

DE NUEVO ANTE LA NECESIDAD DE AFRONTAR EL PROBLEMA DEL PATRIMONIO SINDICAL HISTÓRICO Y DEL ACUMULADO

M.^a José LOPERA CASTILLEJO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO. II.LA NECESARIA DISPOSICION DE RECURSOS ECONOMICOS PARA EL LOGRO DE LOS FINES DEL SINDICATO. III.RECURSOS ECONOMICOS QUE COMPONEN LA FINANCIACION SINDICAL. IV.EL PATRIMONIO SINDICAL HISTORICO Y EL PATRIMONIO SINDICAL ACUMULADO, EN PARTICULAR: 1. Normativa reguladora y problemática de su aplicación; 2. El Patrimonio Sindical Histórico. Concepto y régimen jurídico; 3. El Patrimonio Sindical Acumulado. Concepto y régimen jurídico; 4. La situación actual. V. LA BUSQUEDA DE NUEVAS FORMULAS DE FINANCIACION SINDICAL. VI. A MODO DE REFLEXION FINAL.

I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO.

El auto dictado, en octubre de 1994, por el titular del Juzgado número 3 de la Audiencia Nacional, Miguel Moreiras, ha vuelto a colocar en primer plano de actualidad la cuestión relativa a los medios de financiación de los sindicatos. En él se decidió imponer una fianza derivada de responsabilidades criminales, fijada en 65.000 millones de pesetas, a los antiguos directivos de la cooperativa de viviendas PSV, creada por el Sindicato UGT, para cubrir las responsabilidades civiles directas, con carácter solidario, y a las que debía hacer frente, de forma subsidiaria, el Sindicato UGT, la sociedad PSV y su gestora IGS. De forma tal que, transcurrido el plazo de tres días para hacer efectiva la fianza se procedería al embargo de bienes de estos últimos¹.

A primeros de noviembre del mismo año, quedó aplazado el embargo de bienes y ya, al comienzo de 1995, se decidió rebajar la fianza a 42.000 millones², si

bien para entonces se había agravado la situación de la cooperativa PSV, con el eventual embargo de los bienes de UGT, y resultaba innegable el perjuicio que ello ocasionaba a la viabilidad económica del Sindicato.

La crisis de PSV había comenzado, no obstante, en enero de 1993 con la presentación por los cooperativistas de querrelas por estafa, llegándose a paralizar la construcción de las viviendas, hasta culminar, a finales del mismo año, con la suspensión de pagos y la intervención por el Gobierno, en el inicio de 1994. En tales circunstancias, y dado que UGT no podía ignorar su responsabilidad en el asunto PSV, tomó la iniciativa de avalar, con su patrimonio histórico, el crédito de 10.700 millones de pesetas, concedido, en diciembre de 1993, por el Instituto de Crédito Oficial, para dar liquidez a la cooperativa y a su gestora IGS³. Posteriormente, UGT solicitó a dicha Entidad la renovación del crédito, que fue aceptada por este organismo, para convertir ese préstamo anual en otro de largo plazo, siempre que la Central Sindical se comprometiese a buscar una fuente de ingresos razonable para hacer frente a su deuda⁴.

Todo lo cual, constituye una buena muestra de que la financiación ocupa un lugar primordial entre los temas sindicales que suscitan suspicacias y aconsejan proceder con cautela⁵. A ello ha contribuido, sin duda, la dificultad de obtener una información fiable sobre su financiación, que representa un dato fundamental para conocer la fuerza con que cuenta cada sindicato, así como detectar en qué medida los afiliados se sienten responsables de su sostenimiento, lo mismo que para calibrar los datos reales sobre su implantación, posibilidad de ayuda a sus afiliados y organización interna. Se tropieza, pues, con el problema de la falta de transparencia financiera de estas asociaciones, con una información exigua y fragmentaria sobre las cifras y medios de financiación, lo que no impide, sin embargo, reconstruir esta realidad, aunque para ello sea necesario recurrir a ciertos signos externos y actitudes de los propios sindicatos⁶.

II. LA NECESARIA DISPOSICION DE RECURSOS ECONOMICOS PARA EL LOGRO DE LOS FINES DEL SINDICATO.

Resulta innegable que la actividad de los sindicatos y la realización de sus fines requiere medios materiales y de naturaleza económica para atender los gastos de sostenimiento. De modo que el derecho de los trabajadores a establecer organizaciones de su propia elección, y la prerrogativa que tienen tales organizaciones de redactar sus estatutos y reglamentos internos, así como de organizar su propia administración y actividades, presuponen una autonomía financiera⁷. Con lo cual, se parte del firme convencimiento⁸ de que, para lograr los propios fines del Sindicato, es preciso crear las bases, también en el plano económico, que favorezcan el desarrollo de sindicatos independientes, y eficaces.

Este es, por lo demás, el sentido que sigue la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹ al admitir la posibilidad estatal de subvencionar económicamen-

te a los sindicatos, o incluso de cederles el uso de locales públicos, reconociendo que la cesión de estos locales no puede considerarse atentatoria a la libertad sindical, desde el momento en que el carácter incondicionado de la atribución no supone injerencia alguna de la Administración en la necesaria libertad para el planteamiento y desarrollo de sus actividades.

Téngase en cuenta que es el reconocimiento al sindicato de personalidad jurídica, cuya adquisición se condiciona en nuestro Derecho¹⁰ al depósito de los estatutos, lo que acentúa y fortalece la independencia que tiene reconocida respecto de sus representantes y socios (fundadores y, posteriormente, afiliados), considerándolo con capacidad jurídica y de obrar más o menos limitada, y con un patrimonio separado¹¹.

Es, por tanto, el sindicato un ente con personalidad distinta de la de sus componentes, una asociación de naturaleza jurídico-privada¹², pero de características singulares, tanto por las personas que asocia como por la tipicidad de sus fines, perteneciendo a un tipo determinado de personas jurídicas, que el art. 35 del Código Civil denomina asociaciones de interés público¹³, lo que claramente justifica la necesidad de que existan unas organizaciones sindicales fuertes y dotadas de medios suficientes de acción¹⁴.

Asimismo, la particular ubicación de los sindicatos en el art. 7º de la Constitución permite atribuirles el carácter de entes “de relevancia constitucional”¹⁵. Con lo cual, se pretende destacar la singular posición jurídica asignada a estas organizaciones dentro del sistema constitucional, no equiparable al resto de asociaciones, grupos y entes constituídos por la voluntad de los particulares; así como la especial protección conferida a la existencia y funciones de los sindicatos, tanto desde la vertiente del derecho a fundarlos y a participar activamente en ellos, como del derecho de los sindicatos constituidos a utilizar los instrumentos aptos para hacer efectiva la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores representados¹⁶.

Consecuencia del carácter asociativo del sindicato es su finalidad no lucrativa, en el sentido de que el patrimonio del cual el grupo se dota no puede ser aplicado al reparto de beneficios con un título que descansa en la relación asociativa. Si bien es cierto que nada impide la realización, por esta singular asociación, de actividades instrumentales que puedan producir un beneficio o que acrecienten su patrimonio para la realización de sus actividades¹⁷. De este modo, la acción sindical sobrepasa, en la actualidad, los contenidos estrictamente laborales, hasta cubrir en bloque los intereses de la profesión, persiguiendo además la mejora de las condiciones generales de vida de sus miembros¹⁸.

III. RECURSOS ECONOMICOS QUE COMPONEN LA FINANCIACION SINDICAL.

El patrimonio sindical se integra de valores económicos, virtuales o representados en instrumentos de crédito o garantía. De manera que es precisamente el

conjunto de bienes y derechos de contenido económico lo que constituye el patrimonio sindical¹⁹. Así, en nuestra legislación, la L.O.L.S.²⁰, sin limitar el origen de los recursos económicos del sindicato, procede razonablemente a exigir que, en los estatutos, quede garantizada la perfecta identificación de esos recursos económicos, así como cuál haya sido la aplicación financiera de los mismos, estableciendo además la naturaleza no reservada de la contabilidad sindical²¹.

La financiación en España de los sindicatos está constituida, según establecen los propios estatutos²², por ingresos procedentes de diversas fuentes, como son las cuotas de los afiliados; el canon de negociación que pagan todos los trabajadores incluidos en el ámbito aplicativo del convenio; las donaciones y legados en favor del sindicato; las subvenciones por parte del Gobierno²³ y de algunas CC.AA., lo mismo que las subvenciones que reciben determinadas fundaciones, sin ánimo de lucro, ligadas a los sindicatos, de algunos ministerios y administraciones públicas²⁴; los donativos y subvenciones de organizaciones como la OIT, o de las confederaciones sindicales internacionales; igualmente, los bienes o indemnizaciones sustitutorias que le correspondan al sindicato por devolución de su patrimonio incautado o asignación del Patrimonio Sindical Acumulado. A estos recursos hay que añadir otros que se consideran ingresos complementarios²⁵, en cuanto provienen del rendimiento o de la renta de los bienes y valores que posee el sindicato, o de las actividades que realiza. Así, los intereses de las sumas depositadas en el Banco, los alquileres percibidos por el arrendamiento de locales, los bienes muebles e inmuebles que adquiera con los recursos propios, o los beneficios procedentes de la venta de publicaciones, al igual que cualesquiera otros medios de los que el sindicato puede disponer dentro de los límites legales y estatutarios.

IV. EL PATRIMONIO SINDICAL HISTORICO Y EL PATRIMONIO SINDICAL ACUMULADO, EN PARTICULAR.

1. Normativa reguladora y problemática de su aplicación.

La Ley 4/1986, de 8 de enero, sobre Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado se ocupa, tanto del Patrimonio Sindical Acumulado como del Patrimonio Sindical Histórico, mostrando, sin embargo, una clara deficiencia de técnica normativa que, no sólo se induce al advertir la limitación de su enunciado, sino fundamentalmente al excluir del ámbito de esta Ley el Patrimonio Histórico, para después recoger “en advenediza disposición adicional”²⁶ importantes normas sustantivas sobre su restitución²⁷. El desarrollo sustantivo de los preceptos legales aparece en el R.D. 1671/1986, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la la mencionada Ley, modificado por R.D. 930/1993, de 18 de junio²⁸, que fue desarrollado, a su vez, por O.M. de 1 de julio de 1993.

Hay que distinguir, por tanto, entre el patrimonio acumulado por la organización sindical anterior y la parte del patrimonio que dicha organización y otras

entidades oficiales recibieron a través de la confiscación de los bienes de los sindicatos que habían sido declarados ilegales al final de la Guerra Civil. Esta devolución responde a un doble objetivo que persigue la devolución del patrimonio histórico y la restitución del acumulado, con la matización añadida, para este último caso, de que los bienes y derechos que componen el Patrimonio Sindical Acumulado serán objeto de cesión en uso. Cesión, por tanto, del uso de tales bienes y no de su propiedad, sin que se haga referencia a una distribución definitiva del patrimonio, sino, por el contrario, quedando condicionada dicha cesión por las variaciones que sufran en su representatividad las distintas organizaciones²⁹.

Por lo que en particular se refiere a la devolución del Patrimonio Histórico, es fácil detectar la complejidad que entraña su restitución específica, manifestada en la dificultad de su localización cuando los inmuebles han sido enajenados a organismos públicos o particulares, y sobre todo en su problemática identificación jurídica cuando ha desaparecido la documentación y los títulos de propiedad, o no se muestran claras las anotaciones registrales. Inconvenientes a los que cabe sumar la propia valoración de los bienes y la desaparición misma o transformación sustancial de algunos edificios, así como el hecho de que en la transmisión de algunos de estos bienes se haya implicado a terceros. A todo lo cual, hay que añadir la problemática identificación de los verdaderos dueños actuales cuando la Central Sindical ya no existe o está dividida en varias facciones, como sucedió entre los dos sectores de CNT³⁰.

2. El Patrimonio Sindical Histórico. Concepto y régimen jurídico.

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/1986 dispone que, sin perjuicio de lo dispuesto en la misma norma, quedarán excluidos de su ámbito aplicativo los bienes y derechos que, por virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, de 9 de febrero de 1939, fueron incautados a las Organizaciones Sindicales, o a sus Entes afiliados o asociados de carácter sindical, entonces existentes³¹. Con lo cual, se muestra claramente la voluntad legal de reparar el daño a aquellas entidades sindicales que sufrieron la incautación³².

El mencionado referente que se sitúa en la Ley de 1939 sólo puede entenderse adecuadamente interpretado, para su aplicación, en el sentido de ordenar la devolución de los bienes expropiados conforme a esta Ley, esto es, los pertenecientes a los sindicatos con anterioridad al 18 de julio de 1936, excluyéndose los incorporados con posterioridad, dado que sólo a ellos afecta propiamente la incautación decretada, por más que ésta alcance a todos los bienes y derechos de las organizaciones, agrupaciones y entidades ilegalizadas entre 1936 y 1940³³.

Como también se ha advertido³⁴, esta normativa reparadora contenida en la Ley 4/1986, limitándose a reintegrar en sus bienes y derechos a las organizaciones sindicales o sus entes afiliados o asociados de carácter sindical entonces existentes podría incurrir en discriminación respecto de los demás ilegalizados, al igual que en arbitrariedad de los poderes públicos, por el hecho de que todas ellas,

conjuntamente y en unidad de acto normativo, fueron declaradas al margen de la ley, e incautados sus patrimonios.

Lo que la Ley 4/1986 prevé³⁵ es que aquellos bienes y derechos serán reintegrados en pleno dominio a dichas Organizaciones debidamente inscritos a su nombre por cuenta del Estado o, en su caso, a los Sindicatos de Trabajadores que acrediten ser sus legítimos sucesores. Si bien quedaba fuera de duda que, de seguirse criterios excesivamente rigurosos en la valoración de las pruebas, se obstaculizaría la devolución del patrimonio incautado. Quizá por ello, el R.D. 1671/1986, al desarrollar reglamentariamente la Ley, exige³⁶ únicamente acreditar los datos relativos a la personalidad originaria y actual de la entidad solicitante, convirtiendo así el criterio material de la Ley en una exigencia puramente nominalista que considera acreditada la sucesión con la simple identificación formal, hasta llegar a contrariar el criterio finalista seguido por la Ley al atender a la identidad de fines y al espíritu de las organizaciones sucedida y sucesora³⁷.

En cualquier caso, lo que sucede es que, al haber desaparecido durante la Guerra Civil una buena parte de los medios probatorios que han de acompañar a la solicitud de reintegro, por la destrucción de archivos o documentos, resultará a veces imposible para las Organizaciones Sindicales acreditar la titularidad sobre los inmuebles a los que estimen tener derecho. Con lo cual, el mayor problema jurídico reside precisamente en el acto de reconocimiento de los derechos a favor de las organizaciones solicitantes, donde late además el riesgo de utilizar criterios discriminatorios, o de proporcionar un tratamiento desigual carente de toda justificación objetiva y razonable³⁸.

La Ley 4/1986 prevé³⁹, asimismo, para el caso de que los bienes o derechos en su día incautados no pudieran ser reintegrados, por cualquier causa, la compensación pecuniaria, por el Estado, de su valor; considerando como tal el normal de mercado que tuvieran a la entrada en vigor de la Ley, que será fijado en cada caso por decisión del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, previo informe del de Economía y Hacienda. Cabe entonces pensar en aquellas posibles situaciones en las que, aun subsistiendo las federaciones o confederaciones ilegalizadas en 1936, hubieran desaparecido algunos de los sujetos sindicales afiliados o asociados a ellas. Lo que sucede realmente en estos casos es que la restitución resulta imposible, por inexistencia de titular actual, y que, al carecer de sentido en tal situación una compensación pecuniaria de bienes y derechos, éstos continuarán siendo una partida patrimonial no extraíble del Patrimonio Sindical Acumulado⁴⁰.

Se percibe así que el tratamiento del Patrimonio Sindical Histórico en la Ley 4/1986 y en su Reglamento es verdaderamente limitado. Por lo cual, la interpretación legal más razonable, a estos efectos, sería la de entender que la compensación económica por el Estado tiene lugar, propiamente, cuando los bienes y derechos no pudieran ser reintegrados por cualquier causa, pero siempre -habría que añadir- que existan titulares legitimados para tal restitución.

En definitiva, el Patrimonio Sindical Histórico habrá de concebirse como una parte del patrimonio sindical total al que no afecta el régimen de titularidad estatal atribuida al Patrimonio Sindical Acumulado, y en el que, no obstante, permanecerán integrados aquellos bienes que no sea posible restituir por inexistencia del titular actual. De manera que es al legislador a quien corresponde acotar el acto de reparación que la Ley 4/1986 representa, tanto formal como materialmente, esto es, en la misma norma jurídica, y extrayendo el Patrimonio Sindical Histórico del patrimonio sindical global⁴¹.

3.El Patrimonio Sindical Acumulado. Concepto y régimen jurídico.

Según la Ley 4/1986⁴², integran el Patrimonio Sindical Acumulado todos los bienes, derechos y obligaciones de contenido patrimonial que, habiendo pertenecido a la antigua Organización Sindical, se transfirieron íntegramente a la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales por el R.D.L. 19/1976, de 8 de octubre; así como los que constituían los patrimonios privativos de los antiguos Sindicatos y demás Entidades Sindicales que, conforme a la Ley Sindical 2/1971, de 17 de febrero, tenían personalidad jurídica propia, al igual que todos aquellos bienes y derechos que vengan a reemplazar a los ya existentes en el Patrimonio Sindical Acumulado por virtud de principio de subrogación real⁴³.

Sin ánimo de agotar su total regulación jurídica, puede decirse que, para la solución legal al problema del Patrimonio Sindical Acumulado, se ha procedido a diferenciar propiedad y posesión, titularidad del dominio y cesión en uso de los bienes. De forma tal que, por lo que hace referencia a la titularidad del dominio, la Ley responde⁴⁴ con la integración de este patrimonio en el Patrimonio del Estado, subrogándose la Administración del Estado en las titularidades activas y pasivas, en los mismos términos que los anteriores titulares.

La cesión en uso de los bienes y derechos integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado se establece por la Ley⁴⁵ en favor de los Sindicatos de Trabajadores y las Asociaciones Empresariales, con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la LOLS; utilizando para estas cesiones criterios de distribución geográfica por Comunidades Autónomas, con las correcciones de carácter provincial o local precisas para asegurar siempre la adecuada distribución entre las diferentes entidades beneficiarias, atendiendo a su representatividad global⁴⁶.

No duda cabe que la delimitación del círculo de los beneficiarios de tales cesiones es una cuestión que reviste especial importancia, máxime cuando en ocasiones⁴⁷ se ha defendido la aplicación del criterio de proporción representacional que al sindicato le corresponde en función de sus asociados. Por lo cual, conviene dejar despejado que, si bien en una primera aproximación, los destinatarios son todos “los Sindicatos de Trabajadores” y “Asociaciones Empresariales”, las matizaciones que seguidamente se le añaden -”con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos”- vienen a romper el aparente equilibrio en el que la normativa sitúa a dichos sujetos⁴⁸.

El punto clave del reparto va a residir, por tanto, en el contenido que se atribuya a la preferencia fijada en la Ley, cuya constitucionalidad se declaró expresamente en la S.T.Co. 75/1992, de 14 de mayo⁴⁹, y, a fin de cuentas, en los condicionamientos garantizadores que se fijen para su aplicación, ante la inexistencia, en la normativa reguladora, de reglas para el reparto de estos bienes.

La Ley sólo establece⁵⁰ que la realización de los actos de gestión y aplicación del reparto queda a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el que colabora la Comisión Consultiva, que debe ser oída en todo caso. Esta Comisión la integran, junto con los representantes de la Administración del Estado, los de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas⁵¹, y entre las funciones que se le atribuyen⁵² se encuentran las de efectuar propuestas de cesión de bienes e informar sobre las solicitudes presentadas.

Por lo demás, esta distribución entre los distintos adjudicatarios de los bienes integrantes del Patrimonio Sindical Acumulado debe realizarse conforme al criterio de finalidad a que estuvieron destinados dichos bienes en la antigua Organización Sindical⁵³, en tanto que la solución legal al problema de la titularidad confiere primacía a la regla de origen o procedencia de los bienes⁵⁴.

El objeto de tales cesiones es satisfacer directamente las necesidades de funcionamiento y organización de las entidades interesadas y, particularmente, las de aquellas que, por su condición de más representativas, deben cumplir las funciones que les atribuye la L.O.L.S. y el resto del Ordenamiento jurídico⁵⁵.

En definitiva, el derecho que las cesiones atribuyen a las entidades beneficiarias es el de utilizar los bienes cedidos, sin que pueda el cesionario transmitir o ceder a terceros todo o parte de los bienes cedidos, ni alterar los requisitos y términos de la cesión, de forma que la propiedad sigue perteneciendo al patrimonio del Estado⁵⁶. Estas cesiones estarán supeditadas, en general, al mantenimiento, por el cesionario, de la representatividad que motivó la cesión, y la preferencia de los beneficiarios al mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria correspondiente⁵⁷.

4. La situación actual.

El Gobierno no ha tomado todavía la decisión de devolver el Patrimonio Histórico a las organizaciones afectadas, y así, particularmente por lo que respecta a UGT, una parte de este Patrimonio se encuentra pendiente de devolución desde el año 1986, en que la Central recibió 4.100 millones de pesetas a cuenta de los edificios y fondos que le fueron incautados hace cincuenta años. Cantidad que, por haberse hecho efectiva una semana antes de la celebración de las elecciones sindicales, originó una fuerte protesta del resto de las Centrales por considerar que se favorecía en el proceso al sindicato socialista.

El mencionado Sindicato reclamó posteriormente al Gobierno la devolución de unos 6.000 millones por los bienes inmuebles y cuentas corrientes incautados en 1939, concretando su petición en la restitución de los fondos incautados en las

cuentas corrientes pertenecientes a sus organizaciones en aquella fecha, que fueron transferidas al Banco de España después de la Guerra Civil⁵⁸. Fue a finales de 1994 cuando la Central Sindical solicitó de nuevo al Gobierno la devolución del Patrimonio Histórico, más un 8% de interés por la demora, al encontrarse agobiada por las deudas generadas por la crisis de la PSV, y particularmente por no disponer de fondos suficientes para responder del principal, ni de los intereses del crédito que le concedió el Instituto de Crédito Oficial⁵⁹.

Resulta, por lo demás, que, para el caso de que se decidiera devolver la parte del patrimonio solicitada, la Administración tiene preparados unos informes técnicos en los que se reconoce que el patrimonio que aún falta por restituir a UGT asciende a 1.700 millones de pesetas, si bien las estimaciones de la Central Sindical resultan ser muy superiores, al cifrar esta cantidad en 17.000 millones⁶⁰.

En los informes presentados por el Sindicato se detalla que existen más de 500 inmuebles y solares que “verosíblemente” pertenecen al patrimonio histórico, de los cuales 314 poseen expedientes de reclamación ya concluidos. También de acuerdo con esta documentación, alrededor de 70 inmuebles serían susceptibles de una inmediata devolución y el resto de compensación física, por haber desaparecido el edificio o por haber sido transferido a terceros o vendido⁶¹.

Con todo, la realidad es que el Gobierno no ha tomado ninguna decisión al respecto, y sigue estudiando el modo de abordar la devolución, que considera no se puede realizar en solitario con una sola organización sindical, sino con todas las afectadas, dado que, además de la devolución de parte del patrimonio histórico de UGT, está pendiente también la de parte del patrimonio de CNT, del PNV, y presentada una reclamación de la Central Vasca ELA-STV.

Sucede, por otra parte, que los edificios y los bienes que correspondían a las organizaciones sindicales franquistas están cedidos a las patronales y a las centrales en usufructo, y una de las soluciones previstas es la de entregárselos en propiedad. Por lo que respecta a UGT, el patrimonio asciende a unos 300 inmuebles que son propiedad de Estado y que fueron cedidos al Sindicato a cuenta del patrimonio sindical acumulado. Si bien, plantean todavía mayores dudas los 23 edificios propiedad de UGT que, en su mayoría, se encuentran hipotecados, al haber servido como aval en los créditos concedidos por el Instituto de Crédito Oficial para solucionar la crisis de IGS-PSV⁶².

V. LA BUSQUEDA DE NUEVAS FORMULAS DE FINANCIACION SINDICAL.

Nos encontramos en la actualidad ante sindicatos que cuentan con escasos medios para hacer frente a importantes gastos, a los que los trabajadores demandan más servicios que los propiamente referidos a la negociación colectiva y asesorías jurídicas laborales, y a los que la sociedad, por su parte, exige que desarrollen una actuación serena y responsable⁶³ en el desempeño de ese papel activo

en las decisiones económicas y sociales que la acción sindical de hoy requiere. Las propuestas que, en esta línea, se formulan son recuperar la afiliación que les permita reducir su dependencia de las subvenciones oficiales y, en definitiva, sanear sus finanzas.

Lo cierto es que, por muy lejos que parezca quedar la idea, en las condiciones mencionadas anteriormente, de que el sindicato deben financiarlo los afiliados, se han ensayado, sin ahorrar esfuerzos ni descartar sugerencias, distintos mecanismos y fórmulas que han tenido su proyección sobre muy variados campos: viviendas, seguros, turismo, ventas de locales, etc.

Así, por lo que respecta a la participación en el negocio inmobiliario, UGT presentó, a mediados de 1988, la denominada Promoción Social de Viviendas (PSV), y CC.OO. creó, a su vez, la promotora Vitra-Madrid. En el sector seguros, UGT procedió a la constitución de la Compañía Unial, en tanto que CC.OO. creó la correduría de seguros Confisegur. Iniciativas éstas que han tenido muy diferente suerte, como se aprecia con el fracaso de UNIAL⁶⁴, y muy especialmente con la crisis del grupo empresarial IGS-PSV, derivada de los erróneos planteamientos de lo que pretendiendo ser un sindicato de servicios concluyó en un proyecto empresarial insostenible⁶⁵.

En cualquier caso, lo que sin duda se confirma es que los dos sindicatos mayoritarios han entrado de lleno en el propio terreno de la empresa privada para ser competitivos⁶⁶, creando así entramados empresariales con los que pretenden ampliar sus actividades sindicales y sociales, al mismo tiempo que obtienen ingresos para ser reinvertidos después en beneficio de los trabajadores, ante la necesidad de conciliar esta actividad económica con el mantenimiento del objeto principal del sindicato⁶⁷. Realizan, en definitiva, actividades mercantiles, mediante la interposición de sociedades anónimas, creando grupos empresariales como medio de financiar sus actividades, a los que se ha llegado a denominar “sociedades anónimas sindicales”⁶⁸.

En esta línea de llevar a cabo una política de servicios a la que parece orientarse el futuro del sindicalismo⁶⁹, hay que situar determinadas iniciativas de las que constituye buena muestra la decisión de los sindicatos UGT, CC.OO. y CGT de poner en marcha en Aragón la recuperación de pueblos abandonados para destinarlos a centros turísticos y de actividades socioculturales⁷⁰. Como también la apertura por UGT de oficinas de asesoramiento a los inmigrantes que busquen trabajo y a los empresarios agrícolas para la contratación de éstos⁷¹. Lo mismo que la creación de centros de promoción de empleo para informar y asesorar a los jóvenes en la búsqueda de empleo, ofreciéndoles la oportunidad de acceder a una bolsa de trabajo⁷². Igualmente, se ha anunciado por UGT y CC.OO. la creación de sus propias agencias de colocación⁷³, puesto que nada impide jurídicamente la mediación del sindicato como un servicio más a los afiliados o a todos los trabajadores, dentro del respeto de las exigencias legales⁷⁴.

Todo lo cual, sigue sin remediar definitivamente la debilidad financiera de los sindicatos y justifica, a fin de cuentas, que, actuando sobre los medios de financiación internos, UGT haya diseñado para 1995 un incremento del 20% en la recaudación de las cuotas de sus afiliados y prepare un plan de ajuste en los presupuestos de la Organización Confederal, previéndose un recorte de 5% en los gastos generales⁷⁵. Lo que se ha venido a complementar, ya desde una vertiente financiera externa, con un aumento también del 20% de las subvenciones previstas en los Presupuestos para 1995 que se destinan a las Organizaciones Sindicales que tengan capacidad representativa⁷⁶.

VI. A MODO DE REFLEXION FINAL.

Esta compleja realidad muestra que la autonomía financiera de los sindicatos sólo es posible teóricamente⁷⁷, por lo cual se hace necesario vencer la resistencia hacia fórmulas externas de financiación para plantearse abiertamente la otra gran alternativa en que consisten las aportaciones públicas, a favor de la cual se han pronunciado tanto una parte importante de la doctrina científica⁷⁸ como algunos Grupos parlamentarios que, ya en su momento, instaron al Gobierno para que remitiese a la Cámara un proyecto de ley sobre financiación pública de los sindicatos⁷⁹, pronunciándose en contra de tal sistema la representación empresarial y el propio Gobierno.

Sin ánimo de incidir en este lugar sobre la oportunidad de establecer un sistema de financiación global con recursos públicos administrados por el Gobierno, baste decir que dicha ley sería jurídicamente posible siempre que en ella se introdujesen las debidas cautelas para impedir la sujeción de las organizaciones sindicales a la discreción de los poderes públicos, y que las repercusiones de dicha ayuda financiera sobre la autonomía de las organizaciones sindicales constituye una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso⁸⁰.

De cualquier forma, el marco descrito parece demostrar que ha llegado el momento de que el Gobierno aborde, de una vez por todas, el tema del patrimonio sindical histórico y del acumulado, atreviéndose a dar una solución ponderada y de conjunto para todas las organizaciones sindicales afectadas, a fin de dejar zanjada una cuestión que ha venido incluyendo en el orden del día de algunos de los últimos Consejos de Ministros, sin llegar a adoptar ninguna decisión al respecto.

Todo lo cual obliga a reflexionar en la actualidad sobre el papel que corresponde desempeñar a los sindicatos, en un momento en el que la debilidad sindical resulta ser uno de los principales obstáculos a la modernización económica y social. Habrá, por tanto, que cuestionarse si es preciso redefinir el proyecto de política de servicios, con el fin de conseguir un sindicalismo más participativo, autónomo en sus decisiones y eficaz en sus respuestas⁸¹. Bueno será tener en cuenta, en todas estas valoraciones, las recientes afirmaciones que sostienen que

“la recuperación del sindicalismo sólo será real si tiene el valor de no seguir identificándose con las categorías profesionales mejor protegidas y si se plantea como prioridad, tanto en el plano nacional como en el internacional, la reintegración de los excluidos y de los que se ven más amenazados por el paro”⁸².

NOTAS

¹ ABC, 1 de noviembre de 1994.

² El País, 26 de enero de 1995.

³ El País, 2 de noviembre de 1994.

⁴ El País, 27 de noviembre de 1994.

⁵ Por todos, SAGARDOY, J.A.: “El sindicato italiano entre bastidores”, Documentación Socio-Laboral, Madrid, 1979, pág. 35.

⁶ SAGARDOY, J.A. - LEON, D.: El poder sindical en España, Barcelona, 1982, págs. 134 y 140.

⁷ O.I.T.: La Libertad Sindical. Manual de educación obrera, 2ª edic., Ginebra, 1988, pág. 62.

⁸ Cfr. SPANO, S.: “Libertà ed autosufficienza economica dei sindacati”, Rivista di Diritto del Lavoro, 1963, I, pág. 141.

⁹ Cfr. S.T.Co. 75/1992, de 14 de mayo, f.j. 2 b), B.J.C., 134, pág. 3.

¹⁰ Cfr. el art. 4º, 1 de la L.O.L.S. El registro obligatorio no es, sin embargo, regla general en el Derecho Comparado. Una amplia exposición de los diversos sistemas sindicales en los distintos Ordenamientos, en GARCIA DE HARO, R.: “La personalidad jurídica del Sindicato”, R.P.S., nº 63, 1964, págs. 59 a 80.

¹¹ Vid. esta explicación -con sólido fundamento en los planteamientos de DE CASTRO- de lo que supone el reconocimiento del sindicato como persona jurídica, en ALONSO GARCIA, M.: Curso de Derecho del Trabajo, 10 edic., Barcelona, 1987, pág. 204. Sobre la fundamentación en la personalidad jurídica de la responsabilidad patrimonial del sindicato y sus críticas, cfr. PEREZ PEREZ, M.: “La personalidad jurídica del sindicato como fundamento de su responsabilidad patrimonial”, R.E.D.T., nº 64, 1994, págs. 227 a 231.

¹² Por todos, BORRAJO DACRUZ, E.: Introducción al Derecho del Trabajo, 7ª edic., Madrid, 1994, pág. 145. Más detenidamente, FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: “Naturaleza jurídica de la asociación sindical”, R.E.D.T., nº 11, 1982, págs. 365 y sigs.

¹³ ALONSO OLEA, M. - CASAS BAAMONDE, M.E.: Derecho del Trabajo, decimotercera edic., rev., Madrid, 1993, pág. 555.

¹⁴ Cfr. la S.T.Co. 99/1983, de 16 de noviembre (B.O.E. 14 de diciembre), f.j. Segundo.

¹⁵ Cfr. las SS.T.Co. 3/1981, de 2 de febrero (B.O.E. 24 de febrero); 18/1984, de 7 de febrero (B.O.E. 8 de marzo); 23/1984, de 20 de febrero (B.O.E. 9 de marzo).

¹⁶ VALDES DAL-RE, F.: “Aspectos constitucionales de la democracia sindical (I)”, R.L., nº 4, 1988, pág. 4. Se trata, en efecto, de una protección constitucional intensa que lleva a asignar un “grado” constitucional superior. Cfr. ALONSO OLEA, M.: Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social, t.II, 1984, pág. 56.

¹⁷ FERNANDEZ LOPEZ, M.F.: EL sindicato. Naturaleza jurídica y estructura, Madrid, 1982, pág. 20. La finalidad lucrativa indirecta de la que habla OJEDA, A.: “Delimitación, contenido y restricciones de la libertad sindical”, Comentarios a la Ley de Libertad Sindical, Madrid, 1986, pág. 40.

¹⁸ BORRAJO DACRUZ, E.: Introducción al Derecho del Trabajo, cit, págs.133 y 134.

¹⁹ GARCIA ABELLAN, J.: Curso de Derecho Sindical, 2ª edic., rev. y puesta al día, Murcia, 1986, pág. 283.

²⁰ Cfr. el art. 4, 2, e).

²¹ Cfr. DE LA VILLA - GARCIA BECEDAS, GARCIA-PERROTE: Instituciones de Derecho del Trabajo, 2ª edic., Madrid, 1991, pág. 367.

²² Cfr., de forma indicativa, la Disposición Adicional 4 de los Estatutos de la Confederación Sindical de UGT.

²³ Por Orden de 8 de marzo de 1995 (B.O.E. 10 de marzo) se establecen las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones dispuestas en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de P.G.Eº para el año 1995, para la realización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de las Centrales Sindicales. Otra Orden,

de la misma fecha, concede a estas Organizaciones subvenciones por participación en los órganos consultivos del Ministerio de Trabajo, de sus Organismos Autónomos y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

²⁴ Así las fundaciones IFES, IPADE, FUNDESCOOP e ISCOD, ligadas a UGT, han recibido más de 6.500 millones de pesetas en subvenciones para realizar cursos de formación profesional. ABC, 1 de agosto 1994.

²⁵ Cfr. O.I.T.: La gestión financiera de los sindicatos, Ginebra, 1988, pág.6

²⁶ ALMANSA, J.M.: "Las soluciones legales al problema del patrimonio sindical", A.L., nº 2, 1987, pág. 66.

²⁷ Cfr. la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/1986.

²⁸ Que dió nueva redacción al art. 17.1 del Reglamento. Adviértase, no obstante, que el T.S. declaró la nulidad del art. 17.1.b),2 del R.D. 1671/1986, por tener este precepto como inmediato soporte al art. 6º.2 de la Ley 4/1986, que fue declarado inconstitucional en la S.T.Co. 183/1992. Cfr. la S.T.S., de 14 octubre 1994 (Ar. 7993).

²⁹ Cfr. GARCIA MURCIA, J.: Organizaciones sindicales y empresariales más representativas, Madrid, 1987, pág 168.

³⁰ Por S.T.Co. 186/1992, de 16 de noviembre (B.O.E. 18 de diciembre), se rechaza el recurso de amparo presentado por la Confederación General del Trabajo (CGT) contra la S.T.S de 7 de abril de 1989, que reconoció el derecho a utilizar las siglas CNT al sector histórico CNT-AIT, aclarándose con ello la pertenencia a este último de los 248 millones de pesetas depositados en el Banco de España por el Gobierno, en concepto de cantidad a cuenta del patrimonio histórico confiscado.

³¹ Cfr. la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/1986, y la Disposición Adicional Segunda del R.D. 1671/1986.

³² Un rápido repaso de los antecedentes histórico-jurídicos que sirvieron de base a la incautación, en SAN-CHO SORIA, M.: "El patrimonio sindical histórico", Actualidad Sociolaboral (OIT), Número especial, abril-1987, págs. 44 y 45.

³³ Cfr. GARCIA BECEDAS, G.: "La restitución del Patrimonio Sindical Histórico", A.L., nº 2, 1987, pág. 75.

³⁴ GARCIA BECEDAS, G.: "La restitución del Patrimonio Sindical Histórico", cit., pág. 75.

³⁵ Disposición Adicional Cuarta.

³⁶ Disposición Adicional Segunda 3

³⁷ Cfr. GARCIA BECEDAS, G.: "La restitución del Patrimonio Sindical Histórico", cit., pág. 78.

³⁸ Se comprende entonces que CC.OO. y los demás sindicatos no históricos prefirieran obtener la solución práctica al problema de la devolución del Patrimonio Histórico dentro del más amplio y complejo del Patrimonio Acumulado. SAGARDOY, J.A - LEON, D.: El poder sindical en España, Barcelona, 1982, pág. 151.

³⁹ Disposición Adicional Cuarta 2 de la Ley 4/1986 y Disposición Adicional Segunda 5 del R.D. 1671/1986. Respecto a los problemas que, en la práctica, plantea la compensación económica por el Estado, cuando resulta imposible la devolución, cfr. la pregunta formulada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, relativa a inmuebles y locales del Patrimonio Sindical Histórico simultáneamente entregados e indemnizados a UGT, en el Boletín de las Cortes Generales, Serie D, Nº 26 (enero 1987), pág. 1502, y la respuesta del Gobierno, en el Boletín Oficial, Serie D, Nº 45 (marzo 1987), págs. 2505 y 2506.

⁴⁰ Cfr. GARCIA BECEDAS, G.: "La restitución del Patrimonio Sindical Histórico", cit., pág. 79.

⁴¹ Cfr. GARCIA BECEDAS, G.: "La restitución del Patrimonio Sindical Histórico", cit., pág. 78.

⁴² Art. 1º,1.

⁴³ Cfr. el art. 1º.2 del R.D. 1671/1986.

⁴⁴ Art. 1º, 2 de la Ley 4/1986. Ha de quedar, por tanto, fuera de duda que los bienes del Patrimonio Sindical Acumulado no pueden ser incluidos en la categoría de dominio público, sino en la de dominio privado de la Administración. ALMANSA, J.M.: "Las soluciones legales al problema del patrimonio sindical", cit., pág. 70.

⁴⁵ Arts. 3º de la Ley 4/1986 y 7º, 1 del R.D. 1671/1986.

⁴⁶ Cfr. los arts. 5º, 4 de la Ley 4/1986 y 9º, 1 del R.D. 1671/1986.

⁴⁷ Cfr. la S.T.S. de 21 de marzo de 1986 (Ar. 1153).

⁴⁸ Cfr. GARCIA MURCIA, J.: Organizaciones sindicales y empresariales más representativas, cit., pág. 154.

⁴⁹ B.J.C., nº 134.

⁵⁰ Art. 6º, 1 de la Ley 4/1986.

- ⁵¹ Cfr. el art. 6º, 2 de la Ley 4/1986. Si bien la S.T.Co. 183/1992, de 16 de noviembre (B.O.E. 18 de diciembre), declaró la inconstitucionalidad del inciso "más representativas" de este artículo, por conculcar el principio de igualdad entre sindicatos en relación con la libertad sindical de los excluidos (f.j. 7). A consecuencia de ello, el art. 17 del R.D 1671/1986, fue modificado por el R.D. 930/1993, de 18 de junio, desarrollado, a su vez, por la Orden de 1 de julio de 1993.
- ⁵² Art. 6º, 3 a) y b) de la Ley 4/1986.
- ⁵³ Cfr. el art. 4º, 1 de la Ley 4/1986.
- ⁵⁴ Cfr. ALMANSA, J.M.: "Las soluciones legales al problema del patrimonio sindical", cit., pág. 71.
- ⁵⁵ Cfr. los arts. 4º, 2 de la Ley 4/1986 y 9º, 3 del R.D. 1671/1986.
- ⁵⁶ Cfr. los arts. 5º, 1 de la Ley 4/1986 y 10, 1 del R.D. 1671/1986.
- ⁵⁷ Cfr. los arts. 5º, 2 de la Ley 4/1986 y 10, 2 del R.D. 1671/1986.
- ⁵⁸ El País, 26 de agosto de 1991.
- ⁵⁹ Heraldo de Aragón, 7 de diciembre de 1994.
- ⁶⁰ El País, 6 de noviembre de 1994.
- ⁶¹ El País, 19 de febrero de 1994.
- ⁶² El País, 2 de noviembre de 1994.
- ⁶³ SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Ilegalidad y viabilidad del canon por negociación colectiva", El canon por negociación colectiva, Murcia, 1982, pág.73.
- ⁶⁴ Heraldo de Aragón, 4 de enero de 1994. Tampoco han tenido éxito las agencias de viajes. Así, UGT cedió a la Compañía de Viajes Marsans el control de su agencia de viajes. El País, 16 de julio de 1993.
- ⁶⁵ ABC, 1 de noviembre de 1994.
- ⁶⁶ Al respecto, PEREZ PEREZ, M.: "El sindicato: empresario mercantil?", Temas Laborales, nº 29, 1993, págs. 3 a 19. También del mismo autor, "El sindicato, empleador", A.L., nº 41, 1994, marg. 639 a 655.
- ⁶⁷ Cfr. OJEDA, A.: Derecho Sindical, 6ª edic., Madrid, 1992, pág. 243.
- ⁶⁸ Revista Actualidad Económica, nº 1700, del 21 al 27 de enero de 1991, págs. 66 a 69.
- ⁶⁹ OJEDA, A.: Derecho Sindical, cit., pág. 243.
- ⁷⁰ El País, 17 de julio de 1994.
- ⁷¹ El País, 4 de agosto de 1994.
- ⁷² Heraldo de Aragón, 13 de junio de 1994.
- ⁷³ El País, 25 de octubre de 1994.
- ⁷⁴ Cfr. OJEDA, A.: Derecho Sindical, cit., pág. 244.
- ⁷⁵ El País, 6 de noviembre de 1994.
- ⁷⁶ Cfr. la Orden de 8 de marzo de 1995 (B.O.E. 10 de marzo), por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de estas subvenciones dispuestas en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de P.G.Eª para 1995.
- ⁷⁷ Cfr. SAGARDOY, J.A. - LEON, D.: El poder sindical en España, cit., pág. 41.
- ⁷⁸ Así, MONTOYA, A.: "El canon por negociación colectiva en el debate parlamentario de la Ley Orgánica de Libertad Sindical", El canon por negociación colectiva, Murcia, 1982, pág. 117; también GARCIA ABELLAN, J.: "El costo de la negociación colectiva, ¿problema jurídico?", El canon por negociación colectiva, Murcia, 1982, pág. 47.
- ⁷⁹ Cfr. el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, Nº 124 (noviembre 1987), págs. 6270 y 6271.
- ⁸⁰ Cfr. 19º Informe, Caso nº 121, párr. 180. La Libertad Sindical(Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical), Ginebra, 1976, pág. 48.
- ⁸¹ El País, 23 de marzo de 1995.
- ⁸² TOURAINE, A.: "¿Puede renacer el sindicalismo?", El País, 2 de diciembre de 1994, pág. 16.