

# *Derechos sindicales y derecho del sindicato en Italia: el Título III del Estatuto de los Trabajadores revisitado (\*)*

Massimo D'ANTONA (\*\*)

1. El veinte aniversario del Estatuto de los Trabajadores italiano coincide con una fase de transformación de los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, cuyos resultados no son fácilmente previsibles.

La crisis de la unidad sindical ha paralizado la experiencia de los Consejos de Delegados (sería más correcto hablar de los Consejos de Fábrica) configurados como órganos de base, en parte electivos, unitarios y con plenos poderes en la negociación colectiva de empresa, que el Pacto Federativo de 1972 entre CGIL, CISL y UIL reconocía como la «estructura de base» de las tres organizaciones sindicales. Estos Consejos en algunos casos no han sido revocados durante años, permaneciendo «congelados» por acuerdo entre las organizaciones confederales; en otros casos, tuvo lugar la secesión de una o más organizaciones con el consiguiente arrastre de delicados problemas sobre el reparto de derechos de organización y de negociación, que no pocos convenios colectivos reservan unitariamente a los Consejos<sup>1</sup>.

Paradójicamente, el agotamiento de la experiencia de los Consejos de fábrica está provocando una vuelta al Estatuto de los Trabajadores, o mejor a aque-

---

(\*) Traducido por Rosario Gallardo. Profesora de Derecho del Trabajo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha.

(\*\*) Profesor Ordinario de la Universidad de Nápoles.

<sup>1</sup> M. MAGNIANI: «Le rappresentanze sindacali aziendali vent'anni dopo». *Revista Quaderno de Diritto di lavoro e Rel. Ind.*, 1989, 5, 49. Ver también en *Foro Italiano* 1989, I, 1545; Cass 17 de octubre de 1988, el conflicto de la escisión de los Consejos Unitarios de delegados del Ente Nacional para la Energía Eléctrica (ENEL).

llo que el Estatuto en su artículo 19, consiente pero no prescribe y desde luego no auspicia. De la trama unitaria de los Consejos de Fábrica, se separa la representación sindical en la empresa constituida como el artículo 19 recoge, «en el ámbito de los sindicatos más representativos». Se observa, por tanto, una preocupante desestructuración de la forma organizativa de la representación en la empresa, que va del modelo unitario y en parte electivo de los Consejos, a aquel pluralista y asociativo de la representación sindical, constituida según el artículo 19 del Estatuto de los Trabajadores.

La situación, hay que decir que es poco compleja, Luigi Mariucci la resume así: «Italia es el único país de Europa donde no hay una forma reconocible de representación de los trabajadores en el ámbito empresarial»<sup>2</sup>.

Señal de que, en esta materia, los veinte años que nos separan del Estatuto se dejan sentir. La vuelta al modelo legal del Estatuto, no supone un «retorno al futuro», sino un síntoma de encontrarnos en una fase de grave incertidumbre.

2. Lo dicho anteriormente no significa, que el conjunto del Título III del Estatuto de los Trabajadores, que aparte del artículo 19 está dedicado al derecho de representación sindical en la empresa (asamblea, referendum, derecho de afiliación, derecho a un local de reuniones, crédito horario para el ejercicio de las funciones de representación, etc., se considere caduco en *bloque*.

Es cierto, sin embargo, que éste afronta el problema de la representación de los trabajadores en la empresa desde una perspectiva parcial. Se centra sobre el eje que las experiencias difíciles de veinte años de lucha en las fábricas italianas, consideraban absolutamente prioritario al final de los años sesenta (y que mantiene intacta su actualidad hoy, no conviene olvidarlo, que en la pequeña unidad productiva es donde el Estatuto de los Trabajadores no encuentra aplicación).

En el Estatuto de los Trabajadores, la libertad sindical en la empresa está tutelada como una libertad en una sola dimensión, como una «libertad de». Una libertad puesta en discusión por el poder antagonista del empresario, una libertad que reafirmar —según la línea de política del derecho que se define como «promocional»— reforzando la inserción en los lugares de trabajo de las organizaciones sindicales fuertes y representativas.

El Título III del ET es, por tanto, una Ley sobre la ciudadanía de los sindi-

---

<sup>2</sup> L. MARIUCCI: «La rappresentanza sindacale: dai progetti di legge all'ipotesi di accordo sui CARS». *Lavoro e Diritto*, 1989, autor «La questione dei CARS». *Revista lavoro Informazione* 1989, n.º 15/16, p. 3.

catos en la empresa, que se preocupa por las garantías de los representantes frente al poder de la empresa, pero no define la posición de los representantes frente a los trabajadores ni como afiliados, ni, más específicamente, como representados.

La única manifestación de consenso que el Estatuto requiere expresamente a los trabajadores, es la referente a la *fase de constitución* de la representación en la empresa, que debe ser según el artículo 19 «a iniciativa» de los trabajadores. Corresponde «a los trabajadores» con su iniciativa abrir la puerta de la empresa al sindicato, pero sin embargo, una vez constituida la representación sindical ésta no está sujeta a ninguna verificación específica del mandato. El Estatuto recoge instituciones de democracia directa como la asamblea y el referéndum, pero no impone a los representantes sindicales su utilización para responder, en forma electoral o refrendaria, a los trabajadores representados.

El consenso de los trabajadores no es determinante, ni siquiera con el fin de valorar la mayor representatividad (éste es uno de los puntos centrales del debate actual). La representatividad que el artículo 19 requiere a los sindicatos para obtener el derecho de ciudadanía en la empresa es, por definición, una representatividad *conseguida y medida en otro lugar*, en niveles diferentes de la empresa, entre trabajadores también distintos de los que forman el *demos* de la representación en la empresa. Se trata, de hecho, de una representatividad presunta en base al ligamen con las mayores centrales sindicales. En España se diría «por irradiación» (art. 19.a); o bien, de una representatividad obtenida del reconocimiento para la negociación en ámbitos supra-empresariales (nacional o provincial art. 19.b).

Obsérvese que una filosofía similar no es de hecho incoherente con el carácter de una ley de promoción «pura»; la mayor representatividad en el Estatuto es considerada en función de la *capacidad de organizar un contrapoder sindical* en un ambiente antagonista. No es considerada, por tanto, en función del *consenso efectivo*, y tanto menos mayoritario, de los trabajadores de la empresa.

3. Es esta la dimensión del problema de la representación a nivel de empresa, que el Título III del Estatuto no afronta, y que hoy viene prepotentemente a la llamada, frecuentemente bajo la titulación genérica de la «crisis de la representatividad» de los sindicatos. Bajo esta genérica titulación se esconde una cuestión de fondo de derecho sindical en la fase actual: La posición de la representación sindical frente a los trabajadores «*uti singuli*». Posición que debe ser considerada desde fuera de los esquemas tradicionales —de la democracia sindical entendida, como subespecie de la democracia económica (los trabajadores como sujetos débiles necesitan de la representación colectiva) o

de la democracia asociativa (como trabajadores afiliados al sindicato)— según parámetros inusuales y típicos de la democracia política: la posición de los trabajadores *como representados*, es decir, como destinatarios finales de las decisiones que «otros» asumen en nombre de ellos o por cuenta de ellos. Son de hecho típicas instancias de democracia política, especulares al poder que ejercita quien —el sujeto colectivo sea como fuese constituido— decide en nombre o por cuenta de otros, las que influyen directamente sobre algunas decisiones, utilizando el *referéndum*, o deciden sobre la representatividad de los sujetos colectivos que las asumen y que son llamados a responder de sus actividades mediante el procedimiento electoral<sup>3</sup>.

El proceso de acercamiento entre democracia sindical y democracia política, al conceder una creciente importancia a la condición de *representado*, respecto aquella de *asociado*, constituye uno de los síntomas más significativos de los cambios que se están produciendo en el ámbito de las relaciones industriales y no sólo en Italia. Es un proceso que, más allá de como se ha reflejado de forma diversa en distintos países, tiene algunas explicaciones generales, a las cuales conviene hacer un rápido repaso.

Una primera, seguramente importante en el caso italiano, es aquella que Umberto Romagnoli define como «el crecimiento de la instancia de relegitimación democrática» de la representación sindical, debido «al proceso de institucionalización de la figura del sindicato más representativo»<sup>4</sup>. Proceso de institucionalización que en Italia va muy avanzado en el plano de las *funciones* reconocidas a esta figura, a través de modelos normativos, que con razón pueden ser definidos «neoinstitucionales», en cuanto implica una amplia delegación de competencias normativas a la negociación colectiva, considerada por el ordenamiento estatal no como métodos de composición del conflicto industrial, sino como institución social capaz de autorregular, y con este título integrada en el sistema de poderes públicos<sup>5</sup>.

Una segunda, que a mi entender no es menos importante, es la función cada vez más política que va asumiendo la negociación colectiva; política en el sentido que, frente a la función tradicionalmente normativa de fijación de la

---

<sup>3</sup> Para un encuadramiento teórico de la democracia sindical desde fuera de los convencionalismos esquemas asociativos ver B. CARUSO: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*. Ed. Giuffrè, Milano, 1985.

<sup>4</sup> U. ROMAGNOLI: «Riprogettare la rappresentativita». *Rivista Trim., dir. proc. civ.*, I, 1989, p. 248.

<sup>5</sup> Para un desarrollo de la situación general ver M. D'ANTONA: «La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale». *Revista Giur. Lav.*, I, 1989. También «Sindacati e stato a vent'anni dallo Statuto dei lavoratori». *Revista Giur. Lav.*, I, 1989.

«cantidad» *standard* de trabajo y salarios intercambiados, crece la importancia de la función *organizativa* y *procedimental* que obliga sobre todo a los sindicatos a cogestionar, aunque en una posición subalterna sin asunción de responsabilidad, aspectos no secundarios de la estrategia de la empresa y, en consecuencia, a compartir cuotas de poder de la empresa frente a los trabajadores<sup>6</sup>.

La tercera de las incidencias, más difusa pero a largo plazo determinante, se encuentra en la visión del sindicato como único, y por tanto, prioritario canal de comunicación *entre trabajadores y la empresa*. Por efecto de los cambios sociales de alcance histórico, la cultura anglosajona del «nosotros y ellos» o la continental del sindicato «sujeto de clase», se hallan a nuestras espaldas. Los nuevos trabajadores no se sienten presos de un rol al que les han adscrito y son capaces de construir su propia identidad, ya sea en el microcosmos de la empresa o en el macrocosmos de la sociedad, incluso sin el sindicato. Por otra parte, los estilos de gestión del personal llevan, en muchos casos a la empresa a «hacerse sindicato», a construir eficientes canales de comunicación directa con los trabajadores que recojan sus demandas y capturen su consenso. Recientemente un dirigente sindical, denunciando la situación en FIAT, como un caso de fábrica sin democracia ha adquirido que en estos años la empresa de Turin ha constituido una relación directa con los trabajadores, con los que se siente fuerte, «una relación construida» —son palabras del sindicalista— «con una intensa actividad que se puede definir de carácter sindical, sustitutiva y alternativa a los propios sindicatos»<sup>7</sup>.

De esta compleja trama de causas y efectos, una reflexión surge claramente. El problema de la representación de los trabajadores en la empresa, transciende de aquel de la libertad sindical como «libertad de », y de los derechos de ciudadanía del sindicato en la empresa, prolongándose sobre el terreno en buena parte inexplorado de aquellos que podemos considerar como «nuevos» derechos sindicales, los derechos de los trabajadores *como representados*, frente a cualquier forma de representación —asociativa y pluralista, necesaria y

---

<sup>6</sup> Para esta codivisión «política» del poder en la empresa, la negociación colectiva «concesiva». Típicamente, en la CGIL está más expuesta a la contestación del mandato y, por tanto, de la representatividad del agente negocial. Véase para una amplia panorámica sobre opiniones y argumentos del tema AMATO e MATTONE (a cura di): «Il sindacato alla svolta degli anni Milano, 1989; sobre la práctica jurisprudencial véase para la relación de supuestos M. D'ANTONA-SALIMBENI: «Glossario Giurisprudenziale della cassa integrazione guadagni». *Foro It.*, 1988, I.

<sup>7</sup> La frase es del secretario de Fiom-Piamonte, A BAIETTO: «Il caso Fiat: fabbriche senza democrazia» en Dossier: «Democrazia sindacale. Nuove forme, nuove regole». *Revista Meta*, n.º 2/3, 1989, p. 32.

general, de canal único, de canal doble o de canal mixto— que ejerza un poder de decisión en nombre de ellos o por su cuenta.

4. Hace veinte años, la dialéctica entre derechos del sindicato y derechos sindicales de los trabajadores se identificaba con la contraposición entre sindicato y movimiento. El Estatuto nace en el fuego de la polémica entre apologetas de la espontaneidad obrera (que tenían entonces la forma de CUB —Comités Unitarios de Base— y sucesivamente de los delegados de reparto) y apologetas de la dirección sindical del movimiento. La «historia interna» de la gestación de la ley narra cómo gracias sólo a una modificación de última hora, El Estatuto de los Trabajadores no perdió la cita con los procesos sociales.

Durante el debate parlamentario, el título III del Estatuto pasó de un originario carácter *marcadamente asociativo* (la representación en las empresas constituidas a iniciativa de las organizaciones sindicales) a un carácter *asociativo corregido* (la representación sindical constituida a iniciativa de los afiliados) hasta llegar a la definitiva abierta y elástica (la representación sindical constituida *a iniciativa* de los trabajadores *en el ámbito* de las organizaciones sindicales más representativas) que consiente proyectar hacia los años setenta una ley pensada con la cabeza puesta en la experiencia del decenio precedente.

Gracias a esta providencial apertura, Federico Mancini pudo reivindicar, en un conocido ensayo de 1970 la «congruencia» del Estatuto con la situación de aquellos años, la situación de un fuerte movimiento de base, el de los «delegados de reparto» en el cual los sindicatos confederales estaban reasumiendo la dirección, pagando por ello el precio de un cambio radical político-organizativo en sus respectivas organizaciones, que tenía como propósito *la unidad sindical en la base*<sup>9</sup>.

En aquel contexto Mancini defendió, con una prosa que vale la pena releer, la opción del Estatuto por hacer del sindicato organización «eje de la tutela» y privilegiar «con el fin de atribuirles un área de poder, a las organizaciones adheridas a las centrales mayoritarias».

«Si miramos a nuestro alrededor —escribía Mancini— en la primavera de 1970, fuera de tales asociaciones no vemos prácticamente nada. No tienen antagonistas o competentes porque aceptando transformarse profundamente, han

---

<sup>8</sup> Véase A. ALAIMO-R DE LUCA TAMAJO: *Voz* «Rappresentanze sindacali aziendali». *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987.

<sup>9</sup> Una excepcional descripción de la dinámica político-sindical se recoge en el ensayo de ACCORNERO: «Sindacato e rivoluzione sociale». *Laboratorio político*, n.º 4/5, 1981 p. 5 y ss.

conseguido marginar a los antagonistas actuales (CUB) y aglutinar a los potenciales competidores (delegados). Los derechos previstos en el Estatuto no van dirigidos por consiguiente, a una burocracia extrañada del movimiento que pretende maximizar lo más posible sus propias prerrogativas. Van dirigidas a una institución que, al menos en sus componentes mayoritarios, quiere formar parte del movimiento y compartir todas sus tensiones»<sup>10</sup>.

Con el Pacto Federativo de 1972 la feliz interacción entre organización y movimiento parece invadir todo el sistema sindical. La unidad sindical nació desde abajo, de la experiencia de los Consejos de Delegados, reconocidos en todos los aspectos como estructuras de base de la Federación Unitaria CGIL, CISL y UIL<sup>11</sup>.

Sin embargo, y aunque consentidos por el Estatuto, los consejos de Fábrica no son sus hijos legítimos. Estos han surgido —ha observado Giorgio Ghezzi— «no *contra* pero si *fuera de* la letra del Estatuto»<sup>12</sup>. A ellos el Estatuto les ofreció el marco de derechos de ciudadanía del sindicato en la empresa y, no debe olvidarse, el soporte de algunas instituciones de democracia directa, entre ellas ante todo, el derecho de asamblea, instituciones que el Estatuto recoge como opción previsoras entre los derechos de actividad sindical en la empresa. De la experiencia autónoma de los Consejos de fábrica, el Estatuto tuvo a cambio la recomposición espontánea, en un organismo unitario y ampliamente legitimado, del pluralismo asociativo que el modelo legal del artículo 19 consiente pero no regula.

Los Consejos de fábrica, por lo tanto, compensaron eficazmente los posibles desequilibrios del modelo legal, al combinar dos *criterios diversos de legitimación*, al asociativo —siendo representación unitaria de los sindicatos, con plenas competencias en materia de negociación colectiva de ámbito empresarial— y el electoral— siendo organismos *abiertos a afiliados y no afiliados*, designados mediante modalidades prioritariamente, si bien no exclusivamente electorales.

Debe resaltarse que la combinación entre los dos criterios, no era tal que convertir a los Consejos de fábrica en los verdaderos y propios organismos de representación general de todos los trabajadores. En efecto, éstos constituían las «estructuras de base», no de todos los sindicatos (más representativos),

---

<sup>10</sup> F. MANCINI: «Lo Statuto dei lavoratori dopo le lotte operaie del 1969». *Pol. dir.*, 1970, p. 57. (Ahora, en *Costituzione e movimento operaio*. Il Mulino, Bologna, 1976.)

<sup>11</sup> Véase el reciente análisis de B. VENEZIANI: «Unità sindacale: e poi?». *Law. dir.*, 1987, p. 635.

<sup>12</sup> G. CHEZZI: «Rappresentanti e rappresentati: un rapporto da ridisegnare». *Meta*, n.º 2/3, 1989.

sino sólo de las organizaciones confederales (CGIL, CSIL y UIL); y ni siquiera estaban abiertos a la participación de todos los trabajadores en igualdad de condiciones, estableciendo casi siempre los estatutos de los Consejos de fábrica límites a la elegibilidad y a la facultad de presentar candidaturas, con la intención de mantener una posición de privilegio de los *afiliados* a las tres organizaciones sindicales promotoras<sup>13</sup>. Sin embargo, en una fase de unidad y de indiscutible hegemonía social de CGI, CISL y UIL basada en una excepcional participación de los trabajadores en la vida sindical, la práctica pareció compensar, por vía asamblearia y plebiscitaria los límites formales de la legitimación democrática de los Consejos de fábrica. Durante un largo tiempo, estos parecían que conciliaban en una única y original fórmula organizativa, el criterio asociativo y el criterio electoral, la democracia de los afiliados y la democracia de los representados.

5. La crisis de la unidad sindical, después del «desgarrón» de 1984, ha hecho irreversible la crisis de los Consejos. Pero la vuelta al Estatuto, a las representaciones sindicales en la empresa de cada una de las organizaciones previstas en el artículo 19 ha puesto al desnudo los límites del modelo legal asociativo y pluralista, fundado sobre una noción de mayor representatividad sindical *medida en el exterior de la empresa*, un modelo inadecuado a una coyuntura de relaciones sindicales en las que el pluralismo de las organizaciones sindicales asume características fuertemente concurrentes y la representatividad *presunta* en base a índices externos es frecuentemente puesta en tela de juicio por el disenso de los trabajadores destinatarios finales de las decisiones que el sindicato asume, sobre todo, a nivel de empresa.

Respecto a la necesidad de fundamentar de nuevo la legitimación de los órganos de representación de la empresa sobre una base más cierta y estable, todos están de acuerdo. No ven por el contrario la mínima posibilidad de acuerdo sobre el cómo, dado que, cualquier solución —que quiera de forma realista arreglar cuentas con la dimensión asociativa de la democracia sindical y al mismo tiempo valorar los derechos «políticos» de los trabajadores en cuanto representados— se debe medir con la tarea prohibitiva de coordinar dos criterios distintos de legitimación, el criterio *asociativo* y el criterio *electoral*, manteniendo la forma de representación en la empresa de *canal único sindical*, que en la actualidad se encuentra profundamente arraigada en la tradición italiana, y que en cualquier caso nunca ha sido puesta profundamente en discusión.

---

<sup>13</sup> Véase la investigación de I. REGALIA: *Ellecti e abbandonati: modelli e stili di rappresentanza in fabbrica*. Bologna, 1984.

De las confederaciones CGIL, CISL y UIL ha surgido un último intento por conciliar el criterio asociativo y electoral, manteniendo el canal único de representación. El intento vee bajo el nuevo nombre de CARS (*Consiglio Aziendale delle Rappresentanze Sindicale*), y constituye un cambio lleno de implicaciones.

Un amplio esbozo fue alcanzado el 1 de mayo de 1989 entre CGIL, CISL y UIL<sup>14</sup>. Los nuevos *Consigli Aziendale* estarían compuestos por la mitad de los componentes elegidos (o designados) entre los afiliados a la CGIL, CISL y UIL en un número rigurosamente paritario. Y la otra mitad la compondrían los elegidos entre todos los trabajadores. Pero atención: la facultad de formar y presentar candidaturas estaría reservada a las tres organizaciones, aunque excepcionalmente se posibilita en las grandes empresas la presentación de listas independientes cuando se alcance un cierto porcentaje de apoyo entre los trabajadores. Además, los CARS deberán estar reconocidos por la Confidustria y por las otras contrapartes empresariales, a través de acuerdos interconfederales, como agentes contractuales unitarios (y exclusivos) a nivel de empresa.

El modelo de los CARS no merece muchas de las críticas que le están lloviendo<sup>15</sup>, pero no merece tampoco, se considerado un modelo con proyección de futuro. Se trata de un compromiso pragmático entre las tres Confederaciones para recompensar sus respectivas organizaciones en una estructura unitaria, en grado, de actuar como agente contractual único a nivel de empresa (obviando los graves problemas de división sindical, de negociación separada, de dificultad decisional que como consecuencia de los contrastes entre los sindicatos, dominan la crónica de las relaciones sindicales en los últimos años).

Nada más. El compromiso puede probablemente hacer coincidir sobre los nuevos órganos de la empresa, una adecuada legitimación desde fuera, de las organizaciones sindicales. Pero nada asegura, y más bien induce a dudar, que la escasa y controlada apertura electoral sea suficiente para conferir plena legitimación dentro de la empresa, por parte de los trabajadores representados. Es más, la cláusula de protección a los sindicatos minoritarios, para que obtengan un sexto de los puestos cualquiera que sea su afiliación efectiva, perpetua los defectos de la representatividad externa o presunta, prevaleciendo sobre la voluntad expresa de los representados dentro de la empresa.

---

<sup>14</sup> Véase el texto en *Lv. Inf. Documentazione*, n.º 10, 1989, p. 37.

<sup>15</sup> Véase como ejemplo claro G. GHEZZI: «CARS: un compromesso tra chi?». *Revista meta*, n.º 5/6, 1989, p. 14, y las más parentorias de algunos de los exponentes de la CGIL, ver pp. 17 a 19. Una contestación a alguna de las críticas en MARIUCCI: «La rappresentanza sindacale», *cit.*: «Veri e falsi problemi», *cit.*

Concluyendo se puede decir que, en el modelo de los CARS se da un ajuste del pluralismo asociativo, que podría restituir a las organizaciones confederales una representación unitaria en las empresas. Pero no por ello, da una respuesta significativa a las nuevas exigencias de apertura democrática, hacia los representados, en los órganos de representación en la empresa. El compromiso indica el máximo resultado que es posible obtener por vía de la autoreforma sindical, en una situación en la cual, se ha agotado el combustible que hizo despegar con dinamismo la experiencia de los Consejos de Fábrica: *la unidad sindical en la base*. Al faltar la unidad en la base, y al reflejarse en la división sindical una creciente fragmentación del modo de trabajo, no es razonable esperar una autorreforma que prescindiera del todo de las relaciones y de los equilibrios entre las tres organizaciones, y que devuelva por completo a la base aquellos organismos que deberían luego funcionar, a efecto de negociación colectiva, como estructuras representativas de las tres organizaciones.

Este constituye el punto fundamental, sobre el cual ha llamado la atención Luigi Mariucci, aunque desarrollando una argumentada defensa del modelo de los CARS. La ambigüedad del modelo CARS es «el precio pagado por el objetivo de la unidad de funciones contractuales y de representación llevada a cabo por el mismo sujeto. Es, en efecto, la verdadera apuesta en juego. La entera operación se concentra en el nudo, *del canal único* en la empresa». Nudo que puede desatarse sólo aceptando —son palabras aún de Luigi Mariucci— «una definitiva ruptura de la anomalía italiana, en cuanto a la singularidad del canal de representación en la empresa y, en consecuencia, el tránsito a un doble canal, con el que hacer cierto lo que ahora se intenta disimular: la distinción entre representación de las organizaciones y representación directa de los trabajadores<sup>16</sup>.

6. Si el modelo CARS representa el punto extremo a partir del cual se puede impulsar la autorreforma sindical, es lógico suponer que solamente una ley podría hoy completar el título III del Estatuto, delineando los caracteres estructurales de la representación unitaria de los trabajadores en la empresa y provista de la más amplia legitimación por parte de los trabajadores representados. Una ley sobre la representación de los trabajadores en la empresa que corrija y complete el artículo 19 del Estatuto, sin que esto implique una modificación del artículo 39 de la Constitución. Los términos del problema, bajo el aspecto constitucional, han sido así resumidos por Umberto Romagnoli:

---

<sup>16</sup> L. MARIUCCI: «Veri e falsi problemi su un accordo in itinere: la cuetione dei CARS», *Lav. Inform.*, n.º 15/16, 1989.

«Por ahora es suficiente una ley que, aún recuperando la voluntad de los padres constituyentes de primar la vocación hegemónica del sindicalismo histórico, no puede, sin más, limitarse a valorar la sola base asociativa, sino que debe satisfacer la instancia de relegitimación democrática que ha crecido con el proceso de institucionalización de la figura del sindicato más representativo (...). Después de todo, el Estatuto ha estado hecho sin incomodar al artículo 39 de la Constitución<sup>17</sup>.

Falta todavía por desatar el nudo sobre el cual Mariucci ha llamado la atención.

¿Es posible analizar, *dentro de un único organismo representativo*, dos criterios de legitimación, el asociativo y el electoral? ¿Cómo hacer convivir, sobre todo en el sistema italiano, donde la negociación es una manifestación de la autonomía privada, funciones de negociación a nivel de empresa y funciones de representación general de los afiliados y no afiliados? La solución no es fácil, pero la dificultad no debe ser dramatizada. El panorama comparado ofrece diversos modelos combinatorios, en los cuales se intenta, con mayor o menor acierto, combinar el principio asociativo y el principio electoral.

España representa por ejemplo, una experiencia peculiar de dualismo «correcto», por efecto de la *sindicación del órgano de representación general*, el *Comité de Empresa*, elegido por todos los trabajadores sobre listas sindicales y titular del poder de negociación colectiva. Corresponde a una solución estrechamente ligada con la historia organizativa del sindicalismo español, cuya tradición electoral data de la última fase del franquismo. No obstante, el estímulo decisivo a la sindicalización de los *Comités de Empresa* (instaurado por el *Estatuto de los Trabajadores* en 1980) lo aporta la *ley Orgánica de Libertad Sindical* de 1984, que considera determinante los resultados de las elecciones a *Comités de Empresa*, a fin de valorar la mayor representación a nivel nacional y regional, creando así un potente factor de integración entre representación unitaria electiva y representación de los sindicatos en la empresa.

No faltan algunos efectos indeseados del modelo, debido no tanto que prevalece la legitimación electoral sobre la asociativa, sino en cuanto a la posición de fuerte privilegio que derivan de la ley, para los sindicatos que adquieren, en relación a los resultados electorales, la cualidad de sindicato más representativo a nivel nacional y regional (de la cual se hace derivar circularmente la representatividad a nivel periférico y de empresa). La combinación de los dos factores (la exclusividad del procedimiento electoral a fin de medir la representatividad y la fuerte institucionalización del papel del sindicato más re-

---

<sup>17</sup> U. ROMAGNOLI: «Riprogettare la rappresentatività», *cit.*

presentativo) desincentivan la afiliación como aspecto central de la vida sindical y favorecen la participación burocrática de los sindicatos, terminando por debilitar el arraigo en la sociedad<sup>18</sup>. Preocupación, que ilustra mejor que otras consideraciones, la dificultad de mantener en equilibrio las dos fuentes de legitimación social del sindicato, los afiliados y los representados.

Un ejemplo, no menos interesante aunque suponga lo opuesto tanto por el contenido como por el contexto, provienen de Inglaterra donde la legislación *tory* de refuerzo de los *derechos democráticos de los inscritos*, emanada en función de las limitaciones de un poder sindical tradicionalmente centrado sobre el control del mercado de trabajo por vía asociativa (*closed shop, union shop, etc.*) ha terminado por ser aceptada por los mismos sindicatos, dando lugar a un género de *single channel* «corregido» por las previsiones de obligaciones legales de consultar a los representados (normalmente coincidente con los afiliados dados los tradicionales caracteres del sindicato inglés). Por ejemplo, el sistema de *ballot*, consistente en el derecho a votar previamente sobre las declaraciones de huelgas, parece haber ejercido un influjo positivo, como comenta Paul Davies<sup>19</sup>, sobre la compleja y belicosa dinámica pluralista de los sindicatos ingleses. Y paradójicamente, aunque no demasiado el tema de «los derechos democráticos de los afiliados» surge ahora como capítulo central del proyecto político del *Labour party*. En este caso, la violenta redistribución del poder entre representantes y representados, que ha sido fomentada por un gobierno hostil al sindicato, a través de introducir la obligatoriedad de consultas directas con la base, sobre temas de prerrogativa sindical como la declaración de huelga, han supuesto una inyección de dinamismo y modernización en el sistema sindical, gracias a un mayor equilibrio entre legitimación asociativa y legitimación electoral, que espontáneamente se ha dado.

Para volver a la situación italiana, resulta verosímil que el círculo de convivencia entre dos criterios de legitimación, el asociativo y el electoral, no se pueda hacer cuadrar si no se superan «las anomalías italianas», es decir, la pretensión de hacer convivir en un sólo órgano, la representación asociativa de los sindicatos y la representación general de los trabajadores. Superar las anomalías significa acceder a un sistema dual; la tradición italiana, obviamente excluye el tipo de dualismo rígido alemán, pero no excluye formas más elásti-

---

<sup>18</sup> Un balance de este modelo legislativo se encuentra recogido en el número monográfico de *Relaciones laborales*, n.º 15/15, 1988, sobre el tema «Problemas actuales de la representación sindical».

<sup>19</sup> P. L. DAVIES: «Diritto e forme della rappresentanza sindacale negli anni 80: il caso del Regno Unito». *Lav. Dir.*, 1988, p. 329.

cas y sobre todo no obligatorias, como la de incentivar vigorosamente dejando sin embargo la iniciativa a los propios sindicatos, la constitución de órganos unitarios electivos, provistos por ley de unos derechos más amplios, sin excluir los derechos de información y codeterminación sobre algunas decisiones de la empresa<sup>20</sup>.

La perspectiva de completar el Título III del Estatuto teniendo en cuenta los cambios que se han producido en estos veinte años es en definitiva una apuesta arriesgada. Pero la que está en juego no afecta sólo al sindicato (es una equivocación diluir el problema de la representación de los trabajadores en la empresa en el más amplio de la representatividad del sindicato, aunque las conexiones sean obvias) puesto que implica el problema de la *democracia industrial*, o mejor, utilizando una imagen querida por Umberto Rogmanoli «del modo de estar en la fábrica».

Será un efecto de la onda larga de la individualización de las relaciones de trabajo o del de la necesidad más general de diseñar en el sistema jurídico *la imagen del individuo*, con sus instancias de autodeterminación frente a cualquier poder, por más que éste sea protector o benéfico: el hecho es que el *modo de ser representados*, por quien y cómo, con que distribución de poder y de responsabilidad, aparece como uno de los temas fundamentales de derecho sindical en el último decenio.

---

<sup>20</sup> Esta es una de las propuestas contenidas en el documento elaborado por CARINCI e MARIUCCI y, discutido por la Consulta Jurídica de la CGIL. Véase en el apéndice del volumen a cura di A. LETTIERI: «Ripensare il sindacato. Democrazia e rappresentatività. Lavoro pubblico e privato». Angeli, Milano, 1989, donde se recoge un amplio debate sobre la propuesta.