de aportar sugerencias, en numerosas de sus intervenciones, algunas de las cuales recogemos a continuación.

El Gobierno de la URSS definía así los problemas urgentes: "protección efectiva de la libertad sindical; eliminación efectiva de toda legislación antisindical; reforzamiento de la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas; vigilancia de la aplicación de los convenios y recomendaciones".

El Gobierno del Reino Unido considera que la O.I.T. "debería hacer más por reunir y difundir informaciones sobre la condición legal y condiciones de los trabajadores y sobre la política de personal".

(1) LIII Reunión de la Conf. Int. del T., Informe IX, Ginebra, 1969, págs. 195-96.

La organización de empleadores de Mauritania señala que "la protección de los derechos de los trabajadores no es incompatible con la armonía social".

La organización de trabajadores de Checoslovaquia "considera que son necesarios nuevos convenios para proteger la situación legal y las condiciones de los trabajadores, especialmente el derecho al trabajo; el derecho a la huelga; la salvaguardia de los derechos sindicales; la administración libre de los sindicatos, sin que sean controlados por el gobierno o los empleadores; el derecho de los sindicatos a desarrollar actividades educacionales, culturales y deportivas".

Algunos puntos de vista generales sobre sindicatos fueron asimismo expresados por los Gobiernos de España y Yugoslavia. "El Gobierno de España señala que los sindicatos no son hoy lo que fueron en el pasado ni lo que serán en el futuro. De constituir los primeros instrumentos en las reivindicaciones obreras han pasado a transformarse en órganos de colaboración con el Estado en la política de desarrollo económico y social de la comunidad nacional. Quizá el futuro los configure como órganos de participación de los trabajadores en las tareas del Estado. El principal objetivo de los sindicatos consiste en transformar la sociedad presente con vistas a la edificación de una sociedad futura más humana y justa. En consecuencia, más que de enunciar principios, debería tratarse de señalar las metas que, por el momento, se consideran más deseables para el heterogéneo movimiento sindical de hoy, metas que, naturalmente, podrá estar sujetas a revisión, de acuerdo con las perspectivas más nítidas que pudiera ofrecer el progreso futuro hacia más perfectas instituciones sociales".

El Gobierno de Yugoslavia, por su parte, declara que "los sindicatos en los países en vías de desarrollo son parte de las

fuerzas progresistas que luchan por transformar la estructura social y económica de sus respectivos países y obtener mejores condiciones de vida para los trabajadores. Los sindicatos en los países socialistas están activos prácticamente en cada campo del desarrollo social y económico, desde el planteamiento hasta la distribución del ingreso. Los sindicatos en los países industrializados de Occidente se enfrentan con problemas que surgen del rápido desarrollo de las fuerzas de producción y la consecuente necesidad de cambios en las relaciones sociales... Hay, pues, necesidad de una mayor cooperación económica entre los dos grupos de países y éste es un campo en que la O.I.T. puede ayudar por medio de la investigación, la distribución de información y el intercambio de experiencias sobre aspectos concretos de las actividades de las organizaciones sindicales".

El tema del tripartismo (representación en la O.I.T. de gobiernos, empleadores y trabajadores), fué también abordado en la LXIII Reunión de la Conferencia. Entre otras cosas, dice al respecto el Informe IV del Grupo de Trabajo:

"El tripartismo no podrá considerarse un principio reconocido unánimemente mientras no se resuelva el problema de la aceptación sin condiciones de todos los representantes de los empleadores, sea cual fuere su país de origen. En la O.I.T., no deberían tomarse medidas discriminatorias en contra de ningún grupo de empleadores". "Solo es concebible el tripartismo si pone a las partes sobre un estricto pie de igualdad y se garantiza el respeto recíproco de la independencia de cada una". "Si el jefe de una empresa nacionalizada tiene libertad para discutir las condiciones de trabajo del personal bajo su dirección,

entonces debe ser considerado como un verdadero empleador, facultado para participar plenamente en la labor de la O.I.T.". Y así otras sugerencias más o menos parecidas.

Pero en el fondo de todo este entramado de informes, sugerencias y quejas al Comité de Libertad Sindical y a las Comisiones de Verificación de Poderes y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones permanece vigente, intacta, la honda crisis política que reduce en ocasiones la Conferencia de la O.I.T. a plataforma de intereses, ciertamente ajenos a su cometido esencial, institucional. Lo hemos visto ya en los capítulos precedentes.

En el desarrollo de cada caso, aun siendo idéntico uno a otro, las actitudes y las conclusiones es obvio que distan mucho de ser ecuanímes. En determinadas ocasiones, hay que dar satisfacción a las presiones que los Estados más poderosos o las Organizaciones de mayor influencia en el ámbito sindical, tanto nacionales como internacionales, ejercen en la Conferencia o en los órganos burocráticos de la O.I.T., pese a que la misma Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión celebrada en Montreal (Canadá) en 1946, inmediatamente después de finalizada la II Guerra Mundial sentara, entre otros, el principio de respetar "la igualdad de derechos en la Conferencia, de todas las naciones, grandes y pequeñas, sin distinción de estructura social y económica". Sin embargo, los condicionamientos que las estructuras sociales y económica suponen en el desarrollo de las organizaciones sindicales, son, en la práctica, objeto de evidente y sistemática discriminación en las áreas de mayor influencia política de la O.I.T.

Los Estados y las organizaciones sindicales, sobre todo cuando llega la fecha anual de las reuniones de Ginebra, prosiguen en sus mutuos ataques, como consecuencia de los distintos

regímenes sociales y económicos que se dan en sus respectivas estructuras políticas. Y todo ello, pese a que, como advertía el miembro gubernamental de Yugoslavia en el Grupo de Trabajo sobre el Programa y la Estructura de la O.I.T., en la LIII Reunión de la Conferencia (1969), "la estructura tripartita de la Organización no debe ser reflejo de ninguna estructura económica y social; en todos los grupos del sistema tripartito debenasignaree un lugar a las diferentes estructuras y tendencias económicas y sociales;... la universalidad de la Organización debe reflejarse asimismo en la igualdad de participación efectiva en todos sus trabajos".

Las críticas, las suspicacias y los ataques se suceden con implacable continuidad, contrastando claramente con los textos de las declaraciones y de los principios, de los informes y enuestas, ante cuya literatura, quienes no conozcan de verdad la atmósfera que rodea la O.I.T. puede darles la impresión de que se halla en el mejor de los mundos. Y esto, como hemos visto ya a lo largo del presente ensayo, está todavía muy lejos de la realidad.

Para ello, baste una muestra. La provisión de puestos para el Consejo de Administración de la O.I.T. desató un ataque frontal por parte de la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), que, de hecho, mal se aviene con los fundamentos universal y tripartito de la Organización ginebrina, si es que verdaderamente los pueblos quieren coexistir en el seno, precisamente, y no se olvide, de un organismo internacional.

En primer lugar, el "Neticiero Obrero Norteamericano", editado por la AFL-CIO, en Washington, publicaba en su número del 15 de agosto de 1970 el siguiente comentario, fecha en Chicago:

"La AFL-CIO declaró que no puede permanecer de brazos cruzados y aceptar la "transformación" de la Organización Internacional del Trabajo "en un instrumento de divulgación de propaganda comunista y de ataque a la verdadera libertad y democracia". El Consejo Ejecutivo de la Federación adoptó una declaración respecto a que AFL-CIO "tomará cualquier medio posible para que la O.I.T. retorne a su histórica misión de defender los derechos humanos y la libertad de los trabajadores en cualquier parte del mundo". Si la O.I.T. se transforma en un "instrumento político" ya no desempeñará la función para la que fué constituida, dijo George Meany, presidente de la AFL-CIO. Como parte de la creciente fuerza comunista dentro de la organización, él observó el reciente nombramiento de un representante del bloque soviético de una nación, como ayudante del Director general de la O.I.T., puesto desde el cual los comunistas pueden ejercer presión sobre la organización. (2) Dijo que Estados Unidos es el principal contribuyente de la O.I.T., pagando casi el 25 por ciento del costo total (3).

"La O.I.T. adoptó cada vez más frecuentemente la actitud de "enterrar la cabeza en la arena" ante los atropellos comunistas de los derechos humanos como si al ignorarlos en cierto modo los borrara, añadió el Consejo".

"La Organización Internacional, mientras tanto, ha permitido que sus conferencias anuales "sean dominadas por los comunistas y sus aliados para ataques políticos desenfrenados" sobre Israel, y Estados Unidos (4), según el Consejo. Se observó que

(2) Se refiere al nombramiento de Astapenko, ruso, como Direct General Adjunto por el Director General de la OIT, Wilfred C. Jenks, inglés, quien sucedió en el cargo a David A. Morse, en 1970. El presidente de la AFL-CIO parece olvidar que Morse, ex Subsecretario de Trabajo del Gobierno de los EEUU, dirigió la Oficina Internacional del Trabajo por espacio de veintidos años

(3) ¿Confiere esto a EEUU un derecho especial, respecto al resto de Estados Miembros, de acuerdo con los "principios constitucionales de la OIT y la Declaración de Filadelfia?"

(4) ¿Por qué no reconoce que también contra España?

"año tras año, los elementos comunistas han ganado mayor influencia y control de la O.I.T. casi sin encontrar resistencia de los sindicatos libres y otros elementos democráticos". (5)

"La declaración observó que la AFL-CIO apoyó a la O.I.T. debido a su estructura única de ser tripartita, con representantes de los obreros, patronos y gobierno, su meta de mejorar las condiciones de trabajo y vida de todos los trabajadores, sus contribuciones a realzar las actitudes que ahora se ven amenazadas por el aumento de la fuerza comunista dentro de la organización".

En segundo lugar, el citado "Noticiere Obrero Norteamericano", hoja impresa en castellano y que la AFL-CIO difunde por toda Iberoamérica -con algunos textos en portugués-, publicaba en el número correspondiente al 1º de enero de 1971, la siguiente información, procedente de Ginebra (Suiza):

"El bloque de naciones comunistas sufrió otro revés, durante una sesión del cuerpo gubernamental de la O.I.T., al intentar nuevamente aumentar su influencia en la Organización Internacional del Trabajo.

"Los comunistas fracasaron en ganar más bancas en los comités claves de industria de la O.I.T., lo que les impidió obtener una mayoría en ninguno de los 10 comités.

"Este trastorno del bloque soviético fué aún más grave debido a que el número total de bancas en los 10 comités ha sido aumentado de 250 a 261.

"El pasado mes los ataques políticos de los comunistas a los Estados Unidos fueron reprimidos durante la Conferencia marítima

(5) ¿Es que esos sindicatos libres carecen, al efecto, del más elemental sentido de su "libertad", aún en el seno de la propia O.I.T.?

de la O.I.T., cuando una tirada de la delegación cubana recibió una severa reprimenda del presidente de la Conferencia". (Tal "reprimenda" no parece estar en relación con la supuesta "conquista" de la O.I.T. por los comunistas).

"Rudolph Faupl, del sindicato de Maquinistas y delegado de Estados Unidos, contribuyó al movimiento de anular mayor representación comunista en los comités. Ivan V. Geroshkin, delegado del gobierno soviético trató de diferir la derrota con una maniobra de último momento; así el cuerpo gubernamental postergaría la acción definitiva sobre las elecciones del comité hasta la próxima sesión. Pero esta propuesta fué rechazada por un voto de 31 a 8, con 6 abstenciones.

"Estos dos recientes trastornos del bloque comunista en realidad han mejorado la situación e influencia de los Estados Unidos en la O.I.T.", observa Faupl. Indicó que las elecciones del comité eran de especial importancia porque los períodos de mandato son de cinco años.

"El Subsecretario de Trabajo, George H. Hildebrand, en un discurso al Cuerpo gubernativo pidió que la O.I.T. se consagre a la tarea básica de mejorar la condición de los trabajadores en todas partes. Dijo Hildebrand que este gobierno pediría al Congreso "a su debido tiempo" que restaure los 3.700.000 dólares, cuenta de Estados Unidos a la O.I.T., que el Congreso ha retenido en la premisa de que la O.I.T. se había apartado de sus propósitos y en realidad proveía un foro para que las naciones comunistas atacaran a los Estados Unidos. Hildebrand advirtió que la prentitud con que el Congreso actué dependerá "directamente de la firmeza con que la O.I.T. afirme y promueva el carácter tripartito de su estructura y los deberes básicos determinados por su constitución".

"Las delegaciones de obreros, gobierno y patronos apoyaron firmemente el pedido de Estados Unidos de que se ponga fin a los discursos de prepaganda y ataques políticos durante la Conferencia anual de la O.I.T. (6). Algunos delegados instaron que se dé la voz de alto a la campaña dirigida por el Soviet para "reformular" la estructura de la O.I.T. debilitando la condición de las delegaciones de obreros y patronos y aumentando la influencia de los delegados del Gobierno, aumentando así la influencia del bloque comunista.

"El canadiense Joseph Morris, portavoz jefe de los delegados obreros, citó la necesidad de "defender y ampliar el sistema tripartite basado en la autonomía de los grupos de obreros y patronos". Lo que quiere el trabajador, declaró, es robustecer la O.I.T. "como un mejor instrumento para los cambios sociales y para mejorar las condiciones de vida y trabajo de todos los pueblos".

Las Internacionales y el Informe del Grupo de Estudio.-

En otro aspecto, pero también dentro de la línea de politización extrema que ya hemos observado, se encuentran los documentos que como notas complementarias fueron aportados por las tres organizaciones internacionales sindicales (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Federación Sindical Mundial y Confederación Mundial del Trabajo) al octavo punto del orden del día de la 177ª reunión del Consejo de Administración de la O.I.T., en torno al Informe del Grupo de Estudio encargado de examinar la situación laboral y sindical en España (7), y que, en su parte más significativa, reproducimos a continuación:

(6) Un caso, bien típico, lo tenemos en la 54ª reunión de la Conferencia, en junio de 1970.

(7) O.I.T.: Actas de la 177ª reunión del C. de Admón., Ginebra, 18-21 de noviembre de 1969, págs. 75 a 79.

Observaciones de la C.I.O.S.L.

"La CIOSL expresa al Grupo de Estudio su gran aprecio por la descripción en extremo seria y detallada que ha hecho de la situación económica, social y sindical en España. Nuestras observaciones se refieren sobre todo a lo que consideramos una laguna: no haber sacado conclusiones ni declarado claramente que el Gobierno español ha infringido de forma grave y reiterada importantes obligaciones impuestas a los Estados Miembros por la Constitución y los convenios de la O.I.T."

"Apoyamos plenamente la opinión del Grupo según la cual "el desarrollo de una situación laboral y sindical en condiciones estables y satisfactorias no puede realizarse sino en una situación normal de legalidad que asegure el pleno ejercicio de los derechos y garantías". Habría que haber añadido, sin embargo, que esto no puede suceder más que si la legislación y su aplicación en materia laboral y en materia sindical, así como en lo que se refiere a los derechos civiles en general, se conforman a las normas fundamentales relativas a los derechos humanos."

"El Grupo de Estudio confirma que "existe una presión general, a todos los niveles de la organización sindical española", insistente e irresistible, en favor de un cambio y que "la presión de los movimientos obreros en España, que deben considerarse separadamente de la organización sindical oficial", ha sido un estímulo considerable. El Grupo se hace eco igualmente de que existe actualmente en España un gran deseo, expresado en particular por la organización sindical española, de que la legislación sindical española sea objeto de profunda revisión. Es éste, ciertamente, el resultado, sin duda limitado, de la

lucha continua de las organizaciones sindicales libres y de los trabajadores de España en pro del restablecimiento de la libertad sindical conforme a la Constitución y a las normas de la O.I.T."

"En resumen, la CIOSL lamenta que las conclusiones del informe no reflejen de manera adecuada la verdadera situación social y sindical existente en España, según aquélla deduce claramente de los hechos mencionados en el propio informe. Asimismo, lamentamos que el Grupo de Estudio no haya recomendado al Consejo de Administración de la O.I.T. que declare que la legislación y prácticas actuales vigentes en España están en contradicción flagrante con la Constitución y las normas de la O.I.T."

"La CIOSL nunca reconocerá la organización sindical actual, dirigida por el Estado, como organización auténtica y representativa de los trabajadores españoles. Continuaremos impugnando los mandatos de los supuestos delegados de los trabajadores ante las conferencias de la O.I.T. También continuaremos denunciando las prácticas antisindicales del régimen español, para lo que someteremos quejas a la O.I.T. (8). Solicitamos del Consejo de Administración de la O.I.T. que adopte toda medida apropiada para que sea objeto de constante examen la situación social y sindical en España. Al propio tiempo, pedimos que el informe del Grupo de Estudio sea comunicado a la 54ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, para examen y discusión. La CIOSL está resuelta a continuar sometiendo a la O.I.T. la cuestión relativa a las libertades y a los derechos sindicales en España, hasta el momento en que esos derechos humanos y sindicales fundamentales sean restablecidos integralmente en dicho país

(8) Ver capítulo de este ensayo.

Observaciones de la C.M.T.

"El informe nos ha sorprendido desde todos los puntos de vista: como análisis histórico y como estudio de la legislación laboral y del derecho penal en su aplicación a las actividades sindicales; nos ha sorprendido por sus omisiones y muchas más todavía por la vaguedad e imprecisión de sus conclusiones.

"No obstante, el informe pone en evidencia el hecho de que la organización sindical española adolece desde su origen de un mal incurable, debido a la esclerosis de su fuerza motriz esencial: la negación de la libertad y de los derechos sindicales, que se deriva de lo anterior, trae consigo, ante la total ausencia de una representación auténtica, una falta absoluta de animación y dinamismo a nivel de diversos órganos. Es principalmente este aspecto el que pone implacablemente de relieve el análisis que figura en el informe.

"Para la CMT, el aspecto más sorprendente del informe del Grupo de Estudio de la O.I.T. estriba precisamente en el hecho de que aduce argumentos impresionantes a favor de la condena de este régimen que viola permanentemente los derechos más elementales de los trabajadores. Los trabajadores de España no podrían comprender que la O.I.T. no sea extremadamente firme en sus conclusiones, pronunciándose con más vigor que la comisión de encuesta sobre los resultados de su estudio" (9).

Observaciones de la F.S.M.

"A juicio de la FSM, el informe es un nuevo alegato, independiente e imparcial, que viene a añadirse al de las organizaciones sindicales internacionales para abogar a favor del restablecimiento de los derechos civiles y sindicales en España.

(9) Ver capítulo de este ensayo.

"Al mismo tiempo, la F.S.M. comparte las observaciones sobre aspectos positivos y también las reservas críticas formuladas por las comisiones obreras españolas en el momento de la publicación del tercer informe provisional del Grupo de Estudio.

"La FSM debe admitir que ni el mínimo indicio permite discernir en las actividades del Gobierno español el optimismo, por moderado que sea, que se desprende de la lectura del informe del Grupo de Estudio, en lo que respecta a la posible evolución de la situación en las condiciones de un Estado corporativo cuya inspiración totalitaria sigue siendo una de sus leyes fundamentales (Véase la "Carta del Lavoro" de la Italia fascista)".

"La FSM está convencida, como lo afirma el Grupo de Estudio en el párrafo 1.239 del informe (10), de que "el objetivo debiera ser el desarrollo de un movimiento sindical unido, fuerte, libre y responsable, enteramente representativo de sus miembros, reconocido por la ley y sujeto a ella, pero independiente del control gubernamental", de que "para alcanzar este objetivo, deben crearse condiciones que permitan a todos los movimientos que existen en la actualidad contribuir plenamente a este propósito común", y que "un movimiento sindical genuinamente representativo presupone el pleno respeto de las libertades civiles básicas".

"A juicio de la FSM, éste es el nudo gordiano de toda la cuestión española.

"A las cinco conclusiones que, según el Grupo de Estudio, deben constituir la base de la nueva ley sindical, la FSM añade una sexta, que es la piedra de toque de la democracia sindical, de la autonomía y de la independencia, y la reafirmación del principio

(10) Ver el capítulo de este ensayo.

de que la libertad y la unidad no son incompatibles: el principio de la afiliación voluntaria a la organización sindical, fundamento de la libre opción del trabajador y, por ende, del respeto del Convenio sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

"En cuanto a la segunda condición (véase párrafo 1.256 del informe), la FSM no puede aceptar el principio de que los trabajadores y los empleadores puedan estar asociados en la misma organización sindical, aunque ésta fuese "más amplia" que la actual.

"La posición de la FSM es inequívoca, y son ya muy numerosos en el mundo los casos de participación de las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores en diversos organismos económicos y sociales, en forma independiente y en pie de igualdad con las organizaciones representantes de los empleados públicos o privados, conjuntamente con otras organizaciones de ciudadanos y de representantes del gobierno" (11).

"La FSM comparte la opinión del Grupo de Estudio (párrafo 1.263) de que "sólo los españoles puede decidir el futuro de la situación laboral y sindical en España.

"La Federación subraya, asimismo, la importancia de la afirmación del Grupo de Estudio, válida para todos los Estados Miembros de la O.I.T. y por lo tanto también para España (párrafo 1.264), de que "en el mundo de hoy, el genio de una nación, por diferenciado que sea, no puede sin grave perjuicio para sí mismo desatender la ética y los usos del mundo. El puesto de España en el mundo dependerá en gran medida de su actitud ante las normas mundiales".

(11) En este párrafo puede observarse una indudable, aunque no explícita referencia, a la estructura de los sindicatos soviéticos. Lo cual no es de extrañar, dada la profunda influencia comunista que existe en la F.S.M., desde 1948 hasta nuestros días.

La posición del sindicalismo español.

La Constitución de la O.I.T., como hemos visto, contiene dos tipos bien diferenciados de normas jurídicas. Unas,, en su mayoría ofrecen un carácter institucional, al ser su objeto establecer unos órganos y fijar reglas procesales por las que su actuación se realiza; las otras, postulan principios de carácter general, sobre los que han de inspirarse las tareas de la Organización.

Tales principios se encuentran en la Constitución de 1919 (Preámbulo) y en la Declaración de Filadelfia, siendo difícil, en la realidad, como ya sabemos, que su contenido refleje un sentido de universalidad, aceptable para todos los Estados Miembros. Con todo, esos principios solo pueden ser interpretados como una especie de directrices orientadoras a los órganos de la O.I.T., con el fin de que se tenga en cuenta en el momento de elaborar un Convenio o una Recomendación. Nunca como fuente directa del Derecho Internacional del Trabajo

De ahí que su realización práctica sólo puede llevarse a término dentro de los límites señalados en la Constitución; es decir, por los Convenios adoptados y que posteriormente han de someterse a los Estados, para su ratificación, o mediante las Recomendaciones, en el caso de que la materia tratada no sea susceptible en tal momento de adoptar la forma convencional. Toda actuación fuera de ese marco resulta, a toda vista, anti-constitucional.

Sobre libertad sindical, la O.I.T. ha adoptado hasta la fecha los dos Convenios que ya conocemos. El Estado español no los ha ratificado, como así tampoco otros 45 Estados no han ratificado el 87 y 32 pl 98. Como sabemos, la ratificación no es

constitucionalmente obligatoria, aunque sí la información sobre la legislación de un Estado Miembro en relación con los Convenios no ratificados por el mismo, de acuerdo con el artículo 19, 5), e) de la Constitución (12).

En lo que al Comité de Libertad Sindical respecta, así como a ningún otro órgano de control de la O.I.T., parece constitucionalmente de facultades para conocer de quejas presentadas contra un Estado fundándose en los Convenios de libertad sindical, si ese Estado no los ha ratificado, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución, en virtud del cual tales convenciones sólo obligan a los Estados Miembros que los han ratificado; disposición también contenida, a mayor abundamiento, en el artículo 15 del Convenio núm. 87 y en el artículo 8º del Convenio núm. 98.

Por su ilustrativo valor en cuanto a la posición del Sindicalismo español y puesto que la refleja con toda claridad, citemos aquí la Declaración del Gobierno de España dirigida al Consejo de Administración de la O.I.T. en su 185ª reunión, firmada por el Embajador Delegado Permanente en Ginebra, con fecha 29 de febrero de 1972. De su texto transcribimos lo siguiente: "...ni el Comité de Libertad Sindical ni ningún otro órgano de la O.I.T. pueden juzgar a España por incumplir unos convenios que no ha ratificado. Pero tampoco pueden hacerlo alegando inobservancia de los principios de la Constitución, ya que ésta no es, en este aspecto, fuente directa de obligaciones para los Gobiernos y no recoge siquiera los principios esenciales sobre la libertad sindical, como se deriva de una interpretación "a sensu contrario" del punto núm. 10 de la Resolución VIII de la 54ª Conferencia

(12) Véase Tunc, S: "Le contrôle par l'O.I.T. de l'application des conventions et recommandations qu'elle élabore" en Droit Social, nov. y dic. 1959; Valticos, N.: "L'Organisation Internationale du Travail et ses conventions", en Institutions pour la protection des droits de l'homme, Fed. Mundial de ex-Combatientes.

General (1970), por el que se "invita al Consejo de Administración a tomar lo más pronto posible, en virtud de la Resolución de 1964, las medidas necesarias a fin de incluir en la Constitución de la O.I.T. los principios esenciales contenidos en los dos Convenios sobre la libertad sindical" (13).

En este orden de ideas, resulta harto curiosa la argumentación sostenida por el Comité de Libertad Sindical sobre la supuesta existencia de una costumbre jurídicamente vinculante para los Estados Miembros, en el sentido de que el principio de libertad sindical es una especie de regla de derecho consuetudinaria internacional que está más allá del alcance de los Convenios e, incluso, de la adhesión a una determinada organización internacional (14). De ahí que la Declaración del Gobierno de España, ya citada, estime al respecto que no debe olvidarse que "un número elevado de miembros de la O.I.T., entre ellos España, se han opuesto continuamente y repetidamente a la existencia de unas obligaciones en materia de libertad sindical, entendidas del modo que lo hace el Comité, por tanto, esta regla consuetudinaria, de existencia más que dudosa, caso de existir, no podría ser obligatoria para los Estados que como España siempre se han opuesto a las prácticas de cuya aceptación podría originarse su nacimiento." Sobre la aplicación de la costumbre como fuente Derecho Internacional, habría que estar a lo dispuesto por el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, no siendo admisible toda demanda que no se funde en algún tratado expreso, como observa Ricci-Busatti (15). Lo que en nada abona, cier-

(13) Véase en Anexos texto completo de la Declaración.

(14) Actas del C. de Admón, 5/3/53, pág. 40.

(15) Ricci Busatti, en la comisión dictaminadora sobre responsabilidad de los Estados en la Conferencia de Codificación de La Haya, de 1930; Procès-verbaux, págs. 310 y 316. Cita de Verdross, en "D.I. Pública", págs. 131-132, Ed. Aguilar, Madrid, 1955.

tamente, la tesis del Comité de Libertad Sindical. Y en igual sentido podemos extraer consecuencias de la doctrina científica; entre otros, Lion-Caen. (16)

Punto capital a destacar y de indudable importancia es el hecho, ya señalado en el presente estudio, de que la comunidad jurídica internacional de hoy viene integrada por Estados que se rigen por sistemas económicos, sociales y políticos diferentes, muchas veces basados en ideologías antagónicas, y con grados distintos de desarrollo económico y social. De ahí que los Estados adopten diversas interpretaciones del principio de libertad sindical, lo cual se refleja en las variadas apreciaciones existentes al establecer en la práctica sistemas adecuados a cada una de tales interpretaciones.

Si se considera que ha llegado el momento de emprender la realización de un desarrollo de la Organización Internacional del Trabajo en una dirección de tipo supranacional, contribuyendo así a resolver el problema de su crisis estructural, la línea a seguir no creemos que esté en emplear las interpretaciones y autojurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, sino, como ya apuntábamos anteriormente, en enmendar la constitución, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 36 de la misma. Tal enmienda, naturalmente, alcanzaría sobre todo, como ya vimos, a la Declaración de Filadelfia con la consiguiente revisión posterior de los Convenios núms. 87 y 98, fundamentalmente el primero de ellos.

(16) Lion-Caen, G.: "La jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés", "Rev. trimestrielle de droit européen, núm. 1, janvier-avril 1965.

La O.I.T. ante el futuro.-

Tras la referencia que hemos hecho al texto de los documentos precedentes, no es difícil advertir, pues, la condición de "foro político mundial" en que la O.I.T. ha venido degenerando en el transcurso de los años, convirtiéndose realmente y en cierto modo en "otra" Organización de las Naciones Unidas. El hecho, con todo, no es insólito. Refleja, en fin de cuentas, el clima de "guerra fría" - con sus puntos "calientes" en algunas partes del mundo - que sacude nuestra época, a más de veinticinco años de distancia de la gran conmoción que supone, en todos los órdenes de la vida, la II Guerra mundial (17).

¿Quiere todo esto decir que la O.I.T. ha fracasado como institución? Rotundamente, no. Lo que sucede es que, deslindados sus dos campos operacionales principales - el técnico y normativo para la mejora de las condiciones de trabajo, y el de sus funciones políticas, en el más noble sentido del término - vemos que no todo lo que emana o se plantea en el marco de la O.I.T. posee, por este solo hecho, un valor indiscutible. Cuando, en el lenguaje apresurado de cada día, con la noticia de prensa en la mano, leemos "lo que dice la O.I.T.", hemos de pensar, ante todo, a qué campo de los dos señalados corresponde el tema objeto de información.

Por ser precisamente la O.I.T. el organismo especializado de las Naciones Unidas más profundamente sensible al juego de las fuerzas políticas, que le otorga precisamente su propio cometido en el planteamiento, sugerencia y normativa para resolver la problemática de los intereses económicos y sociales cara a

(17) Alense Olea, M.: "Perspectivas de la O.I.T.", en Estudios Sindicales y Cooperativos, núm. 10-11, abril-septiembre 1969.

las realidades de cada uno de los Estados Miembros, nos parecen desde luego aplicables a la situación que hemos estudiado, las observaciones hechas por el profesor Carrillo Salcedo respecto a la crisis por que atraviesa la O.N.U.:

"Tante en la comprensión de la crisis como en la formulación de un camino de solución, no es posible eludir que la Organización vive en un mundo de Estados soberanos, titulares del poder político, y que por ello está forzosamente sometida a fuertes presiones políticas. En definitiva, la Organización de las Naciones Unidas no ha transformado radicalmente la estructura de la sociedad internacional, y la sociedad internacional institucionalizada coexiste con la sociedad de Estados soberanos yuxtapuestos, encontrándose ambas además en un proceso de influencias recíprocas. Por ello, si bien es cierto que la Organización no queda reducida a un simple sistema estático de conferencias internacionales, también lo que resulta cierto es que no constituye un superestado mundial. Instrumento de moderación de poder, en su seno va a registrarse una formidable tensión entre quienes sólo ven en las Naciones Unidas un aparato estático de conferencias y quienes, por el contrario, ven en ella algo más, un instrumento dinámico de colaboración y cooperación internacional constructiva e institucionalizada. Compartiendo plenamente esta segunda actitud, me esforzaré sin embargo en poner de manifiesto sus problemas intrínsecos, sus dificultades, aunque también las posibilidades de que llegue a ser una realidad, imprescindible para la construcción de un Orden de Paz más justo". (18)

(18) Carrillo Salcedo, J. Antonio: "La crisis constitucional de las Naciones Unidas", Introducción, pág. 24. Ed. del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1966; Ascárraga, José Luis de: "La Carta de las Naciones Unidas y su posible reforma", Ed. Academia San Raimundo de Peñafort, Madrid 1955.

Tal puede ser, en resumen, la exposición del proceso crítico que en el orden político-constitucional afecta a la O.I.T., a través, principalmente, de su normativa jurídica en materia de libertad sindical y su incidencia en el sindicalismo español.

Espero, y como sabemos, la cuestión no ha concluido. De ahí su vigencia en el plano de la actualidad jurídica internacional.