

EL DERECHO A LA HUELGA EN FRANCIA DESPUES DE LA LIBERACION

1. En el Derecho de trabajo francés no está sometida la huelga a una reglamentación jurídica. La Ley de 25 de mayo de 1864 que suprimió el delito de coalición, hizo de la huelga una libertad; no la moldeó como un derecho. Dicha Ley omitió ligar el problema de la coalición al de la organización profesional, definir los límites y las consecuencias de la huelga. Tampoco se ocupó del papel que debía recaer en los Sindicatos en cuanto a su dirección. El legislador desconoció, por tanto, el carácter esencial de la misma como *acto colectivo*.

La libertad de coalición tenía, sin embargo, ciertos límites. No podía emplear cualquier medio para triunfar: el delito de atentado a la libertad de trabajo fué precisamente creado para reprimir ciertos actos peligrosos (artículos 414 y 415 del Código penal). La coalición fué en ocasiones prohibida: el artículo 39 del Código penal y disciplinario de la Marina Mercante hace de la huelga, en materia marítima, una falta y un delito. Los artículos 123 y 126 del Código penal castigan la coalición de funcionarios. Pero fué la jurisprudencia, más aún que la Ley, la que construyó el régimen jurídico de la huelga. En primer lugar hubo de definir su naturaleza; mal guiada por el legislador, y bajo la influencia del individualismo dominante en el siglo XIX, sólo vió en la huelga una yuxtaposición de rescisiones individuales del contrato de trabajo, o bien, según

una concepción más reciente, un conjunto de actos individuales de incumplimiento del contrato de trabajo; la huelga entrañaba, en consecuencia, su ruptura por los asalariados. Los huelguistas estaban sujetos a las obligaciones impuestas al autor del incumplimiento contractual, y especialmente a una obligación de preaviso en los contratos de duración indeterminada. Podían no ser readmitidos por el patrono después del fin de la huelga, ya que la reanudación de las relaciones de trabajo estaban subordinadas a la conclusión de un nuevo contrato. En vano una gran parte de la doctrina se mostró favorable al principio de la suspensión del contrato: la jurisprudencia consagró con firmeza la solución de la ruptura.

Por otra parte, los Tribunales, inspirándose en una tendencia general favorable a la limitación, por su finalidad, de las libertades y de los derechos individuales, decidieron que la huelga era ilícita si se desviaba de su finalidad; si intervenía en ella la intención de hacer daño, de llevar a cabo un atentado a la libertad sindical (o a la libertad de opinión) de un patrono o de un asalariado, o si se trataba de una huelga política o de solidaridad (1).

2. Los últimos años que precedieron a la guerra de 1939 permitieron vislumbrar signos de evolución en el sistema tradicional de nuestro Derecho (2). A raíz de los grandes movimientos de huelga, con ocupación de fábricas, que acompañaron, en los meses de mayo y junio de 1936, al advenimiento del Frente Popular, una Ley de 31 de diciembre decidió

(1) Sobre el problema de los efectos de la huelga anteriormente a las hostilidades, v. M. PLANIOL y G. RIPERT, *Tr. prat. dr. civ.*, t. XI, números 873 y sigs., págs. 111 y sigs.

(2) Sobre esa evolución ver A. ROUAST y P. DURAND, *Précis de droit du travail*, 3.^a edic., núm. 345, pág. 384.

que, en la industria y el comercio, todas las diferencias colectivas de trabajo deberían ser sometidas a procedimientos de conciliación y de arbitraje antes de toda huelga o de todo *lock-out*. Una Ley de 4 de marzo de 1938 instituyó un Tribunal superior de arbitraje. Y la jurisprudencia arbitral, llamada a solucionar los conflictos colectivos de trabajo, se acercó mucho a las concepciones de la doctrina moderna sobre la naturaleza de la huelga: «En ausencia de toda voluntad expresa o implícita de los asalariados de abandonar definitivamente sus empleos, la huelga no podría por sí misma determinar la ruptura de los contratos individuales de trabajo.» Sólo puede «en la medida en que constituya una inejecución culposa de los contratos individuales de trabajo por parte de los asalariados, autorizar al patrono a tomar, contra todos o parte de estos últimos, sanciones susceptibles de llegar incluso al despido sin preaviso ni indemnización» (3). De este modo, mientras que la Corte de Casación incluía el régimen de los efectos de la huelga en el derecho de las relaciones individuales de trabajo y en la teoría de la rescisión unilateral del contrato (y, por consecuencia, en la doctrina del acto de voluntad), el Tribunal superior de arbitraje ligaba la huelga al derecho de las relaciones colectivas y a la teoría del poder disciplinario del jefe de empresa. La huelga sólo entrañaba en principio la suspensión del contrato de trabajo, a menos que los asalariados hubiesen cometido una falta, que legitimara el despido por parte del patrono, por ejemplo, porque la huelga había presentado un carácter político y había tenido por objeto hacer presión sobre el Gobierno y sobre el Parlamento.

(3) C. S. A., 19 de mayo de 1939, *Droit Social*, 1939, pág. 199, con las conclusiones de M. PIERRE LAROQUE.

Sin recoger la solución de la suspensión del contrato, la Corte de Casación introdujo matices muy interesantes en su jurisprudencia tradicional. Rehusó admitir la ruptura del contrato cuando la cesación del trabajo había sido de corta duración, o cuando parecía no responder a la verdadera noción de la huelga (cesación del trabajo el día 1.º de mayo); cuando no había sido voluntaria, sino impuesta a ciertos asalariados por los huelguistas, en fin, cuando la huelga manifestaba la oposición de los obreros a una violación de las condiciones de trabajo imputable al patrono. Esto permitió a los jueces interpretar, en favor de la suspensión del contrato, las cláusulas de las convenciones colectivas que decidían que ninguna sanción sería tomada por el hecho de la huelga.

3. En 1939 la libertad de las coaliciones declinó con el comienzo de las hostilidades. En la mayor parte de los establecimientos, el personal fué sometido a las medidas autoritarias sobre empleo de la mano de obra: requisiciones civiles o militares, adscripciones especiales incompatibles con el ejercicio del derecho a la huelga. En la legislación de armisticio, la prohibición de la huelga ya fué establecida por la Ley de 2 de diciembre de 1940, relativa a la agricultura; después por la Carta de trabajo, que preveía incluso la institución de *jurisdicciones de trabajo* encargadas de resolver los conflictos, y que debían sustituir a las viejas jurisdicciones arbitrales, cuyo funcionamiento había sido suspendido al comenzar las hostilidades. Pero, más que la letra de los textos legales, fué el rigor con que las autoridades de ocupación reprimieron toda cesación de trabajo lo que quitó actualidad al problema de la huelga.

La situación se ha modificado profundamente después de la Liberación. En las últimas semanas de la ocupación, ¿no había demostrado la huelga de los ferroviarios su eficacia, con-

tribuyendo a desorganizar la defensa del enemigo? El sentimiento de una libertad completamente nueva, vuelta a encontrar después de años de opresión; el incesante desequilibrio entre el nivel de salarios y el de los precios, el deseo de ciertos Sindicatos de secundar la acción del Partido Comunista excluido del Gobierno, provocaron extensos movimientos huelguísticos. Ciertos conflictos fueron graves: huelgas de la Policía de París, del personal del Gas y de la Electricidad, de los ferroviarios, de los mineros. En el otoño de 1947 y en el de 1948 se intentaron huelgas generales que llegaron a amenazar la existencia del Estado y que el Gobierno calificó de insurreccionales.

Modificado en sus supuestos de hecho, el problema de la huelga ha sufrido igualmente después del armisticio una evolución en sus elementos jurídicos. La legislación de Vichy ha sido anulada. *La Declaración de derechos* de abril de 1946 admitía en su artículo 32 que «el derecho a la huelga se reconoce a todos». La Constitución de 27 de octubre de 1946, en su preámbulo, afirma que «el derecho a la huelga se ejerce dentro del cuadro de las leyes que lo regulan».

Así, parece haberse operado un retorno al estado de derecho anterior a las hostilidades. Pero, ¡cómo engañan las apariencias! La organización de la vida social evoluciona sin descanso, y bajo las palabras familiares, que permanecen constantes, nacen conceptos nuevos. Los procedimientos de conciliación y arbitraje han sido suspendidos. Se intervienen los votos durante el transcurso de las huelgas, por los que la mayoría pretende imponer su voluntad a la minoría. Se intervienen las declaraciones gubernamentales, cuyo alcance es difícil de definir. Al lado de las huelgas tradicionales, practicadas por los asalariados, se han colocado huelgas de tipo nuevo,

declaradas por los comerciantes, los médicos, los sujetos a la legislación de seguridad social. Pero, sobre todo, la huelga opone, más a menudo que antes, los huelguistas al Estado. La noción de servicio público se ha extendido. El carácter de «monopolio de hecho o servicio público nacional» presentado por ciertas empresas ha provocado medidas de nacionalización: en las empresas nacionalizadas la huelga ha dejado de dirigirse contra un capitalismo privado. El Estado ha practicado una política de economía dirigida, principalmente en materia de salarios, y esta fijación autoritaria de las condiciones de trabajo no ha permitido a las empresas acoger libremente las reivindicaciones de los huelguistas. Ha sido promulgada una legislación sobre el control del empleo, que subordina a la autorización del «Servicio de mano de obra» la rescisión de los contratos de trabajo en la industria y el comercio. La huelga, que supone la libre defensa de los intereses privados, ¿puede, acaso, desarrollarse en una sociedad que quiere ser ordenada y disciplinada bajo el control del Estado? Un último elemento nuevo está representado, finalmente, por la consagración constitucional del derecho a la huelga (4).

(4) Sobre los aspectos recientes del derecho a la huelga, v. M. BOITEL, *La grève et le contrat de travail*, «Droit Ouvrier», 54, 1948; *Le droit de grève et la jurisprudence de 1948*, «Droit Ouvrier», pág. 368, 1948; *Le droit de grève et la jurisprudence actuelle*, «Droit Ouvrier», pág. 180, 1949; R. E. CHARLIER, *Le droit constitutionnel de grève*, «J. C. P.», I, 729, 1948; S. DURETTESTE, «J. C. P.», II, 4.779, 1949; P. DURAND, *Note, Droit social*, 262, 1948, y *Une controverse actuelle: Les effets de la grève sur le contrat de travail, Droit social*, 364, 1948; «M. G.», 276, 1948; H. GALLAND, *La grève perlés et ses conséquences juridiques*, «J. C. P.», I, 637, 1947; nota, «J. C. P.», II, 4.367, 1948; J. GARAY, *Les grèves perlés*, «Gas. Pal.», 18 de febrero de 1949; nota S., 2, 37, 1949; H. y L. MASEAUD, observaciones a la «Rev. trim. dr. civil», págs. 258 y 414, 1949; G. MORANGE, *Les grèves et L'Etat D. 1947*, «Chron.», 117; J. RIVERO, *La réglementation de la grève*, «Droit Social», 58, 1948; nota S., 3, 33, 1948.

De la evolución sobrevenida va teniendo poco a poco conciencia la sociedad contemporánea. En el campo del derecho positivo, la Corte de Casación no ha tenido todavía ocasión de definir el nuevo régimen jurídico de la huelga; pero tendencias nuevas, y muy significativas, se afirman en las jurisdicciones inferiores, muy próximas a las que se han manifestado por la doctrina. En el campo legislativo, el Gobierno y la Asamblea Nacional han deseado una reglamentación de la huelga. Son estos dos nuevos aspectos del derecho a la huelga los que queremos sucesivamente evocar.

I

EL RÉGIMEN DE HUELGA EN EL DERECHO ACTUAL

4. Los Tribunales no han tardado en conocer huelgas sobrevenidas después de la Liberación. Inquietudes sociales, pasiones políticas, toda la vida ardiente de los hombres, acabó un día en la audiencia de un Tribunal, reducido a la exposición de unas conclusiones o a los motivos de un juicio.

Pero, en tanto la jurisprudencia anterior a las hostilidades se había ajustado, en conjunto, a las concepciones de la Corte de Casación, tres tendencias se afirmaron rápidamente en la doctrina y en las decisiones judiciales en cuanto a los efectos de la huelga en el contrato de trabajo.

Dos concepciones extremas pueden distinguirse en primer lugar: la una favorable al mantenimiento de la antigua jurisprudencia del Tribunal Supremo; la otra, que considera, por el contrario, que la huelga ha dejado de ser, en todo caso, una causa de ruptura del contrato de trabajo.

La primera concepción continúa afirmando que la huelga rompe el contrato de trabajo. Tres argumentos parecen determinarlo. La naturaleza de la huelga primeramente. «El derecho para el obrero de declararse en huelga no es otra cosa, sobre el terreno del Derecho civil, en las relaciones contractuales entre el patrono y el empleado, que el derecho que tiene el segundo de rescindir por voluntad unilateral el contrato de trabajo. Poco importa que la rescisión sea aislada o que sea colectiva» (5). Sin duda, la Constitución del 27 de octubre de 1946 decide que el derecho de la huelga se ejerce dentro del cuadro de las leyes que lo regulan. Pero (y éste es el segundo argumento) esta fórmula no modifica en nada el derecho anterior; ¿no ha sido reconocida la libertad de coalición desde 1864? Finalmente, todo valor jurídico debe negarse al preámbulo de la Constitución, puesto que el derecho a la huelga sólo puede ser ejercido dentro de un cuadro determinado por leyes que no han sido dictadas hasta ahora. Ya que la jurisprudencia del Consejo del Estado y de la Corte Suprema considera que una ley no es ejecutiva desde el día de su promulgación más que cuando no contiene disposiciones formales, que subordinen expresa o necesariamente su ejecución a una condición determinada. Cuando una ley expone un principio general, dejando a los reglamentos el cuidado de ponerla en vigor, su aplicación queda en suspenso hasta la publicación del reglamento. El mismo principio debe tenerse en cuenta en las relaciones de la Constitución con las leyes ordinarias (6).

La continuidad del derecho sería, pues, completa. La huel-

(5) H. y L. MASEAUD, «Rev. trim. dr. civ.», 359, 1949.

(6) V., sobre todos estos puntos, H. GALLAND, nota, «J. C. P.», II, 4, 367, 1948.

ga provocaría, al igual que antes de las hostilidades, la ruptura del contrato de trabajo. Esta tesis ha sido sostenida por las organizaciones patronales.

5. A la inversa, una segunda concepción, no menos absoluta, sostiene que la huelga entraña en lo sucesivo la suspensión del contrato de trabajo (7). Una idea esencial la inspira: la huelga manifiesta un derecho colectivo de los asalariados; es una de las prerrogativas de la colectividad obrera organizada. Por este rasgo, esta teoría se liga estrechamente en su principio a las antiguas soluciones del Tribunal Superior de Arbitraje. A la concepción precedente le reprocha ser puramente civilista, desconocer la verdadera naturaleza de la huelga y contentarse con peticiones de principio.

Más aún: una consagración constitucional ha dado al derecho a la huelga un carácter riguroso. La huelga es un derecho absoluto, no reglamentando su ejercicio ninguna ley. Precisamente, ni el preámbulo de la Constitución, ni las leyes ordinarias, distinguen entre las huelgas profesionales y las huelgas políticas: todo huelguista será, pues, protegido por la Constitución. Se ha llegado a sostener la opinión de que una ley limitando el derecho a la huelga sería contraria a la Constitución. Y como los procedimientos de conciliación y arbitraje se han suspendido desde 1939, nadie puede reprochar a los huelguistas el haber decidido ilegalmente la cesación del trabajo.

Durante la duración de la huelga, la relación de trabajo subsiste. La intangibilidad de la situación contractual querida por los autores de la Constitución se extendería lo mismo

(7) La argumentación presentada en el texto se ha reconstruido de los diferentes estudios de M. BORREL ya citados.

en los casos de violación por los huelguistas de sus obligaciones convencionales o legales; «la sanción de una violación de la convención colectiva no puede ser la ruptura de los contratos individuales de trabajo». Las diferencias relativas a las consecuencias de las huelgas constituirían, además, conflictos colectivos de trabajo, de los que la jurisdicción ordinaria no podría conocer, y que no podrían tampoco ser llevados ante las jurisdicciones arbitrales, en razón de la suspensión de los procedimientos anteriores a la guerra. Por tanto, «después del voto de la Constitución de la IV República, el patrón que no quiere readmitir un huelguista, no es solamente autor de una ruptura del contrato de trabajo, sino también autor de un despido abusivo, pues viola la Constitución no permitiendo el ejercicio de un derecho constitucional. Es también un derecho absoluto, porque es un *derecho natural* del proletariado en legítima defensa contra los privilegiados detentadores de los instrumentos de trabajo». Esta tesis ha sido particularmente defendida por la Confederación General del Trabajo y sostenida ante los Tribunales por los Abogados de los huelguistas.

6. Estas dos concepciones sólo han tenido un débil influjo en la jurisprudencia. Raras sentencias han consagrado el principio de la ruptura del contrato de trabajo como consecuencia de la huelga. Ninguna, que conozcamos, ha admitido sin reserva el principio de la suspensión del contrato de trabajo.

La jurisprudencia, casi unánime, ha consagrado una tercera concepción, mucho más matizada (8). Para ella, la huelga

(8) V. el análisis de la jurisprudencia reciente en «Droit Social», páginas 153 y sigs., 1949; la resolución del Tribunal de Apelación de París de 13 de julio de 1949, «Droit Social», pág. 309, 1949; nota P. D. La concepción consagrada por las jurisdicciones inferiores es la que hemos defendido en nuestras notas y artículos precitados.

sólo entraña generalmente la suspensión del contrato de trabajo. Esta regla no se deduce, sin duda, expresamente del preámbulo. Pero responde al espíritu de la nueva Constitución. Y, en un campo abierto a la libre interpretación, el juez debe sacar del reconocimiento constitucional de la huelga todas las consecuencias lógicas. El ejercicio de un derecho no podrá ser considerado como una violación del contrato de trabajo. Declarándose en huelga, el asalariado usa una prerrogativa que le ha sido conferida por la Ley; invoca una causa legal de suspensión del contrato. Todas las decisiones recientes manifiestan la influencia ejercida sobre los jueces por el preámbulo de la Constitución.

La suspensión del contrato de trabajo no tiene, sin embargo, más que el carácter de una regla de principio, ya que un *abuso de derecho* (hubiera sido más exacto y más simple decir: una *falta*) puede reprocharse al huelguista. La teoría del abuso encuentra así en el derecho a la huelga la ocasión de nuevas aplicaciones.

Por tanto, la noción de la ruptura abusiva ha sido largamente admitidas.

Los huelguistas cometen una falta cuando violan las obligaciones impuestas por las leyes o por las convenciones colectivas. Sin esperar siquiera una intervención del legislador, existe ya un cuadro legal en el que debe ejercerse el derecho a la huelga: los huelguistas deben respetar los otros derechos cuya existencia garantiza igualmente el preámbulo de la Constitución, y, principalmente, el derecho de propiedad. Este cuadro está igualmente formado por los principios generales sobre la finalidad de los derechos, afirmados anteriormente por la jurisprudencia. Pueden así discernirse dos posibles casos de ruptura abusiva.

1.º La cesación de trabajo puede, en principio, ser ilegal cuando los asalariados vienen obligados a no recurrir a la huelga, o cuando están obligados a no hacerla si no es bajo ciertas condiciones. El Código disciplinario y penal de la Marina Mercante prohíbe la huelga en materia marítima. Los asalariados pueden también haber contraído el compromiso de no recurrir a la huelga. Ciertas convenciones colectivas obligan a las partes a «respetar un plazo de ocho días para examinar en común las reclamaciones antes de toda medida de cierre desde el lado patronal o de cesación en el trabajo desde el lado obrero». El derecho a la huelga queda en último término caracterizado por su finalidad: la defensa de intereses profesionales. Este derecho no puede ser apartado de su finalidad, y la huelga de carácter político presenta un carácter ilícito. Sin duda, un régimen de economía dirigida provoca en ciertos dominios una confusión entre los supuestos de hecho económicos y los políticos. La cesación del trabajo no está sólo dirigida contra el patrono, sino también contra el Estado; tiene por objeto, por ejemplo, obtener de los poderes públicos una modificación de la política de salarios. La huelga no por ello es menos legítima: considerar la huelga como ilegal, desde que una reglamentación imperativa se impone al patrono, tendría como consecuencia de hecho el suprimir el derecho a la huelga en una economía dirigida. Pero la distinción de lo económico y de lo político no deja de subsistir por eso. Una huelga destinada a hacer presión sobre el Parlamento para impedir la investidura de un Presidente del Consejo electo, presenta un puro carácter político, y por eso es ciertamente ilícita.

2.º Hay, en segundo lugar, actos ilegales separables de la huelga, porque son incidentes que no toda huelga comporta: ocupación de la fábrica, violencias cometidas contra los miem-

bros de la dirección o del personal, organización de reuniones en el interior del establecimiento, con el concurso de delegados sindicales ajenos a la empresa y en contra de las órdenes del patrono; convocatoria ilegal del Comité de Empresa sin saberlo el patrono y excluyendo los miembros hostiles a la huelga; asalto de una cantina. Estas faltas pueden provocar la ruptura de los contratos de trabajo. La rescisión del contrato no es, por otra parte, en este caso consecuencia de la huelga. Resulta de actos delictivos cometidos con ocasión de ella.

Los asalariados pueden igualmente estar sujetos a obligaciones particulares en razón de los daños que la cesación en el trabajo pueda representar para la empresa. Ciertas convenciones colectivas prevén que «en caso de diferencias y en razón de la naturaleza perecedera de las mercancías, los trabajadores no las dejarán en un estado tal que pueda comprometer su conservación y el retorno de la fabricación normal».

Los casos de ruptura del contrato siguen siendo numerosos, llegando ciertas jurisdicciones, erróneamente, incluso a achacar a los huelguistas el no haber respetado la legislación sobre el arbitraje obligatorio de los conflictos de trabajo (suspendido desde el comienzo de las hostilidades). El contraste entre la jurisprudencia tradicional de la Corte de Casación y la de las jurisdicciones inferiores es, pues, menor de lo que un juicio superficial podría hacer pensar. La oposición no existe más que en un caso: si se trata de una huelga profesional en cuyo transcurso el patrono no ha podido reprochar ninguna falta al asalariado. En el sistema tradicional, cuando el obrero rescinde el contrato de trabajo, el empresario se beneficia de la ruptura; y si readmite a alguno de sus antiguos obreros, es porque ejerce discretionalmente su libertad de con-

tratación. En el sistema de la suspensión, las relaciones de trabajo subsisten, pero en caso de que los asalariados hayan resultado culpables de un abuso de derecho, el contrato se resuelve. Las resoluciones recientes difieren tan sólo a veces en el análisis del mecanismo de la ruptura. Para algunas, el huelgista culpable rompe por sí mismo el contrato de trabajo, puesto que se sale de los límites de la inmunidad que le es permitida. Para otros la falta cometida autoriza al patrono a rescindir el contrato. Los dos análisis son, por otra parte, similares; la falta cometida por el asalariado dispensa al patrono de las obligaciones (particularmente del preaviso) impuestas normalmente al autor de la ruptura.

La tendencia liberal que refleja la jurisprudencia reciente parece atemperarse a una evolución similar, mucho más discutible en la jurisprudencia administrativa. El Consejo de Estado ha admitido en una resolución de 18 de abril de 1947 la legalidad de la destitución de un miembro del Consejo de Administración de la S. N. C. F. (Sociedad Nacional de los Ferrocarriles Franceses) que se puso al frente de una huelga en noviembre de 1938. Pero la resolución contiene una reserva al precisar que *en el estado de derecho entonces en vigor* «el recurrente carecía de fundamento al aducir que no le habían sido pedidas explicaciones antes de la sanción». El acuerdo parece sugerir que la solución podría ser diferente en lo sucesivo, fórmula que no puede dejar de despertar la idea de una alusión discreta al preámbulo de la Constitución (9).

7. Tal es la jurisprudencia actual. La controversia podría resolverse por la inserción, en las convenciones colectivas, de una cláusula relativa a los efectos de la huelga. Así se ha

(9) V. la nota de J. RIVERO, S., 3, 33, 1948.

hecho en la convención colectiva, por otra parte muy especial, del personal de los organismos de seguridad social. Pero, de una manera general, a los delegados de las organizaciones patronales les repugna consagrar en las convenciones colectivas nacionales previstas por la Ley de 23 de diciembre de 1946, el principio de la suspensión del contrato. Han estimado que, en espera de leyes que deben reglamentarlo, el derecho a la huelga continúa ejerciéndose en las condiciones habituales y según las reglas fijadas por la jurisprudencia de la Corte de Casación.

A falta de convenciones colectivas, el problema deberá, sin duda alguna, ser resuelto por el legislador. El proyecto de ley presentado en 1906 por el Gobierno ¿no decidía ya que «la huelga... es una suspensión del contrato de trabajo»? La cuestión se desplaza así del Derecho positivo y de la interpretación jurisprudencial al plano legislativo y a los proyectos sobre la reglamentación de la huelga.

II

EL PROBLEMA LEGISLATIVO: LA REGLAMENTACIÓN DE LA HUELGA

8. La reglamentación del derecho a la huelga parecía inmediata después de aprobada la Constitución. Es significativo cuán escasas han sido las intervenciones del legislador.

Una Ley de 6 de diciembre de 1947, que tendía a la protección de la libertad de trabajo, se ha limitado a modificar los elementos del delito de atentado contra la libertad de trabajo para agravar las penas aplicables y para extender las con-

diciones de imputabilidad (10). Pero esta ley, destinada a contener un movimiento de huelga general, sobrevenido a finales del mes de noviembre de 1947, no ha tenido más que una aplicación temporal: ha dejado de aplicarse a los actos cometidos después del 29 de febrero de 1948. La Ley de 19 de octubre de 1946 sobre el Estatuto de los funcionarios públicos, casi inmediata a la aprobación de la Constitución, no contiene ninguna disposición sobre la huelga de funcionarios. Únicamente dos leyes se ocupan de ello. La primera, de 27 de diciembre de 1947, afecta al personal de las Compañías Republicanas de Seguridad. La segunda, del 28 de septiembre de 1948, hace relación al personal de la Policía. Esta última, que reconoce a dicho personal el derecho sindical, decide expresamente, en su art. 2.º, apart. 2.º, que «toda cesación concertada del servicio, todo acto colectivo de caracterizada indisciplina, podrá ser sancionado sin perjuicio de las medidas disciplinarias». La Ley de 27 de diciembre de 1947 es aún más clara: «El personal de las Compañías Republicanas de Seguridad no goza del derecho a la huelga. Toda cesación, concertada o no, en el servicio, se asimila a un abandono del puesto y se castiga como tal». Es por otros medios, y no por la reglamentación de la huelga, como la autoridad pública ha conjurado los peligros: los enrolamientos y (por Ley de 2 de diciembre de 1947), la llamada a filas de un contingente de 80.000 hombres.

Sin embargo, no faltan proyectos para la reglamentación de las huelgas. Una proposición de ley, presentada por Queille y Petit, se esfuerza en hacer más difícil la huelga de los

(10) V. nuestro estudio *La loi du 6 décembre 1947 tendant à la protection de la liberté du travail*, «Droit Social», pág. 408, 1947.

agentes de servicios públicos y de los empleados «en servicios cuyo funcionamiento ininterrumpido es indispensable para la vida de la Nación». La cesación en el trabajo sólo podrá ser decidida por los órganos responsables de los Sindicatos más representativos, y con la condición de que el conjunto del personal (sindicado o no) se haya pronunciado en favor de esta solución, después de un escrutinio secreto. En los quince días siguientes al voto la decisión sindical será notificada al Director del servicio y al Inspector de trabajo. La huelga no podrá ser efectiva hasta ocho días después de esta notificación. Disposiciones especiales trataban de la huelga de los servicios de policía y de seguridad (11). Por otra parte, un proyecto de ley había sido estudiado por el Gobierno para prohibir la huelga a los funcionarios de autoridad y de seguridad; su presentación fué anunciada en el mes de febrero de 1947 por el Presidente del Consejo. Pero ningún acuerdo parecía posible sobre un texto preciso. Sin embargo, no se ha desistido del proyecto de reglamentación. Este propósito ha sido expuesto en dos ocasiones, en el mes de octubre de 1949, en las declaraciones hechas a la Asamblea Nacional por los Presidentes del Consejo. M. René Mayer se proponía organizar un arbitraje obligatorio en el sector privado de la economía, para prevenir los conflictos colectivos de trabajo. En cuanto al sector público, añadía: «Una preocupación inquieta a numerosos espíritus: ¿es posible combinar los principios de la Constitución referentes a la huelga con la necesidad de mantener intactos no sólo la autoridad del Estado, sino también el funcionamiento de los servicios esenciales para la vida de la Nación? No es concebible que uno vea declararse en huelga cier-

(11) Sobre este proyecto, v. el estudio precitado de G. MORANGE.

tas categorías de Agentes públicos, depositarios de la autoridad del Estado y cuya acción es esencial para la seguridad de la vida humana. Si la huelga es lícita para otros, conforme a los principios de la Constitución, debe ser reglamentada y, sobre todo, precedida por tentativas de conciliación organizadas y por una decisión formulada por la mayoría de los interesados en un referéndum con papeleta secreta». Una propuesta análoga ha sido presentada por M. George Bidault: «Es defender una libertad el darle un cuadro legal como la Constitución nos impone. La ley no debe permitir el abandono de su puesto por los Agentes depositarios de la autoridad del Estado, ni aquellos cuyo deber afecta a la seguridad de los ciudadanos».

Así, la voluntad de reglamentar la huelga ha sido frecuentemente expresada, pero la resolución gubernamental no ha salido hasta ahora del dominio de las puras intenciones.

g. No es inútil buscar las razones de esta larga espera (12). Las dudas del Gobierno se explican por motivos más honorables que el temor de malquistarse con las potencias sindicales. Hombres que han defendido durante el curso de su vida pública el ejercicio sin límites del derecho a la huelga, experimentan lógico embarazo cuando son inducidos, ya en el Gobierno, a proponer ellos mismos y por primera vez en nuestro derecho una legislación restrictiva de la huelga. Esta preocupación ha llegado a ser aún más viva en vísperas de las grandes huelgas de noviembre de 1947 y de 1948, que parecían hacer más necesaria la reglamentación de la huelga. La paradoja sólo es aparente. El movimiento de la huelga se frus-

(12) J. RIVERO, *La réglementation de la grève*, «Droit Social», pág. 58, 1948.

tró en razón de la resistencia de una parte de la opinión obrera, más que por el efecto de medidas autoritarias. Después del apoyo dado a la autoridad pública por los mismos trabajadores, el Gobierno tiene, naturalmente, temor de imponer una reglamentación que hubiera podido parecer una ingratitud, recompensando mal a la clase obrera la sabiduría y la madurez política de que había hecho prueba.

Observemos, sobre todo, qué difícil es una reglamentación de la huelga. Qué delicados son los problemas técnicos que esta reglamentación entraña en las sociedades contemporáneas.

1.º La reglamentación de la huelga parece que debe entrañar una distinción entre las actividades en las que la huelga sería permitida y aquellas en donde ésta sería prohibida. Pocas delimitaciones son tan delicadas. Los rasgos característicos de nuestra civilización: la especialización y el tecnicismo del trabajo, el desarrollo de los medios de comunicación, la complejidad del proceso de cambio, hacen a las sociedades contemporáneas y al Estado que las encarna, muy sensibles a las alteraciones de la vida económica. Ciertas huelgas de servicios públicos, la de enseñanza por ejemplo, pueden no comprometer la vida de la comunidad. Pero de ello no resulta que sea posible una distinción entre los funcionarios de autoridad y los funcionarios de gestión: ¿qué puede hacer una policía sin corriente eléctrica, sin transportes y sin comunicaciones telefónicas? Las huelgas que atentan a la actividad económica privada, los molinos, las panaderías, comprometen también directamente toda posibilidad de vida social. Uno siente que cierto número de actividades deben ser sustraídas al derecho común de la huelga. Pero su naturaleza no se deja discernir fácilmente.

2.º En las actividades en que puede ejercerse la libertad de huelga, ¿cómo asegurarse de que la cesación colectiva del trabajo es necesaria? La decisión ¿debe ser tomada por los representantes calificados de los interesados, los dirigentes de los Sindicatos principalmente? ¿Debe ser subordinada a una votación de todos los sindicatos o, más todavía, del conjunto de los asalariados, la decisión de huelga? ¿Cómo organizar un procedimiento regular de voto en la efervescencia que acompaña a los grandes conflictos del trabajo? ¿En qué cuadro territorial y profesional organizar la votación, y qué extensión dar a la consulta? ¿Deberán procederse a varias votaciones sucesivas para reflejar las variaciones sobrevenidas en la opinión obrera?

3.º Una vez decidida la huelga, ¿se impondrá la voluntad de la mayoría a la minoría? ¿Se conservará la concepción tradicional de nuestro derecho expresada por Waldeck-Rousseau y según la cual, el derecho de un solo hombre a trabajar es tan respetable como el derecho de 10.000 a declararse en huelga? O bien: ¿se admitirá, renunciando a esta concepción individualista, que la existencia de una mayoría obliga a la minoría a cesar en el trabajo? ¿Se dará, por lo menos a los huelguistas, el derecho a tomar las medidas destinadas a hacer eficaz la huelga: colocar piquetes de huelga a la puerta de los establecimientos, ocupar los locales, defenderse contra los actos de los no huelguistas que quieren penetrar a la fuerza dentro de la fábrica? La transposición a la democracia social de los principios de la democracia política conduciría a ligar a la minoría con la voluntad de la mayoría. Ello sería seductor. Pero ¿puede el Estado mirar sin angustia la pérdida del apoyo de una minoría hostil a la huelga en su lucha contra una mayoría que prepara una huelga revolucionaria?

4.º Toda reglamentación de la huelga lleva consigo procedimientos que tienden a prevenir y resolver el conflicto por medio de instituciones de conciliación y arbitraje. ¡Pero qué pronto son invadidos los límites de estos procedimientos en los conflictos colectivos de trabajo! ¿Cómo obligar a anudar el trabajo a grandes masas obreras que rehusan acatar la sentencia arbitral? Y, sobre todo, en razón a la amplia participación del Estado en la vida económica, ¿cómo puede el árbitro imponer su decisión al Estado? Es siempre una mediación, más que un verdadero arbitraje, lo que realiza la reglamentación de los conflictos de trabajo, por lo menos en el orden de la diferencia de intereses (conflictos de orden económico). Toda mediación supone una voluntad —y una posibilidad— de acuerdo entre las partes.

Si el conflicto subsiste amenazando la existencia misma del poder, la autoridad pública no puede ya recurrir sino a medios coercitivos. Antes que aceptar la disolución de la sociedad política, cualquier hombre de Estado, instintivamente, volverá a las palabras de Briand en octubre de 1910: «Si para defender la existencia de la nación el Gobierno no hubiera encontrado en las leyes medios para conservar su señorío, si no hubiera podido disponer a este efecto de sus ferrocarriles, es decir, de un instrumento esencial a la defensa nacional, si para ello hubiera necesitado recurrir a la ilegalidad, lo hubiera hecho». Pero si la imposibilidad de encontrar una solución que le satisfaga empuja a los huelguistas a dirigir golpes mortales al Estado, la huelga se convierte en insurrección. Bien sea que el Estado salga de la legalidad o que la clase obrera aspire a un orden nuevo, siempre el derecho cede lugar al juego brutal de la fuerza. Según la bella fórmula de Paul Roubier, «el jurisconsulto no tiene más que decir: se

entra en un dominio donde no puede avanzar sin ser sobrecogido de terror» (13).

10. Todas estas dificultades de orden técnico pueden ser, sin duda, vencidas. Se ve entonces cómo se completan los dos aspectos de la huelga disociados en este estudio. Al disciplinar la acción obrera y al encerrarla en una legalidad precisa, la reglamentación de la huelga conduce, naturalmente, a suspender durante el conflicto las relaciones de trabajo y a evitar la ruptura del contrato. Pero no hay que hacerse ilusiones sobre la aptitud de las reglas jurídicas para dominar fuerzas semejantes a las que desencadena la acción obrera; «no se amarra a un toro con serpentinas de papel».

Es al derecho público, tanto como al privado, a quien interesa esencialmente el fenómeno de la huelga. Porque en el comienzo del orden jurídico no se encuentra el verbo de la ley, sino el consentimiento de los súbditos.

PAUL DURAND

(13) P. ROUBIER, *Théorie générale du droit*, pág. 279.