

20 de octubre de 1956.

GREMIO DE PANADEROS

- Exacciones sindicales.
- Actividad administrativa sindical.
- Naturaleza jurídica de la Organización Sindical.
- Corporaciones públicas.
- Principio de legalidad.
- Respeto a las situaciones jurídicas individuales.
- Justicia administrativa.
- Medios de fiscalización.
- Ordenación positiva del procedimiento.
- Recurso gubernativo.
- Revisión por una Jurisdicción independiente.
- Imposición de cuotas.
- Tradición gremial.
- Inscripción de los Estatutos.
- Régimen Sindical.
- Gremios Sindicales.
- Gremios de artesanos.
- Concepto de artesano.
- Taller familiar.
- Notas determinantes del Gremio como entidad Sindical.
- Naturaleza de l gremio de panaderos.
- Personalidad jurídica.
- Registro Central de Entidades Sindicales.
- Ordenamiento económico-administrativo en la Organización Sindical.
- Cuota Sindical obligatoria.
- Cuotas voluntarias.
- Patrimonio del Gremio y recursos.
- Tasas y derechos.
- Servicios comerciales.
- Estatuto especial.
- Régimen de presupuestos.
- Inspección de los gremios y del Artesanado.
- Recaudación de cuotas voluntarias.
- Requisitos.
- Régimen de presupuestos.
- Fiscalización.
- Cuotas de amortización.
- Requisitos de su establecimiento.
- Recursos de amparo.
- Tribunal Sindical de Amparo.

DICTAMEN

EMITIDO EN RELACION CON EL GREMIO DE PANADEROS DE BARCELONA

ANTECEDENTES

I

En 28 de marzo de 1956, D. Pedro Pujols Gallifa, D. José Pallarés Sinca, D. José Espuñes, D. José Carrera Rey, D. José Vall-Ball-Llaura, D. Luis Bou Gil, D. Salvador Junyent Angrill, D. Francisco Espuñes, D. José Arnau Cuadras, D. Juan Balletbó Pal, D. Francisco Paradell Rusiñés, D. Francisco Sala Castells y D. Agustín Solé Durán, titulares respectivos de las panaderías números: 133, 199, 215, 663, 429, 470, 466, 640, 715, 549, 539, 595 y 18 de Barcelona, comunicaron al Presidente del Gremio de Panaderos de la misma ciudad su resolución de causar baja en el mismo a partir del inmediato día 1 de abril, por lo que habían de ser excluidos a todos los efectos del censo de socios agremiados.

En 9 de abril siguiente, los mismos señores notifican al Jefe Provincial del Sindicato de Cereales haber causado baja en el Gremio de Panaderos de Barcelona y que, por tanto, ingresarían directamente en el Sindicato las cuotas o cotizaciones a cuyo pago estuvieran obligados en el orden sindical.

II

La baja de D. Pedro Pujols Gallifa y otros en el Gremio de Panaderos de Barcelona fue consecuencia de la profunda discrepancia existente entre dichos industriales y la Directiva del Gremio, presidido por D. Andrés Carrió, además Jefe del Sindicato Provincial de Cereales, organismo en el que está encuadrado el Gremio.

Esta discrepancia se basaba en las siguientes causas:

A) La cuota gremial es exorbitante, pues consiste en 2,50 pesetas por cada saco de harina (Qm.) elaborado. La cuota inicial había sido de 25 pesetas mensuales y el canon de 2,50 pesetas por cada saco de harina elaborado había sido implantado para el pago del servicio de distribución de la harina, asumido por el Gremio en la época de falta de libertad de compra.

Al llegar la libertad de compra se mantuvo este canon. Impugnado por los industriales que se acogieron al régimen de libre compra, prescindiendo de los servicios del Gremio como único intermediario, el Gremio decidió considerar el canon como cuota de agremiación, imponiéndola como tal a todos los socios.

Es evidente que esta cuota no tiene parangón posible por su cuantía con cualquier otra exigida por asociación, corporación, gremio o colegio profesional alguno, pues su liquidación mensual importa varios centenares de pesetas para los industriales de más limitada producción. Y ello sin contrapartida alguna: el Gremio por esta cuota no presta ni el más pequeño servicio; cualquier gestión es objeto, por el contrario, de un cargo aparte.

Teniendo en cuenta que el consumo diario de Barcelona es de unos 3.000 sacos de harina, se calculan los ingresos del Gremio por este concepto en unas 225.000 pesetas mensuales.

B) El Gremio de Panaderos de Barcelona, encuadrado en el Sindicato Provincial de Cereales, constituye en realidad y bajo el control absoluto de unos cuantos dirigentes una auténtica entidad comercial que, al amparo de su pretendida función gremial, ha conseguido de hecho el monopolio del comercio de suministros de harinas a la industria panadera de Barcelona.

Este monopolio no supone beneficio alguno para los agremiados, los que, por el contrario, han de abonar la harina al Gremio a precios más altos de los del mercado libre. Y ello, a pesar de que el Gremio sólo adquiere harinas de bajo precio, obteniendo márgenes tremendos. Así, por ejemplo, durante la campaña 1954-1955, la industria local de Barcelona vendía el saco de harina a 547 pesetas, deduciendo el 1 por 100; es decir, exactamente a 541,53 pesetas. El Gremio vendía el mismo saco de harina a 555 pesetas, deduciendo 4 pesetas en concepto de transporte, por lo que resultaba a 551 pesetas. Por tanto, el Gremio obtenía un beneficio como intermediario superior a 9 pesetas en cada saco. Pero no debió estimar suficiente este margen cuando buscó harinas más baratas en el interior, comprando harinas en Lérida y en Zaragoza y en Huesca a 530 y 536 pesetas el saco puesto en Barcelona, cuya industria harinera desembocó en un estado de crisis. Estas harinas más baratas eran vendidas al mismo precio de 555 pesetas Qm. y el margen comercial del Gremio llegó a ser de 21 pesetas en saco.

Por otra parte, es público y notorio entre los industriales panaderos de Barcelona que el Gremio, además, exige a los industriales harineros una prima de 750 pesetas por cada vagón de harina que adquiere para su distribución entre los asociados.

Durante algún tiempo, esta actividad especulativa la realizó el Gremio bien directamente, bien a través de la Compañía Auxiliar de Panificación, S. A. (CAPSA). Pero una vez que al Gremio le fue concedida por la jerarquía sindical la prerrogativa de desarrollar servicios comerciales, de hecho es el Gremio directamente quien en la actualidad especula con el monopolio del comercio de suministros de harinas a la industria panadera de Barcelona. Si bien se ignora qué consecuencias pueda, a efectos contables, tener esta «simbiosis mercantil entre la CAPSA y el Gremio.

C) Con unos ingresos mensuales, por los conceptos antes expresados, superiores al millón de pesetas, cuya justificación contable se desconoce por los asociados -a quienes se ha negado hasta la consulta de los Estatutos del Gremio-, la irregularidad administrativa del Gremio ha sido causa de varios expedientes abiertos por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (por fraude en transportes de harina durante los años 1947, 1948, 1949; por blanqueo de harinas, en 1952).

D) En esta situación, por el Gremio se ha venido desarrollando una campaña para implantar un sistema de amortización de hornos y panaderías, que limitara la competencia en beneficio de los industriales. Los fondos necesarios habrán de recaudarse, según el Gremio, mediante la imposición de otra cuota o canon de 2,50 pesetas por saco de harina elaborado. La amortización ya fue en otra ocasión intentada y hubo de ser abolida ante las protestas de los agremiados por las irregularidades administrativas que se produjeron. Es de temer no sólo que tales irregularidades se reproduzcan, dada la falta de control por los agremiados de los fondos a recaudar, sino que incluso la amortización como tal fracase por no ser en la actualidad legalmente posible.

A todo esto hay que añadir la incompatibilidad personal entre los industriales que causaban baja en el Gremio y los dirigentes del mismo. A este respecto, importa advertir que - mientras los industriales de méritos son en su casi totalidad militantes del Movimiento, ex combatientes o ex cautivos- los antecedentes políticos de los principales dirigentes del Gremio constan en los archivos del Tribunal de Responsabilidades Políticas, Servicios de Información e Investigación del Movimiento y Jefatura de Policía de Barcelona.

III

La baja en el Gremio de los industriales panaderos ya relacionados parece haber sido inoperante a los efectos de imposición de las cargas y cuotas de que ya queda hecho mérito, al menos de hecho. En efecto, por los dirigentes del Gremio se ha puesto en marcha la tesis de la identificación absoluta entre el Gremio y el Grupo Local de Panadería del Sindicato de Cereales, la pertenencia al cual, como es sabido, es obligatoria en virtud del ordenamiento sindical vigente. Así, vencido el mes de abril del presente año - primero en el que dichos industriales se consideraban incorporados directamente al Grupo Local prescindiendo del Gremio-, recibieron la misma liquidación por cuota mensual a base de 2,50 pesetas por saco elaborado de harina, si bien en los impresos tradicionalmente utilizados se había sustituido la expresión «Cuota gremial» por la de «Cuota del Grupo Local de Panadería ».

Y, además, se les advertía que quedaban obligados al pago de otra cuota de la misma importancia destinada al *fondo de amortización de panaderías* por comunicación fechada en Barcelona a 18 de abril de 1956, firmada por el Jefe del Sindicato Provincial de Cereales, D. Andrés Carrió, que notificó a todos los industriales panaderos de la ciudad «el texto del Reglamento para la ordenación de la fabricación y venta de pan en la ciudad de Barcelona, aprobado por unanimidad en la Asamblea Gremial Plenaria del Grupo Local de Panaderos de Barcelona-ciudad (Gremio de Panaderos), celebrada el día 23 de noviembre de 1955, habiendo sido sometido a la ratificación de la Delegación Provincial, de fecha 24 de marzo de 1956, y a propuesta de la Vicesecretaría Provincial de Ordenación Económica, ha acordado su aprobación y ratificación y ordena la ejecución y cumplimiento ».

IV

Por tanto, a partir del mes de abril del presente año los industriales panaderos de Barcelona están obligados, en el orden sindical, al pago de una triple cuota:

1.º La correspondiente a la Organización Sindical, que consiste, en cuanto a la Empresa, en el 1,50 por 100 de la nómina.

2.º La actualmente denominada «Cuota del Grupo Local de Panadería» y antes cuota gremial, consistente en 2,50 pesetas por Qm. o saco de harina elaborado.

3.º El llamado «canon o cuota para nutrir el fondo de amortización de panaderías », consistente también en la misma cantidad de 2,50 pesetas por saco o Qm. de harina elaborado.

Basta decir, para ponderar la cuantía total de estas cuotas, que sólo el importe de la llamada cuota gremial rebasa, en mucho, a la suma total de los pagos al Fisco y Haciendas provincial y municipal que por todos los conceptos tributarios hacen los industriales panaderos de Barcelona.

V

Los industriales panaderos que acababan de causar baja en el Gremio, al recibir las liquidaciones resultantes de la cuota gremial -ahora cuota del Grupo Local- y del canon de amortización, adoptaron diversas posiciones:

A) Unos no se consideraron obligados al pago de las cuotas y cánones de referencia, ya que habían causado baja en el Gremio y consideraban que dichas exacciones sólo obligaban a los socios del mismo. Es decir, se limitaron a no pagar las liquidaciones que se les pasaban.

B) Otros, abundando en el principio anterior y en otras series de consideraciones de tipo local, recurrieron ante el Tribunal de Amparo Sindical, practicando el depósito previo, una vez interpuesto sin éxito el previo recurso de reposición ante el Grupo Local de Panadería, única entidad sindical a la que se consideran adscritos.

A esto hay que añadir que otros industriales panaderos, no dados de baja en el Gremio, también recurrieron ante el Tribunal Sindical de Amparo, una vez interpuesto también sin éxito recurso previo de reposición ante el Gremio, y hecho el preceptivo depósito de las cuotas reclamadas.

A todos estos industriales -incluso a los que habían interpuesto recurso ante el Tribunal Sindical de Amparo y hecho el preceptivo depósito de las cuotas reclamadas-, dirigió un oficio la Delegación Provincial de Sindicatos, en 25 de junio pasado, que dice así:

«El Gremio de Panaderos de Barcelona, encuadrado en el Sindicato Provincial de Cereales, en escrito de fecha 21 del mes actual, me comunica la actitud de ustedes adoptada en orden al incumplimiento de las obligaciones que se dimanar del "Reglamento para la ordenación de la fabricación y venta del pan en la ciudad de Barcelona", que fue aprobado por la Asamblea Gremial Plenaria con fecha 23 de noviembre de 1955 y ratificada dicha aprobación y su válida

aplicación por la Vicesecretaría Provincial de Ordenación Económica y por esta misma Delegación.

Debo hacerle constar que reuniendo dicho Reglamento todos los requisitos legales dentro del orden sindical y que estando éste reconocido oficialmente a través de la Ley de Unidad Sindical, de la Ley de Bases y demás disposiciones que las desarrollan, los acuerdos adoptados por los Organismos sindicales tienen fuerza de obligar entre todos sus encuadrados.

Por todo ello me dirijo a Vd. para advertirle que está plenamente comprendido dentro de los derechos y obligaciones que del citado Reglamento se derivan, por lo que antes del día 3 del próximo mes de julio deberá Vd. ponerse al corriente de sus obligaciones con el Gremio, significándole que de no hacerlo así, lo pondré en conocimiento del Excelentísimo Sr. Gobernador civil con propuesta de la correspondiente sanción.»

CONSULTA

Se interesa dictamen profesional del Letrado que suscribe sobre las siguientes cuestiones:

1.º ¿El hecho de haber causado baja en el Gremio de Panaderos de Barcelona es suficiente para no estar obligado al pago de la llamada cuota gremial y del canon de amortización impuesto por el «Reglamento para la ordenación de la fabricación y venta de pan en la ciudad de Barcelona»?

2.º ¿La interposición en tiempo y forma de recurso de amparo contra las resoluciones de la jerarquía sindical, ordenando la ejecución del Reglamento e imponiendo como cuota del Grupo Local de Panadería del Sindicato Provincial de Cereales, la antes denominada cuota gremial exige a los recurrentes del pago de las liquidaciones mensuales por uno y otro concepto hasta que se falle el recurso?

3.º ¿Del ordenamiento sindical vigente resultan fundados en Derecho los recursos interpuestos? ¿Dicho ordenamiento impone a todos los industriales panaderos de Barcelona, pertenezcan o no al Gremio, la obligación del pago de la llamada cuota gremial y del canon de amortización?

* * *

El problema objeto de consulta -la legalidad de unas exacciones sindicales impuestas a los industriales panaderos de Barcelona y los posibles remedios a utilizar para la impugnación de las mismas, si no resultan fundadas en Derecho- ha de ser situado, necesariamente, en el cuadro general de garantías que asisten al particular frente a la actividad sindical en materia de imposición de cuotas, cánones y cualesquiera clase de arbitrios. La gravedad económica de tales exacciones no es el único motivo de que el tema del dictamen que se requiere no resulte baladí: el ajuste a Derecho de la actividad económico-administrativa sindical, la reglamentación positiva de los procedimientos a

seguir en cada imposición de cuotas y la regulación de los recursos y remedios a utilizar por los afiliados, si se consideran lesionados, son cuestiones básicas y fundamentales por sí mismas, si de verdad se quiere instalar el sindicalismo español más allá de un horizonte de provisionalidad, sólo justificable en las improvisaciones políticas.

Mas la situación del profesional del Derecho, al abordar el estudio de esta cuestión concreta -como de cualquier otra referente a nuestra Administración corporativa, capítulo el más anárquico de nuestro Derecho administrativo-, no puede ser más confusa: junto a un gran desarrollo en la realidad jurídica positiva, halla que no puede conocer ésta exhaustivamente por cuanto muchas cuestiones se regulan por órdenes internas de incierta publicación que las hace algunas veces de imposible consulta; y, además, ha de avanzar sólo por esa selva legal y reglamentaria, sin más apoyo que su humilde saber y entender, pues los teóricos del Derecho, ganados en esta ocasión, como en tantas otras, de un intelectualizado desprecio por la realidad más próxima e inmediata, no sólo no han dado razón de qué cosa sea jurídicamente el sindicalismo español, sino que ni siquiera nos han podido proporcionar una sistemática adecuada que permita un cuerpo de doctrina capaz de dar sentido y significación al fenómeno sindical español, que desprovisto así de justificación doctrinal suficiente parece producto exclusivo de oportunismo y activismo político.

Por ello, el rigor y la honradez profesional exigen advertir, desde este mismo momento, el carácter provisional de este dictamen con cuyas conclusiones se vincula el Letrado firmante en tanto en cuanto los antecedentes por él conocidos no sufran alteración esencial. Pues, reglamentada positivamente la actividad económico-administrativa sindical en función del régimen jurídico y distinta categoría de cada una de las entidades sindicales de encuadramiento, el primer problema a solucionar resulta el de la naturaleza -como tal entidad sindical- del llamado Gremio de Panaderos de Barcelona, y este problema no tiene solución satisfactoria a la vista de los antecedentes conocidos: la pretendida identificación por la jerarquía sindical del Gremio con el Grupo Local de Panadería hace que tal naturaleza aparezca radicalmente equívoca. Por tanto, nos ha sido necesario operar sobre el planteamiento de una problemática que nos permitiera, a través de la formulación de diversas hipótesis, abarcar todas las variantes posibles de hecho. De aquí la prolija minuciosidad con que son expuestos los distintos regímenes económico-administrativos tal como nos han sido conocidos. La validez del procedimiento seguido para la imposición de las cuotas de méritos resultará así de la correlación entre el expediente de hecho, que no conocemos, y la reglamentación ordenada. De este ajuste resultará la legalidad o no, en el régimen interno sindical, de las cuotas impuestas. Como remedio a utilizar se estudia el proceso económico-administrativo sindical o recurso de amparo.

I

Y bien, nos preguntamos ahora, ¿qué garantías asisten al particular, frente a la actividad administrativa sindical? He aquí la cuestión: situar el problema objeto de consulta en el cuadro general de las garantías que asisten al particular, al afiliado, frente a la acción sindical, especialmente en materia de exacciones es situar el problema en el marco doctrinal y positivo de la sumisión del sindicalismo español a la Ley.

Nadie discutirá que la Organización sindical -en cuanto tal y como conjunto de entidades y organismos- es parte de la Administración pública (de la Administración pública, no del Estado: V. artículo 334 del Reglamento Contencioso-administrativo, por ejemplo), constituyendo la llamada Administración corporativa, en unión de otras personas jurídicas también reconocidas por el Estado y que ahora no interesan. Pero, ¿aun cuando sea la Administración corporativa tema doctrinalmente encuadrado en el Derecho administrativo, podemos decir de ella, como de la Administración del Estado, que está sometida a la Ley, dogma constitucional del que nació tal Derecho? Creemos que no.

En primer lugar, es muy discutible la afirmación de que toda la acción administrativa del Estado esté sometida a lo que HAURIUO llamó «bloque de la legalidad». En segundo lugar, el Estado, al reconocer a los Sindicatos y demás organismos sindicales en el ordenamiento positivo, su carácter de entidades naturales de únicos representantes de intereses y de interesados y de instrumentos suyos para la ordenación económico-social, y elevarlos a la categoría de corporaciones públicas, lo hace, en función precisamente de su condición política, no administrativa: «la sindicación viene a ser la forma política de la economía entera de España». Y esta condición política no se ha formalizado jurídicamente todavía en forma suficiente.

¿Quiere decir esto que la sumisión a la Ley de la acción sindical no sea siquiera mínima? En modo alguno: a lo largo de los años el sindicalismo español ha venido ciñéndose jurídicamente cada vez más, sujetándose a Derecho, en el esfuerzo del legislador por convertirlo de puro fenómeno de poder, en su origen, en instrumento de justicia y libertad, aun cuando todavía no podamos saludar con júbilo su paso bajo el dintel del Estado de Derecho.

En efecto, todo lo que no sea rendir culto a una bárbara arbitrariedad - fácil expediente al que propenden los activistas políticos- debe postular como mínimo el acatamiento a estos dos principios cardinales: 1.º La supremacía jurídica de la Ley, principio de la legalidad, y 2.º El respeto a las situaciones jurídicas individuales. El principio de legalidad debe convertirse en eje central de todo régimen jurídico y es precisamente la hipótesis de su violación lo que justifica los medios arbitrados para restablecer el orden violado; porque para que esta sumisión de la acción administrativa a la Ley no fuera una manifestación platónica, el legislador arbitó los medios que permitieran su verificación práctica y efectiva. El conjunto de tales medios constituye lo que la doctrina llama justicia administrativa. Ahora bien, para que esta justicia administrativa se ponga en movimiento, no basta simplemente con que la acción administrativa haya infringido la legalidad vigente. Es necesario, además, único aspecto que ahora nos interesa, que se haya producido un daño o perjuicio a la situación jurídica de un particular: segundo principio de los anteriormente formulados. De tal forma, como la garantía de dicha situación jurídica individual se encuentra ordinariamente en una norma legal, viene a convertirse el principio de la legalidad en el rector de todo régimen jurídico.

Y ¿cuáles son los principales medios de fiscalización en que consiste la llamada justicia administrativa? Tres: la ordenación positiva del procedimiento, el sistema de recurso gubernativo y la revisión por una jurisdicción independiente.

El ordenamiento positivo del procedimiento administrativo constituye, desde luego, el medio más primario para fiscalizar la acción administrativa, pues está constituido por

una serie de formalidades y trámites arbitrados las más de las veces en garantía del particular, sin olvidar que tal ordenación positiva procura, asimismo, el mayor acierto y eficacia en las resoluciones y es, en definitiva, garantía de orden y de justicia. Además, se establecen, a favor del particular que se considere lesionado, una serie de recursos para exigir de la propia Administración la revisión de sus actos. Y no se agota aquí la justicia administrativa: una jurisdicción independiente revisa la actuación administrativa.

Advirtamos que, desde luego, la Administración del Estado en su actividad financiera se ajusta a normas de Derecho: el principio de legalidad encuentra aquí cumplimiento. Y con particular trascendencia, pues, en el ámbito fiscal, el imperio del Derecho es la suprema garantía de que las rentas y fortunas privadas no serán absorbidas por el Estado más allá de la medida indispensable para el sostenimiento de las cargas públicas, cuya extensión ha de ser también jurídicamente regulada. En efecto, en el ordenamiento positivo español el acatamiento del principio de legalidad en la órbita impositiva y presupuestaria del Estado es inexcusable.

¿Sucede lo mismo en el ámbito sindical? ¿Se reconocen en el ámbito sindical las instituciones de la llamada justicia administrativa? Hemos de afirmar que al menos en parte sí, y precisamente en cuanto afecta a la materia de imposición de cuotas y otras exacciones, única materia que ahora nos importa.

En primer lugar, prescindiendo de la cuota obligatoria llamada sindical, que tiene su origen en la misma Ley, está ordenado positivamente el procedimiento a seguir para la imposición de cuotas y cualquier otra clase de derechos, arbitrios, derramas, etc.; disposiciones que desarrollan el Decreto de 17 de julio de 1943 (Reglamento de 28 de marzo de 1944 y Orden núm. 239, etc...). El procedimiento está regulado positivamente, por tanto, y para garantía del particular, precisamente, cualquier cuota que trate de imponerse habrá de serlo siempre *previo expediente*. En segundo lugar, existe un sistema de recursos que puede utilizar el particular contra las resoluciones de los organismos sindicales, precisamente en esta materia, ante los llamados Tribunales de Amparo (Reglamento de 12 de enero de 1948, *Boletín Oficial* de 27 de enero). Digamos que ya aquí se agota la justicia administrativa en materia sindical. Todo lo que resta es control político y jerárquico; hemos de lamentar la falta de una jurisdicción revisora independiente: el recurso contencioso-administrativo, dintel y umbral del Estado de Derecho.

Ahora bien, como los procedimientos económico-administrativos sindicales están ordenados en función del régimen jurídico y categoría de las distintas entidades sindicales, primera tarea a realizar resulta el esclarecimiento de qué cosa sea en el orden jurídico y sindical el llamado Gremio de Panaderos de Barcelona.

II

La tradición gremial de Barcelona hace presumir la existencia de un Gremio de Panaderos desde la Edad Media. (V. ANTONIO CAPMANY y DE MONTPALAU: *Memorias históricas sobre la marina, comercio y artes de Barcelona, 1779-1792.*)

Pero esta tradición secular es irrelevante para nuestro estudio, por cuanto el Decreto de 8 de junio de 1813, dictado por las Cortes de Cádiz, abolió los Gremios al establecer en

España la libertad de industria y de comercio; y si bien por Real Orden de 29 de junio de 1815 se restablecieron las Ordenanzas gremiales, definitivamente quedaron disueltos por Decreto de las Cortes de 6 de diciembre de 1836, según el modelo de 8 de junio de 1813. Aquellos Gremios que no fueron disueltos, sólo subsistieron a los exclusivos efectos fiscales y administrativos de reparto de cargas y contribuciones.

La situación en España resultaba idéntica con ello a la establecida en Francia por la Ley de Le Chepalier (14 de junio de 1791), que, como es sabido, derogó el derecho general de asociación reconocido por la Constitución revolucionaria de 1789 («No habrá en adelante corporaciones en el Estado, no existe más que el interés particular de cada individuo y el interés general; no le es lícito a nadie inspirar a los ciudadanos un interés intermedio y separarles de la cosa pública por un espíritu de corporación»). La Ley de Le Chepalier prohibió las asociaciones profesionales que tuvieran por finalidad la defensa de los «pretendidos intereses comunes», y estas prohibiciones fueron repetidas por el Código de Napoleón en 1804, y por las Leyes de 1810 y posteriores.

Pero también es conocida la evolución a lo largo del siglo XIX de la legislación sobre las asociaciones laborales, profesionales y económicas.

En España, por Real Orden de 28 de febrero de 1839, se autorizaron las asociaciones de socorros mutuos; y la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 admitió y reguló a los Gremios (segundo párrafo de su artículo 1.º). Por tanto, podemos admitir, como primera hipótesis, que el Gremio de Panaderos de Barcelona es una asociación profesional de tradición secular, regulada por la Ley de 30 de junio de 1887, dotada de plena personalidad jurídica (Código civil, arts . 35 y ss.).

En este caso, los Estatutos del Gremio de Panaderos de Barcelona – ley a la que ha de sujetar su actuación y que configura los derechos y deberes de los socios agremiados-preceptivamente deben estar inscritos en el Gobierno civil de Barcelona. En efecto, el artículo 7.º de la Ley de Asociaciones crea en los Gobiernos civiles el Registro especial de Asociaciones, regulado posteriormente por el Real Decreto de 10 de marzo de 1923 (Ministerio de la Gobernación, *Gaceta de Madrid* de 11 de marzo), y en ese Registro deben inscribirse las actas fundacionales, Estatutos, etc., de tal forma que el Tribunal Supremo ha podido afirmar que «la existencia de las asociaciones sólo se demuestra con certificación expedida por el Registro de Asociaciones» (sentencia de 31 de marzo de 1933). Más aún, el Decreto de 25 de enero de 1941 (Ministerio de la Gobernación, *Boletín Oficial* de 6 de febrero), que regulaba, limitándolo, el derecho de asociación en el Nuevo Estado y que exigió la legalización de todas las asociaciones entonces existentes, impuso la comunicación al Gobierno civil respectivo de los Estatutos sociales (art. 4.º) para su debida inscripción en el Registro especial de Asociaciones.

Pero ¿cuál sería la situación de tal asociación, hoy, en función del régimen sindical establecido? Por lo pronto, el Gremio de Panaderos de Barcelona - de existir, repetimos, como asociación- hubo de quedar afectado por el Decreto del Ministerio de Organización y Acción Sindical de 21 de abril de 1938 (*Boletín Oficial* de 24 de abril), que dispuso la organización de los Sindicatos del Movimiento, dando cumplimiento a lo preceptuado en el apartado XIII del Fuero del Trabajo. Dicho Decreto, en su artículo 7.º, dice: «Se prohíbe la constitución de nuevos Sindicatos o asociaciones cuya finalidad sea la defensa de intereses profesionales o de clase... Las nuevas asociaciones y organizaciones sindicales de carácter económico que intenten crearse, necesitarán la

aprobación de sus Estatutos por el Ministerio de Organización y Acción Sindical. *Se considerarán nuevas a estos efectos todas aquellas que, existiendo en 18 de julio de 1936, traten de continuar o reanudar su vida al quedar liberadas las zonas en que desenvolvían su actividad.*» Por tanto, al liberarse Barcelona en 26 de enero de 1939, el Gremio de Panaderos hubo - siempre en esta hipótesis-, de regularizar su situación, de acuerdo con el anterior Decreto, de aplicación recordada por Orden de 23 de mayo de 1939.

Un paso más significa la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 (Jefatura del Estado, *Boletín Oficial* de 31 de enero), que en su artículo segundo dispone: «A partir de la publicación de esta Ley, aquellas asociaciones creadas para defender o representar total o parcialmente intereses económicos o de clase, lleven o no la denominación de Sindicatos, Asociaciones obreras, Patronales, Gremiales, etc., *quedarán incorporadas en la Organización Sindical del Movimiento.*»

Incorporación que fue prevista en dos etapas distintas: durante la primera, la entidad incorporada lo era exclusivamente a los efectos de someter su actuación a la disciplina del Movimiento, bajo la inspección de la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 39). La segunda etapa consistía en la integración definitiva de la entidad en la Organización Sindical (art. 4.º).

Pues bien, sabemos que el Gremio de Panaderos de Barcelona está encuadrado en el Sindicato Provincial de Cereales, lo que significaría -en la hipótesis que estamos desarrollando ahora- que la integración del Gremio en la Organización Sindical no es absoluta. Se estaría, por tanto, en la fase prevista como primera etapa: sumisión a la disciplina del Movimiento, pero con personalidad propia subsistente. Ello nos remite, para su comprobación, al Registro de Asociaciones de la Delegación Nacional de Sindicatos, donde debería figurar, en este caso, inscrito el Gremio de Panaderos de Barcelona. Registro encomendado al Servicio Especial de Incorporación de Asociaciones, único órgano competente para resolver cuantas cuestiones se originen en la aplicación de la Ley de 26 de enero de 1940, que fue creado por Circular núm. 41, de 1 de febrero de 1940, y posteriormente regulado por las circulares núm. 45 (21 de febrero de 1940) y núm. 62 (8 de mayo de 1940); Y las Ordenes de Servicio núm. 5 (14 de septiembre de 1942) y núm. 97 (27 de enero de 1945; *Boletín del Movimiento* de 8 de abril).

Por tanto - y prescindiendo ahora de la impropia utilización de los términos «incorporar» e «integrar» en el ordenamiento jurídico de la Organización Sindical (*incorporar*: «Agregar, unir dos o más cosas para que hagan un todo y un cuerpo entre sí»; *integrar*: «Componer un todo con sus partes integrantes»), la cuestión de hecho de que el Gremio de Panaderos de Barcelona esté encuadrado en el Sindicato Provincial de Cereales -(*encuadrar*: «Encajar, ajustar una cosa dentro de otra», *Diccionario de la Real Academia Española*, Madrid, 1956, 18.ª ed.)-, nos permite suponer al mismo como asociación voluntaria, de carácter secularmente tradicional, regulada por la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1877 y encuadrada en la Organización Sindical por imperio de la Ley de 26 de enero de 1940, en la que conserva - bajo la disciplina sindical- su personalidad propia.

Repetimos que se trata de una cuestión de hecho, que no puede resolverse por los escasos antecedentes facilitados al Letrado que suscribe y que habría de ser fijada

convenientemente a la vista de certificaciones autorizadas por los Registros especiales de Asociaciones de la Delegación Nacional de Sindicatos y Gobierno civil de Barcelona. Aquí, la supuesta identificación entre el Gremio de Panaderos de Barcelona y una asociación anterior al 18 de julio de 1936, queda expuesta como hipótesis de trabajo.

Es necesario advertir, sin embargo, desde ahora que algunos de los aspectos conocidos de la gestión del Gremio -tales como el haber distribuido oficialmente los cupos de harina, el ignorar los agremiados los Estatutos sociales, el carácter obligatorio que a las decisiones del Gremio atribuye la jerarquía sindical- son difícilmente conciliables con el carácter de asociación voluntaria que en esta primera hipótesis que formulamos hay que atribuir al Gremio de Panaderos de Barcelona.

III

Como hipótesis subsidiaria para esclarecer la naturaleza jurídica del Gremio de Panaderos de Barcelona, hemos de formular la de su origen sindical: es decir, su creación *ex novo* dentro del ordenamiento sindical español como entidad sindical menor, de carácter obligatorio y único.

En efecto, en la organización de las entidades sindicales que integran la Delegación Nacional de Sindicatos no se ha seguido un patrón único y uniforme, sino que, en el ámbito local y provincial, han recibido esas entidades diferentes denominaciones según cuál fuera la actividad profesional y económica que encuadraran. Y podemos adelantar ya, y comprobaremos esto detenidamente, que reciben en la Organización Sindical española el nombre de Gremios aquellas entidades sindicales menores que tienen por objeto encuadrar una actividad laboral consistente en un *oficio artesano*. Las numerosas circulares de régimen interno que han regulado la fundación de las entidades sindicales menores así lo demuestran.

La denominación de Gremio para designar una entidad sindical típica no aparece en el régimen interno sindical hasta 1942 (Circular núm. 6, enero de 1942, Y Orden general núm. 10, febrero de 1942). En ese mismo año se dictan las Ordenanzas sindicales de los Gremios (Orden general núm. 23, 15 de mayo de 1942), y como tal denominación se consagra en el Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento de 17 de julio de 1943 (*Boletín Oficial* de 18 de agosto), que regula el funcionamiento de los organismos sindicales.

En un principio, en la organización de entidades sindicales sólo se distinguió entre Hermandades y Sindicatos. A estos organismos se refería exclusivamente la Ley de Bases de 6 de diciembre de 1940. A ellos hay que añadir las Cofradías de Pescadores, que aparecen en el primer texto de régimen interior que conocemos sobre encuadramiento sindical: Circular de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 20, de 21 de diciembre de 1939. En esta Circular se diferencia la distribución y denominación de los organismos sindicales, según se trate de poblaciones rurales o de grandes centros de población de características industriales. Mención aparte de las Cofradías de Pescadores, a organizar en los pueblos costeros, los organismos sindicales habían de denominarse Sindicatos si se trataba de capitales de provincia y de grandes centros industriales; en las poblaciones rurales sólo existirían Hermandades, bien de Labradores, bien de Industria y Comercio, bien de Artesanos. La estructura era idéntica para todos

los organismos sindicales: «secciones» de empresarios, técnicos y obreros; tantos «grupos» como especialidades profesionales, y la Junta Sindical formada por el Jefe del Organismo sindical y los Jefes de secciones. Pero el criterio de organización que explica esta Circular había de llevar a la conversión de las Hermandades de Artesanías en Gremios de Artesanos, su verdadera denominación. En efecto, se dice textualmente: «El sistema local que tratamos de implantar tiene como característica fundamental la *flexibilidad*; cada organismo que se cree ha de responder a una finalidad práctica; y, por ello, los Delegados provinciales, en íntimo contacto con la Nacional, han de apreciar *empíricamente* la oportunidad de la creación de cada Hermandad o Sindicato, así como su contenido, distribuyéndole en grupos más o menos numerosos...» La Circular de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 86, de 8 de agosto de 1940, reitera el anterior criterio de organización, ordenando el encuadramiento de los productores como clase en las secciones, por lo que éstas no existirán, añade, en las Hermandades de Artesanos, pues en las mismas no puede existir tal diferenciación.

Por primera vez hemos visto utilizada la expresión Gremios, incidentalmente, en la Orden general núm. 6 de la Delegación Nacional de Sindicatos, de 6 de enero de 1942, cuyos términos conviene recordar, a fin de llegar a conocer los criterios comunicados a los mandos provinciales en cuestión de encuadramiento sindical:

«Los que tienen a su cargo la gestión de las actividades sindicales deben constituirse en observadores apasionados de la realidad, no sólo en sus resultados actuales, sino *a través de las investigaciones históricas* en las instituciones sociales que nos legó el pasado, medio insustituible de captar la genuina voluntad española y de alumbrar en formas colectivas auténticas las entidades capaces de encauzar las ansias y anhelos del pueblo que trabaja y sufre»... «Los Sindicatos *no pueden ser fórmula arbitraria*..., sino que estas organizaciones corporativas nacen en el pueblo y con el pueblo, se nutren de él y forman parte integrante de su vida»... «Las jerarquías sindicales deben tener bien presente en todo momento que no es una labor de invención lo que les está encomendado, sino de observación y de verdadero apostolado, de estímulo a las auténticas fuerzas sociales y económicas para que se unan en coyunda, impuesta por la naturaleza esencialmente sociable del hombre, y nazca así una frondosa *gama de seres colectivos* con finalidades político-sociales y económicas»... «Orbita amplia de instituciones sociales y económicas con personalidad propia, aunque necesitada del reconocimiento legal por su naturaleza de entes jurídicos, que con las denominaciones más variadas y *tradicionales en lo local*: Hermandades, Cofradías, *Gremios*»... «Recibirán de esta Nacional instrucciones muy generales y amplias, ya que es tal la *riqueza de tonalidades de la vida asociativa* laboral, que solamente pueden señalarse grandes rasgos de ordenación, debiendo suplir esta forzosa vaguedad con la intensa *observación de la realidad*.»

En este criterio se abunda en la Orden general núm. 7 (5 de febrero de 1942), sobre constitución y reconocimiento de organismos sindicales, en la que la Delegación Nacional de Sindicatos advierte que en las «asociaciones de productores independientes *se rehuirá en lo posible* el nombre de Sindicato, que nunca han tenido y se atenderán a los *de más raigambre en la localidad*, comarca o región y su composición dependerá de las actividades económicas que desarrollen», por lo que «al formar un organismo local tienen que someterse a la contextura social económica que en la realidad exista». Y esto hasta el extremo de que «*cuando en una localidad existan actividades económicas en parte desarrolladas por Empresas y en parte por artesanos, procurarás con*

independencia organizarlas, pero hallarás fórmula eficiente para encauzarlas sin quiebra de su autonomía para el estudio de los problemas comunes»,

En el mismo mes de febrero de 1942 se dicta por la Delegación Nacional de Sindicatos la Orden general núm. 10, que fijó la estructura de los organismos sindicales locales, desarrollando la Orden general núm. 7, antes recogida, y en la cual aparece definitivamente configurado como entidad local sindical típica el Gremio de Artesanos. En esta Orden general - dentro de la pauta general de que no existen normas invariables en la constitución de entidades locales- se señalan como normas generales de organización de estos organismos las siguientes:

«a) Los labradores y ganaderos, las Empresas industriales y mercantiles, los artesanos de la industria y comercio, y los pescadores de altura y costeros son grupos de productores *cuya asociación requiere características bien diferenciadas.*

Por eso, a los primeros los encuadrarás en las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos -en general, una sola común a entrambos por cada localidad-o Al segundo grupo lo integrarás en Sindicatos locales de Empresas. *A los artesanos, en Gremios;* y a los pescadores, según sean de altura o bajura -siempre que tengan importancia ambas agrupaciones-, en Sindicato local o Cofradía, respectivamente, absorbiendo un tipo al otro, en caso de manifiesto predominio.»

«b) Cuando en una misma localidad y en la misma actividad económica existan organizados un Sindicato de Empresa y un Gremio de Artesanos establecerás el oportuno órgano de coordinación para los asuntos comunes.»

La Orden general núm. 16 de 17 de marzo de 1942, al tratar de la organización de los Sindicatos Verticales reitera la «imposibilidad de recortar un patrón modelo uniforme para todas las formas asociativas económico-laborales».

La Orden de servicio de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 70, de 22 de mayo de 1944 (*Boletín del Movimiento* núm. 221, 20 de junio de 1944), excepcional importancia por su publicación oficial: es una de las pocas normas de encuadramiento sindical publicadas en el *Boletín del Movimiento*, recoge y sistematiza las normas de organización dadas en las Ordenes generales núms. 6, 7, 10, 16, 24, y la Orden de servicio núm. 50; a algunas de las cuales nos hemos referido ya, y que especifican el régimen y características de cada entidad sindical tipo: Hermandad, Gremio, Cofradía y Sindicato.

Abunda en el mismo criterio de observación de la realidad y sobre ella basa las distintas fórmulas de encuadramiento: «Una vez clasificadas las actividades de producción conforme las presenta la realidad social y económica, en cualquier ámbito territorial procede discernir cuál sea la fórmula de encuadramiento sindical más apropiada a cada caso en la esfera local» (norma 19). Por eso, «importa, dice, desde el primer momento adquirir un *concepto claro del contenido sindical del concepto "Gremio"* a fin de decidir (sobre todo en la esfera comarcal y local) qué actividades de producción pueden quedar encuadradas en "Gremios" y cuáles otras es preferible integrar bajo la firma asociativa "Sindicato" » (norma 20). La norma 21 establece como categorías social-económicas, elementos integrantes de las entidades sindicales «Gremio» y «Sindicato»,

las siguientes: *a)* mano de obra eventual; *b)* productor independiente; *c)* familias trabajadoras y talleres artesanos familiares; *d)* establecimientos menores, y *e)* Empresas.

La norma 27 distingue el concepto de Empresa del de «artesanía»: dice así: «Diferenciando las notas típicas, según todo lo expuesto, de "artesanías" y "empresas", pueden establecerse ciertos criterios de clasificación, no con carácter absoluto ni excluyente, sino como aclaración de los criterios de encuadramiento. En este sentido, se consideran características artesanas las siguientes:

a) Que la aportación del esfuerzo personal prive sobre los elementos financieros;

b) Una especial formación profesional del productor: el artesano imprime un sello "personal" a su trabajo;

c) *El ejercicio de oficios característicos.* La Obra Sindical de Artesanía los determina en el "Índice de Oficios Artesanos";

d) Modo de trabajar peculiar en cuanto a las personas y en cuanto a las máquinas. Trabajan en modo artesano las personas que pueden intersustituirse en los distintos momentos del proceso productivo; es decir, que conocen por completo el "oficio". Igualmente trabajan en régimen artesano las máquinas cuando sólo son un elemento accesorio del trabajo del hombre, de tal manera que, al revés de lo que ocurre en un proceso perfectamente mecanizado en que el hombre puede decirse que sirve a la máquina, aquí ésta sólo significa una ayuda o complemento para el esfuerzo personal del artesano.»

La norma 29 reconoce, junto al Gremio homogéneo y exclusivamente artesano, de un solo «oficio», los Gremios artesanos de oficios varios y los Gremios mixtos, en que junto a las artesanías se integran formas distintas de producción empresarial.

Se dibuja, por tanto, la diferencia establecida entre «Gremio» y «Sindicato», en cuanto entidades típicas de encuadramiento, como resultado de una doble condición: características de la actividad laboral encuadrada (cualitativa) y grado de desarrollo industrial (cuantitativa). Una y otra condición delimitan el concepto de artesanía. Y el Gremio es la unidad típica de encuadramiento para la actividad laboral artesana.

Pero ¿qué se entiende en el régimen sindical interno por artesano, por artesanía?

Por lo pronto, artesanos son: «*aquellas personas que desenvuelven una industria por sí o con ayuda solamente de sus familiares más íntimas*» (Circular núm. 20, de 21 de diciembre de 1939). «En el Gremio el elemento integrador lo constituye el artesano, entendiéndolo por tal, con un criterio amplio adaptable a cada región y actividad y a los solos efectos de la organización sindical, *el productor por cuenta propia* y sin otros dependientes que sus propios familiares o, *a lo sumo, algún dependiente extraño* en concepto de oficial o aprendiz que realicen, a las órdenes inmediatas del maestro, labores complementarias de las que personalmente efectúe el artesano; por tanto, que no exista una propia división de trabajo ni producción llamada en serie. La participación de familiares no tendrá otro límite que la de convivir con el artesano, y la de los extraños se determinará prudencialmente en cada localidad, zona e industria por el Delegado Sindical Provincial; *pero sin que en junto pueda exceder de cinco*, salvo excepciones

fundadas. El maestro artesano representará en el seno del Gremio a sus coproductores dependientes, de la misma suerte que el Jefe de Empresa a los suyos, pero conservando el carácter familiar predominante en el taller artesano a través de las instituciones y actividades gremiales (Orden General núm. 10, febrero de 1942). «Se entiende por artesano, dicen las Ordenanzas Gremiales (Orden General número 23, 5 de mayo de 1942) - a efectos exclusivos de encuadramiento sindical-, el productor que ejerce *su actividad por cuenta propia y sin otros auxiliares que miembros de la familia o extraños* (con grado gremial de oficial o aprendiz) *que, a las órdenes inmediatas del maestro, realicen labores complementarias de las por él personalmente efectuadas*, de modo que la actividad desarrollada no consista en trabajo perfectamente ejecutado con máquinas, ni exista una propia división del mismo, ni régimen de producción en serie».

La Orden de servicio número 6, Obra Sindical de Artesanía (11 de febrero de 1942, *Boletín de la Delegación Nacional de Sindicatos*, núm. 25, marzo de 1942), precisa aún más: «En el concepto más amplio, *la Artesanía se refiere a todas las obras plásticas ejecutadas sin la intervención de una organización capitalista de empresa y sin la utilización del crédito en su sentido financiero y moderno*. En estos casos, el sujeto posee el capital y el trabajo, conoce todas las fases de la producción y es capaz de realizar su obra desde el principio al fin partiendo de la materia prima. Íntimamente unida a esta condición fundamental y precisamente derivada de ella se reúnen, generalmente, en la obra artesana, el carácter familiar, el corto número de obreros y máquinas empleado, la falta de división en el trabajo y la no fabricación en serie, aunque todas ellas no sean condición indispensable.

Según el mayor o menor sello personal que puede imprimir el autor a su obra, establecemos tres clasificaciones o grupos con finalidades y problemas diferentes:

1. Bellas Artes Plásticas.
2. Artesanía, propiamente dicha.
3. *Oficios*.

«Este tercer grupo, de oficios, se caracteriza porque las obras no reflejan la personalidad de su autor, sino una mayor o menor habilidad y conocimientos técnicos y prácticos.» «Este tercer grupo debe delimitarse, combinando de una manera inteligente y distinta en cada caso las diferentes condiciones que deben concurrir en la obra de artesanía, tales como: carácter familiar, número reducido de obreros y de máquinas, falta de división de trabajo y de fabricación en serie.» «Los artesanos formarán parte del Sindicato local correspondiente según la materia prima que manejan, formando dentro de él los diferentes Gremios característicos de la Artesanía, cada uno de los cuales pertenecerá, a su vez, a uno de los tres grupos citados anteriormente.»

Este concepto sindical de lo artesano está idénticamente recogido en la Orden general de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 25 (25 de mayo de 1942), que regula el funcionamiento y organización de las Centrales Nacional-sindicalistas: arts. 97, 99, 101, 102 Y ss.

Y ¿el grado de desarrollo industrial?

Como células gremiales de encuadramiento se reconocen - además del artesano independiente aislado- el taller familiar artesano y el establecimiento menor o pequeña empresa. Al taller familiar convienen las definiciones que acabamos de recoger. ¿Y qué es un establecimiento menor artesano? Pues «establecimiento menor es la explotación desarrollada por el mismo poseedor del negocio o su representante legal, en forma económica de Empresa en cuanto a división de trabajo, empleo de maquinaria, financiación del negocio, etc., pero en escala modesta que se graduará en principio, tomando como indicador no riguroso el que el *número de dependientes o asalariados no pase de veinte. Si exceden de este número, el establecimiento pierde por regla general su carácter gremial y no podrá encuadrarse por ello en Gremio, sino que se registrará por las normas establecidas para la Unidad Sindical Empresa*» (Ordenanza 31, Orden general núm. 23).

He aquí añadida, a la genuina característica de «oficio artesano» la limitación cuantitativa nacida del grado de desarrollo de la organización industrial. Y he aquí por qué, aun cuando se trate de un mismo oficio, esa organización industrial diferencia a las Empresas y a las organizaciones laborales artesanas - productor aislado, taller familiar, establecimiento menor-, con dos encuadramientos sindicales diversos: Sindicato y Gremio, respectivamente. Unidades sindicales, Gremio y Sindicato, que teniendo por objeto, entonces, una misma actividad laboral, coexistirán en una misma localidad (Ordenanza 27, Orden general núm. 23).

La Orden general núm. 26, de 12 de febrero de 1942, que dicta las Ordenanzas para la Empresa nacionalsindicalista, no considera Empresa, sino establecimiento menor o taller de artesanos todo centro de trabajo que agrupe menos de 20 asalariados, sin distinción de oficio, remitiendo a los mismos al ordenamiento especial de los Gremios (art. 6.º). También la Orden general número 28, de 24 de junio de 1942, que dicta las Ordenanzas para los Sindicatos de Empresa exige, en su artículo 3.º, 20 productores como mínimo para que un centro de trabajo pueda ser considerado como Empresa.

Podemos precisar, por tanto, con toda exactitud las notas determinantes del Gremio como entidad sindical típica. De una parte, encuadra un «oficio» característico que ha de ser artesano. De otra, sólo encuadra aquellas unidades productoras que en su organización industrial no rebasan la categoría de establecimientos menores (veinte operarios). Por eso, «*la atribución a un taller o negocio de la categoría artesana o de establecimiento menor supone su encuadramiento en el Gremio*»: Ordenanza tercera, Orden general de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 23, de 15 de mayo de 1942.

Ahora bien, ¿convienen las notas expuestas a la entidad sindical denominada Gremio de Panaderos de Barcelona?

En principio, hay que admitir que sí, pues la panadería está reconocida como oficio artesano y como tal incluida en el «Índice-nomenclátor de Artesanía», apartado XIII. Artes Diversas. Alimentación. 7.-Panaderos (oficio artesano), aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de mayo de 1946 (*Boletín Oficial* de 18 de mayo). Pero esto no basta, porque ¿y la organización industrial? Es difícil admitir que ninguna de las industrias panificadoras de Barcelona excede a la categoría de establecimientos menores artesanos (menos de veinte operarios).

Y las dificultades aumentan al aparecer, según los antecedentes conocidos, el Gremio de Panaderos de Barcelona como asociación exclusivamente patronal, agrupando a todos los industriales panaderos de la ciudad y encuadrado como tal Gremio en el Sindicato Provincial de Cereales con la consideración de Grupo Local de Panadería.

Y ello porque:

Primero.- Tal Gremio debería estar encuadrado en el Sindicato local y no en el Provincial. Así lo exigen todas las normas de encuadramiento sindical que conocemos y lo exige, además, la Orden de servicio núm. 6, Obra Sindical de Artesanía, de 11 de febrero de 1942.

Segundo.-Porque es imposible identificar un Gremio con un Grupo local de un Sindicato. Basta para convenir en ello recordar que un Gremio, por definición, y como tal entidad sindical de encuadramiento, agrupa a *todos* los artesanos de un «oficio», sean patronos o no, pues es una entidad económico-social; en cambio, el Grupo sólo puede encuadrar empresarios, o sea, patronos, pues es exclusivamente económico. Y prueba irrefutable de ello es que los Gremios también se organizan, económicamente, a su vez, en Grupos, como los Sindicatos.

Tercero.-Porque, y ésta es una cuestión de hecho, habrá industrias panificadoras en Barcelona de más de veinte operarios que deberían estar encuadradas no en el Gremio, sino directamente en el Sindicato local, formando los empresarios de las mismas el Grupo económico correspondiente. Esta coexistencia de encuadramientos distintos y excluyentes para una misma actividad laboral, según el grado de desarrollo industrial con que se ejercita, no sólo está prevista, sino incluso ordenada en el ordenamiento positivo sindical: Ordenes generales 7 y 10, de febrero de 1942; Ordenanzas sindicales de los Gremios, Orden general núm. 23, de 15 de mayo de 1942, 27, a), y 31; y Orden de servicio núm. 70, de 22 de mayo de 1944.

Por tanto, y con las reservas anteriores, queda formulada la segunda hipótesis sobre la naturaleza del Gremio de Panaderos de Barcelona, entendiéndolo que es una entidad sindical menor, de las llamadas de primer grado, creada y organizada sobre la realidad económica y social de un «*substratum* de intereses» y de una actividad laboral, recogiendo una tradición gremial secular en la ciudad de Barcelona, y que fundada por la Organización sindical como nacida del impulso asociativo, natural y espontáneo, encuadra a todos los industriales de la Panadería, que como oficio se considera artesano.

Y esta hipótesis -que se estima más viable que la consideración del Gremio como asociación patronal anterior al 18 de julio de 1936, a pesar de que no deje de merecer también reparos que la hacen insatisfactoria- ¿no tiene posibilidad de ser verificada de una forma inmediata y rotunda?

Sí. Y ello resulta de la personalidad jurídica que, como corporación de Derecho público, el ordenamiento legal vigente reconocería al Gremio de Panaderos de Barcelona, en ese caso.

Así es. En el ordenamiento jurídico español es cuestión terminantemente resuelta la plena personalidad jurídica de los Gremios. Y ello, a pesar de que el Fuero del Trabajo, en el punto tercero de su declaración XIII, se refiera exclusivamente al Sindicato Vertical, y la Ley de Bases de la Organización Sindical, que reconoce asimismo personalidad jurídica de Corporación de Derecho público al Sindicato Nacional (art. 9.º), sólo extienda tal reconocimiento a los Sindicatos y Hermandades locales (art. 5.º). En efecto, el artículo 2.º del Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento, de 17 de julio de 1943 (*Boletín Oficial* de 18 de agosto), dice así: «Los Sindicatos nacionales y las Entidades sindicales menores, como Hermandades, *Gremios*, Cofradías, Sindicatos de Empresa y demás de la misma naturaleza que existen o que en lo sucesivo se pudieran crear, gozarán de la personalidad propia que les reconoce el artículo quinto de la Ley de 6 de diciembre de 1940. En consecuencia, su personalidad jurídica será plena para el cumplimiento de sus fines y tendrán patrimonio separado del general del Movimiento.»

Pero esto no es así, sin más. El Código civil, en su artículo 35, párrafo segundo («SU personalidad - la de las Corporaciones, etc.- empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a Derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas»), nos remite a los requisitos de constitución legal. Pues bien, la Ley de Bases de 6 de diciembre de 1940 - a la que se refiere el Decreto de 17 de julio de 1943-, en su artículo 5.º, dice literalmente: «Los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales tendrán personalidad jurídica como Corporaciones de Derecho público, *tan pronto figuren aprobados sus Estatutos por la Delegación Nacional de Sindicatos y aparezcan inscritos en el Registro que la misma establezca* » Aprobación e inscripción que resulta, por tanto, requisito constitutivo.

Por ello, la Orden general de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 23, de 15 de mayo de 1942, que, como sabemos, es la norma de régimen interior que regulariza la constitución y funcionamiento de los Gremios, en su Ordenanza vigésimo primera, al tratar de la personalidad jurídica, dice así: «El Gremio, *previo los requisitos de reconocimiento e inscripción* en el Registro general de Sindicatos y Hermandades de la Delegación Nacional de Sindicatos, constituye una Corporación de Derecho público y, como tal, tendrá personalidad jurídica y ostentará la representación sindical de la población artesana que en él se encuadra, siendo el único órgano a través del cual y por el conducto reglamentario orgánico sindical, podrá hacer llegar las aspiraciones e iniciativas de sus miembros al Gobierno o a cualquier organismo del Estado o del Movimiento.»

Todo esto nos remite al Registro que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley de Bases, y con el nombre de Registro Central de Sindicatos Locales y Hermandades, fue creado por Circular de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 128, de 27 de marzo de 1941, una vez que habían sido dictadas sobre la aprobación de los Estatutos las Circulares núms. 20 (21 de diciembre de 1939), 70 (13 de junio de 1940) y 86 (8 de agosto de 1940). Este Registro -adscrito inicialmente al Departamento de Entidades Sindicales de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Social (Orden general núm. 48, de 8 de junio de 1943)- fue organizado definitivamente con su nombre actual de Registro Central de Entidades Sindicales por la Orden de servicio número 50, de 22 de junio de 1943, a la que hemos de referirnos. Según ella, «todas las Entidades sindicales son inscribibles en el Registro Central, organizado según se dispone en la presente Orden y constituyen, *una vez inscritas*, Entes de Derecho público» (art. 33), por lo que, «conforme al artículo 51 y previene el artículo 5.º de la Ley de 6 de

diciembre de 1940, las Entidades sindicales inscritas en el Registro Central de Entidades Sindicales de la Delegación Nacional de Sindicatos, adquieren, *cumplido tal requisito de la inscripción*, la personalidad jurídica de Corporaciones de Derecho público». Dicha inscripción debe ser solicitada por el Delegado Sindical Provincial (art. 35), que acompañará la documentación siguiente: *a)* Acta de constitución de la Entidad; *b)* Ordenanzas o Estatutos por triplicado; *c)* Organigrama de la Entidad con el suficiente detalle de su organización en tres secciones: social, económica y asistencial; *d)* Relación nominal de mandos de la Entidad; y *e)* Estudio geoeconómico y social del ámbito de jurisdicción de la Entidad. Todos estos documentos, excepto el último, el estudio geoeconómico, ya eran exigidos por la Circular núm. 128, que creó el Registro. La Orden de servicio núm. 50 que comentamos, estima que para los Gremios que pretendan su inscripción no será necesario el acta de constitución, que podrá ser levantada y firmada por el Delegado provincial. En la actualidad, el Registro Central de Entidades Sindicales está a cargo del Servicio de Organización de la Secretaría Nacional de Sindicatos, según la Orden de Secretaría General del Movimiento de 30 de septiembre de 1948, que en su artículo 66 dispone: «El Servicio de Organización tendrá a su cargo las funciones de constitución, *registro*, impulso, control y organización de los organismos y entidades sindicales.» Competencia de este servicio es cuanto haga referencia a la legalización de las Entidades sindicales (Orden núm. 220 de la Delegación Nacional de Sindicatos, 19 de julio de 1951, *Boletín Organización Sindical* núm. 198, de 7 de agosto).

Luego la verificación de la hipótesis formulada en segundo lugar; es decir, la comprobación de si el Gremio de Panaderos de Barcelona es una Entidad sindical típica o no, ha de resultar del Registro Central de Entidades Sindicales. Y del hecho de que tal Gremio esté inscrito o no depende su personalidad jurídica; y no sólo esto: un Gremio no inscrito no pasa de ser una mera dependencia sindical administrativa, y sus afiliados hasta carecen de derecho electoral, por cuanto el Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento de 17 de julio de 1943 (*Boletín del Movimiento* de 1 de agosto), que implantó el sistema electivo en la Organización sindical, limita el mismo a «los cargos de las Entidades sindicales con *personalidad propia*» (por ello la organización de las Entidades sindicales está íntimamente relacionada con las elecciones sindicales, como reconoce la norma 48 de la Orden núm. 70, de 22 de mayo de 1944, *Boletín del Movimiento*, de 20 de junio).

Además, la inscripción de los Estatutos de la Entidad en el Registro los hace públicos, y la obligación de inscribirlos no sólo proviene de lo exigido por las normas que rigen el Registro (Circular núm. 128, de 27 de marzo de 1941, y Orden de servicio núm. 50, de 22 de junio de 1943, arto 36), sino que está impuesta además por las normas generales de organización y encuadramiento sindical; como, por ejemplo, la Orden núm. 89, de 24 de diciembre de 1944, que da normas para la constitución, estructuración, patrimonio, inscripción e integración de los Sindicatos Verticales. Para los Gremios, por su condición necesaria de artesanía, aún existe un requisito más: las Ordenanzas sindicales que los regulan disponen que, además de someter a la aprobación preceptiva sus Estatutos, «vendrán obligados a la presentación del Reglamento interno del Gremio ante la Jefatura Nacional de la Obra de Artesanía, dentro del plazo de tres meses después de la fecha de su inscripción en el Registro General de Sindicatos» (Orden general núm. 23, de 15 de mayo de 1942, Ordenanza 120).

Hay que advertir, además, que el hecho de la inscripción del Gremio de Panaderos que nos ocupa en el Registro Central de Entidades Sindicales debe constar, si hay caso, en el Registro especial de Asociaciones del Gobierno civil de Barcelona, pues el segundo párrafo del artículo 5.º de la Ley de Bases, dispone que «las Delegaciones Provinciales de Sindicatos darán cuenta de la constitución de aquellas Entidades a los Gobiernos civiles respectivos».

V

La consideración del Gremio de Panaderos de Barcelona como tal Gremio no agota la problemática que hemos de plantear sobre su naturaleza sindical. En efecto, la equiparación que reiteradamente hace la jerarquía sindical entre el Gremio y el Grupo local de Panadería nos obliga a considerar, al menos como posible, que el llamado Gremio de Panaderos no sea más que un Grupo económico encuadrado en un Sindicato provincial, como Entidad no autónoma con recursos propios. Resultaría así de que el Sindicato Provincial de Cereales, organizado verticalmente de acuerdo con la Orden de servicio de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 89, de 24 de diciembre de 1944 (*Boletín del Movimiento* núm. 241), y dotado de personalidad jurídica y autonomía funcional hubiera arbitrado sus recursos propios a través de la red de Entidad es sindicales menores que le sirven de base; las cuales - al menos, el Gremio de Panaderos de Barcelona- no habiendo sido inscritas en el Registro Central de Entidades Sindicales no tendrían otra naturaleza que aquella que les corresponde como Grupos económicos del Sindicato Provincial. En este sentido conviene adelantar que los recursos que la citada Orden de servicio número 89 ordena arbitrar para el debido sostenimiento de los Sindicatos Provinciales tienen carácter totalmente «voluntario» para las Empresas encuadradas, según la propia orden, que, por otra parte, no podría alterar ni modificar el régimen económico-administrativo impuesto por el Decreto de 17 de julio de 1943 y por el Reglamento de 28 de marzo de 1944, pues es a ese régimen precisamente al que sujeta la Orden de servicio núm. 89 a los Sindicatos Provinciales, cuya autonomía funcional trata de conseguir. Este régimen económico-administrativo es, por otra parte, impuesto a todas las Entidades sindicales que gocen de autonomía administrativa, y así lo reitera el artículo 2.º de la Orden de Secretaría General del Movimiento de 14 de mayo de 1947 (*Boletín del Movimiento* de 1 de julio) al reglamentar el régimen económico-administrativo de la Delegación Nacional de Sindicatos y organismos dependientes económicamente de la misma.

Así considerado, el Gremio de Panaderos de Barcelona pudo ser inicialmente una Entidad no autónoma con fondos propios «reconocidos de hecho», cuya situación quedaría legalizada al amparo de lo dispuesto en la Orden de servicio núm. 206, de 24 de noviembre de 1950, que no hemos podido consultar por no haberla visto publicada, complementada en su desarrollo por la Orden Circular de la Secretaría General de Sindicatos núm. 184, de 29 de diciembre de 1950 (*Boletín del Movimiento* núm. 168, de 9 de enero de 1951) y Circular núm. 213, de la Administración General Sindical, de 6 de abril de 1951 (*Boletín Sindical* núm. 183).

La verificación de esta hipótesis es sencilla: el Sindicato Provincial de Cereales resultaría inscrito como Corporación de Derecho público en el Registro Central de Entidades Sindicales de la Delegación Nacional de Sindicatos y en dicha inscripción anotado como Grupo económico de tal Sindicato el Gremio de Panaderos de Barcelona

(a estas anotaciones parece que se refiere la Circular de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 206, de 25 de noviembre de 1950, que no hemos conseguido conocer). Además, el Gremio como Grupo no autónomo con fondos propios resultaría inscrito en el Registro especial existente para tales Grupos en la Delegación Nacional de Sindicatos, Registro distinto del Central de Entidades [Orden general núm. 239, de 13 de diciembre de 1952, artículo 40, *d*].

VI

¿Y cuál es el ordenamiento económico-administrativo vigente en la Organización Sindical, especialmente en cuanto hace referencia a cuotas y otras exacciones, objeto concreto de consulta?

Singular importancia tiene a este respecto el Decreto dictado por la Jefatura Nacional del Movimiento en 17 de julio de 1943 (*Boletín Oficial* de 18 de agosto) sobre funcionamiento de los organismos sindicales, en función, entendemos, con el Decreto de la misma Jefatura y fecha (*Boletín Oficial* de 1 de agosto), por el que se dan normas para la provisión de las jerarquías sindicales. En efecto, por el primer Decreto (*Boletín Oficial* de 18 de agosto), que reconoce, como sabemos, la personalidad jurídica de los Gremios y demás Entidades sindicales menores, se implanta el sistema de cotización voluntaria por los afiliados; a quienes el Decreto segundo (*Boletín Oficial* de 1 de agosto) reconoce el derecho de elegir directamente todos los cargos en las mismas Entidades. Estas disposiciones, y las que se han dictado en su aplicación, han supuesto un fundamental avance en la juridización del sindicalismo español y nos fuerzan a distinguir dos fases o etapas en el régimen económico-administrativo de la organización sindical:

I.- -REGIMEN ECONOMICO-ADMINISTRATIVO, ANTERIOR AL DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1943 («B. O.» DE 18 DE AGOSTO)

Está caracterizado por las siguientes notas:

Primera. Establece como obligatoria la cuota llamada sindical de Empresa, y productor.

Esta cuota prevista por la Ley de Bases, de 6 de diciembre de 1940, que facultaba a la Organización sindical para imponerla tanto a los productores individualmente considerados (art. 17), como a las Empresas (art. 18, 6), fue establecida con carácter obligatorio para todas las unidades productoras por Decreto de 2 de septiembre de 1941 (Jefatura del Movimiento, *Boletín Oficial* número 8), y con el mismo carácter para todos los productores individuales, por Decreto de 28 de noviembre de 1941 (Secretaría General del Movimiento, *Boletín Oficial* núm. 29). Ambas cuotas, de empresa y productor, constituyen los recursos económicos de la Organización sindical y se consideran acumuladas a los efectos de su exacción, cuyo cobro se efectúa por el Instituto Nacional de Previsión, simultaneándolo con el de las cuotas del Seguro de Subsidio Familiar. La cuantía de esta cuota se fija en un 0,50 por 100 de la nómina la del productor, y en 1,5 por 100 de la nómina la de la Empresa (Decreto de 28 de noviembre de 1941, arts. 2.º y 3.º).

Segunda. Prohíbe cualquier otra cuota o exacción, aunque se califique de voluntaria.

El artículo 7.º del Decreto de 28 de noviembre de 1941 dice así: «Queda prohibida y se reputará ilegal toda exacción de cuota a favor de la Organización sindical distinta de las establecidas por este Decreto, aun cuando se califiquen de voluntarias.»

Tercera. Como única excepción, se admiten las cuotas que respondan a la prestación de un servicio.

Pero estas cuotas han de ser «admitidas expresamente por disposición emanada del Ministro Secretario General del Movimiento, de acuerdo, en su caso, con el Ministro del ramo correspondiente».

Cuarta. No existen reglamentaciones económico-administrativas.

II.-REGIMEN ECONOMICO-ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL DECRETO DE 17 DE JULIO DE 1943 («B. O.» DE 18 DE AGOSTO) Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Está caracterizado por las siguientes notas:

Primera. Mantiene como obligatoria la cuota sindical de Empresa y productor. Su cuantía y sistema de cobranza permanecen inalterados. En la actualidad se cotiza globalmente con las aportaciones correspondientes a los Subsidios y Seguros Sociales unificados y Formación Profesional (Orden de Secretaría General del Movimiento de 24 de mayo de 1942, *B. O. Mov.*, 27; y Decretos del Ministerio de Trabajo: 29 de diciembre de 1948, *B. O.* de 18 de enero de 1949, y 23 de marzo de 1956, *B. O.*, 27). El Decreto de 17 de julio de 1943 afecta la cuota sindical a los gastos generales de la Organización.

Segunda. Establece el sistema de cotización voluntaria. El artículo 6.º del Decreto de 17 de julio de 1943, a que nos venimos refiriendo, dispone que «el patrimonio de los Sindicatos Nacionales estará formado por sus propios bienes, por su participación en la cuota sindical, por las donaciones y subvenciones que obtengan y *por los recursos que acuerden sus afiliados y sean autorizados por la Delegación Nacional de Sindicatos con el "visto bueno" del Ministro Secretario General del Movimiento*».

El desarrollo del sistema de cotización voluntaria será estudiado detenidamente más adelante.

Tercera. Mantiene la prohibición sobre las cuotas que resulten de la prestación de funciones delegadas por el Estado si no están legalmente autorizadas. El párrafo segundo del artículo 6.º del calendario Decreto dice: «No podrán exigir los Sindicatos Nacionales ni las Entidades Sindicales menores derechos, tasas o cualesquiera otra clase de arbitrios sin la previa autorización del Ministerio correspondiente, y, en su caso, de las Cortes, los cuales se aplicarán preferentemente a los fines establecidos por el Ministerio delegante.»

Cuarta. Concede autonomía administrativa a las Entidades sindicales con personalidad propia y, en aplicación del tantas veces citado Decreto, se dictan reglamentaciones económico-administrativas. Incluso se regula un régimen administrativo especial para las Entidades sindicales no autónomas con fondos propios.

Las disposiciones que desarrollan el Decreto de 17 de julio de 1943, al establecer los distintos regímenes económico-administrativos vigentes en la Organización sindical, han tenido en cuenta las diversas categorías de organismos y Entidades existentes, así como si tales organismos y Entidades gozan o no de personalidad jurídica propia. Así resultan, normalmente, concurrentes las circunstancias de personalidad jurídica, autonomía administrativa y recursos voluntariamente acordados por los afiliados: la existencia de cualquier Entidad sindical queda condicionada por el hecho de que cuente con medios de acción autónomos; es decir, con recursos propios (véase la Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 89, de 24 de diciembre de 1944, *Boletín Oficial del Movimiento* núm. 241). De aquí la importancia de tales regímenes económico-administrativos que regulan, precisamente, la forma de arbitrar tales recursos. O sea, establecen los diversos sistemas de imposición de cuotas y exacciones.

Esta cuestión, en cuanto ha podido ser estudiada por el Letrado que suscribe -que no conoce, por no haberlas visto publicadas, todas las disposiciones sindicales de régimen interno sobre esta materia, cuando la consulta de todas y cada una de ellas hubiera sido necesaria para la debida precisión de este trabajo-, parece que puede plantearse así:

A) Sindicatos Nacionales y demás Entidades sindicales (Sindicatos locales y provinciales, Hermandades, Cofradías y Gremios) con plena personalidad jurídica propia:

Basado en la autonomía administrativa, su régimen económico-administrativo está fundamentalmente regulado por un Reglamento, que fue aprobado por Orden de la Secretaría General del Movimiento de 28 de marzo de 1944 (*Boletín del Movimiento* de 1 de abril).

B) Delegación Nacional de Sindicatos y organismos dependientes de ella económicamente:

Su régimen económico-administrativo está regulado por Orden de la Secretaría General del Movimiento de 14 de mayo de 1947 (*B. del Mov.* de 1 de julio), y disposiciones complementarias.

C) Entidades sindicales no autónomas con recursos propios:

Su régimen económico-administrativo está regulado por disposiciones internas dictadas por la Delegación Nacional de Sindicatos, en virtud de autorización de la Secretaría General del Movimiento (Decreto de 14 de mayo de 1947, arto 7.º), fundamentalmente por la Orden núm. 239, de 13 de diciembre de 1952 (*Boletín Sindical* núm. 261, de 30 de diciembre).

Determinado queda, por tanto, el régimen económico-administrativo del Gremio de Panaderos de Barcelona por su naturaleza jurídica y sindical, por lo que el desconocimiento de cuál sea ésta nos obliga a establecer dicho régimen

problemáticamente: descartada la posibilidad de que el Gremio sea un organismo dependiente económicamente de la Delegación Nacional de Sindicatos, pues cuenta con recursos propios, su régimen será el regulado por el Reglamento de 28 de marzo de 1944, si es en verdad Gremio y como tal está inscrito en el Registro Central de Entidades Sindicales, caso primero; y si no es tal Entidad sindical, sino Grupo local, su régimen económico-administrativo resultará de lo dispuesto por la Delegación Nacional de Sindicatos en su Orden núm. 239, de 13 de diciembre de 1952, y normas complementarias, caso tercero. Uno y otro supuesto han de ser, por ello, objeto de estudio.

REGIMEN ECONOMICO-ADMINISTRATIVO DEL GREMIO DE PANADEROS DE BARCELONA, SI ES ENTIDAD SINDICAL CON PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA: REGLAMENTO DE 28 DE MARZO DE 1944

PATRIMONIO

«El patrimonio de los Sindicatos y Entidades sindicales menores con personalidad jurídica propia constituye una unidad indivisible. El de los Sectores o Grupos autónomos, a efectos de su actuación en la esfera de su especial competencia, tendrá esta misma consideración sin perjuicio de la subordinación a la vida total de la Entidad que los encuadra para el cumplimiento de los fines generales.

Dicho patrimonio estará integrado por:

- a) Los bienes y derechos que posean en el momento de la concesión de la Carta de personalidad y los que adquieran en lo sucesivo.
- b) Su participación en la cuota sindical.
- c) Los donativos y subvenciones, legados y cualquier otro derecho crediticio adquirido, a título lucrativo.
- d) *Los recursos que acuerden sus afiliados, fijados con las formalidades prevenidas en el artículo 6.º del Decreto de 17 de julio de 1943.*
- e) Las rentas y productos de explotaciones y servicios sindicales que no tengan destino especial» (art. 6.º).

RECURSOS

«Los recursos comprendidos en el apartado d) del artículo 6.º *deberán ser autorizados por la Delegación Nacional de Sindicatos con el visto bueno del Secretario General del Movimiento, conforme al artículo 6.º del Decreto de 17 de julio de 1943 y previa formación de expediente*, instruido como se dispone en los artículos que siguen.

A tal es efectos se distinguirán dos tipos de recursos patrimoniales:

a) Recursos acordados por los afiliados a una Entidad sindical, como consecuencia de servicios de utilidad común desarrollados por ésta.

b) Tasas solicitadas para sostenimiento de los servicios necesarios a fin de llevar a efecto el ejercicio de funciones económicas de gestión, intervención, distribución, estadísticas o de cualquier otro tipo, encomendadas o delegadas por el Estado» (art. 11).

«Los recursos acordados por los afiliados a una Entidad Sindical se clasificarán en razón del ámbito de ésta en dos grupos:

a) A solicitud de una Entidad menor.

b) Con carácter general para todos los Sindicatos Provinciales» (art. 12).

RECURSOS DE ENTIDADES MENORES. EXPEDIENTE

«En el caso de Entidad sindical menor integrada o dependiente de un solo Sindicato Vertical, el expediente ordenado en el artículo 11 se incoará del modo siguiente:

1.º *Acuerdo de los afiliados, adoptado en Asamblea plenaria* o Junta Sindical de la Entidad (o del Grupo de la misma de que se trate) y anotado en la correspondiente acta, debiendo hacer constar expresamente: a) Razón de ser del acuerdo. b) Utilidad del servicio acordado. c) Bases de imposición de la tasa o subsidio. d) Procedimiento de exacción. e) Aplicación concreta de los ingresos obtenidos.

El acuerdo deberá adoptarse por unanimidad, aclamación o mayoría absoluta, debiendo en este caso hacer constar expresamente en el acta los votos (nominales) en contra y las enmiendas, votos particulares, etc., propuestas al adoptarse el acuerdo.

El acta se levantará y suscribirá por triplicado ejemplar.

2.º De los tres ejemplares del acta quedará uno en el Archivo de la Entidad o Grupo. Los otros dos, con informe del Jefe de ésta, se entregarán en la Delegación Nacional de Sindicatos, cuyo Delegado, previo informe de los servicios de intervención y administración, emitirá dictamen y archivará uno de los ejemplares del acta, enviando el otro al Jefe del Sindicato Vertical correspondiente.

3.º El Jefe del Sindicato Vertical someterá el expediente a estudio e informe de la Junta Central Sindical (o de la del Grupo o Sector que corresponda), tramitado el cual resolverá oyendo también a los servicios de Intervención y Administración:

a) Denegar lo solicitado, cuya resolución razonada hará llegar a la Entidad de origen y Delegación Nacional de Sindicatos respectiva.

b) Acceder a la petición. En tal caso, remitirá la documentación recibida, las actas de los acuerdos adoptados en el Órgano Central y los informes de Intervención y Administración al Delegado Nacional de Sindicatos, quien, asesorado por la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica o, en su caso, por la Junta

Administrativa de la Delegación Nacional de Sindicatos, resolverá como mejor proceda» (art. 13).

RECURSOS GENERALES PARA TODOS LOS SINDICATOS PROVINCIALES

En el caso de que se trate de un recurso acordado con carácter general para todos los Sindicatos Provinciales -supuesto que no entendemos cómo puede operar sobre una Entidad a la que empieza por concederse autonomía administrativa-, el expediente reglamentario se instruirá de la siguiente forma: 1.º Acuerdo de la Junta Central Sindical (o del Grupo o Sector) convocada si fuese preciso en sesión extraordinaria. Se levantará acta por duplicado. El acuerdo deberá adoptarse por unanimidad, aclamación o mayoría absoluta, remitiéndonos a lo ya dicho sobre las Entidades menores. 2.º Informe de los Servicios de Intervención y Administración del Sindicato Vertical. 3.º El expediente, constituido por el acta y los informes, se enviará al Delegado nacional, que actuará trámite idéntico al expuesto en el caso anterior (art, 14).

TASAS O DERECHOS. AUTORIZACION PREVIA DEL ESTADO

No menos minuciosamente está ordenado el expediente que se habrá de incoar en el caso de que fuera necesario arbitrar la percepción de tasas o derechos a fin de llevar a efecto funciones delegadas o encomendadas por el Estado - supuesto previsto en el artículo 6.º del Decreto de 17 de julio de 1943 y a cuya reglamentación dedica el Reglamento que comentamos sus artículos 17, 18 Y 19-. Este expediente se instruirá a propuesta de la Jefatura Nacional del Sindicato como consecuencia de acuerdo de la Junta Central Sindical (o de la Junta de Sección Económica en su caso), proponiendo la necesidad y conveniencia de establecer el arbitrio de que se trate. A este efecto, se realizará un estudio financiero que comprenderá: *a)* Exposición de antecedentes sobre la función delegada a realizar. *b)* Detalle de la organización a montar o crear para desarrollar dicha función. *c)* Coste de los servicios necesarios formulando presupuesto por sus tres capítulos (personal-instalaciones-material) ordinarios conforme establece el mismo Reglamento para el detalle de partidas en los mismos. *d)* Cuantía de la tasa o exacción sobre el volumen económico de las operaciones realizadas, de modo que queden cubiertos los ingresos y esquema de distribución de las tasas que los imponen. *f)* Contabilización y proceso de rendición de cuentas y control de ingresos y pagos. La Junta Sindical (Central o de la Sección Económica de que se trate), una vez estudiado el protocolo anterior, y con las modificaciones o enmiendas que acuerde, si hay caso, decidirá sobre el mismo levantando la correspondiente acta por duplicado. El Jefe del Sindicato Vertical someterá dicho acuerdo a estudio e informe de los Servicios de Administración e Intervención y elevará el expediente así formado al Delegado Nacional, quien aceptará o denegará lo solicitado. En caso de aceptación, procederá el oportuno conocimiento e informe de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica o Junta Administrativa de la Delegación Nacional de Sindicatos y, emitido el correspondiente dictamen, se elevará a aprobación del Departamento Ministerial correspondiente, a través de la Secretaría General de F.E.T. y de las J.O.N.S. Obtenida la autorización del Ministerio, el Delegado Nacional de Sindicatos lo comunicará oficialmente a la Jefatura del Sindicato Vertical y dictará a las instrucciones particulares oportunas transmitiendo en su caso las acordadas por el Ministerio dicho. En caso de que por la especial naturaleza del subsidio o tasa cuya implantación se propone exceda

de la competencia ministerial su aprobación y fuese necesario someter ésta a las Cortes, se seguirá un procedimiento análogo al anterior y la presentación y oportuna petición ante aquéllas corresponderá al Ministro Secretario General del Movimiento.

SERVICIOS COMERCIALES. ESTATUTO ESPECIAL

Los servicios y explotaciones de índole comercial, industrial o de otro orden a cargo de un Grupo económico o Sector de un Sindicato Vertical se desenvolverán en régimen de autonomía administrativa conforme a un Estatuto especial en cada caso otorgado por la Jefatura del Sindicato, previo visto bueno de la Delegación Nacional de Sindicatos, debiendo ejercerse la directa inspección de los Organismos sindicales en que estén encuadrados y la superior de la Delegación Nacional (art. 3.º). Los recursos de estas explotaciones o servicios serán fijados por los Sindicatos en que estén encuadrados, previa autorización de la Delegación Nacional de Sindicatos.

REGIMEN DE PRESUPUESTOS

La vida económica de los Organismos sindicales autónomos se ajustará al régimen de presupuestos (art. 27), que serán de período anual, coincidente con el año natural (art. 28), únicos para cada Entidad sindical, Sector o Grupo a quien se haya concedido autonomía administrativa (art. 29).

El presupuesto de ingresos comprende los diez capítulos siguientes: 1.º Participación en la cuota sindical; 2.º Donaciones, herencias, legados; 3.º Subvenciones; 4.º Recursos autorizados acordados por los afiliados; 5.º Derechos, tasas y arbitrios en compensación de funciones delegadas por el Estado; 6.º Rentas; 7.º Productos de venta; 8.º Beneficios de explotaciones; 9.º Superávit de ejercicios anteriores, y 10.º Otros ingresos.

El Reglamento contiene, por último, numerosas disposiciones sobre presupuestos (Cap. II); Ordenación de gastos (Cap. III); Contratación (Cap. IV); Intervención (Cap. V); Administración (Cap. VI); Justificación de gastos (capítulo VII); Contabilidad (Cap. VIII), y Responsabilidad (Cap. IX).

INSPECCION

El artículo 167 impone a la Delegación Nacional de Sindicatos la necesaria inspección de los organismos sindicales en régimen de autonomía sobre su funcionamiento económico y administrativo.

FISCALIZACION DE INGRESOS, DE GASTOS Y DE PAGOS

A efectos de la fiscalización de ingresos, de gastos y de pagos, que el Decreto de 3 de julio de 1943 atribuye al Ministro Secretario General del Movimiento sobre todas las Delegaciones Nacionales y, por tanto, sobre la de Sindicatos, y en relación con el Decreto de 17 del mismo mes y año, hemos de advertir que tal fiscalización ha sido delegada en la Junta Económica-Administrativa, que para auxiliar al Delegado Nacional

en sus funciones crea el artículo 40 del Reglamento de régimen económico-administrativo de la Delegación Nacional de Sindicatos, aprobado por Orden de la Secretaría General del Movimiento de 14 de mayo de 1947 (*B. del Mov.* de 1 de julio). Asimismo, es menester tener en cuenta que la fiscalización que a la Delegación Nacional de Sindicatos corresponde, según el Decreto de 17 de julio de 1943, cerca de las Entidades autónomas sindicales será ejercida, en el ámbito de su jurisdicción, por las Juntas Económico-administrativas de cada C.N.S. (arts. 68 y ss. Del Reglamento citado).

Interesa completar estas normas con las específicas de la Entidad sindical «Gremio» (Ordenanzas aprobadas por Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos núm. 23, de 15 de mayo de 1942), en cuanto hacen referencia a la organización y funciones de la Asamblea plenaria gremial, de inmediata aplicación en relación con lo que dispone el Reglamento que comentamos, en sus artículos 13 y siguientes, sobre recursos acordados por los afiliados, y artículos 27 y siguientes, sobre presupuestos. En efecto, las Ordenanzas de los Gremios (normas 59 a 62) disponen que la Asamblea plenaria, «constituida por todos los agremiados que tengan voz y voto», «deberá reunirse una vez al año»... y «serán materias de su competencia las siguientes: a) El conocimiento general de la marcha económica de los asuntos del Gremio al concluir cada período anual y la aprobación de la memoria correspondiente. b) Efectuar la elección o reelección de las jerarquías gremiales. c) Conocer la adopción de iniciativas, proyecto general de actuación para el próximo período y sanción de la gestión desarrollada en el transcurrido. d) Decidir sobre la cuantía y proceso de exacción de derramas, cuotas extraordinarias o aportaciones necesarias para acometer una obra de interés general (Cooperativa, etc.)...», «Estos acuerdos constarán siempre en acta que conocerá el Delegado provincial o, en su caso, el Vicesecretario de Ordenación Económica.»

Tampoco conviene olvidar que, según la Ordenanza 119, la inspección de los Gremios y del Artesanado en todas sus fases correrá a cargo de la Obra Sindical de Artesanía (la consideración de la panadería como oficio artesano, a pesar de la organización técnica actual de esta industria, que no oficio, puede llevar, *ad pedem literae*, a ese despropósito, lo que repugna al sentido que de hecho, y en esfuerzo admirable, ha conseguido la Organización Sindical dar a la palabra Artesanía).

REGIMEN ECONOMICO-ADMINISTRATIVO DEL GREMIO DE PANADEROS DE BARCELONA, SI ES UN GRUPO SINDICAL, SIN AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NI PERSONALIDAD JURIDICA, PERO CON «FONDOS PROPIOS»: ORDEN DE LA D.N.S. NUM. 239, DE 13 DE DICIEMBRE DE 1952

DEFINICION

«Son Grupos sindicales con fondos propios aquellos que, sin poseer carta de autonomía administrativa, recauden cuotas voluntarias de sus afiliados para el cumplimiento de sus fines y para la prestación de los servicios que los mismos acuerden. Los actos que realicen sólo comprometerán a su propio patrimonio, no alcanzando responsabilidad alguna al patrimonio de la Delegación Nacional de Sindicatos» (art. 1.º).

RECAUDACION DE CUOTAS VOLUNTARIAS. REQUISITOS

En la recaudación de cuotas voluntarias deben guardarse los siguientes requisitos:

a) *Reunión de las empresas* interesadas presidida por el Delegado Provincial Sindical, en la que se acuerda sistema de fijación de cuotas voluntarias, cuantía y afecciones de las mismas, levantando acta detallada por triplicado en la que se concrete número de afiliados y se *relacionen nominalmente los asistentes*, que, una vez leída en la misma reunión y conforme, será firmada por la jerarquía que la presida y por quien actúe de Secretario. *El acuerdo habrá de ser por la totalidad o mayoría absoluta de las empresas obligadas* por el mismo.

b) *Informes del Delegado Sindical Provincial* y Jefe del Sindicato Nacional sobre la conveniencia de las recaudaciones y de Administración e Intervención Delegadas sobre las garantías de funcionamiento económico-administrativo, conforme a las normas establecidas.

c) Remisión del acta de reunión e informes indicados a la Delegación Nacional de Sindicatos, a través del Sindicato Nacional respectivo, para que *el Delegado Nacional pueda decidir sobre su reconocimiento*. En general no se autorizará la recaudación de cuotas voluntarias cuando los fines que se pretendan correspondan o puedan realizarse con cargo a la cuota sindical.

d) *Los Grupos sindicales con fondos propios, debidamente reconocidos, se inscribirán en un Registro especial creado a este efecto en la Delegación Nacional de Sindicatos, publicándose dicho reconocimiento y legalización de fondos en el «Boletín» de la citada Delegación Nacional, como requisito previo para la recaudación* (art. 4.º).

Estas aportaciones voluntarias no pueden tener repercusión en el precio de los artículos o servicios objeto de la actividad sindical ni podrán tomarse como base para su cálculo prestaciones directas de servicios, entregas de cupos, etc., ya que en tal caso revestirían la forma de tasas o cánones, para cuyo establecimiento habría de seguirse el procedimiento indicado por el Reglamento de 28 de marzo de 1944, tantas veces citado (art. 7.º).

REGIMEN DE PRESUPUESTOS

La vida económica de estos Grupos debe sujetarse al régimen presupuestario. Los presupuestos han de ser anuales (años naturales) y redactarse de acuerdo con las normas siguientes (arts. 5.º y 6.º):

a) Serán redactados por la Junta Sindical y *elevados para su aprobación a la Asamblea plenaria* antes del 15 de octubre del año anterior a su vigencia.

b) Los anteproyectos de presupuestos deberán exponerse para su examen por los afiliados con quince días de antelación a la celebración de la Asamblea.

c) Una vez aprobados por la Asamblea plenaria y con el *visto bueno del Delegado Provincial* y del Jefe Nacional se remitirán a la Delegación Nacional para su

ratificación acompañando: acta de la Asamblea detallando los acuerdos respecto a recursos y gastos incluidos en presupuesto y normas generales para ejecución de los mismos, uniéndose relación de asistentes. Informes de Administración e Intervención Delegadas en la C.N.S...»

Las modificaciones de los presupuestos aprobados, bien por aumento de las dotaciones o por transferencias de créditos, necesitarán la aprobación de la Asamblea plenaria y ratificación de la Delegación Nacional de Sindicatos, previos el visto bueno del Jefe Nacional del Sindicato y del Delegado Provincial y los informes de Administración e Intervención Delegadas (art. 13).

La aprobación de las cuentas, que deberán redactarse al fin de cada ejercicio, corresponde a la Asamblea plenaria y deberán ser expuestas para conocimiento de todos sus afiliados durante los quince días inmediatos anteriores a la celebración de la Asamblea que ha de aprobar las mismas (art. 2.º).

FISCALIZACION

La fiscalización, por tanto, es directa y total por parte de los propios afiliados; todos los acuerdos de la Asamblea plenaria habrán de ser tomados por mayoría absoluta de los asistentes, que, a su vez, representarán la mayoría absoluta de todos los afiliados obligados por tales acuerdos, debiendo ser comunicadas las convocatorias de Asamblea plenaria con suficiente antelación personalmente a cada uno de los afiliados, indicando los asuntos a tratar (artículo 21). La Asamblea plenaria designa a dos afiliados componentes de la Junta para desempeñar los cargos de Tesorero y Censor para la realización de cobros y pagos y fiscalización de los mismos, así como de los ingresos y gastos correspondientes (art. 15).

Además, según ordena el artículo 25, los Administradores e Interventores Delegados efectuarán inspecciones en los Grupos a petición de los miembros de la Asamblea o por orden del Delegado Provincial o Jefe Nacional a fin de velar por el exacto cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea y normas relativas al funcionamiento económico-administrativo, elevando los oportunos informes a Administración e Intervención generales, respectivamente, y dando cuenta del resultado de la inspección a los que lo solicitaran u ordenaran. En todo caso, es reglamentaria una inspección en cada ejercicio económico.

VII

Expuesto en los antecedentes que el Gremio de Panaderos realiza determinadas actividades comerciales, conviene hacer mención de ello aquí, antes de abordar la aplicación de todo lo expuesto a la llamada cuota gremial.

Los servicios sindicales de índole comercial fueron prohibidos terminantemente por la Circular núm. 147, de 30 de junio de 1941, que estimaba los mismos como «vicio de origen» de los Sindicatos montados desde el Ministerio de Organización y Acción Sindical. A este fin, dicha Circular disolvió la Central Reguladora de Abastecimientos y Suministros Comerciales (C.R.A.S.S.), ordenando la sustitución de los servicios

sindicales de carácter comercial por una sólida y amplia base cooperativa que había de ser creada en el seno de la Organización Sindical en cumplimiento, añadimos, de lo dispuesto por la Ley de Bases (arts. 16 y 18). Especialmente revelador es el artículo 1.º de esta Circular, que no renunciamos a transcribir; dice así: «Se prohíbe de modo terminante a toda jerarquía y Organismos dependientes de esta Delegación Nacional de Sindicatos la intervención, a título de intermediarios o cualesquiera otros semejantes, en operaciones comerciales de toda índole. Esta prohibición se entenderá siempre en el sentido más amplio y general, considerándose afectadas por ella todas las operaciones que determinan un aumento, siquiera sea levísimo, en el precio de coste de la mercancía al pasar a manos del consumidor, cualquiera que sea la denominación con que dicho aumento se designe: tasa, canon, comisión, derecho, premio de gestión...» Esta Circular es confirmada y mantenida en vigor por la Orden general núm. 24 de la Delegación Nacional de Sindicatos, de 29 de mayo de 1942, que aprobó el Reglamento de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica, y su derogación, si existe, no la conocemos.

Más aún: Esta prohibición resulta, asimismo, de las Ordenanzas gremiales (Orden general núm. 23, de 15 de mayo de 1942), que en su norma 117 dicen: «Queda expresamente prohibido a los Gremios artesanos efectuar cualquier clase de distribución de mercancías, primeras materias u otros artículos (salvo los de índole cooperativa), a no ser que se ejecute por conducto de las autoridades competentes del Estado, provincia o municipio...», Los servicios cooperativos -que deberán establecerse conforme a la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 [Ordenanza 44, *n*), párrafo segundo]- están comprendidos entre los cometidos específicos de los Gremios [Ordenanza 20, *e*)], que *deberán proporcionar «a través de la Obra Sindical de Cooperación las primeras materias e instrumentos de trabajo, distribuyéndolas equitativamente».*

Pero ¿y si el Gremio no es tal Gremio, sino Grupo local? Pues, a nuestro entender, le afecta exactamente lo mismo la prohibición de realizar directamente servicios comerciales. Por las siguientes razones:

1.º La prohibición dispuesta por la Circular núm. 147, de 30 de junio de 1941, es general y se refiere, por tanto, a toda clase de Entidades u Organismos sindicales.

2.º La prohibición no sólo está reproducida en las Ordenanzas de la Entidad tipo «Gremio», También lo está en todas las restantes Ordenanzas sindicales: para las Centrales Nacional-sindicalistas (Orden general núm. 25, de 25 de mayo de 1942; norma 281, *n*)); para los Sindicatos de Empresa -y aquí deben considerarse comprendidos los Grupos locales- (Orden general núm. 28, de 24 de junio de 1942; norma 28), y para las Cofradías de Pescadores (Orden general núm. 29, de 15 de agosto de 1942, norma 145).

3.º La Orden núm. 239 (13 de diciembre de 1952), al regular el régimen económico-administrativo de los Grupos sindicales con fondos propios permite que las Empresas encuadradas concierten operaciones comerciales, pero como tales Empresas y no como Grupo. En efecto, la norma 17 de la calendada Orden, dice así: «Las empresas encuadradas podrán acordar la realización de operaciones comerciales al margen del presupuesto, pudiendo concertar créditos con terceros para dichas operaciones, con la exclusiva garantía y responsabilidad de las propias Empresas interesadas voluntariamente en dichas operaciones, llevando contabilidad por separado.»

VIII

Todo lo dicho hasta aquí es de aplicación directa a la resolución de la consulta formulada sobre la obligatoriedad de la llamada cuota gremial con que el Gremio de Panaderos de Barcelona o Grupo local de Panadería del Sindicato Provincial de Cereales grava a sus afiliados. Mas esta cuestión no tiene respuesta exacta a la vista de los antecedentes por este Letrado conocidos. En efecto, ¿cuándo se creó la llamada cuota gremial? ¿Por quién? ¿Cuál fue el procedimiento seguido para su imposición? Nada de esto sabemos. Por esto no ha sido tarea gratuita la prolija descripción efectuada de los distintos regímenes económico-administrativos vigentes en la organización sindical: la legalidad de la cuota gremial, sobre la que se nos consulta, resultará de la adecuación del procedimiento seguido para su imposición al exigido por el ordenamiento positivo. Por lo pronto, tal cuota para ser legal ha de ser voluntaria, al menos en su origen, *acordada por los afectados por su pago, y aprobada por el Delegado Nacional de Sindicatos, previo expediente*. Así lo exige el artículo 6.º del Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento de 17 de julio de 1943 (*B.O.* de 18 de agosto), que implantó el sistema de cotización voluntaria derogando la prohibición formulada en el artículo 7.º del Decreto de Secretaría General del Movimiento de 28 de noviembre de 1941 (*B.O.*, 29). Y esto, sea cual sea la verdadera naturaleza sindical del Gremio de Panaderos de Barcelona. Pues la única diferencia resultará de que el expediente reglamentario, en un caso -Gremio con personalidad jurídica: Entidad sindical inscrita en el Registro de Entidades: régimen administrativo autónomo-, se habrá debido tramitar de acuerdo con el Reglamento aprobado por Decreto de 28 de marzo de 1944 (*B. del Mov.* de 1 de abril); y, en el otro - Gremio sin personalidad jurídica: Grupo local de Panadería: Entidad no autónoma con fondos propios-, se habrán debido tener en cuenta las normas dadas en la Orden núm. 239 de la Delegación Nacional de Sindicatos de 13 de diciembre de 1952 (*Boletín Sindical* núm. 261, de 30 de diciembre). Pero siempre, repetimos, *previo expediente conforme a derecho*.

IX

Hora es ya de que tratemos la cuestión que plantea el llamado «Reglamento para la Ordenación de la fabricación y venta de pan en la ciudad de Barcelona», sobre cuya legalidad y obligatoriedad de la cuota que impone también se interesa la opinión del Letrado que suscribe.

En primer lugar, hemos de descartar la cuestión en relación con la primera hipótesis formulada al principio de este escrito: la consideración del Gremio de Panaderos de Barcelona como una asociación patronal anterior al 18 de julio de 1936, en la actualidad incorporada. Es indiscutible que en este caso el valor jurídico de tal Reglamento de ordenación sería nulo.

Este asunto ha de ser tratado a la luz exclusiva de la función sindical de ordenación económica. Y al estudiarlo así hemos de diferenciar varios aspectos distintos del problema: la competencia de la Organización Sindical para dictar tal Reglamento; y subsidiariamente, la legalidad del sistema seguido para su aprobación.

Es cierto que el Estado ha visto en el conjunto de organismos y entidades, mayores y menores, que constituyen la Organización Sindical española, no sólo células sociales, naturales que representan círculos concretos de intereses. Ha hecho más aún: dichos organismos y entidades -y, entre ellos, los Gremios- son, en el ordenamiento positivo, instrumentos del propio Estado para la disciplina de esos mismos intereses: «representación» y «disciplina» son dos conceptos unidos en toda la legislación sindical. Porque, como dice el preámbulo de la Ley de Bases de la Organización Sindical (6 de diciembre de 1940): «El sistema de Sindicatos del Régimen no se configura como una red de agrupaciones privadas a las que el Estado confiere competencias más o menos importantes, sino que, de acuerdo con aquel principio de los 26 puntos que concibe a España en lo económico como un gigantesco sindicato de productores, la sindicación viene a ser la forma política de la economía entera de España».

A la acción directa administrativa se ha preferido, pues, el intervenir la vida económica para su ordenación a través de la Organización sindical. Este camino permite, en efecto, la vertebración en un cuerpo social de la economía nacional, que es articulada en formas naturales a través de las cuales se transmiten las orientaciones del Estado y llegan a él las pulsaciones de la vida económica, que puede desarrollarse así autónoma y orgánicamente. Por ello, la Ley fundamental laboral define al Sindicato -y lo mismo puede decirse de los Gremios y demás Entidades tipo sindicales- como «instrumento al servicio del Estado a través del cual realizará, principalmente, su política económica» (Fuero del Trabajo, XIII, S); y la Ley de Bases de la Organización Sindical proclamó solemnemente: «La ordenación económico-social de la producción se ejerce a través de los Sindicatos Nacionales » (art. 8.º). Todo esto es así, pero conviene no olvidar poner también el acento sobre este inciso «*al servicio del Estado*», que contiene la norma XIII, 5, del Fuero del Trabajo. Porque el Sindicato es todo eso, más «*ordenado jerárquicamente bajo la dirección del Estado* » (Fuero del Trabajo, XIII, 3); como «*vehículo por el que llegarán hasta los elementos productores las directrices económicas del Estado*» (Ley de Unidad Sindical, de 26 de enero de 1940), porque «*su subordinación y disciplina respecto de los organismos del Estado quedan, como es lógico, plenamente aseguradas* (Preámbulo de la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940).

De otra parte, las leyes y reglas de constitución de los Sindicatos y demás Entidades sindicales condicionan su personalidad jurídica -es decir, su existencia como personas jurídicas, y si no son personas jurídicas en Derecho no son nada- en dos sentidos: «desde» su constitución válida y «para» el cumplimiento de sus fines. La primera limitación, como requisito constitutivo, la hemos examinado ya detenidamente. Pero ¿y los fines?

Los fines de los Sindicatos y demás Entidades sindicales aparecen determinados, naturalmente, en la Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares que los regulan. Y a esos fines han de ajustarse (Código civil, arts. 35 y 37), y ellos delimitan, como en toda persona jurídica, el área de su competencia; pues como dice el Decreto de 17 de julio de 1943 (Jefatura Nacional del Movimiento, *B.O.* de 18 de agosto) en su artículo 2.º, la personalidad de los Sindicatos y Entidades menores será plena «*para el cumplimiento de sus fines*».

Pues bien, repasadas detenidamente cuantas normas conocemos para la regulación de los fines de los Sindicatos y Entidades sindicales, ninguna hallamos sobre la cual se

pueda basar la legalidad o legitimidad del «Reglamento de Ordenación de la fabricación y venta del pan en la ciudad de Barcelona».

En efecto, si bien el artículo 3.º de la Ley de Bases determina que «a los organismos sindicales corresponde la representación y disciplina de todos los productores de la esfera de su competencia territorial o económica», los artículos 16 y 18 del mismo texto legal, a su vez, especifican terminantemente, enumerándolas, cuáles sean las funciones que se atribuyen respectivamente a las Centrales Nacional-Sindicalistas, por sí o a través de los Sindicatos y otras Entidades sindicales, y a los Sindicatos Nacionales. En cuanto al ámbito provincial o local, el artículo 16 sólo se refiere a la disciplina *social* de los productores (núm. 1.º) y nos remite en lo demás al desarrollo de las órdenes dictadas por los Sindicatos Nacionales en el cumplimiento de sus funciones (números 7.º y 8.º). De estas funciones, sólo son pertinentes a nuestro caso las reguladas en los números primero y cuarto del citado artículo 18: el número primero faculta a los Sindicatos Nacionales exclusivamente para «proponer al Gobierno las Ordenanzas necesarias para la disciplina y fomento de la producción, conservación y distribución de los productos», pues el inciso segundo de este mismo número -«Dictar los reglamentos y tomar las medidas conducentes a estos fines»- sólo se puede referir, lógicamente, al desarrollo de esa facultad de *proponer* o a la ejecución de las Ordenanzas dictadas por el Gobierno en virtud de esa proposición; y el número cuarto dice textualmente : «Promover y fomentar toda iniciativa que tenga por objeto la mejor organización de la producción y de modo muy especial las tareas de investigación científica de aplicación al campo de su rama económica.».

No conocemos ninguna norma que sustituya o modifique la regulación efectuada por la Ley de Bases, de 6 de diciembre de 1940, en cuanto a las funciones de los organismos sindicales. Por tanto, éstos deben limitarse a *proponer* al Gobierno las Ordenanzas necesarias para la disciplina de la producción y distribución -en este caso fabricación y venta del pan-, y, si hay lugar, a dictar los Reglamentos necesarios para la ejecución de las normas que sobre producción y distribución habrían de ser dictadas, en todo caso, por el Gobierno a propuesta del Ministro del Ramo, o, incluso, por las Cortes Españolas, a quien está atribuida esta materia legislativa por la Ley Fundamental de 17 de julio de 1942 (B.O., 19), en los apartados *e*) y *k*) de su artículo 10.

Concreta esta norma la específicamente aplicable al Gremio de Panaderos, que resulta de la vigésima ordenanza de la Orden general núm. 23, de 15 de mayo de 1942: «En la esfera de su competencia y jurisdicción, el Gremio tendrá los siguientes cometidos:... C) *Fijar, en relación con los órganos de la Administración, las condiciones de producción y venta en calidad y en cantidad de los productos artesanos.*»

Frente a tales argumentos, ¿cuáles son los fundamentos legales que invoca el Reglamento de méritos? Literalmente transcritos, nada más que éstos: «Fundamentos legales: En el presente Reglamento se han tenido en cuenta las disposiciones de la Dirección General de Industria, que ordena a todas las solicitudes de panadería para las zonas en donde sea necesario su instalación, el trámite previo de informe del Gremio para dar preferencia a las establecidas actualmente en zonas superpobladas para su traslado a nuevas zonas, la Orden del Sindicato Nacional de Cereales, disponiendo la modernización de las industrias de la panificación y, por último, lo dispuesto en las vigentes Ordenanzas Municipales de 29 de julio de 1947, subsección primera, «Hornos

de pan y panaderías», artículos 206, 207, 208, 210, 212, 213, 214 y además los artículos 1.036 al 1.049, inclusive, todos ellos vigentes en la ciudad de Barcelona».

Ninguna de las normas invocadas es suficiente para fundamentar legalmente el Reglamento, como hemos visto. *¿Ni las Ordenanzas municipales que se citan?* Tampoco. Tales Ordenanzas, efectivamente, en materia de «Hornos de pan y panaderías», restringen la libertad de establecimiento, pero esa limitación nunca podría ser base legal suficiente para el Reglamento de que nos ocupamos. Y ello aun sin tener en cuenta que en esta materia tales Ordenanzas han quedado derogadas en virtud del artículo 11 del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 17 de junio de 1955. Pues el Reglamento impone la libre competencia entre los suministradores y vendedores como principio en la intervención de los Ayuntamientos en materia de subsistencias (art. 1.º, núm. 2.º), y ordena que la «intervención en materia de abastos se dirigirá a asegurar la libre competencia» (art. 18, 1.º), limitando tal intervención en cuanto a las licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles a «verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad y las que, en su caso, estuvieren dispuestas a los planes de urbanismo debidamente aprobados» (art. 22).

Los problemas de la industria del pan en Barcelona, sin duda, existen. Mas su solución legal no compete ni al Ayuntamiento de la ciudad, ni a los organismos sindicales. A estos últimos sólo corresponde proponer las soluciones. No discutimos, por tanto, la necesidad de que se llegue o no a la formulación de una «Ley de Ordenación de la Industria de la Panadería», que regule cuanto se refiere a la apertura y cierre de hornos de pan y panaderías, así como las condiciones y normas de su funcionamiento. Solamente afirmamos que, no dictada todavía esa Ley de Ordenación, el Reglamento sindical a que nos venimos refiriendo es ilegal y no está fundado en el ordenamiento positivo de la nación.

Los argumentos anteriormente expuestos son insalvables, mas si -a efectos puramente dialécticos- los suponemos por un momento superados, será necesario añadir que, además, en el orden interno sindical el «Reglamento de Ordenación de la fabricación y venta del pan en la ciudad de Barcelona» no está ajustado al régimen jurídico ni económico-administrativo que rige en la Organización Sindical, especialmente a efectos de las exacciones que impone como obligatorias para todos los industriales panaderos establecidos en Barcelona.

Según el texto del Reglamento, que tenemos a la vista, fue aprobado éste por la Asamblea gremial plenaria en 23 de noviembre de 1955, por la Vicesecretaría Provincial de Ordenación Económica en 24 de marzo de 1956, y en esa misma fecha ratificada tal aprobación por el Delegado Provincial de Sindicatos. ¿Es esto suficiente? En absoluto. El artículo 12 del Reglamento establece un canon equivalente a 2,50 pesetas por Qm. de harina elaborada; pues bien, si efectivamente hemos conseguido conocer el régimen económico administrativo que regula el funcionamiento de los Organismos Sindicales, la imposición de ese canon es irregular en el orden interno sindical. Y ello, sea el Gremio de Panadería tal Gremio o sea sólo simple Grupo local del Sindicato Provincial de Cereales, pues tanto en un caso como otro los distintos regímenes económico-administrativos no son más que aplicación del Decreto de 17 de julio de 1943 (*B.O.* de 18 de agosto), que impone la aprobación preceptiva del Delegado

Nacional de Sindicatos, con el «visto bueno » del Ministro Secretario General del Movimiento, para todos los recursos que acuerden los afiliados.

Demostremoslo así para cada caso:

Caso A: El Gremio de Panaderos de Barcelona es una Entidad sindical con personalidad propia, inscrita en el Registro Central de Entidades Sindicales.

Queda sometido entonces, como ya sabemos, al régimen económico-administrativo regulado por el Reglamento de 28 de marzo de 1944 (Orden de la Secretaría General del Movimiento, *B. del Mov.* de 1 de abril). Los recursos que acuerden los afiliados deberán ser autorizados por la Delegación Nacional de Sindicatos con el visto bueno del Secretario General del Movimiento, conforme al artículo 6.º del Decreto de 17 de julio de 1943 y *previa formación de expediente* [arto 6.º, apartado *d*), y arto 11, 1, del Reglamento]. El expediente para la imposición de la cuota de amortización, supuesto que nos ocupa, habría de haberse tramitado según ordena el artículo 13 del Reglamento por tratarse de una cuota voluntaria acordada por los afiliados de una Entidad menor, como consecuencia de un servicio de utilidad común. Este expediente, como sabemos, consta del acta de la Asamblea plenaria, con relación expresa de los votos (nominales) en contra y enmiendas o votos particulares; informe del Jefe de la Entidad; aprobación o denegación por el Jefe del Sindicato Vertical, oídos la Junta Central y los Servicios de Intervención y Administración, informe de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica, y *acuerdo del Delegado Nacional*.

En el caso hipotético de que el «Reglamento de Ordenación de la fabricación del pan...» fuera consecuencia de una función económica delegada por el Estado, supuesto que negamos, la tasa solicitada a fin de ejercitar tal función habría de ser acordada previo expediente (informes de la Junta Central Sindical, del Jefe Nacional del Sindicato, de los Servicios de Administración e Intervención, de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica, aceptación del Delegado Nacional) y a propuesta del Ministro Secretario General, *por el Departamento ministerial correspondiente* (arts. 17, 18 Y 19).

Incluso prevé este Reglamento, como sabemos, el supuesto de que la naturaleza de la tasa a imponer exigiera la intervención de las Cortes Españolas, como de hecho sucedería si legalmente se tratara de crear un canon obligatorio para todos los industriales panaderos con destino a los fondos de amortización de hornos y panaderías, pues se trataría de un verdadero tributo sobre el ejercicio de tal industria. Y no conviene olvidar que «nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a la Ley, votada en Cortes» (art. 9.º del Fuero de los Españoles , Ley de 17 de julio de 1945 y Ley Fundamental de la nación).

Caso B: Si el Gremio de Panaderos de Barcelona funciona como Grupo local de Panadería del Sindicato Provincial de Cereales, con fondos propios.

Queda sometido, entonces, como sabemos, al régimen económico-administrativo regulado por la Orden núm. 239 de la Delegación Nacional de Sindicatos, de 13 de diciembre de 1952 (*Bol. Sindical* núm. 261, de 30 de diciembre).

En este caso, el procedimiento a seguir para la imposición de la cuota de amortización que nos ocupa habría tenido que ser el siguiente (art. 4.º): Reunión de las Empresas

interesadas levantando acta *con relación nominal de los asistentes*; informes del Delegado Provincial y Jefe del Sindicato Nacional; informes de los Servicios de Administración e Intervención; *decisión del Delegado Nacional*; *publicación del reconocimiento y legalización de los recursos acordados en el «Boletín» de la Organización Sindical*.

No sabemos que se hayan cumplido tales requisitos.

Estimamos toda la argumentación jurídica anterior suficiente. Sólo resta añadir una última consideración, más bien una argumentación *ad hominem*: si tal Reglamento fuera eficaz -en el ordenamiento positivo español sabemos que no lo es-, es decir, si fuera posible que cada asociación gremial o sindical de industriales o comerciantes pudiera regular por sí misma el ejercicio de la industria o comercio en el ramo correspondiente, y limitar la competencia, vendría a ser tarea nacional y urgentísima poner de nuevo en vigor el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813.

X

Condicionada queda, por tanto, la legalidad de la llamada cuota gremial al ajuste a derecho del procedimiento que fue seguido para su imposición, así como la validez de su conversión en cuota del Grupo local dependería de cuál sea la verdadera naturaleza sindical del llamado Gremio de Panaderos. La ilegalidad de la cuota de amortización, sin embargo, queda resuelta en forma categórica, pues es ilegal el Reglamento que la impone al estar dictado con manifiesta incompetencia. Bien, ¿y cuáles son los remedios y recursos a disposición del particular para impugnar tales cuotas? En el orden sindical exclusivamente el recurso de amparo, que se tramita ante los Tribunales sindicales del mismo nombre.

El Tribunal de Amparo fue creado por el artículo 6.º del Decreto de 12 de febrero de 1944 (Secretaría General del Movimiento, *B.O.* de 23 de febrero) para ejercitar la facultad atribuida al Consejo Económico Sindical de «resolver los recursos formulados por quienes con derecho y personalidad suficiente reclamen contra decisiones de las jerarquías sindicales en cuanto sean *lesivas a sus intereses económicos particulares* [art. 20, apartado *c*] y fue reglamentado su funcionamiento, inicialmente, en el Título IV de la Orden de Secretaría General del Movimiento de 16 de enero de 1945 (*B.O. del Movimiento*, 28). En la actualidad rige el Reglamento de constitución y funcionamiento de los Tribunales de Amparo de la Organización Sindical, aprobado por Orden de la Secretaría General del Movimiento de 12 de enero de 1948 (*B.O.* de 27 de enero), que en su artículo 2.º extiende la competencia de tales Tribunales a todas las reclamaciones por «lesiones de derechos e intereses legítimos, siempre que su conocimiento no esté atribuido por las leyes a la jurisdicción ordinaria o a otras especiales»; competencia que limita el artículo 21 del mismo Reglamento, reduciendo tales reclamaciones a aquellas que tengan por objeto *lesiones en los intereses económicos particulares*.

Se trata, por tanto, de una cuasi-jurisdicción, cuyo parangón con el proceso económico-administrativo (Reglamento de 29 de julio de 1924), para materias relacionadas con la Hacienda Pública, es inevitable. Toda la discusión doctrinal en torno a la naturaleza de tal procedimiento económico-administrativo, si se trata de verdadero ejercicio o no de una función jurisdiccional, puede referirse exactamente a los recursos ante los

Tribunales sindicales de Amparo y la damos aquí por reproducida, no sin lamentar que el proceso sindical no haya sido aún estudiado. Sólo hemos de añadir que el hecho de que, en un caso y otro, los actos de aplicación del Derecho no tengan valor formal de sentencias ni sean pronunciados por órganos imparciales respecto a los intereses en juego no evita, desde el punto de vista material, que sean producto de una función estructuralmente jurisdiccional. Función jurisdiccional que en el caso del proceso económico-administrativo se despliega en la vía administrativa como camino previo al contencioso-administrativo y que en el caso del proceso sindical agota, como sabemos, la vía de reclamaciones.

Cuestión aparte es la relativa a la efectiva garantía que para el particular supone la existencia de tales recursos. Ocurre, en efecto, que en estos casos la misma Administración -del Estado o Corporativa-, autora del acto que se discute, se va a erigir por consecuencia de la utilización del recurso en juez de la legalidad de su propio acto. Es ésta una cuestión que ha escandalizado a muchos. El argumento de que en estos casos quien es « juez » es al mismo tiempo « parte » no deja de ser, parcialmente al menos, convincente. Pero no debe dejarse de subrayar la falsedad que también encierra tal argumento, si se formula así, pues, frente al particular que defiende en todo recurso sus intereses propios, la Administración, una y otra, ha de buscar al resolverlo el interés general, la aplicación estricta de la ley al caso particular. Es ésta una idea y una misión que trascienden el concepto procesal de parte, pues, en muchos casos tal interés general y tal aplicación estricta de la ley dará lugar a resolver a favor del recurrente, enmendando el acto lesivo. Por otra parte, y éstas son consideraciones de tipo práctico, sólo en los recursos llamados de reposición se da la circunstancia de que sean resueltos por la misma autoridad o jerarquía que dictó el acuerdo impugnado (cosa que sucede también en el procedimiento judicial ordinario). En los restantes recursos no hay inconveniente en conceder que el Tribunal que resuelve, ajeno al hecho material del acto que se impugna, puede resolver con la imparcialidad de un juez.

Pues bien, si aplicamos todo esto al caso que nos ocupa, vistos los antecedentes que conocemos, sabemos que, formulado el recurso previo de reposición que exige el artículo 1.º del Reglamento de 12 de enero de 1948, hubo que entender el mismo rechazado (art. 2.º), por lo que se presentó, a su tiempo y en forma, ante el Tribunal de Amparo Provincial el escrito de interposición del recurso que ordena el artículo 28, solicitando la reclamación del expediente. No conocemos actuación alguna posterior.

¿Quiere esto decir que por parte de la Secretaría del Tribunal no se ha reclamado el expediente completo relativo a las resoluciones recurridas a los organismos que las dictaron? ¿Quiere decir que por parte de los Organismos que dictaron las resoluciones recurridas no se ha remitido todavía el expediente, a pesar del plazo perentorio de cinco días que marca el artículo 30? Si es así, es notorio que a favor de los recurrentes existe el recurso extraordinario de queja ante el Tribunal de Amparo Central contra el Tribunal de Amparo Provincial de Barcelona, que concede el artículo 57, número 2: «Contra los miembros o funcionarios de los Tribunales de Amparo causantes de la demora en la sustanciación de los recursos o de la infracción de las disposiciones reglamentarias», y que puede interponerse en cualquier estado de los recursos de amparo, según el último párrafo del mismo artículo antes citado.

La procedencia formal del recurso de amparo entablado no puede discutirse: el mismo oficio en que en 18 de abril de 1956 el Jefe del Sindicato Provincial de Cereales

comunica a los recurrentes la orden dictada por el Delegado Provincial sindical de ejecución del «Reglamento para la ordenación de la fabricación y venta del pan en la ciudad de Barcelona», advierte la posibilidad de recurrir en amparo contra el mismo.

Como el artículo 31 exige la exhibición al recurrente del expediente objeto de recurso por término de quince días, para instrucción y para formular escrito de alegaciones y proposición de pruebas, a ese momento procesal nos remitimos para la ampliación de aquellos antecedentes precisos, que ahora nos faltan.

XI

Una última cuestión queda por aclarar: la actuación de los recurrentes en los expedientes que han dado lugar a las resoluciones recurridas. Pues la viabilidad de los recursos interpuestos dependerá, en último caso, de que la acción de impugnación ejercitada por los recurrentes no quede enervada por su posible aprobación anterior del contenido de la resolución que recurren. En efecto, las resoluciones recurridas no son más que actos finales de unos expedientes, que si se han tramitado conforme está ordenado para la imposición de cuotas voluntarias han exigido la intervención en los mismos de los recurrentes; pues tanto la llamada cuota gremial como el Reglamento de ordenación han debido ser votados en Asamblea plenaria. Y ello sea cual sea el régimen económico-administrativo a que esté sometido el Gremio de Panaderos de Barcelona o Grupo local de Panadería: Reglamento de 28 de marzo de 1944 (*Bol. Mov.*, 1 de abril), artículo 13, 1.º, u Orden número 239 de la D.N.S. de 13 de diciembre de 1952 (*B. Sindical*, 261, de 30 de diciembre), artículo 4.º.

Es decir, que, en definitiva, la viabilidad procesal de los recursos planteados está determinada por el principio general de derecho de que a nadie le es lícito ir contra sus propios actos, principio que, de poder ser aplicado, enervaría por sí solo la acción impugnatoria ejercitada ante los Tribunales Sindicales de Amparo.

CONCLUSIONES

El desconocimiento de hecho de la naturaleza sindical del Gremio de Panaderos de Barcelona nos ha obligado a estudiar la cuestión objeto de consulta a través de tres hipótesis formuladas sobre tal naturaleza y que abarcan todas las posibles variantes.

1.ª El Gremio de Panaderos de Barcelona es una asociación profesional o económica anterior al 18 de julio de 1936, integrada en la organización sindical en virtud de la Ley de 26 de enero de 1940.

De verificarse esta hipótesis, el Gremio debería estar inscrito como tal asociación en el Registro especial de Asociaciones del Gobierno Civil de Barcelona (Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1877, artículo 7.º; Decretos del Ministerio de la Gobernación de 10 de marzo de 1923 y 25 de enero de 1941), donde deben constar, además, inscritos los Estatutos sociales.

2.^a El Gremio de Panaderos de Barcelona es una entidad menor sindical tipo, organizada conforme a las normas sindicales de régimen interno que rigen el encuadramiento sindical, especialmente la Orden General núm. 23, de 15 de mayo de 1942, y la Orden de servicio núm. 70, de 22 de mayo de 1944. En este caso se trata de una Corporación de Derecho público con plena personalidad jurídica (Decreto de 17 de julio de 1943), cuyo régimen económico-administrativo de autonomía funcional está ordenado por el Reglamento de 28 de marzo de 1944. De ser así, su identificación con el Grupo local de Panadería del Sindicato Provincial de Cereales sería imposible.

De verificarse esta hipótesis, el Gremio debería estar inscrito como tal Corporación de Derecho público, así como sus Estatutos u Ordenanzas, en el Registro Central de Entidades Sindicales de la Delegación Nacional de Sindicatos y en el Registro especial de Asociaciones del Gobierno Civil de Barcelona (Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940, arto 5.º).

3.º El llamado Gremio de Panaderos de Barcelona no es tal Gremio, aunque así se denomine, sino sencillamente el Grupo económico de Panadería local del Sindicato Provincial de Cereales, organizado de acuerdo con la Orden de la D.N.S. núm. 89, de 24 de diciembre de 1944, especialmente. En este caso carece de personalidad jurídica y su régimen económico-administrativo, como grupo sindical no autónomo, pero con fondos propios, está regulado por la Orden de la D.N.S. núm. 239, de 13 de diciembre de 1952.

De verificarse esta hipótesis, el llamado Gremio debería estar inscrito como tal Grupo en el Registro especial de Grupos Sindicales con fondos propios de la D.N.S. y habría de haber sido publicado en el *Boletín de la Organización Sindical* el reconocimiento y legalización de sus fondos (Orden núm. 239, artículo 4.º, *d*), y anotado además en la inscripción del Sindicato Provincial de Cereales de Barcelona en el Registro Especial de Entidades Sindicales (Orden número 206, de 24 de noviembre de 1950).

Por ello, aun cuando hemos procurado recoger en la problemática planteada a través de la triple hipótesis que queda formulada todos los supuestos posibles, hemos de advertir que estas conclusiones, redactadas a la vista de los escasos antecedentes facilitados, son provisionales y quedan, por tanto, sometidas a la rectificación que pudiera resultar de la posible modificación de los antecedentes tenidos en cuenta, una vez que sean conocidos en su totalidad; y quedarán determinadas por la verificación como tal de uno de los tres supuestos estudiados, únicos para los que consideramos válidas estas conclusiones.

En conclusión, a juicio del Letrado que suscribe, las cuestiones sometidas a consulta deben resolverse así:

1.º El hecho de haber causado baja en el Gremio de Panaderos de Barcelona ¿es suficiente para no estar obligados al pago de la llamada cuota gremial y del canon impuesto para la amortización de hornos y panaderías?

Distingamos:

Primer caso (Gremio = Asociación patronal integrada): En efecto, la asociación es voluntaria y, por tanto, la baja en la misma de los socios no sólo es posible, sino que además extingue todos sus derechos y obligaciones con la asociación. Los empresarios deben ser encuadrados, entonces, en el Grupo local de Panadería del Sindicato

Provincial de Cereales y sujetos a su disciplina directa; pero cualquier imposición de cuota o exacción a los mismos debe tramitarse conforme al procedimiento exigido por el régimen económico-administrativo de tal organismo sindical.

Segundo caso (Gremio = Entidad sindical menor legalmente reconocida): La baja causada es totalmente inoperante. Si las Empresas reúnen los requisitos exigidos para ser consideradas artesanas, su encuadramiento en el Gremio es obligatorio, en virtud de las Leyes de Unidad Sindical, de 26 de enero de 1940, y de Bases, de 6 de diciembre de 1940. La Ordenanza 17 de las normas por las que se rigen los Gremios (Orden General núm. 23, de 15 de mayo de 1942), dice así: «Se causará baja en el Gremio: a) A petición propia, por traslado de residencia u otra causa justificada. *La baja no eximirá* al agremiado del cumplimiento de los compromisos contraídos con el Gremio y con la Comunidad Nacional Sindicalista.» Por otra parte, los agremiados que no estén al corriente en el pago de sus cuotas y demás exacciones pierden, entre otras sanciones, la voz y el voto para las Asambleas plenarios y pueden quedar sometidos a la disciplinaria reglamentada en los Estatutos del Gremio (Ordenanzas 14, 16, 69 y concordantes),

La baja sólo podría ser eficaz si operara como una rectificación de encuadramiento; pues, en efecto, si las Empresas que han causado la misma rebasan en su organización industrial la categoría de establecimiento artesano menor, es decir, si cuentan con más de veinte operarios, su encuadramiento en un gremio artesano es totalmente irregular (Ordenanza tercera de la Orden General núm. 23 de la D.N.S., de 12 de febrero de 1942, y artículo 6.º de la Orden General núm. 28 de la D.N.S., de 24 de junio de 1942). Su encuadramiento regular es en el Grupo local de Panadería.

Recordemos que la coexistencia de estos encuadramientos distintos para una misma industria en Gremio y Sindicatos, en función de la diversa categoría industrial de las empresas, está admitida y ordenada por las normas sindicales: Ordenanza 27, Orden General núm. 23 de la D.N.S., de 12 de febrero de 1942; Ordenes Generales de la D.N.S. núm. 7, de 5 de febrero de 1942 y 10 de febrero de 1942.

Tercer caso (Gremio = Grupo local no autónomo con fondos propios): La baja por sí misma sería insuficiente, en virtud del razonamiento hecho en el caso anterior: el encuadramiento es obligatorio. No podemos dejar de decir que si la naturaleza real en la organización sindical del Gremio es efectivamente la de Grupo local, la utilización de la denominación Gremio es una impostura. En el ordenamiento sindical no hay más grupos, que sepamos, que los económicos, que agrupan exclusivamente los empresarios, sea cual sea la naturaleza de la entidad de encuadramiento. Un Gremio, por el contrario, agrupa a todos los productores, como un Sindicato, y, por tanto, cuenta a su vez con grupos económicos y secciones sociales. La identidad Gremio = Grupo local no sólo violenta las normas sindicales, es un absurdo lógico que equipara el todo a una parte. Los Gremios se encuadran como tales, con su personalidad propia, directamente en los Sindicatos, al margen de los Grupos de los mismos, que carecen de personalidad jurídica, aunque puedan tener concedida autonomía administrativa.

2.º ¿La interposición del recurso de amparo exime a los recurrentes de la obligación de pagar las liquidaciones resultantes de las cuotas aprobadas por las resoluciones impugnadas, mientras no se dicte fallo firme?

En efecto: La interposición del recurso de amparo en tiempo y forma, de acuerdo con lo ordenado por el Reglamento de 12 de enero de 1948 (*B. O.* de 27 de enero), deja la cuestión *sub índice* y exonera, por tanto, a los recurrentes del cumplimiento de la resolución impugnada, mientras no recaiga fallo firme sobre la misma.

3.º ¿Del ordenamiento sindical vigente resulta fundada en Derecho la llamada cuota del Grupo local de Panadería de Barcelona, antes denominada cuota gremial?

Los antecedentes conocidos no permiten pronunciarse con fundamento sobre esta cuestión. En todo caso, la legalidad de tal exacción depende de que haya sido o no impuesta previo expediente ajustado a las normas que regulen el régimen sindical económico-administrativo del llamado Gremio de Panaderos. La validez de la pretendida sinonimia cuota gremial =cuota Grupo local dependerá, a su vez, del encuadramiento sindical de hecho de los industriales panaderos de Barcelona, que no parece correcto. Y la viabilidad procesal del recurso de amparo entablado contra tal cuota, de la actuación de los recurrentes en el expediente reglamentario: votación en la Asamblea plenaria preceptiva.

Un juicio sobre esta cuestión sólo puede emitirse a la vista de los antecedentes que resulten del expediente relacionado con la cuota impugnada, que deberá ser exhibido a los recurrentes, por la Secretaría del Tribunal Provincial de Amparo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento de 12 de enero de 1948.

4.º ¿Está fundado en Derecho el «Reglamento para la Ordenación de la fabricación y venta de pan en la ciudad de Barcelona»?

En modo alguno. La ilegalidad de tal reglamentación resulta de los siguientes argumentos:

A) Carece de fundamentos legales y los que como tales invoca el propio Reglamento no lo son. 1.º Porque ni siquiera son congruentes (disposiciones citadas de la Dirección General de Industria y del Sindicato Nacional de Cereales). 2.º Porque, además de insuficientes, están derogados (Ordenanzas municipales de Barcelona citadas, en virtud del artículo 11 del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales, de 17 de junio de 1955, al establecer el Reglamento el principio de libre competencia: artículos 1.º, 2; 18, 1.º Y 22).

B) Para tal Reglamentación, no sólo el Gremio, incluso la Organización Sindical es incompetente. Corresponde a la misma ser *instrumento* del Estado para la ordenación económica (Fuero del Trabajo. Ley de Unidad Sindical y Ley de Bases de la Organización Sindical) y *proponer al Gobierno* las ordenanzas necesarias para la disciplina y fomento de la producción (Ley de Bases, artículo 18). Tal Reglamento sólo podría haber sido dictado legalmente por un organismo sindical en caso de *delegación expresa* por el Departamento ministerial competente y para aplicación de una ley, que por su contenido –ordenación industrial- es materia legislativa reservada a las Cortes Españolas: Ley de 17 de julio de 1942, artículo 10, apartados *e*) y *k*), y Fuero de los Españoles, artículo 9.º.

C) Incluso, en el orden interno sindical, del trámite seguido para la aprobación del Reglamento no resulta legalizada la cuota de amortización que impone, al no haberse

cumplimentado las normas que, en aplicación del Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento de 17 de julio de 1943, rigen en materia de cuotas voluntarias, acordadas por los afiliados; y ello sea cual fuere el régimen económico-administrativo concreto a que esté sometido el llamado Gremio de Panaderos de Barcelona.

Es la opinión del Letrado que suscribe, que gustoso somete, como siempre, a otra si resulta mejor fundada.

Madrid, 20 de octubre de 1956.