

DERECHO SINDICAL

4ª Edición

Tomás Sala Franco

Ignacio Albiol Montecinos

tinant Lo Blanch

I. PROBLEMATICA GENERAL

1. LA CONQUISTA DE LA LIBERTAD SINDICAL. ETAPAS HISTORICAS

1.- Tres etapas en la conquista de la libertad sindical.- La conquista de la libertad sindical, esto es, el reconocimiento por parte del Estado del derecho de sindicación es un fenómeno relativamente reciente. Data de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, variando según los países.

Las etapas históricas seguidas en los distintos países hasta su consecución podrían sintetizarse en las tres siguientes: A) Etapa de prohibición; B) etapa de tolerancia; y c) etapa de reconocimiento jurídico.

A) Primera etapa: la prohibición

2.- Estado liberal capitalista y liberalismo económico.- La primera de estas etapas se corresponde con el nacimiento del Estado liberal capitalista, cuya unidad económica de producción básica es la empresa y las relaciones de producción dominantes las capitalistas.

La existencia de una gran masa de trabajadores en situación miserable (el proletariado) que necesita de una organización obrera como medio de autotutela ante un Estado abstencionista que no soluciona sus problemas hace nacer el sindicato. El sindicato surge, así, como la expresión de la voluntad de compensar una situación de poder monopolizado por los empresarios creando una fuerza colectiva opuesta. De esta manera, aparecerán, primero, las coaliciones de carácter esporádico y las sociedades de socorros mutuos y de resistencia y, más tarde, los sindicatos propiamente dichos.

Unas y otras asociaciones fueron constreñidas a la clandestinidad debido a su prohibición legal —en los códigos penales se consideraban delitos de asociación ilícita o de conspiración—, y a la consiguiente represión gubernamental.

Las razones alegadas eran de un doble orden. En primer lugar, la concepción dogmática e individualista de la libertad individual y del poder del Estado basada en el mito de la voluntad general. La soberanía es transmitida, del pueblo en quien reside, al Estado, no debiendo existir entre Estado e individuo sociedad intermedia alguna (principio de liberalismo político). En segundo lugar, la defensa por parte de la sociedad burguesa del «orden constituido burgués», basado en el derecho de propiedad privada y en el libre encuentro de las fuerzas económicas individuales, contra aquellos grupos de trabajadores sospechosos de subversión de los valores establecidos (principio del liberalismo económico).

3.- La Ley Le Chapelier.- Ejemplo típico lo constituye la Exposición de Motivos de la Ley francesa LE CHAPELIER de 1791: «Debe, sin duda, permitirse a los ciudadanos de un mismo oficio o profesión celebrar asambleas, pero no se les debe permitir que el objetivo de esas asambleas sea la defensa de sus pretendidos intereses comunes; no

existen corporaciones en el Estado, y no hay más interés que el particular de cada individuo y el general; no puede permitirse a nadie que inspire a los ciudadanos la creencia en un interés intermedio que separe a los hombres de la cosa pública por un espíritu de corporación». En su art. 1º se señalaba que «siendo una de las bases de la Constitución francesa la desaparición de todas las especies de corporaciones de un mismo estado y profesión, queda prohibido restablecerlas de hecho bajo cualquier pretexto y forma».

B) Segunda etapa: la tolerancia

4.- La despenalización. El «double standard» y el realismo político.- En una segunda etapa las distintas legislaciones suprimen las prohibiciones de asociación profesional, no considerando la asociación como un delito y abrogando las normas que establecían sanciones penales para los asociados y sus dirigentes.

Esta tolerancia se inicia con las asociaciones profesionales empresariales. La explicación es fácil. El concierto obrero, en función del número de personas implicadas es visible, y por ello, ha de ser necesariamente formal. El concierto patronal, por el contrario, puede ser informal, bastando con un simple «desayuno de negocios». Aparece, así, lo que los anglosajones han llamado el «double standard», esto es, mientras las leyes prohibitivas de asociaciones profesionales fueron aplicadas por los Tribunales, cuando se trataba de enjuiciar acciones obreras, no ocurría lo mismo respecto de las obligaciones de empresarios, que resultaban autorizadas de hecho. Las autoridades policiales y los Tribunales de justicia preferían tolerar las asociaciones de empleadores, al estimar que éstos no tenían interés en comprometer la riqueza y prosperidad de la nación, mientras que tal tolerancia no era posible en el caso de asociaciones obreras que no representaban más que elementos de desorden social y de agitación política.

Los poderes públicos se ven obligados por realismo político a revisar su postura intransigente adoptando una actividad de tolerancia con las asociaciones obreras. No obstante, de entre las distintas sociedades obreras, el Estado comienza aceptando aquéllas que no influyen sobre la determinación del precio de la mano de obra, tales como sociedades de ayuda mutua, sociedades culturales o cooperativas.

C) Tercera parte: el reconocimiento jurídico

5.- El reconocimiento del derecho de libertad sindical.- Finalmente, en una tercera etapa, se establece expresamente el derecho de asociación profesional o sindical. Una serie de causas contribuirán a ello. Básicamente, la presión de las asociaciones de hecho existentes y toleradas y de los partidos políticos obreros (internacionalismo proletario).

Este reconocimiento jurídico se produce en fechas distintas según los países, debido, principalmente, a dos razones. En primer lugar, la aparición del sindicalismo está ligada a la revolución burguesa y ésta se produce en fechas distintas según los países. En segundo lugar, los diferentes regímenes políticos de estos países se muestran más o menos tolerantes con el movimiento obrero, en función, básicamente, de la correlación de fuerzas sociales existentes en cada país y en cada momento histórico.

6.- Reconocimiento internacional de la libertad sindical.- En el orden internacional, a partir de 1919 comienzan a aparecer textos y documentos, de valor jurídico variable, en los que se reconoce el derecho de sindicación.

Así sucede, en primer término, con el documento constitucional de la O.I.T. de 1919, en cuya sección primera se afirma el principio de libertad de sindicación. Habrá que esperar, sin embargo, a 1948 y 1949—fechas en que se aprueban los convenios nº 87 sobre «libertad sindical y protección del derecho de sindicación» y nº 98 sobre «derechos de sindicación y de negociación colectiva», respectivamente—, para desarrollar con mayor detalle el principio de libertad sindical.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la O.N.U. de 10 de diciembre de 1948, establece, por su parte, en su art. 23, apartado 4º que «toda persona tiene el derecho de fundar con otros sindicatos y el de afiliarse a éstos para la defensa de sus intereses». Del mismo modo, el Consejo de Europa aprobó en fecha 4 de noviembre de 1950 la «Convención europea para la salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales», estableciendo en su art. 11.1 que «toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación comprendiendo el derecho de fundar, con otros, sindicatos y adherirse a ellos, para la defensa de sus intereses». Más recientemente, los dos grandes Convenios internacionales sobre derechos humanos han reconocido el derecho de libertad sindical en términos mucho más detallados. Así, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1966, en su artículo 2, establece el derecho de toda persona «a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses», añadiendo, posteriormente, que el ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. En términos análogos se expresa el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966, en su artículo 8.

2. EL CONTENIDO DE LA LIBERTAD SINDICAL

A) La libertad sindical individual

7.- Necesidad de garantías para asegurar su efectividad.- La libertad sindical es un concepto ambivalente. La libertad sindical se predica tanto de los trabajadores individualmente considerados como de los sindicatos ya constituidos. En el primer caso se habla de libertad sindical individual y en el segundo de libertad sindical colectiva o, mejor, de autonomía sindical.

La libertad sindical individual, por su parte, se concreta en: a) Una libertad sindical positiva consistente en una libertad para constituir un sindicato (libertad de constitución) y para afiliarse a uno ya constituido (libertad de afiliación); b) una libertad sindical negativa para no sindicarse o para abandonar el sindicato al que se estaba afiliado.

Ahora bien, si la libertad sindical se entiende como un derecho subjetivo, no bastará con que un ordenamiento jurídico permita la sindicación o no sindicación, sino que se hará preciso protegerla contra los que tratarán de no respetarla, es decir, habrá que asegurar su efectividad. Y estos sujetos potencialmente atentadores del derecho de libertad sindical

individual son el Estado, los empresarios u organizaciones empresariales y los propios sindicatos.

a) La libertad de constitución

8.- Garantías frente al Estado. No discriminación.- La libertad de constitución deberá protegerse del Estado, no debiendo éste intervenir en la constitución de un sindicato, restringiendo sus posibilidades a determinados sujetos.

En primer lugar, a tenor del art. 2º del Convenio nº 87 de la O.I.T., beneficiarios del derecho sindical son todos los trabajadores «*sin ninguna distinción*».

Esta cláusula, en opinión del Comité de libertad sindical de la O.I.T., «*significa que se reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase, debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc. no solo a los trabajadores del sector privado de la economía, sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general.*»

El art. 1º del Convenio nº 151 de la O.I.T., sobre la protección del derecho de sindicación en la Administración Pública, se expresa en idénticos términos, permitiendo que la legislación nacional determine hasta que punto se aplicarán las garantías del Convenio a «*los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos y los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial... (y) fuerzas armadas y de la policía*» (ver infra, tema 9).

De otro lado, el art. 9.1 del Convenio nº 87 de la O.I.T. solamente admite la posibilidad de que se limite el derecho de sindicación a los miembros de la policía y de las fuerzas armadas; lo que, en opinión del comité de libertad sindical, «*no debe llevar a considerar como contrario al mismo convenio el que la legislación de un Estado limite o excluya los derechos sindicales de las fuerzas armadas o de la policía, cuestión ésta que ha sido dejada a la apreciación de los Estados miembros de la O.I.T.*».

9.- La actividad política del sindicato.- En segundo lugar, la protección de la libertad de constitución de sindicatos es entendida por el Convenio nº 87 de la O.I.T. de una manera amplia, al definir la «*organización*» como «*toda organización de trabajadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores*» (art. 10º).

En base a ello, no cabrá la prohibición por parte del Estado de aquellos sindicatos cuyo objetivo estatutario no sea solamente la promoción y defensa de los intereses profesionales sino también la persecución de intereses generales de naturaleza política. Los poderes públicos deberán contentarse con confiar a las leyes generales y a la autoridad judicial la función de reprimir los eventuales abusos en que pudieran incurrir.

Un problema delicado es el constituido por la actividad política del sindicato, en el caso de ser considerada por un Estado como incompatible con los objetivos sindicales. En principio, hay que decir que el convenio de la O.I.T., por su amplia dicción, autoriza tales actividades si así lo decide la organización libremente.

Sin embargo, el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., en numerosas resoluciones, se ha manifestado con una gran ambigüedad sobre el particular. La doctrina sentada por el mismo podría resumirse así: «*Una prohibición general a los sindicatos de toda actividad política puede suscitar dificultades por el hecho de que la interpretación que se de en la práctica a esta disposición puede modificar en todo momento, y reducir en gran medida las posibilidades de acción de las organizaciones. Parece, pues, que los Estados, sin llegar a prohibir en general toda actividad política a las organizaciones profesionales, deberían dejar a las autoridades judiciales la tarea de reprimir los abusos que puedan cometer las organizaciones que pierdan de vista su objetivo fundamental, que debe ser el progreso económico y social de sus miembros.*»

En esta misma línea de ambigüedad pretendida se mueve la Resolución general de la O.I.T. sobre la independencia del movimiento sindical, adoptado el 26 de junio de 1952, al señalar que «*la misión fundamental y permanente del movimiento sindical es el progreso económico y social de los trabajadores*»; y, más adelante, que «*cuando los sindicatos, ateniéndose a las leyes y costumbres de sus países respectivos y a la voluntad de sus miembros, decidan establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.*»

Los problemas surgen de la dificultad real de separar la frontera entre lo político y lo económico-social, distinción seguramente simplista en cualquier sociedad y mucho más en una sociedad compleja por desarrollada.

Partiendo, precisamente, de esta dificultad de separar netamente lo político y lo realmente sindical, el Comité de Libertad Sindical entiende que «*para poner a los sindicatos al abrigo de las vicisitudes políticas y para sustraerlos a la dependencia de los poderes públicos, sería deseable que las organizaciones profesionales limitasen su actividad —sin perjuicio de la libertad de opinión de sus miembros— a las cuestiones profesionales y sindicales*»; si bien, «*la prohibición general de toda actividad política de los sindicatos no solo sería incompatible con los principios de la libertad sindical, sino que carecería de realismo en cuanto a su aplicación práctica*».

La politización del sindicato, entendida como ampliación de los objetivos, «*colaborando estructuralmente*» o «*participando conflictivamente*» en la política llevada a cabo por el Estado, es un hecho comprobable en todos los países.

La politización del sindicato, entendida como «*entendimiento*» con los partidos políticos constituye una segunda realidad constatable si bien variando de signo y de grado según países. Hay, así, sindicatos integrados en la estructura del Estado y del partido único (caso de los Estados autoritarios fascistas o comunistas); sindicatos conectados a partidos políticos (comunistas, socialistas o demócrata-cristianos), actuando en mayor o menor medida como vinculados a éstos; sindicatos aparentemente desconectados de partidos políticos a nivel institucional si bien funcionalmente existen relaciones de muy distinta naturaleza tales como el apoyo en unas elecciones (caso del «*sindicalismo ideológico o de negocios*» norteamericano); y sindicatos de corte anarquista, defendiendo programáticamente el apoliticismo radical.

10.- Prohibición de exigencia de autorización previa.- En tercer lugar, no deberá exigirse una autorización del Estado previa a la constitución de un sindicato (art. 2º Convenio nº 87 O.I.T.). Esto significa que, en todo caso, no es posible subordinar la constitución de los sindicatos al poder discrecional del Estado. El derecho a constituir organizaciones no debe ser considerado como un acto de concesión gratuita del poder sino como un derecho fundamental de los trabajadores que se impone al poder.

No obstante, en interés de los propios sindicatos o de la colectividad, cabe exigir una serie de formalidades o medidas de publicidad única y exclusivamente destinadas a verificar la identidad del grupo. Así, por ejemplo, la exigencia de depósitos de los estatutos y de registro de los sindicatos así como de la indicación del nombre de los administradores o la obligación de establecer en los estatutos determinados órganos o procedimientos que garanticen una eficaz gestión. El criterio que rige en este sentido será el de aceptar como lícitas tales formalidades siempre que no introduzcan oblicuamente la autorización previa del Estado.

11.- Respeto al pluralismo sindical. - En cuarto lugar, por último, se podrán constituir varios sindicatos concurrentes, siempre que cumplan con las exigencias mínimas formales. La libertad de constitución implica el respeto al posible pluralismo sindical, lo que no quiere decir que libertad sindical y unidad sindical sean antitéticos, siempre que la unidad se de en libertad. Lo que la libertad de constitución supone es la prohibición del sindicato único impuesto por el Estado.

Por decirlo con palabras del Comité de Libertad Sindical: cuando el Convenio 87 de la O.I.T. dispone que los trabajadores deben tener derecho a constituir las organizaciones, «que estimen convenientes», «el Convenio no toma en forma alguna posición a favor de la tesis de la unidad sindical ni de la tesis de la pluralidad sindical... Es decir, que si el Convenio no ha querido hacer de la pluralidad sindical una obligación, por lo menos exige que ésta sea posible en todos los casos. De manera que toda actitud de un gobierno que se traduzca en la imposición de una organización sindical única está en contradicción con las disposiciones del art. 2 del Convenio nº 87».

12.- Garantías frente al empresario y sus organizaciones. - En cuanto que los sindicatos tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores, deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia por parte de un empresario u organización de empresarios en su formación «ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros en su constitución, funcionamiento o administración» (art. 2º Convenio nº 98 O.I.T.).

Explicita el propio Convenio que «se consideran actos de injerencia, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador u organización de empleadores, 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», resultando de esta manera, prohibidos los denominados sindicatos amarillos o patronales («syndicats-maison» «sindacati di comodo» o «company unions»).

b) La libertad de afiliación

13.- Garantías frente al propio sindicato. - Constituido un sindicato, la segunda de las perspectivas de la libertad sindical individual hace referencia a la libertad de afiliación. Respecto de ella, el art. 2º del Convenio nº 87 de la O.I.T. señala que los trabajadores tienen derecho a afiliarse al sindicato de su elección «con la sola condición de observar los estatutos de los mismos».

La aceptación de los estatutos del sindicato exige, a su vez, que los estatutos no contengan cláusulas de exclusión directas o indirectas que resulten abusivas o discriminatorias. Lo cual no implica, claro está, que los propios estatutos sindicales no puedan establecer requisitos de ingreso o permanencia destinados, precisamente, a mantener la propia identidad del grupo.

En este último sentido, no parecen abusivas las cláusulas de exclusión de quienes no sean trabajadores reales o potenciales o de quienes ya pertenezcan a otros sindicatos o se afilien posteriormente; o las que establezcan mecanismos formales de admisión, como puedan ser la presentación por un número determinado de afiliados, aprobación de la solicitud de ingreso por el órgano correspondiente, etc.

14.- Garantías frente al empresario. Prohibición de discriminaciones en el empleo. - La libertad de afiliación deberá protegerse del empresario, siendo práctica frecuente el combatir las prácticas empresariales antisindicales con expresas prohibiciones legales. Estas prohibiciones son de dos clases:

a) En primer lugar, la prohibición de discriminaciones en la contratación laboral consistentes en la no contratación o en la renovación de un contrato o en la contratación condicionada a que un trabajador no se afilie o abandone el sindicato; creándose de esta manera, el uso de listas negras en la contratación de los trabajadores y los contratos con cláusulas antisindicales («yellow-dog contracts»).

Así está previsto en el art. 1º del Convenio nº 98 de la O.I.T.: «Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que se afilie a su sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato».

En idéntico sentido se manifiesta el Convenio nº 117 de la O.I.T. sobre política social en su art. 14.1: «Uno de los fines de la política social deberá ser el de suprimir toda discriminación entre los trabajadores fundada en motivos de... afiliación a un sindicato, en materia de: b) Admisión a los empleos, tanto públicos como privados».

15.- Prohibición de discriminaciones en el trabajo. - b) En segundo lugar, la prohibición de práctica o conductas antisindicales que supongan la discriminación en el trabajo de un trabajador por causas sindicales.

Así sucede con el art. 1º del Convenio nº 98 de la O.I.T.: «Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto 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».

En el mismo sentido se manifiestan el Convenio nº 117, en su art. 14.1: «Uno de los fines de política social deberá ser el de suprimir toda discriminación entre los trabajadores fundada en motivos de...».

afiliación a un sindicato, en materia de: c) Condiciones de contratación y de ascenso; d) facilidades para formación profesional; e) condiciones de trabajo; f) medidas de higiene, seguridad y bienestar; g) disciplina; h) tasas de salarios; y el Convenio n° 135, concerniente a la protección de los representantes de los trabajadores en la empresa, en su art. 1°: «Los representantes de los trabajadores en la empresa deben beneficiarse de una eficaz protección contra todas las medidas que pudieran perjudicarles, incluido el despido, y que fuesen motivadas por su... afiliación sindical o por su participación en las actividades sindicales».

c) La libertad sindical negativa

16.- Conflicto entre libertad sindical individual y colectiva.— En cuanto a la libertad sindical negativa —derecho de no afiliarse a ningún sindicato—, el art. 2° del Convenio n° 87 de la O.I.T. silencia este aspecto; siendo la línea de tendencia actual, a los efectos de conseguir una mayor eficacia sindical, la de abolir o limitar cuando menos la libertad sindical negativa. Considerando antisocial la postura abstencionista, al situar el tema de la libertad sindical negativa en su dimensión colectiva y no individualista, esto es, al poner en relación los derechos del sindicato y los derechos de los trabajadores (TREU).

Los medios utilizados para limitar esta libertad sindical negativa son muy diferentes. Los hay que atacan frontalmente esta libertad, negándola. Así sucede con el establecimiento por parte del Estado de la afiliación sindical automática u obligatoria. Otros medios, por el contrario, tan solo erosionan indirectamente la libertad sindical negativa. Se trata de las denominadas «cláusulas de seguridad sindical» impuestas al empresario en la negociación colectiva que pretenden, bajo diversas modalidades, obligar al empresario a no contratar trabajadores no afiliados y, de este modo, inducir a los trabajadores a afiliarse al sindicato firmante del convenio colectivo y de las «cláusulas de garantía de la presencia sindical en la empresa», destinadas a facilitar el desarrollo de la actividad sindical dentro de la empresa.

17.- Cláusulas de seguridad sindical y de garantía de la presencia sindical en la empresa.

De entre las «cláusulas de seguridad sindical» destacan:

- a) La «closed shop» o «de taller cerrado», que impide al empresario contratar a los trabajadores no pertenecientes al sindicato firmante del convenio colectivo donde esta cláusula se establece.
- b) La «union shop» o «de taller sindicado», que deja al empresario en libertad para contratar a sus trabajadores pero exigiendo que, después de un período de prueba, el trabajador no perteneciente al sindicato firmante del convenio colectivo se afilie a él y, si no lo hiciera, que el empresario lo despidiera.
- c) La «preferential hiring» o «de empleo preferente», que obliga al empresario a dar empleo preferente a los trabajadores afiliados en el sindicato firmante del convenio colectivo. Desde luego, si el sindicato no le presentase suficientes candidatos, puede el empresario contratar trabajadores no afiliados.
- d) La «maintenance of membership», «de exclusión por separación» o «de mantenimiento de la afiliación», que obliga al empresario a despedir a aquellos trabajadores que hayan dejado de pertenecer al sindicato firmante del convenio colectivo y que suele ser complementaria de la anterior.
- e) La «percentage shop» o «de sindicación mínima», que obligan a tener un porcentaje determinado de la plantilla afiliado al sindicato firmante.

f) La cláusula de «ventajas reservadas» a los afiliados al sindicato firmante del convenio colectivo, lo que viene a suponer la eficacia reducida total o parcial del mismo a los trabajadores representados por el sindicato firmante.

De entre las «cláusulas de garantía de la presencia sindical en la empresa», cabría citar:

a) La cláusula de «cuota de solidaridad por negociación», consistente en la obligación de pagar una cuota al sindicato firmante del convenio aplicable por parte de los trabajadores no afiliados al mismo que se beneficien, no obstante, del convenio.

b) La cláusula de recaudación de cuotas sindicales o «check off», según la cual el empresario se compromete a retener las cuotas sindicales del salario y a ingresar en las cuentas del sindicato. Este sistema beneficia al sindicato, entrándole la recaudación directa y permite, ciertamente, al empresario conocer exactamente el número de afiliados al sindicato de su empresa.

18.- La posición de la O.I.T.— El Convenio n° 98 de la O.I.T. no ha solucionado a nivel general el problema de la licitud o ilicitud de estas cláusulas de seguridad sindical, pues su art. 1° prohíbe únicamente los actos unilaterales empresariales discriminatorios por razones sindicales. El Convenio no toma posición sobre el problema, dejando en libertad a cada país para reglamentar esta cuestión prohibiendo o autorizando tales prácticas.

Cuando en el seno de la Conferencia Internacional de Trabajo se planteó este tema, se produjo una clara división de opiniones entre empresarios, trabajadores y Gobiernos, altamente significativa. Los empresarios defendieron su prohibición, alegando que tales cláusulas atentaban contra la libertad de elección del sindicato por parte de los trabajadores, llegando a sostener que una interpretación contraria del Convenio n° 98 iría contra lo dispuesto en el art. 20 ap. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según la cual «nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación». Es obvio que lo que los empresarios defendían no era tanto la libertad de elección de los trabajadores cuanto el debilitamiento de las organizaciones sindicales de trabajadores por la vía de posibilitar a aquellos su permanencia fuera de estas últimas. Los trabajadores, por el contrario, defendieron la validez de dichas cláusulas considerando que el reconocimiento internacional de la libertad sindical negativa que resultaría de la prohibición de tales cláusulas, serviría de pretexto para atentar contra la libertad sindical. La mayoría de los Gobiernos, por su parte, hicieron valer que las cláusulas de seguridad sindical era práctica consolidada en muchos países. Así pues, es posible afirmar que las cláusulas de seguridad sindical no se encuentran prohibidas por el derecho internacional.

La postura del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. en materia de cláusulas de seguridad sindical, cabe resumirla del modo siguiente:

- a) El Convenio n° 98 ni autoriza ni prohíbe las cláusulas de seguridad sindical.
- b) La legislación nacional que garantice la libertad sindical negativa no atenta a los Convenios núms. 87 y 98.
- c) Sí que hay, sin embargo, atentado a la libertad sindical si la legislación interna impone cláusula de seguridad sindical.
- d) Sin embargo, si las cláusulas de seguridad sindical se imponen por convenio colectivo no hay, salvo casos límites, atentado a la libertad sindical.

En cualquier caso, es posible que esta postura del Comité de Libertad Sindical deba entenderse matizada a partir de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de agosto de 1981 en la que, ante una cláusula de taller cerrado, se señala que si bien el art. 11 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos no garantiza la libertad sindical negativa, sin embargo una amenaza sería de despido es una forma extremadamente importante de compulsión para pertenecer a un sindicato, y en tal sentido ataca a la libertad positiva de sindicación.

Conviene señalar, sin embargo, que estas cláusulas —que pueden llegar a suponer, de hecho, un monopolio sindical del empleo—, comportan una serie de riesgos. En primer término, implican como vimos, un atentado real a las libertades sindicales de afiliación, no afiliación y abandono del sindicato

del trabajador individualizado. En segundo término, pese a que teóricamente estas cláusulas contribuyan a reforzar la afiliación combatiendo el abstencionismo sindical, pueden ser manipuladas por los Gobiernos que presionarían a los empresarios a pactar tales cláusulas únicamente con sindicatos con afinidades gubernamentales, lo que atentaría claramente contra la independencia sindical. Finalmente, es claro que tales prácticas sindicales no cuadran ideológicamente en un sindicato de clase que pretende la tutela de los intereses de la clase trabajadora en su conjunto y no los de determinados trabajadores afiliados por su mayor conciencia solidaria. Es por esto que las cláusulas de seguridad sindical suelen imponerse en países donde predomina un sindicalismo de conciliación o reformista —así ocurre en los países anglosajones o en Bélgica—, siendo de rara introducción en aquellos países donde predomina el sindicalismo de clase —Francia o Italia—.

Quizá la relación existente entre cláusulas de seguridad sindical y desarrollo del sindicalismo moderno sea un tanto mecanicista, existiendo, como lo demuestra la realidad francesa e italiana, otros instrumentos de incentivación indirecta eficaces —tales como la actividad contractual y sindical en la empresa—, para conseguir la expansión organizativa y política del sindicato sin necesidad de acudir a los fórmulas de un sindicalismo cerrado (TREU).

B) La autonomía sindical

19.- Garantías frente al Estado y frente a los empresarios.— La conquista de la libertad sindical individual bien poco significa si el sindicato en sus relaciones con el Estado no disfruta de una independencia o autonomía efectivas, entendiéndose por tal la libertad de organización y funcionamiento independientes del Estado, esto es, la libertad para elegir los instrumentos organizativos idóneos para satisfacer el interés de los sujetos que hacen uso de la libertad sindical. De esta manera, la libertad sindical individual ha de complementarse con el reconocimiento por parte del Estado de una autonomía o independencia del sindicato mismo.

Por otra parte, esta autonomía sindical, como derecho fundamental que es, posee un carácter «*erga omnes*» debiendo ser garantizado no sólo frente al Estado sino frente a terceros y muy especialmente frente a los empresarios.

Conviene, en este sentido, alertar frente a posibles lecturas restrictivas de la autonomía sindical. Es evidente que no basta con librar a los trabajadores de sanciones penales o administrativas por el hecho de sindicarse o con garantizar a los sindicatos una organización y funcionamiento independientes del Estado si pueden resultar perjuicios para el trabajador en su trabajo y, sobre todo, si los sindicatos no pueden llevar a cabo una libre actividad en la empresa. Una libertad sindical así concebida sería una libertad formal y no una libertad real y efectiva.

Ya nos hemos referido a la autonomía del sindicato respecto de los empresarios al hablar de la libertad de constitución. Valga lo allí señalado.

Se trata ahora de analizar la autonomía sindical desde la perspectiva del Estado.

20.- Facultades específicas.— Esta libertad de organización y funcionamiento independientes del Estado viene a concretarse en una serie de facultades específicas tales como

la libertad de reglamentación, la libertad de representación, la libertad de gestión, la libertad de suspensión y disolución y la libertad de federación.

a) La libertad de reglamentación

21.- Contenido y garantías.— La autonomía normativa o libertad de reglamentación se concreta en el derecho de los sindicatos a elaborar sus propios estatutos y reglamentos.

El art. 3º del Convenio nº 87 de la O.I.T. atribuye a los sindicatos «*el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos*», añadiendo que «*las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal*».

Ahora bien, esta prohibición de injerencias estatales en la elaboración de los estatutos y reglamentos administrativos del sindicato no supone necesariamente la exclusión de toda la intervención estatal en esta materia.

Así, no constituye atentado contra la libertad sindical la imposición por el Estado de determinadas prescripciones legales relativas al contenido de los estatutos, tales como la exigencia genérica de democraticidad de los mismos o la exigencia específica de presencia de ciertas cláusulas (condiciones de adhesión y de separación de los miembros, organización de la administración y de la dirección, gestión y de control de los fondos sindicales, etc.). Cosa distinta sería que las disposiciones legales determinaran cual habría de ser el contenido concreto de estas cláusulas.

Así sucedería, por ejemplo, con la exigencia de que expresamente se renunciara a la lucha de clases en la exposición estatutaria de sus principios programáticos o con una regulación legal minuciosa de los procedimientos electorales internos o de la composición de sus órganos directivos. Por otra parte, toda obligación impuesta a un sindicato de copiar sus estatutos sobre su modelo forzoso sería contraria a la libertad sindical.

En esta precisa línea se mueven las resoluciones del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.

b) La libertad de representación

22.- Contenido y garantías.— En segundo lugar, la libertad de representación, esto es, el derecho a elegir libremente a sus representantes, sin injerencias estatales. En este sentido se manifiesta el art. 3º 1 y 2 del Convenio nº 87 de la O.I.T.

Los atentados contra esta esencial libertad de representación pueden producirse directa o indirectamente. De una manera directa, la legislación estatal que impusiera la designación de los dirigentes sindicales por el Gobierno o la obligación de obtener una aprobación oficial de los candidatos o de los resultados de las elecciones o, incluso, la no reelegibilidad de los dirigentes sindicales. Indirectamente, resultaría igualmente atacado el derecho de libre elección cuando la legislación estatal impusiera alguna de las siguientes condiciones:

administrativo en las elecciones o impusiera a los candidatos determinadas condiciones de elegibilidad o a los dirigentes sindicales elegidos determinadas condiciones para el ejercicio de su cargo.

Así, por ejemplo, el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. ha considerado atentatorio de la libertad sindical de elección el establecimiento de discriminaciones en base a la raza, las opiniones o actividad políticas —*«quien tome parte en actividades políticas de índole comunista»*—, o a la pertenencia a la profesión o a la empresa, ya que el requisito de que los dirigentes sindicales mantengan su ocupación durante todo su mandato puede poner en peligro la libertad de representación al favorecer actos de injerencia del empleador tales como el despido de un trabajador que fuese dirigente sindical, impidiendo además la existencia de funcionarios sindicales a pleno tiempo. En cuanto a la legislación que establece como causa de inelegibilidad la condena penal anterior, el Comité de Libertad Sindical ha estimado que *«el hecho de haber sido condenado por delitos que no sean perjudiciales para el buen ejercicio de funciones sindicales no debería justificar la inhabilitación para un cargo sindical»*. Igualmente, la prohibición de reelección de los dirigentes sindicales no es compatible con el Convenio n° 87.

c) La libertad de gestión

23.- Garantías de la libertad de gestión interna.- En tercer lugar, la libertad de gestión. El art. 3° del Convenio n° 87 de la O.I.T. establece el derecho del sindicato de *«organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción»*, exigiendo la no intervención del Estado por vía de limitación de este derecho o de entorpecimiento de su ejercicio legal.

La gestión interna de los sindicatos debe estar a salvo de las intervenciones estatales, dado que constituye principio claro en todo movimiento sindical democrático el que el Congreso de afiliados es la instancia sindical suprema.

De esta manera, por ejemplo, resultarían atentatorias del principio de libertad de gestión sindical la prohibición de realizar congresos sindicales, la disposición por la que se confiere a las autoridades el derecho de restringir la libertad del sindicato para administrar e invertir sus fondos como lo desee o la restricción por ley de la suma que una federación pueda percibir de los sindicatos afiliados.

No obstante, en defensa de los afiliados o sindicatos frente a sus administradores, las legislaciones pueden establecer una serie de normas compatibles con el principio de libre gestión sindical.

Así, por ejemplo, la obligación de celebrar anualmente una asamblea general, la obligación de tomar ciertas decisiones importantes mediante voto secreto, la necesidad de un determinado *«quorum»* en ciertos casos o la obligación de llevar la contabilidad del sindicato de acuerdo con ciertas reglas.

A juicio del Comité de Libertad Sindical, estas normas impuestas serán admisibles siempre que el control de su cumplimiento se deje en manos de los propios sindicatos o, todo lo más, dicho control sea ejercido por la autoridad judicial competente no sólo para garantizar un procedimiento imparcial y objetivo y asegurar los derechos de la defensa,

sino también para evitar el peligro de que las medidas adoptadas por las autoridades administrativas parezcan arbitrarias.

Así, no será conforme al principio de libertad sindical, la legislación que otorgue al Gobierno el derecho de investigar los asuntos internos de un sindicato a su total discreción.

Cuestión particular que se suscita dentro de la general de la libertad de gestión es la adecuación o no al derecho de libertad sindical de la aportación de subvenciones públicas a los sindicatos para el desarrollo de funciones formativas, culturales, etc.

La postura del Comité de Libertad Sindical no es rotunda. En línea de principio no se niega la adecuación de una política de subvenciones a los sindicatos, al señalarse: *«si bien la educación sindical merece estímulo, corresponde que se encarguen de ella los propios sindicatos, que, naturalmente, podrían beneficiarse en esta tarea de la ayuda material y moral que el gobierno pueda ofrecerles»*. Pero, *«las repercusiones que dicha ayuda financiera pueda tener sobre la autonomía de las organizaciones sindicales... no puede ser apreciada a la luz de principios generales, pues se trata de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso»*. Y es que *«los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu según el cual hayan sido concebidos y aplicados y la medida en que tales subvenciones se concedan en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discrecionalidad de los poderes públicos»*.

Del mismo modo, tampoco resulta, en principio, atentatorio al derecho de libertad sindical el que se confie la gestión de la seguridad social y el control de la aplicación de las leyes sociales a los sindicatos en lugar de a órganos administrativos estatales. El atentado al derecho de libertad sindical en tales casos podría darse, sin embargo, en supuestos como los siguientes: *«1) si los sindicatos hiciesen uso discriminatorio de los fondos de seguridad social puestos a su disposición, con el fin de ejercer presión sobre los trabajadores no afiliados; 2) si la independencia del movimiento sindical se encontrase de este modo comprometida»*.

24.- La democracia sindical como límite de la libertad sindical.- En opinión del Comité de Libertad Sindical, *«las únicas limitaciones a los derechos enunciados en el art. 3 del Convenio n° 87 que eventualmente se podrían admitir, debería circunscribirse a asegurar el respeto de las reglas democráticas en el movimiento sindical»*. De ese modo, uno de los principios básicos del sindicalismo es el de su necesario carácter democrático. La democracia sindical debe ser entendida, en esencia, como la participación del afiliado o sindicado, constituyendo así un importante límite a la libertad de gestión de los sindicatos.

El problema de la democracia sindical afecta a la estructura interna de los sindicatos, esto es, a las relaciones intra-sindicales existentes entre los sindicados y el sindicato. Por tanto, en lo jurídico, afectaría al *«derecho organizativo»* regulado en estatutos y reglamentos administrativos, si bien con el límite general de la no injerencia estatal en estos temas en base a la libertad de reglamentación.

Las posibles líneas de quiebra de la democracia sindical pueden situarse en los tres planos siguientes:

1°) En el plano de las relaciones entre los afiliados o sindicados. En este plano es preciso que los estatutos garanticen el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los miembros del sindicato.

2°) En el plano de las relaciones entre las mayorías y las minorías dentro del sindicato. Una situación permanente de *«grupo mayoritario-minoritario»* dentro de un sindicato es

típica de un sindicato politizado o ideológico. En un sindicato de negocios las mayorías y las minorías suelen girar sobre problemas o decisiones concretas y esporádicas.

Las garantías del respeto a las minorías suelen ser de dos clases: a) Considerar que las minorías están suficientemente respetadas a través de la libertad de expresión y del derecho de sufragio activo y pasivo; b) considerar que ello no es suficiente y que el régimen electoral de cargos sindicales debe responder al criterio de la proporcionalidad (designación por el sistema proporcional) y no al criterio mayoritario (designación por el sistema de mayorías), resultando representadas en los órganos directivos todas las tendencias o corrientes. Esta concepción no siempre es compartida. Las razones alegadas suelen ser razones de eficacia, esto es, la necesaria unanimidad que debe presidir el movimiento sindical más allá de las divergencias políticas. En todo caso, no parece que atenten contra el principio de democracia sindical ni uno ni otro sistema.

3º) En el plano de las relaciones entre la base de afiliados y los dirigentes. El problema surge aquí de la necesidad del mandato de una parte, y de la necesidad de garantizar la soberanía de la asamblea general de los afiliados o sindicados, de otra.

La cuestión básica es, pues, la de la tutela del miembro sindical de base frente a los dirigentes sindicales, quedando así planteado el clásico problema propio de todas las organizaciones que pretenden ser democráticas: a) ¿Mandato imperativo o mandato representativo?; b) si democracia directa ¿cómo?; c) si democracia representativa ¿cómo garantizar el control de la base o asamblea?.

El modelo de la democracia representativa es el modelo que han venido utilizando los sindicatos tradicionalmente. Está basado en una serie de principios:

a) El principio de la libre elección de los dirigentes sindicales: Queda, pues, postergado el esquema de designación por ser contrario a una mínima democracia sindical. Téngase en cuenta, no obstante, que muchas veces los representantes sindicales en las empresas (secciones sindicales de empresa) no son nombrados o elegidos por los afiliados al sindicato en las mismas, sino que son designados por los órganos directivos locales o provinciales.

b) El principio de reparto de competencias entre la asamblea y los órganos dirigentes en orden a la acción sindical y el de la libertad de los dirigentes en el marco de sus competencias.

El problema más importante que se plantea en este punto estriba en la división de competencia en orden a la declaración y finalización de las huelgas y en orden a la aprobación de los convenios colectivos. Existe una cierta tendencia a consultar a los trabajadores afiliados antes de declarar una huelga o para volver al trabajo. No es corriente, en cambio, que se practique la ratificación de la aprobación de los convenios colectivos por las asambleas. Las prácticas varían mucho del sindicalismo anglosajón al latino. En fin, en cualquiera de estos países la consulta previa a los trabajadores no suele ser condición para la licitud de la misma.

c) El principio de la duración del mandato representativo y el de la libre revocación del mismo antes de finalizarse su periodo de duración. A este respecto las situaciones son muy diversas en cada sindicato y dependen de sus estatutos. No hay norma general.

d) El principio de las mayorías (simple o cualificada) en la toma de decisiones, ya que el contrario principio de la unanimidad lleva implícito un grave riesgo de parálisis. El principal problema que se plantea es el de la modificación de las cláusulas estatutarias. ¿Debe regir la mayoría o la unanimidad para modificar los estatutos?. El problema suele tener importancia práctica a efectos de escisiones, absorciones, fusiones o disoluciones sindicales.

e) El derecho de la base a recibir información completa sobre los asuntos sindicales y el paralelo derecho a recibir una formación sindical y laboral, ambos necesarios para fomentar la capacidad crítica en todos los afiliados y, en definitiva, la capacidad democrática del propio sindicato. La democracia interna del sindicato se alimenta de la formación progresiva de los trabajadores y de la constante información de los mismos.

25.- **La libertad de gestión externa.**- Lo dicho hasta el momento se refiere a la denominada libertad de gestión interna del sindicato; que exige, sobre todo, una actitud de abstención por parte del Estado que la garantice.

Pero existe otra perspectiva de la libertad de gestión: la denominada libertad de gestión externa, referida a la existencia de mecanismos a través de los cuales los sindicatos puedan llevar a cabo la consecución del objeto para el que fueron constituidos.

De entre los varios pensables, existen dos, a juicio del Comité de Libertad Sindical, que resultan esenciales para que un sindicato pueda llevar a cabo su finalidad: la negociación colectiva y la huelga.

Respecto al primero, la postura es la siguiente: *«el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones del trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa».*

Y en punto al derecho de huelga, la posición es análoga: *«el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales»; de modo que «una prohibición general de la huelga limita considerablemente las posibilidades que tienen los sindicatos de fomentar y defender los intereses profesionales de sus miembros (art. 10 del Convenio nº 87), así como el derecho de estas organizaciones a organizar su actividad (art. 3)».*

d) La libertad de suspensión y disolución

26.- **Contenido y criterios interpretativos.**- El art. 4º del Convenio nº 87 de la O.I.T. dispone que *«las organizaciones de trabajadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa».* La dicción de este precepto internacional plantea algunos importantes y delicados problemas de interpretación.

El Convenio prohíbe taxativamente la suspensión o disolución en vía administrativa, admitiendo como únicas vías posibles la judicial y la voluntaria. La segunda, por tratarse de un acto interno, —decisión en Congreso regularmente convocado—, parte de los mismos titulares de los derechos sindicales. La primera permite asegurar los derechos de defensa pese a tratarse de un acto de control externo a la organización profesional.

El Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. ha matizado este principio general sentando los siguientes criterios interpretativos:

1º) La prohibición abarca las suspensiones o disoluciones realizadas formalmente por un acto del legislativo que materialmente fuese administrativo.

2º) La exigencia en vía judicial viene referida no sólo a situaciones normales sino también a situaciones excepcionales de emergencia.

3º) La adopción de medidas en vía administrativa distintas de la suspensión o la disolución, aunque con efectos inmediatos similares —por ejemplo, la suspensión de personalidad jurídica a un sindicato— constituye, igualmente, una violación de lo establecido en el art. 4º del Convenio nº 87.

4º) No es suficiente que la legislación conceda un derecho de apelación contra las decisiones administrativas de disolución o suspensión, sino que los efectos de las mismas no deberán comenzar antes de transcurrido el plazo legal sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o una vez confirmadas tales decisiones por la autoridad judicial.

Por otra parte, el Convenio no establece las razones por las que un sindicato puede ser suspendido o disuelto judicialmente. Ello pertenece al orden público interno de cada país.

Así las cosas, la cuestión crucial es la siguiente: Este orden público interno ¿está limitado internacionalmente? De la respuesta a esta cuestión dependerá la eficacia de todo el sistema de protección internacional establecido en garantía de los derechos sindicales. De concluir en la relatividad del concepto de libertad sindical en atención a los diversos contextos políticos, económicos y sociales esto es, en atención a los diversos *ordenes públicos internos*, el Convenio deberá ser interpretado diversamente en atención a tales textos, perdiendo de este modo todo valor normativo.

En todo caso, en el propio Convenio n° 87 hay datos que permiten afirmar que el orden público interno de cada país no es dato neutral respecto al derecho de libertad sindical consagrado internacionalmente. Y así, si bien el art. 8.1 señala que los sindicatos están obligados a respetar la legalidad, el art. 8.2 establece límites genéricos a esta legalidad al señalar que *«la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio»*. Perspectiva, entonces, desde la que habría que valorar un ordenamiento interno tanto respecto a posibles causas de suspensión o disolución judicial de sindicatos, como respecto al procedimiento establecido.

En opinión del Comité de Libertad Sindical, el derecho de libertad sindical debe ser salvaguardado, incluso en situaciones graves: *«el Comité se ha declarado profundamente convencido de que no es posible hallar la solución de los problemas económicos y sociales porque atraviesa un país aislando las organizaciones sindicales y suspendiendo sus actividades. Muy por el contrario, sólo el desarrollo de organizaciones sindicales libres e independientes y la negociación con ellas pueden permitir al gobierno en cuestión afrontar los problemas y resolverlos en la forma más favorable posible para los intereses de los trabajadores y de la nación.»*

e) La libertad de federación

27.- Fundamento y contenido. Finalmente, la libertad de federación. El art. 5° del Convenio n° 87 de la O.I.T. señala que *«las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores.»*

La razón de ser de esta libertad de federación debe encontrarse en lo que es esencial al sindicalismo, esto es, la solidaridad de los trabajadores que no se limita a una empresa, rama o nación.

De otra parte, el Convenio en su art. 6° establece que *«las disposiciones de los apartados 2, 3 y 4 de ese Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores»*. De esta manera las organizaciones sindicales tendrán derecho a constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a ellas *«sin ninguna distinción»* y sin autorización previa, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. También tendrán derecho a *«redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus actuaciones»*, debiendo abstenerse las autoridades públicas de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal. Igualmente, estas federaciones y confederaciones *«no estarán sujetas a disolución y suspensión por vía administrativa»*.

El Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. ha sentado muy claramente que la libertad de federación exige que el Gobierno deje a las organizaciones interesadas libertad para constituir el

número de federaciones y confederaciones que estimen oportunas y para establecer las reglas de afiliación a las mismas. En consecuencia, estima atentatorias de la libertad de federación: a) La legislación que exija un número mínimo de sindicatos o de federaciones para constituir organizaciones de grado superior; b) la legislación que autorice la formación de una sola confederación o central sindical; c) la legislación que prohíba constituir o afiliarse a federaciones o confederaciones a sindicatos de trabajadores de distintas profesiones o ramas, como, por ejemplo, la disposición legal que prohibiese a las organizaciones de funcionarios públicos afiliarse a centrales de trabajadores de la industria, la agricultura o los servicios. Así pues, toda restricción, directa o indirecta, al derecho de los sindicatos a constituir, afiliarse, funcionar o disolver federaciones o confederaciones no sería conforme a los principios de libertad sindical.

28.- El derecho de afiliación a organizaciones internacionales. En cuanto al derecho de afiliación a organizaciones internacionales, éste debe entenderse libre de restricciones, directa o indirectas, por parte del Estado.

El Comité de Libertad Sindical ha concretado algo más esta libertad de afiliación señalando que ella implica mantenerse en contacto con las organizaciones internacionales —derecho a participar en reuniones sindicales por parte de representantes de la organización internacional, intercambio de publicaciones de naturaleza sindical—, participar en sus actividades —asistencia a reuniones internacionales—, y disfrutar de los beneficios que suponga dicha afiliación, considerando que *«una ley que disponga la prohibición de toda organización respecto a la cual existen pruebas de que se halla bajo la influencia o la dirección de cualquier fuente exterior y de toda organización respecto a la cual existan pruebas de que recibe ayuda financiera y cualesquiera otros beneficios de una fuente exterior, es incompatible con los principios que figuran en el art. 5° del Convenio n° 87»*.

Evidentemente, los principales problemas en este orden surgirán de las actividades políticas de los sindicatos y organizaciones sindicales internacionales y de la consideración de las mismas por parte de los Gobiernos como *«injerencias en asuntos internos»*.

Cuestión en la que, sin embargo, el Comité de Libertad Sindical entiende que pertenece exclusivamente a las relaciones entre sindicato y organización internacional: *«cuando una organización nacional trata de afiliarse a una organización internacional de trabajadores, la cuestión referente a las condiciones a que la primera somete su solicitud y la cuestión de si la misma está o no de acuerdo con la organización internacional, en cuanto a la actitud de esta última frente a cualquier problema político, conciernen únicamente a las organizaciones implicadas; aún cuando el acuerdo pudiera influir en la decisión de la organización nacional de lograr, mantener o retirar la afiliación internacional, ello no debería dar pie a una intervención gubernamental.»*

C) La libertad sindical y las libertades civiles

29.- Conexión entre libertad sindical y libertades civiles. Resulta obvio que las libertades sindicales individuales y colectivas expuestas precedentemente presuponen la existencia de las necesarias libertades civiles. Como ha puesto de relieve el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro de un régimen que garantice los derechos humanos fundamentales.