

## EL RETORNO DE ESPAÑA A LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: LA PERSISTENCIA DEL OSTRACISMO, 1956-1960<sup>1</sup>

---

Abdón Mateos

«Desde el punto de vista político, las quejas que se presentan contra nuestro país y la repercusión que tiene en el seno de la Organización —y a través de ella en la opinión pública internacional— recrean, en menor escala, el ambiente antiespañol que fue característico en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial»<sup>2</sup>.

El retorno de España a los Organismos Internacionales durante los años cincuenta no fue nunca completo. A pesar de la incorporación a Occidente a través del acuerdo bilateral con los Estados Unidos y del acercamiento a países europeos como Francia, Gran Bretaña y Alemania desde el final de los cincuenta, la dictadura de Franco continuó siendo un socio incómodo para las potencias democráticas pues las opiniones públicas continuaban siendo sentimentalmente antifranquistas, dada la memoria social sobre la Guerra Civil, y existían minorías de la izquierda muy activas en la condena del franquismo. Quizá se puede afirmar que la «cuestión española» fue el caso más persistente de polémica pública en Occidente, mucho mayor que el asociado a las situaciones de países como Grecia y Portugal.

Durante la segunda mitad de los años cincuenta, aparte del retorno a la OIT, de la que había estado ausente desde 1941, el régimen fran-

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre las relaciones entre el régimen franquista y la OIT, realizada durante 1994 y 1995 y patrocinada por el Ministerio de Trabajo, que será publicada por el Consejo Económico y Social.

<sup>2</sup> Dirección de Organismos Internacionales. Informe, 17.IV.1958. AMAE R 4641-10.

quista se incorporó a instituciones supranacionales de carácter económico como la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y el Banco Mundial que habían de desempeñar un papel esencial en el giro emprendido con el Plan de Estabilización y Liberalización Económica de 1959.

La gran operación del nuevo gobierno de Franco 1957 fue la tentativa de acercamiento a la naciente Comunidad Europea protagonizada, en un principio, por el ministro de Exteriores, Fernando Castiella<sup>3</sup>. Tanto la CEE como la OTAN serían, no obstante, terrenos vedados para la dictadura pese a las tentativas de «apertura» o reforma «desde dentro» de los primeros años sesenta.

La incorporación de España a organismos como la OECE y la OIT, en los que las internacionales sindicales tenían una fuerte presencia institucional, proporcionó a la oposición, paradójicamente, una nueva plataforma de denuncia del franquismo. Aunque la posición española no podía ponerse en cuestión, salvo en el caso de la representatividad de los Sindicatos Verticales, hubo una persistente condena moral de la dictadura desde estas tribunas mundiales.

La protesta internacional habría de influir no sólo en la moderación de las medidas represivas o en la ratificación de convenios internacionales de trabajo sino en la evolución de las políticas sindical y laboral. Durante esta etapa la medida más importante en estos ámbitos fue la ley de convenios colectivos sindicales de mayo de 1958 aunque hubo otras disposiciones en 1960 como la creación del Congreso Sindical, la ampliación de la presencia del jurado de empresa y la reforma del reglamento de elecciones sindicales que también fueron indirectamente influidas por la presencia en la Organización Internacional del Trabajo.

Las quejas sobre atentados a la libertad sindical e intentos de impugnación de credenciales por parte del Grupo de Trabajadores de la OIT hizo que algunos sectores del régimen franquista tuvieran la tentación de abandono de esta tribuna mundial.

La política de las internacionales sindicales, sobre todo de la CIOSL, hacia España tuvo en la OIT uno de los marcos más destacados de actividad. La CIOSL, constituida en diciembre de 1949 como escisión occidental de la Federación Sindical Mundial, controlaba la repre-

---

<sup>3</sup> Para una equilibrada valoración de la gestión de Castiella, véase PARDO, Rosa, «España en busca de una aceptación sin restricciones y un papel más activo en el sistema internacional, 1957-1975», capítulo de la *Historia de España*, dirigida por Ménéndez Pidal (Madrid, 1996). Sobre el tema específico de los orígenes de las relaciones con la CEE, véase LA PORTE, Teresa, *La política europea del régimen de Franco*, Pamplona, EUNSA, 1992.

sentación del Grupo de Trabajadores en los órganos directivos de la OIT y tenía también influencia sobre determinadas delegaciones gubernamentales. Durante sus primeros diez años de existencia, la política de la Internacional hacia el régimen franquista intentó retrasar la incorporación de España a los organismos transnacionales. Esta política se hizo de acuerdo con sus secciones españolas, UGT y ELA-STV, a las que apoyó generosamente tanto moral como económicamente. Sin embargo, en 1959, la integración española en los organismos económicos internacionales iba a inaugurar un giro de la política de la CIOSL. El proceso de cambios sociales, tras veinte años desde el final de la Guerra Civil, y la consideración de que el Plan de Estabilización auspiciado por la OECE era racional y positivo alertaron a la Internacional sobre la necesidad de que sus afiliadas combinaran la lucha política antifranquista con la acción reivindicativa sindical.

### **Un asiento nada cómodo**

Desde 1953 el gobierno franquista alimentó de nuevo expectativas de establecer relaciones con la OIT. Ya se había producido la retirada de la condena en la ONU y el ingreso de España en la UNESCO, y se estaba negociando con los Estados Unidos y el Vaticano. Tras la Conferencia Internacional de junio de 1953, el Ministro-Secretario General del Movimiento, Fernández Cuesta, celebró los contactos que el cónsul general en Ginebra y delegado permanente ante los Organismos Internacionales había establecido con algunas delegaciones. Fernández Cuesta pretendía enviar un delegado con poderes especiales ante los directivos de la Oficina de la OIT<sup>4</sup>. Al año siguiente el director general de Previsión del Ministerio de Trabajo, Ambles Pipo, quien había desempeñado el puesto de delegado gubernamental durante la segunda república, sondeaba el posible envío de una delegación de observadores a la Conferencia de la OIT de 1955<sup>5</sup>.

En febrero de 1955, el delegado español en Ginebra, José S. de Erice, transmitió al Director General de la OIT el deseo del gobierno español de enviar una delegación de observadores a la próxima Confe-

---

<sup>4</sup> Telegrama Ginebra (julio 1953). AMAE R 3505-13.

<sup>5</sup> M. Ambles a R. Lafrance, 21.X.1954. Archivo OIT Ginebra (copia en Fundación Pablo Iglesias). Para el puesto que ocupó en los años treinta, véanse los listados de delegados citados por CUESTA, Josefina, *Una esperanza para los trabajadores*, Madrid, CES, 1994.

rencia. Un mes después, el Consejo de Administración examinó la petición española que se expresó como una petición del delegado de Colombia, González Barros, para que se invitara al gobierno español. Tras una reñida votación resuelta por 23 votos a favor de la propuesta y 17 en contra, la OIT invitó por primera vez al gobierno de Franco.

La designación de la delegación de observadores, paralela a las enviadas ante la OECE y el BIRD, trajo consigo la intervención del por entonces Delegado nacional de Sindicatos, José Solís, ante Alberto Marín Artajo. Solís exigía la designación no sólo de los trabajadores del Sindicato Vertical sino de los representantes de los empresarios, insistiendo en la «madurez y conciencia sindicalista de nuestra Patria» y en la conveniencia de que se evitara que las internacionales obreras aprovecharan la presencia de los observadores españoles para atacar al Régimen<sup>6</sup>. Solís exponía otras recomendaciones para que la delegación no se alejara de su posición de observadores pues lo contrario podría ser contraproducente atrasando el retorno de España. En todo caso, el Delegado Nacional de Sindicatos proponía a Martín Artajo un encuentro para coordinar la estrategia de Exteriores y Sindicatos de cara a las futuras relaciones con la OIT.

El inmediato ingreso de España en la Organización de Naciones Unidas en diciembre de 1955 iba a facilitar este propósito del régimen franquista. En efecto, el 21 de mayo de 1956, tras largos debates de una comisión interministerial restringida, Martín Artajo solicitaba la reincorporación de España en la OIT en calidad de nuevo miembro de la ONU. Una semana después, el 28 de mayo, el Director General, David Morse acusaba recibo de la petición y, de forma automática, como establecía la Constitución de la OIT, se daba de alta de nuevo a España en esta tribuna mundial<sup>7</sup>.

Días después del reingreso de España en la OIT comenzaron en Ginebra las sesiones de la anual Conferencia Internacional del Trabajo. Si fácil había sido el retorno, una vez ingresado el Estado Español en las Naciones Unidas, enseguida iban a surgir las primeras incomodidades. En efecto, entre mayo y agosto de 1956 la CIOSL y la UGT presentaron hasta cuatro quejas ante el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, órgano ejecutivo y decisorio de la OIT. Las protestas del sindicalismo libre occidental se ocupaban tanto de las medidas

<sup>6</sup> Solís a Martín Artajo, 31.III.1955. AMAE R 3442-1.

<sup>7</sup> Martín-Artajo a Morse, 21.V.1956; y Telegrama Morse a Martín Artajo, 28.V.1956; Nota de Morse, 28.V.1956. Archivo OIT Ginebra (copias en FPI).

adpotadas contra los huelguistas del País Vasco y Barcelona de la primavera de 1956 como, en general, sobre la ausencia de libertades sindicales dada la represión, el Fuero del Trabajo de 1938 y la Ley de Unidad Sindical de 1940.

Por si fuera poco esto, la delegación oficial española se encontró en Ginebra con una propuesta de impugnación de las credenciales de los representantes obreros y patronales de la Organización Sindical del Movimiento. La CIOSL y la CISC habían presentado esta impugnación ante la Comisión de Verificación de Credenciales de la Conferencia Internacional. El representante del Grupo de los Trabajadores en la Comisión, el sindicalista mexicano y miembro de la CIOSL, Sánchez de Madariaga, hizo suya la propuesta. Esta consiguió pasar al pleno de la Conferencia Internacional de la OIT pese a que el presidente de la Comisión de Verificación de Poderes declaró que ni el preámbulo de la Constitución de 1919 ni la Declaración de Filadelfia de 1944 significaba que «la existencia de libertad sindical sea requisito para pertenecer a la Organización»<sup>8</sup>.

Aunque se produjeron encendidas intervenciones antifranquistas, entre ellas la del secretario general de la CIOSL, J.H. Oldenbroek, el Pleno decidió rechazar la propuesta de impugnación por 48 votos a favor, 124 en contra y 59 abstenciones, estas últimas procedentes en su mayoría del grupo de los empleadores. Pese al fracaso, esta tentativa suponía una especie de condena moral de la Organización Sindical y, por extensión, de la dictadura franquista en el seno de una tribuna mundial de la entidad de la OIT.

Los delegados regresaron a España con la sensación agrídulce de haber defendido con éxito la posición del régimen franquista pero con la, a su juicio, injusticia y la discriminación de no ser plenamente aceptados por sectores de la comunidad internacional.

Las primeras reacciones oficiales ante el honor herido por el desarrollo de la Conferencia y las quejas de la CIOSL y la «llamada UGT en el exilio» fueron las de hacer «oídos sordos» no dándose por enterados. No se reconocía la legitimidad para presentar quejas o impugnaciones a una Internacional que no tenía afiliados en España. El Director de Organismos Internacionales comunicaba a Alberto Martín-Artajo su criterio negativo de «no entablar diálogo sobre cuestiones de este tipo» con la Oficina de la OIT y ni siquiera contestar las

---

<sup>8</sup> Biblioteca Ministerio de Trabajo. Actas de la Conferencia Internacional. Ginebra, OIT, 1956, p. 431.

cartas y comunicaciones oficiales del Director General, el norteamericano David Morse<sup>9</sup>.

A finales de agosto, David Morse insistía ante Martín Artajo sobre la conveniencia de que España como nuevo miembro ratificara los convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y derecho de negociación colectiva voluntaria. La Conferencia de la OIT de 1955 había urgido a los estados miembros sobre la conveniencia de ratificar estos convenios del bienio 1948-49 que hasta el momento sólo habían aprobado una veintena de países<sup>10</sup>.

Ante la insistencia de la Oficina de la OIT, Alberto Martín Artajo discrepó del criterio del Director de Organismos Internacionales. En un nota manuscrita proponía responder a los requerimientos de información de David Morse. A su juicio el gobierno de Franco estaba obligado a contestar a los órganos directivos de la OIT en su condición de reciente estado miembro. Una posibilidad sería la de atacar jurídicamente la personalidad de los denunciantes (CIOSL y UGT) siguiendo el espíritu de la constitución de la OIT, pues una cosa era aceptar la procedencia de las quejas de organizaciones profesionales y otra muy distinta las de «bandas de conspiradores en el etéreo exilio»<sup>11</sup>. En otros casos, se podría dar una «información seria» a la Delegación Permanente de España en Ginebra, cuyo responsable en ese momento era Luis García de Llera, para que pudiera utilizarla en un debate público aunque se silenciara las quejas.

De este modo, en diciembre de 1956 el Director de Organismos Internacionales propuso a los subsecretarios de Trabajo, Gobernación y Justicia que elaboraran documentos para una hipotética respuesta ante las continuadas requisitorias de información de la Oficina de la OIT. Se debía insistir en la refutación de las presuntas violaciones de la libertad sindical y afirmar que los presos aludidos por la queja de los ugetistas habían sido condenados por delitos comunes<sup>12</sup>.

En un principio, el peso mayor de la «cuestión OIT» recayó sobre el subsecretario del Ministerio de Trabajo quien defendió el ordenamiento sindical y laboral de 1940 y 1942 frente a la ilegitimidad y parcialidad de las protestas de la CIOSL, así como el reglamento de elec-

---

<sup>9</sup> DOI. Subdirección Naciones Unidas. Informe «Escrito de exiliados rojos a la OIT», 13.VIII.1956. AMAE R 4279-14.

<sup>10</sup> Morse a Martín-Artajo, 21.VIII.1956. Otras comunicaciones de Morse, 18.VII, 6 y 27.VIII, 30.XI.1956.

<sup>11</sup> Nota manuscrita con mebrete de MAE. Particular. AMAE R 4279-14.

<sup>12</sup> OI. Informe «Sobre quejas en OIT». Madrid, 10.XII.1956. AMAE R 4279-14.

ciones sindicales de 1947, argumentando que establecían «una designación absolutamente libre y democrática de la totalidad de los cargos sindicales». Incluso poco antes de la crisis de gobierno de febrero de 1957, que sustituyó en Trabajo a José Girón por el antiguo Delegado Nacional de Sindicatos de los cuarenta, el también falangista Fermín Sanz Orrio, el subsecretario afirmaba la disposición favorable española para la ratificación de los convenios de libertad sindical y negociación colectiva<sup>13</sup>.

Por su lado, los subsecretarios de Justicia y de Gobernación elaboraron un escrito de respuesta ante las quejas de la UGT en el exilio. Según los antecedentes que obraban en sus archivos sobre los 33 «delincuentes comunes» citados por la dirección de la UGT como presos políticos y sindicales, la mayoría habían sido condenados por la jurisdicción militar a la finalización de la Guerra Civil o durante el decenio de los cuarenta por delitos de «bandidaje». Aparte de una serie de guerrilleros socialistas, presos en El Dueso, la lista incluía significados dirigentes de la clandestinidad como Ramón Rubial, Eduardo Villegas, Emilio Salgado y Julio Molinero<sup>14</sup>.

En definitiva, el gobierno de Franco preparó una respuesta que negaba la existencia de presos políticos o sindicales además de impugnar la legitimidad de los querellantes. La realidad era que ese mismo año la Memoria de la Dirección de Prisiones reconocía más de seis mil presos por delitos contra la «seguridad interior del Estado» y los prisioneros políticos de Burgos emprendían una huelga de hambre.

El nuevo gobierno de febrero de 1957 decidió contestar a las quejas acumuladas en la OIT. El Delegado Nacional de Sindicatos y nuevo Ministro-Secretario General del Movimiento, José Solís Ruiz, encargó al Servicio de relaciones exteriores sindicales una réplica a las impugnaciones de la CIOSL y la UGT sobre las huelgas de 1956 y la presunta violación de las libertades sindicales.

La Organización Sindical del Movimiento reconocía una cifra de 25.000 huelguistas en Bilbao tras medio mes de infructuosas gestiones de las Delegaciones Provinciales de Sindicatos y Trabajo. Respecto a la represión negaba que hubiese relación entre las detenciones preventivas y los despidos de la primavera de 1956 con las de la huelga general de 1951, siendo solamente condenados 11 activistas. Curiosamente, la

---

<sup>13</sup> Subsecretario de Trabajo a Organismos Internacionales. 19.IX.1956 y 22.I.1957. AMAE R 4729-14.

<sup>14</sup> Subsecretario de Justicia a Subsecretario de MAE. 10. X.1956.

réplica de la OSE no aludía a la habitual definición de los movimientos huelguísticos como una obra de la conspiración subversiva orquestada desde el exterior como se haría con las más extendidas huelgas de 1958.

El documento concluía, en un tono de alegre demagogia, haciendo una loa a las virtudes del Sindicalismo Vertical frente al de las viejas organizaciones de clase UGT, CNT y STV que se «desviaron de sus iniciales postulados de tipo exclusivamente sindical, para convertirse en organizaciones combativamente políticas». Respecto a la legitimidad de las quejas de la CIOSL señalaba que no tenía ninguna al carecer de afiliados en España y al carácter violento de la UGT que propugnaba «la acción directa y el atentado personal» y estaba exiliada por voluntad propia cuando muchos de sus antiguos afiliados eran elegidos enlaces libremente. Comparaba el sistema de sindicato único de la OSE con los poderosos sindicatos norteamericanos y británicos afirmando la inexistencia de contradicción entre unidad y libertad sindical:

«... se equivocan quienes sostienen la falta de libertad sindical en España. La Unidad Sindical se opone a la pluralidad pero nunca a la libertad. Buen ejemplo de ello es que en la OSE, militan como afiliados activos siempre y en muchas ocasiones, en puestos rectores y de dirección y de mando, trabajadores que de antiguo pertenecían a organizaciones sindicales como UGT, CNT, FAI y sindicatos católicos...»<sup>15</sup>.

Con la «sonrisa vertical» del Régimen se entraba en una nueva era en la que la legitimidad y representatividad de los sindicatos del Movimiento necesitaba de reformas y de la integración incluso de algún sector de la oposición obrera que reforzara el papel de los nacional-sindicalistas en el seno del franquismo y obtuviera algún tipo de reconocimiento exterior. No es de extrañar, pues, que las direcciones de los sindicatos en el exilio rechazaran la participación oficial en unas elecciones que legitimaban al Vertical. Mas, la experiencia de las elecciones cobró un nuevo carácter tras la generalización de los jurados de empresa y de la negociación colectiva desde los primeros años sesenta. La táctica «entrista» de los comunistas y de las asociaciones obreras de Acción Católica adquiriría, desde entonces, la significación de influir directamente en la conformación de una cultura reivindicativa y democrática entre los trabajadores.

---

<sup>15</sup> DNS. Servicio de RES. Texto de réplica... Madrid, 1.V.1957. 23 páginas. AMAE R 4641-12.

Tras las primeras respuestas del Gobierno, el Consejo de Administración pudo, por fin, examinar el informe que le presentó el Comité de Libertad Sindical en noviembre de 1957. Aunque desestimó por falta de suficientes evidencias las quejas de la UGT que presentaban listas nominales de condenas por actividades sindicales de presos socialistas de la posguerra, el Consejo de Administración realizó una dura requisitoria sobre el gobierno franquista. En primer lugar, descartaba las objeciones del Gobierno respecto a la competencia de las quejas presentadas por la CIOSL y la UGT. En segundo lugar, el Consejo de Administración destacaba la contradicción entre la legislación española y los principios de libertad sindical consagrados por la constitución de la OIT urgiendo al Gobierno para que modificara la legislación. Por último, aunque descartaba las quejas de la UGT y de la CIOSL sobre los presos de posguerra al mismo tiempo llamaba la atención del Gobierno sobre las medidas de excepción y detención preventiva de huelguistas.

Además el Consejo solicitaba información sobre el adelanto del gobierno respecto a la preparación de una ley de convenios colectivos sindicales y sobre la represión del derecho de huelga y presunta existencia de presos de la UGT, CNT y STV. David Morse, en nombre del Consejo, pedía al gobierno de Franco que adelantara la información antes del 15 de diciembre de 1957 para que los casos pendientes fueran examinados por el Comité de Libertad Sindical durante la sesión de febrero de 1958<sup>16</sup>.

La respuesta del Gobierno no respetó los plazos establecidos con el objeto de evitar un nuevo examen de las quejas en febrero de 1958. Lamentaba la aceptación de la legitimidad de la UGT en el exilio para presentar quejas dado su carácter de «entidad fantasma, no sindical, con finalidad pura y exclusivamente político revolucionaria, completamente indiferente respecto a toda cuestión sindical, sin afiliados en España ni fuera de ella». El gobierno aceptaba, en cambio, la legitimidad de la CIOSL para formular quejas aunque dudara de la veracidad de sus fuentes de información y, por tanto, privadas de «fundamento de hecho... en el vacío y sin soporte alguno siendo puras disquisiciones que arrancan de una premisa falsa»<sup>17</sup>. En definitiva, el régimen franquista negaba descaradamente que algún miembro de la UGT o la CNT hubiese sido condenado o detenido por su pertenencia a las mismas o el ejercicio de cualquier tipo de actividad sindical.

---

<sup>16</sup> Morse a Castiella, 7.XI.1957.

<sup>17</sup> Contestación del gobierno de España a las observaciones del CLS... AMAE R4641-12.

Las huelgas de marzo-abril de 1958 en Asturias, Barcelona y las tres provincias vascas provocaron una nueva cascada de quejas de las internacionales sindicales. Entre marzo y agosto de 1958 la CIOSL, la FSM, la Federación Internacional de Mineros y la UGT presentaron media docena de quejas que se unieron a nuevas tentativas de impugnación de las credenciales de los sindicatos del Movimiento durante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1958. Las declaraciones antifranquistas del sindicalismo mundial y la solidaridad material con los huelguistas alcanzaron en el caso de la distribuida por la UGT gracias a la CIOSL un millón y medio de pesetas aunque si las comparamos con las del bienio 1962-63 no lograron igual nivel de resonancia pues, entonces, por ejemplo, los fondos recabados por la UGT a través de la CIOSL se multiplicaron nominalmente por ocho (más de 10.8 millones)<sup>18</sup>.

La reacción del régimen ante estos movimientos huelguísticos fue mucho más virulenta que durante 1956 o incluso respecto a las más extendidas huelgas de la primavera de 1962<sup>19</sup>. El régimen franquista suspendió por cuatro meses tres artículos del Fuero de los Españoles y declaró el Estado de Alarma de acuerdo a la ley de Orden Público de 1933 lo que, según afirmaba ante la OIT, no había «significado merma de los derechos de carácter sindical en el orden profesional».

Según la información manejada por la CIOSL fueron detenidos aproximadamente medio millar de trabajadores, muchos de ellos deportados posteriormente, aunque solamente fueron finalmente procesados menos de un centena en su mayoría miembros del PCE. Los despidos afectaron a unos 600 obreros y hubo numerosos casos de tortura<sup>20</sup>.

La contestación del gobierno a las quejas de la CIOSL y de la UGT, elaborada por el entonces subsecretario del Ministerio de Trabajo, Jesús Romeo Gorria, negaba la existencia misma de las huelgas argumentando que la «situación anómala» de disminución de rendimientos respondía a un «plan de subversión orientado a perturbar la

---

<sup>18</sup> Véase MATEOS, Abdón, *El PSOE contra Franco. Continuidad y renovación del socialismo español, 1953-1974*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1993, p. 496.

<sup>19</sup> Hay que tener en cuenta que la huelga de 1962 tuvo una dimensión más reducida en Barcelona. No obstante, la nueva huelga minera del verano de 1962 fue respondida de manera más rotunda y represiva. Véase García Piñeiro, R., «Represión gubernativa y violencia institucional en la huelga minera de 1962», *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, UNED, 1993, Vol. II, pp. 181-190.

<sup>20</sup> AMAE R 4641-11. Para la huelga en Asturias, véase García Piñeiro, Ramón, *Los mineros asturianos bajo el franquismo, 1937-1962*, Madrid, Fund. Primero de Mayo, 1990, pp. 339-344.

economía española» que había llegado incluso a la ocupación de pozos y fábricas<sup>21</sup>.

La Dirección de Organismos Internacionales, de acuerdo a lo propuesto por el delegado permanente en Ginebra, decidió la táctica de aplazar la contestación hasta pocos días antes de la reunión del Comité de Libertad Sindical con el objeto de evitar que la respuesta gubernamental fuera trasladada a tiempo de generar la réplica de los querellantes<sup>22</sup>.

Nuevas quejas de la Federación Internacional de Mineros, vinculada a la CIOSL, denunciaban el «estado de terror» y las deportaciones imperantes en las cuencas mineras asturianas. La Oficina de la OIT decidió contener la oleada de quejas del sindicalismo internacional con el argumento de que hasta que no se terminaran de investigar las quejas pendientes no se acumularan nuevas protestas<sup>23</sup>.

El Consejo de Administración de la OIT aprobó en noviembre de 1958 las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical que aludían a la contradicción entre las informaciones suministradas por el sindicalismo internacional y la consideración del gobierno de que las huelgas respondían a un plan subversivo. El Consejo solicitaba que fueran modificadas las referencias al derecho de huelga presentes en el Fuero de Trabajo, el Código Penal y la ley de seguridad del Estado de 1941<sup>24</sup>.

Las recomendaciones de la OIT fueron recibidas desabridamente por el Gobierno. La Dirección de Organismos Internacionales las consideraba una injerencia en los asuntos internos españoles, recomendando dar una respuesta lo más «contundente» posible y no respetar los plazos solicitados por Morse para evitar un nuevo examen de las quejas durante el primer trimestre de 1959<sup>25</sup>.

Decididamente, la plaza en el seno de la OIT no resultaba nada cómoda debido al predominio socialista en órganos «revolucionarios» como el Comité de Libertad Sindical. Si no se decidió suspender la colaboración con la Oficina de la OIT fue por la posibilidad de que se hiciera factible la amenaza de que el Consejo solicitara del Gobierno la presencia en España de una Comisión de Investigación<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Contestación a quejas de la CIOSL y la llamada UGT remitidas el 25-31.III.1958. AMAE R 4641-10.

<sup>22</sup> L. García de Llera a F. Castiella, 2.VII. 1958. AMAE R 4641-11.

<sup>23</sup> Oldenbroek a Tomás, 17.VI.1958. Archivo UGT. Corresp. CIOSL.

<sup>24</sup> Morse a Castiella, 27.XI.1958.

<sup>25</sup> DGOI. Informe 6.XII.1958. AMAE R 4641-11.

<sup>26</sup> DGOI. Informe, 17.IV.1958.

## Los convenios colectivos desde la OIT

La Ley de Convenios colectivos sindicales del 24 de abril de 1958 ha sido valorada unánimemente con el principal eslabón de una nueva era de las relaciones laborales durante el régimen de Franco<sup>27</sup>.

El preámbulo de la Ley establecía que las reglamentaciones de trabajo de 1942 eran un marco mínimo que podían coexistir con la mejora de las condiciones de trabajo, del nivel de vida y de la productividad a través de la negociación colectiva. Aunque reconocía el protagonismo de la Organización Sindical, «una red viva y auténtica de entidades sindicales que agrupa ordenadamente a todos los factores humanos de la producción», reservaba al Ministerio de Trabajo la sanción última de los acuerdos entre las partes.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley bastantes especialistas del derecho laboral habían defendido la doctrina que establecía la coexistencia de reglamentaciones y convenios, con el carácter de condiciones mínimas de las primeras. Por ejemplo, en 1955 Manuel Alonso Olea había propugnado la modernidad de la negociación colectiva frente a las teorías nacional-sindicalistas sobre la superioridad de las reglamentaciones<sup>28</sup>. Lo cierto es que el sindicalismo oficial también terminó reivindicado la conveniencia de restablecer algún mecanismo sindical de negociación colectiva<sup>29</sup> y, según parece, el falangista y ministro de trabajo José Girón había elaborado un proyecto en este sentido que su salida del gobierno en febrero de 1957 dejó aparcado por un tiempo<sup>30</sup>.

Una de las obsesiones de la administración y de los empresarios a lo largo de la década de los cincuenta fue el incremento de la productividad, todavía afectada por las consecuencias de la Guerra Civil y del aislamiento. En mayo de 1952 fue creada una comisión nacional de productividad industrial que hasta 1958 se encargó de divulgar, con la ayuda técnica de los Estados Unidos, los métodos de la «organización científica del trabajo»<sup>31</sup>. Delegaciones del sindicalismo oficial fueron

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, REDERO, Manuel, *Estudios de historia de UGT*, Salamanca, Universidad-CEH UGT, 1992.

<sup>28</sup> ALONSO OLEA, Manuel, *Pactos colectivos y contratos de grupo*, Madrid, IES, 1955, pp. 138-144.

<sup>29</sup> Testimonio de Antonio Chozas Bermúdez, inspector nacional de la OSE y subsecretario de Trabajo. Madrid, septiembre de 1994.

<sup>30</sup> Véase S. ELWOOD, *Prietas las filas*, Barcelona, Grijalbo, 1984, p. 184.

<sup>31</sup> Sobre la introducción del taylorismo en la industria madrileña, véase, Babiano, José, *Emigrantes, cronómetros y huelgas*, Madrid, Siglo XXI-Fund. Primero de Mayo, 1995.

invitadas a viajes de estudio a Norteamérica en los que bajo el pretexto de conocer el sistema de relaciones laborales también celebraron encuentros encubiertos con sindicalistas de la AFL-CIO<sup>32</sup>.

La tan deseada «racionalización» fue acompañada necesariamente por la modificación del marco legal de las relaciones laborales. La liberalización económica implicaba la mejora de la competitividad exterior y, por tanto, de los sistemas de organización del trabajo y de los rendimientos. Una vez extendidos los jurados de empresa progresivamente desde 1953 había que dotarlos de verdadero contenido, permitiendo que los representantes «sindicales» de los trabajadores negociasen con los de los empresarios. Esta cuestión había sido planteada durante la negociación del pacto con los Estados Unidos, debido a la presión de los sindicalistas norteamericanos. Por su lado, los grupos legales de apostolado obrero de Acción Católica habían también reivindicado el derecho de negociación colectiva desde el principio de los cincuenta<sup>33</sup>.

En definitiva, la modernización económica exigía acabar con la rigidez en el establecimiento de las condiciones de trabajo atribuida hasta entonces casi en exclusiva al Ministerio de Trabajo pues los sindicatos verticales sólo tenían un papel asesor en la preparación de las reglamentaciones de trabajo. Además era necesario dar un cauce de solución a los conflictos laborales, circunscritos todavía al norte y noreste de España durante el ciclo de 1956-1958 pero que habían obligado al gobierno a decretar subidas generales de salarios en 1956 y a autorizar la concesión unilateral de aumentos por las empresas lo que, en realidad, suponía una vuelta al régimen de convenios colectivos tácitos o informales.

Ahora bien, si las condiciones «estructurales» y el contexto social y económico en el que se promulga la ley de convenios colectivos sindicales parece cristalino cabe, en cambio, examinar el seguimiento que desde la OIT se hizo de esta reforma de las relaciones laborales. No se pretende exagerar el papel de las protestas obreras y de la condena de las confederaciones internacionales en la adopción de este giro decisivo. No en vano la oposición acogió muy críticamente la ley de convenios dado que sin derecho de huelga y de asociación sindical no existían posibilidades de una negociación verdadera<sup>34</sup>. Sin embargo, la realidad fue que si se puede afirmar que la OIT tuvo una influencia in-

<sup>32</sup> Testimonio de Arturo Espinosa Poveda, Madrid, septiembre de 1994.

<sup>33</sup> TUSELL, Javier, *Franco y los católicos*, Madrid, Alianza, 1984, pp 356-367.

<sup>34</sup> Véase MATEOS, Abdón, *El PSOE contra Franco*, pp. 110-113.

directa en la adopción de la ley de convenios colectivos como en otras medidas posteriores sindicales y laborales. Así lo reconocía confidencialmente en 1965 el director general de organismos internacionales al ministro Castiella<sup>35</sup>.

Hasta el verano de 1957, el Ministerio de Trabajo no decidió desempolvar el proyecto de ley sobre convenios colectivos sindicales elaborado durante la gestión de Girón como demuestra el texto de réplica enviado por el Gobierno, ante las quejas de la UGT y la CIOSL, el primero de mayo de 1957.

Este documento se basaba en un informe elaborado por el Servicio de Relaciones Exteriores de la Delegación Nacional de Sindicatos<sup>36</sup>. Los subordinados de Solís además de afirmar que en España existía una verdadera libertad sindical con un sofisma como «la unidad sindical se opone a la pluralidad pero nunca a la libertad» reivindicaban la ley de las reglamentaciones de trabajo

«el derecho de negociación colectiva esta garantizado por la Ley de 16 de octubre de 1942. El Gobierno se reserva, como en la mayoría de los países, la sanción en caso de desacuerdo pero, en la práctica, la reglamentación de trabajo se elabora con los propios sindicatos mediante discusión paritaria».

En octubre de 1957, la contestación elaborada por la dirección de organismos internacionales de Exteriores en colaboración con la secretaria general técnica de Trabajo y la Delegación Nacional de Sindicatos ante la requisitoria del Comité de Libertad Sindical (CLS) aludía al envío por el Gobierno a las Cortes de un proyecto de ley sobre convenios colectivos<sup>37</sup>.

El adelanto del Gobierno causó un relativo buen efecto en el Consejo de Administración de la OIT aunque también reiteró, según las recomendaciones del CLS, el principio de negociación voluntaria entre trabajadores y empresarios sin intervención de la administración del Estado. El Consejo expresó la esperanza de que el proyecto de ley recogiera el principio de negociación voluntaria, clave de la libertad sindical y del convenio 98 de 1949, y pidió al Gobierno que le mantuviera informado del proceso legislativo<sup>38</sup>. Así se lo comunicó David Morse a Fernando Castie-

<sup>35</sup> Cuestiones que pueden suscitarse en la 49 CIT. Madrid, 26.V.1965. Archivo General de la Administración (AGA). Sindicatos. Secretaría general. Caja 5290.

<sup>36</sup> DNS. SRE. Texto de réplica a las impugnaciones de CISC y UGT el exilio ante el Consejo de Administración de la OIT, Madrid, 1. V. 1957, 23 fols. AMAE R 4641-12.

<sup>37</sup> Luis García de Llera a Castiella, 28.X.1957. AMAE R 4641-12.

<sup>38</sup> OIT, *La situación laboral y sindical en España*, Ginebra, 1969, pp. 252-253.

lla solicitando una respuesta antes del 15 de diciembre de 1957 para poder ser de nuevo examinado por la sesión del CLS de febrero de 1958<sup>39</sup>.

Aunque Exteriores dudaba entre denunciar los requerimientos de la Oficina de la OIT como una injerencia en los asuntos internos y aplazar lo que se estimara conveniente la respuesta sin tener en cuenta los plazos solicitados por Morse, la adopción de las reiterativas recomendaciones del CLS por el Consejo de Administración de mediados de marzo de 1958 obligó al régimen franquista a no retrasar más una contestación. El 31 de marzo la secretaria general técnica de Trabajo, en nombre del gobierno de Franco, explicaba la evolución de la discusión del proyecto de ley en las Cortes<sup>40</sup>. El proyecto de ley de convenios colectivos ya había sido dictaminado por la comisión de trabajo de las Cortes y estaba previsto que pasara al Pleno el 14 de Abril. Tras numerosas enmiendas, el proyecto recogía el principio de la «autonomía sindical para concertar convenios colectivos... sin intervención previa del Ministerio de Trabajo, al que corresponde su registro y publicación oficial». Dado que la intervención de las autoridades de Trabajo quedaba reservada para aquellos convenios en los que existiera desacuerdo, el Gobierno podía argumentar que se respetaba el principio de la negociación voluntaria.

Sin embargo, la reiteración de las quejas de la CIOSL, FSM y UGT por la represión contra los huelguistas asturianos de marzo de 1958 reforzaron la incomodidad del régimen franquista en el seno de la OIT. Una semana antes de la promulgación de la Ley de convenios colectivos, el Director General de Organismos Internacionales, que había sido comisionado por el gobierno durante los meses de mayo-junio de 1957 para estudiar la estructura de la OIT, evaluaba ante Castiella las posibles respuestas gubernamentales frente a los ataques «antiespañoles» que se hacían desde esta tribuna mundial<sup>41</sup>.

Javier Elorza Echániz, marqués de Nerva, distinguía dos tipos de quejas contra España: las genéricas sobre el ordenamiento jurídico del régimen y, por tanto, sobre la ausencia de libertades, y las concretas motivadas por movimientos huelguísticos y detenciones. Sobre las primeras, el Director general consideraba que demostraban una posición de injerencia en los asuntos internos. Por ejemplo, las recomendaciones sobre la negociación colectiva revelaban «un propósito más decidido de interferir en la esfera —privativa del Gobierno español— de regla-

<sup>39</sup> Morse a Castiella. 7.XI.1957.

<sup>40</sup> Contestación a recomendaciones del párrafo 110 del 28 Informe del CLS, aprobado por el CA de la OIT del 11-15.III.1958. AMAE R 4641-10.

<sup>41</sup> DGOI. Informe, 17.IV.1958. AMAE R 4641-10.

mentación de las relaciones entre obreros y empresarios» pues «se pide a España que informe a la OIT sobre el desarrollo del Proyecto de ley de convenios colectivos... y sobre la conveniencia de que sea tomado en cuenta el principio de la voluntariedad».

El marqués de Nerva recomendaba que, pese a la utilización de la OIT para recrear un ambiente internacional antiéspañol, era desaconsejable la retirada de la Organización. Por los demás, no se había llegado a producir un incidente o una declarada «injerencia interna» que provocara esta decisión como, por ejemplo, la petición oficial de envío de un comité de investigación. Algo similar había provocado la retirada temporal de Venezuela mientras que la República Dominicana había reformado sus leyes. Por otro lado, la falta de respuesta a las quejas era, en general, desaconsejable pues sólo servía para «enconar la hostilidad natural del Comité de Libertad Sindical», al que los diplomáticos franquistas consideraban dada su composición y predominio socialista un «órgano revolucionario»<sup>42</sup>.

En definitiva, a juicio del marqués de Nerva, el Gobierno debía continuar contestando a las quejas, obligado por sus primeras respuestas y por la condición de nación miembro eso sí distinguiendo entre las respuestas a quejas concretas sobre las que se podía demorar la contestación (y negar las evidencias) y aquellas que afectasen a «cuestiones fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico». A estas correspondía una defensa desde la doctrina del nacional-sindicalismo sobre relaciones laborales y la protesta por la injerencia y falta de competencia de la OIT en los asuntos internos españoles.

La Ley de convenios colectivos sindicales fue finalmente promulgada sin que se recogiera el principio de negociación voluntaria, dada la potestad de la autoridad laboral para la entrada en vigor de los convenios y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para retirar las cláusulas que pudieran afectar a la subida de los precios. No obstante, el Gobierno, atendiendo la sensibilidad de la Oficina de la OIT, reiteró que la «concertación de los convenios se lleva a cabo sin intervención del Ministerio de Trabajo», no resultando necesaria la «autorización administrativa previa para entablar las negociaciones y concluir los acuerdos correspondientes»<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Este órgano del Consejo de Administración, constituido en 1951, era presidido por el miembro de la SFIO y antiguo presidente de gobierno de la IV República, Paul Ramadier, y «mediatizado» por Alfred Roberts de la CIOSL. David Morse había presentado, deseoso de despolitizar la OIT, un proyecto de reforma que fue rechazado por el Grupo de Trabajadores del Consejo de Administración en noviembre de 1957.

<sup>43</sup> OIT, *La situación laboral...*, p. 253.

En noviembre de 1958 el CLS examinó la adecuación de la Ley a los principios de libertad sindical de la OIT llamando la atención sobre la incompatibilidad de la exigencia de la aprobación por el Ministerio de Trabajo, en circunstancias normales, con el principio de negociación voluntaria. Además, el Comité solicitó una relación y proporción de casos en los que los convenios no habían sido aprobados en su texto original.

El gobierno de Franco comunicó en 1959 al CLS que los primeros convenios no habían sido modificados por las autoridades laborales. No obstante, habría que esperar a 1962, una vez superadas las medidas estabilizadoras, para que se generalizase la negociación colectiva. Durante los siguientes años el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración insistieron para que se modificara la legislación de acuerdo al principio de la negociación voluntaria y examinaron la posible influencia del sistema de negociación en los movimientos huelguísticos del bienio 1962-63. De los 4736 convenios aprobados hasta 1965, que afectaban a casi ocho millones de trabajadores, solamente 33 fueron sometidos a la Comisión del gobierno para asuntos económicos siendo finalmente 3 desestimados.

En noviembre de 1965 el Comité de Libertad Sindical sugirió que se sustituyera la aprobación de los convenios por un mero sistema de registro. Un año después el Gobierno comunicó la decisión de la OSE de recoger la sugerencia del CLS en cuanto al registro de los convenios, adecuando la legislación al convenio 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva<sup>44</sup>. Sin embargo, en noviembre de 1967 se suspendía temporalmente la negociación colectiva ante el deseo de los ministros económicos de contener la espiral inflacionista, lo que provocó tensión entre los ministros Solís y Romeo. Además el vicepresidente del gobierno, el almirante Carrero Blanco, a sugerencia de López Rodó, se mostró favorable a una reforma de la Ley de 1958. La crisis de 1969 aparcó la reforma hasta 1973, año en el que promulgó una nueva ley que reforzaba la presencia de la OSE en las comisiones negociadoras al otorgarle la presidencia pero que no eliminaba la competencia del Ministerio de Trabajo en el refrendo de los convenios. El intervencionismo del Estado no fue eliminado hasta 1977 con el refrendo del convenio 98 pero, entonces, fue articulado otro mecanismo a través de la política de concertación de grandes acuerdos laborales entre la administración, los sindicatos y los empresarios.

---

<sup>44</sup> OIT, *La situación laboral...*, pp. 254-255.