

## EL PROBLEMA DE LA RESPONSABILIDAD SINDICAL EN BELGICA Y FRANCIA

«El sindicato no reúne hombres de opiniones diversas más que para la defensa de intereses materiales y tiende a eliminar cualquier otra consideración en las reformas sociales. Por lo tanto, ejerce una acción exclusiva y parcial, asustando al legislador con su poderío, ya que no permite la conciliación de los intereses en presencia. Su acción toma demasiado fácilmente un carácter revolucionario que se convierte en seguida en autoritario.»

(GEORGES RIPERT: *Les forces créatrices du droit*. París, 1955, pág. 107.)

Los deplorables acontecimientos que se desarrollaron en Bélgica en el mes de diciembre de 1960 han puesto en evidencia la absoluta necesidad de volver a considerar, en imperioso interés por la seguridad del Estado, la situación jurídica de los sindicatos.

Vivimos en Europa occidental, donde el sentido de la libertad está en el plano más alto y desarrollado tradicionalmente. La Constitución belga garantiza, al lado de otras muchas, en su art. 2.º, la libertad de asociación. Se proclama que «los belgas tienen el derecho de asociarse y que este derecho no puede ser sometido a ninguna medida preventiva».

Pero todo derecho contiene en sí mismo el germen de un abuso y se ha comprobado que a cubierto de la libertad constitucional los sindicatos se atribuyen en el curso de los últimos años, y cada vez más a menudo, el derecho de intervenir, a veces por medios de presión, en el ejercicio de los poderes que deberían estar a cargo de los poderes públicos, tal como la Constitución los ha organizado.

Ya en 1923, un autor de tendencia progresista podía escribir, y no sin razón: «He aquí que hemos llegado a un momento en que el poder legislativo, confiado hasta aquí exclusivamente al Parlamento, pasa en parte a

manos de los sindicatos de las agrupaciones profesionales, que hacen su propia ley. El Derecho público, después de que el Derecho privado se hundió... Derecho público y privado se fusionaron (?), y esto será donde desembocará lógicamente el socialismo jurídico» (1).

Pero cosa más grave y seguramente más peligrosa aún para el porvenir de nuestras instituciones nacionales es que se ha visto a ciertas organizaciones sindicales usar amenazas y violencias y organizar la insurrección para doblegar la voluntad de los poderes constituidos y obligarles a la disolución de los órganos representativos.

Esto fué la huelga; tuvo un carácter puramente político y tomaron parte en ella no solamente una parte de los obreros de la industria, sino también funcionarios de toda categoría, a los que el sentido del deber y del civismo más elemental debió de imponerles la abstención.

El restablecimiento del orden así comprometido ocasionó la pérdida de vidas humanas; hubo también muchos heridos, incluso entre los agentes del orden público. Los atentados contra la propiedad, la destrucción de vías férreas y las pérdidas ocasionadas a nuestra economía nacional han sido estimadas en 8.000 millones de francos belgas.

Conviene recordar aquí la admonición tan sabiamente dirigida el 11 de septiembre de 1949 a los representantes del movimiento obrero de Bélgica por S. S. Pío XII: «Un peligro amenaza por todas partes al movimiento obrero; queremos decir la tentación de abusar de la fuerza de organización, tentación tan temible y peligrosa como la de abusar de la fuerza del capital privado. La fuerza de la organización, tan poderosa como se quiera suponerla, no es en sí misma más que un elemento de orden.» (2).

## I. LA ORGANIZACIÓN SINDICAL EN BÉLGICA

Antes de examinar los medios a los que es urgente recurrir para impedir el regreso de las calamidades que han conmovido profundamente a la nación, yo querría exponer brevemente cuál es en este momento la situación jurídica de las organizaciones sindicales de Bélgica.

Tenemos de los profesores franceses Rouast y Durand la noción misma de sindicalismo.

(1) MARCO I. BARASCH: *Le socialisme juridique*. París, 1953, pág. 9. Comp. a propósito de los grupos de presión, DOLLEANS y DEHOVE: *Histoire du travail en France*, tomo II. París, Ediciones Domat, pág. 120.

(2) *Documents catholiques*, 9 de octubre de 1949.

En su resumen de legislación industrial publicado por Dalloz en París (cuarta edición, 1951, núm. 135), estos autores escriben: «Los sindicatos son asociaciones que tienen por objeto la *defensa de los intereses profesionales*. El sindicalismo responde a una ley general, según la cual los individuos situados en una misma situación económica y social, demasiado débiles solos para mejorar su situación, se agrupan con la finalidad de darse ayuda mutua. Esta tendencia es tanto más poderosa en cuanto los individuos sean más numerosos y débiles; de aquí la fuerza particular del sindicalismo obrero.»

Destacamos desde este momento que es la defensa de los intereses profesionales la meta de la agrupación sindical; y es, por tanto, abusivo por propia naturaleza, utilizar sus medios de acción para otros fines distintos de la solidaridad profesional, y especialmente para fines políticos. En nuestro régimen constitucional es el poder legislativo, es decir, el Rey y las dos Cámaras, quienes deciden con toda soberanía las medidas a tomar para asegurar el bien general y la prosperidad de la nación.

Toda intrusión, toda violencia o presión de los elementos o agrupaciones extrañas al poder legislativo, constituye un atentado a esta soberanía (3).

Lo que caracteriza esencialmente a la asociación sindical, además de su fin, que acabamos de precisar, es «su carácter de permanencia, el vínculo orgánico que une a sus miembros». En este sentido se distingue claramente la reunión, simple agrupación casual (4).

Las asociaciones profesionales o sindicales pueden ser organizadas en Bélgica según las disposiciones de la ley de 31 de marzo de 1898 sobre las Uniones Profesionales, modificada principalmente por la Real Orden de 29 de enero de 1935 (5), o según lo que prescribe la ley de 24 de mayo de 1921 (6).

Sin embargo, señalemos que la condición primordial para beneficiarse de una de estas dos leyes es que la asociación no persiga para ella misma un fin lucrativo. Esto no significa de ningún modo que los miembros que formen parte de ella deban necesariamente no buscar más que un fin desinteresado. Pueden, cada uno individualmente, perseguir un fin de lucro; por ello es por lo que, por ejemplo, una sociedad comercial puede ser miembro de una unión profesional. Es solamente la unión como tal, la agrupación en sí, la que no puede ejercer actividad lucrativa.

(3) G. RIPERT: *Le déclin du droit*. París, 1949, pág. 27.

(4) WIGNY: *Droit constitutionnel*, 1952, t. I, pág. 383.

(5) Ver VOSSEN: *Les unions professionnelles*, 1910, y *Rép. Prat. de Droit belge*, V, *Union professionnelle*.

(6) Ver GOEDSEELS: *Les associations sans but lucratif y Rép. Prat. de Droit belge*, V, *Travail: Statuts des Syndicats*, núm. II.

Puede preguntarse por qué motivo la ley de 1921, que ha llegado a ser en cierto modo en el Derecho belga el estatuto normal de la asociación sin fin lucrativo, ha dejado subsistente la legislación de 1908 sobre las uniones profesionales, la cual ha sido complementada a su vez, como recordábamos hace un instante, por la Real Orden de 29 de enero de 1935 y por una Orden del Regente de 23 de agosto de 1948.

No podríamos explicar mejor esta aparente anomalía del Derecho belga sino citando un pasaje del magistral *Tratado de Derecho civil* del más eminente de los civilistas belgas. En el tomo V del *Traité élémentaire du Droit civil belge*, pág. 20, el profesor H. De Page escribe: «¿Qué hacer para que las uniones profesionales se distingan en Derecho positivo de las asociaciones sin fines lucrativos? Únicamente se distinguen por razones históricas. En realidad, las sociedades mutualistas y las uniones profesionales fueron las primeras formas de realización de la asociación sin fin lucrativo. El legislador les dió un estatuto y un régimen jurídico propios antes de la creación del marco general establecido por la ley de 1921. Dicho estatuto se caracteriza sobre todo por la concesión de la personalidad civil. Por esta razón la ley de 27 de junio de 1921 las deja subsistir, y esto es lo que explica que constituyen, aún en nuestros días, una variedad particular de las asociaciones sin fin lucrativo. En cuanto a las sociedades mutualistas no reconocidas o a las uniones profesionales no constituídas regularmente en 1921 o desde aquella fecha, les es lícito adoptar, según el caso, las formas propias creadas por las leyes de 1894 y de 1898 o la forma de asociación sin fin lucrativo.»

Séanos permitido señalar aquí el paralelismo existente entre la legislación belga y el Derecho francés.

La ley francesa de 21 de marzo de 1884, modificada por la de 12 de marzo de 1920, se refiere a la organización sindical; corresponde en muchos aspectos a nuestra ley de 1898 sobre las uniones profesionales.

La ley belga de 1921 sobre las asociaciones sin fin lucrativo ofrece ciertas similitudes con la ley francesa de 1.º de julio de 1901.

Es interesante consultar a este respecto lo expuesto tan claramente por el gran jurista que fué decano de Nancy, François Géný, fallecido recientemente, en una de sus últimas obras publicada cuando él tenía ochenta y ocho años (7).

Las agrupaciones profesionales pueden en Francia adquirir la personalidad civil, ya en virtud de la ley de 1884, ya conforme a las disposiciones de la ley de 1901 sobre las asociaciones.

---

(7) «Association ou Syndicat professionnelle, Jurisprudence périodique», *Semaine Juridique*, 1949, I, 782. Ver también DURAND: *Traité*, núm. 17.

De la misma forma los sindicatos pueden en Bélgica organizarse siguiendo la ley de 1898 o según las normas de la de 1921.

En Bélgica, sometiéndose a las exigencias, por otra parte muy simples, de una de estas dos leyes (1898 y 1921), toda asociación sin fin lucrativo y cuyo objeto no sea contrario ni a las buenas costumbres ni al orden público, adquiere el beneficio de la personalidad civil, su patrimonio se distingue en lo sucesivo del de sus asociados, puede comparecer ante los tribunales y defender ante ellos los intereses colectivos con tal que el interés de los miembros sea afectado por repercusión (8).

Pero el espíritu de liberalidad misma que ha inspirado en Bélgica la concesión de la personalidad civil implica que ninguna asociación puede ser obligada a someterse a las formalidades exigidas a este fin. Toda agrupación puede permanecer en un estado inorgánico. Se le llama entonces generalmente «Sociedad de hecho», aunque erróneamente. Como lo ha expuesto de modo urgente el profesor De Page: «La pretendida asociación de hecho es en el fondo una asociación de derecho, que difiere únicamente de otras en que no posee la personalidad civil» (9).

Parece, sin embargo, que contrariamente a lo que estaba permitido por la ley francesa de 25 de marzo de 1919 sobre la convención colectiva de trabajo (10), convenciones similares no pueden ser concluidas desde la ley de 24 de junio de 1936, que ha modificado la de 1919, por agrupaciones de hecho que no hayan adquirido la personalidad civil.

Una ley posterior, la de 11 de febrero de 1950, ha modificado de nuevo el régimen de las convenciones colectivas en Francia, y según esta reciente legislación, las convenciones colectivas pueden ser concluidas únicamente, por lo menos en lo que se refiere a los asalariados, solamente por las organizaciones sindicales constituídas según las disposiciones del libro tercero del Código de Trabajo (ley de 21 de marzo de 1884, modificada por la de 12 de marzo de 1920), y no por simples asociaciones (ley de 1901), ni con mayor motivo por una agrupación de hecho que no tenga personalidad moral. Pero esta cuestión es muy discutida todavía (11).

Ocurre que en Bélgica —y esta es una observación esencial en relación

(8) DE PAGE: *Traité*, t. I, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 573; GOEDSELS, núm. 24 y siguientes.

(9) DE PAGE, t. V; pág. 48. Comp. VAVASSEUR: *Traité des Sociétés civiles et commerciales*. Ed. por Bonnecase et Moliérac, París. 1931, núm. 254.

(10) Ver. CRÉPIN: *La Convention Collective de Travail*. París, 1919; PLANIOL: *Traité pratique*, t. I, 1.<sup>a</sup> ed., págs. 120 y 129.

(11) Ver DURAND: *Traité*, núm. 178; RIPERT y BOULANGER: *Traité de Droit civil*, tomo II, ed. 1957, núm. 682; Ch. CAPBAU: *La Convention Collective de Travail*. París, 1951, pág. 32.

con el problema de la responsabilidad de las asociaciones sindicales— éstas en general evitan adquirir la personalidad civil para no tener que someterse a las formalidades de publicidad exigidas a este efecto (12).

Un autor tan sagaz como Mr. Wigny no duda en indicar sin rodeos la razón: «Los organismos sindicales realizan, entre otras, una misión de lucha. No desean que sus medios financieros sean conocidos. Pues si se conocen sus reservas, los patronos sabrían hasta qué momento ellos debían resistir para conseguir, a ciencia cierta, la victoria» (13).

En otros términos, los sindicatos desean guardarse al abrigo de toda responsabilidad que alcanzaría al grupo como tal eventualidad. El sindicato queda prácticamente fuera del alcance, cualquiera que sea la forma de ilegalidad de la huelga que organiza, el carácter político o cualquier otro de esta huelga.

Irresponsabilidad aún en el caso de huelga de funcionarios que atañe a los mismos órganos vitales de la nación. Irresponsabilidad en el caso de violencias y de atentados contra la propiedad privada o paralización de los servicios públicos, distribución de agua, de gas o de electricidad, ferrocarriles, etcétera. Posibilidad, por lo tanto, de paralizar toda la actividad económica del país sin temor de tener que responder de los daños así causados.

Este es el fondo del problema. Un Estado no puede sobrevivir si no consigue resolverlo poniendo los remedios eficaces para tal peligro de consunción.

¿Cuáles podrían ser estos remedios?

Expondremos aquí algunos aspectos particulares del problema tal como se presentan en el momento actual en Bélgica.

## II. HUELGA DE FUNCIONARIOS

Hasta una época reciente, el derecho de huelga estaba unánimemente prohibido a los agentes de los servicios públicos.

Ya en 1907, Clémenceau se expresaba de este modo: «En la primera línea de obligaciones de los funcionarios públicos es preciso colocar la de asegurar la continuidad de los servicios públicos. Aceptando una función del Estado, éstos renuncian al derecho de abandonar el trabajo. Un contrato público acordado por el Parlamento les liga a la nación. La ruptura de éste por

(12) H. VELGE: *L'Organisation professionnelle*, 2.<sup>a</sup> ed., Bruselas, 1937, pág. 11.

(13) P. WIGNY: *Droit Constitutionnel*, t. I, 1952, núm. 247.

una acción simultánea y colectiva es una traba puesta al ejercicio de la soberanía nacional» (14).

Séanos permitido recordar el célebre veredicto de condenación de la huelga de funcionarios públicos por el más grande de los publicistas franceses: el decano Duguit (15): «Para ellos la cuestión no estriba en saber si el patrono mantiene o no sus compromisos. No hay patrono, no hay contrato de trabajo. No hay por qué aplicar el art. 1.184 del Código civil. Los funcionarios están colocados por la ley del servicio en una situación objetiva que les sujeta a obligaciones legales. Por la cesación acordada del trabajo, ellos violan estas obligaciones legales; suspendiendo el funcionamiento del servicio cometen la falta disciplinaria más grave que pueda ser cometida por los funcionarios. El legislador debe «armar» enérgicamente al Gobierno para que pueda reprimir tales hechos. Pero yo estimo que la contrapartida es un estatuto fuertemente garantizado en favor del funcionario. La huelga de un servicio público es inadmisibles, y no veo otros medios de evitarla que un poder enérgico y fuerte en manos del Gobierno y una situación ventajosa y segura dada a los funcionarios.

Lo que digo de la imposibilidad de huelga de los funcionarios es verdad para todos ellos, cualquiera que sea su función. Yo he rechazado la distinción de funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión. Yo rechazo también la distinción que se ha querido establecer alguna vez entre funcionarios y empleados del Estado y que se ha cometido la equivocación de aplicar a los sindicatos. Para todos, sin distinción, la huelga, que lleva consigo la paralización del servicio público, es la más grave de las faltas disciplinarias.

Hablo no solamente de los funcionarios del Estado, sino también de los de los departamentos, ayuntamientos y establecimientos públicos. Se trata de servicios públicos, y para los servicios públicos, descentralizados o personificados, la interrupción es tan inadmisibles como en los servicios centralizados.

La imposibilidad jurídica de la huelga se aplica también a los agentes de los servicios públicos concedidos. Por ser concedido, un servicio público no deja de ser un servicio público, y los agentes que aseguran su funcionamiento son funcionarios. Esto que digo se aplica especialmente a los empleados de ferrocarriles, no solamente a los de los ferrocarriles del Estado, sino también a los de las compañías concesionarias. Se ha demostrado anteriormente que hoy en día es imposible no ver en los ferrocarriles verdaderos servicios

(14) Citado por VOSSEN. op. cit., pág. 428.

(15) *Traité de Droit Constitutionnel*, 3.<sup>a</sup> ed., t. III, pág. 226.

públicos. Por consiguiente, los empleados de los ferrocarriles son funcionarios y se debe, desde el punto de vista de la huelga, tratarles como tales» (16).

En Bélgica, la mayoría de los autores de Derecho administrativo que en el curso de los últimos años han examinado la posible licitud de la huelga de los funcionarios, están de acuerdo en negarles esta facultad. Esta es la opinión formal de Vauthier, profesor de la Universidad Libre de Bruselas (17); de Buttgenbach, profesor de la Universidad de Lieja (18); de Wigny (19) y de Mast, profesor de la Universidad de Gante. En su *Curso de Derecho administrativo*, no editado todavía, mi sabio colega Mr. Mast escribe: «El funcionario se encuentra con respecto a la Administración en una situación reglamentaria legal. Por tal se entiende que sus derechos y obligaciones están unilateralmente establecidos por la autoridad pública por vía legal o reglamentaria... Se trata aquí de lo que la doctrina francesa llama un «acto condición».

El autor saca la conclusión de que el derecho de huelga debe quedar prohibido para los funcionarios. La huelga constituye por lo tanto para ellos un hecho culposo que lleva consigo la ruptura del contrato.

Numerosas son las intervenciones que en el curso de los últimos años se han formulado en este sentido en nuestras dos Cámaras legislativas (20).

Pero que nosotros sepamos, ninguna de nuestras jurisdicciones ha tenido ocasión de pronunciarse sobre litigios que afecten al principio de las huelgas del personal de nuestros poderes públicos, y la cuestión continúa siendo objeto de vivas controversias. De hecho, funcionarios y especialmente miembros del personal administrativo han tomado parte en las huelgas que tuvieron lugar en el mes de diciembre de 1960.

En oposición a la doctrina belga, los autores franceses más recientes, llevados por una parte por la disposición constitucional de 27 de octubre de 1946, que proclama que el derecho de huelga se ejerce en el marco de las leyes que lo reglamenta, y por otra parte por la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado, parecen admitir hoy, en principio al menos y mediante fuertes restricciones, la legalidad de las huelgas del personal de las administraciones públicas. La idea de una prohibición absoluta ha sido abandonada por los *Arrêts* del Consejo de Estado francés, Dehaene y Desplanques, del 7 de julio de 1950. Estos *Arrêts*, y esto es lo que los caracteriza, no ha-

(16) Comp. A. DE LABAUDERÉ: *Manuel de Droit Administratif*. Ed. 1955, pág. 268.

(17) *Précis du Droit Administratif de la Belgique*, 3.<sup>a</sup> ed., t. I, núm. 68.

(18) *Manuel de Droit Administratif*. Liège, 1954, pág. 70.

(19) *Principes généraux de Droit Administratif belge*.

(20) *Ver Rép. Prat. Droit belge. V. Fonctionnaire*, núms. 266 y siguientes.

cen ninguna alusión a la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público; pero, por otra parte, destacan, y yo cito aquí un pasaje del *Arrêt* Dehaene, que dice: «El reconocimiento del derecho de huelga no debería tener como consecuencia el excluir las limitaciones impuestas a este derecho, como a cualquier otro, para evitar un uso abusivo o contrario a las necesidades del orden público», lo que ha dado lugar a provocar críticas muy vivas por parte de los portavoces de la Confederación General del Trabajo y de los medios comunistas.

En resumen, el legislador y el Consejo de Estado se han apresurado a reforzar aún más las restricciones impuestas al derecho de huelga de los funcionarios.

El decreto de 8 de marzo de 1950 ha venido a regular el derecho de re-quisita, en caso de huelgas, del personal del gas y de la electricidad, y el 10 de noviembre de 1950, habiéndose puesto en discusión la legalidad de este decreto, un *Arrêt* del Consejo de Estado en la causa «Federación Nacional del Alumbrado» confirmó su fuerza obligatoria (21). La Sala de lo Criminal del Tribunal de Casación, en su resolución de 5 de marzo de 1953, no tardó en opinar del mismo modo (22).

Según un autor que es autoridad en la materia, este derecho de requisa afecta igualmente al personal de los establecimientos públicos de carácter comercial o industrial y a todos los servicios o empresas considerados como indispensables para las necesidades del país. De esta forma reaparece, después de haber sido por un tiempo relegada, la noción de la continuidad del servicio público. El mismo autor termina su exposición haciendo constar que «la exigencia de la continuidad del servicio público es tan imperiosamente afirmada que se ha podido preguntar qué subsiste aún del derecho de huelga en los servicios públicos y en las empresas juzgadas indispensables para las necesidades del país» (23).

La obra jurisprudencial ha suplido así, como señala el profesor Durand, la de las Asambleas legislativas (24).

Creemos poder concluir esta parte de nuestra exposición diciendo que en Bélgica el derecho de huelga de los funcionarios es condenado por la doctrina y «tolerado» en la práctica. En Francia, a pesar del principio de toleran-

(21) Sirey, 1951, III, 10.

(22) *Dal.* 1953, 341.

(23) P. DURAND: *Traité de Droit de Travail*. Paris, Dalloz, 1956, t. III, pág. 765.

(24) Ver también sobre la huelga de los servicios públicos, *Traité de Droit Administratif*, de P. DUEZ, G. DEBEYRE, Dalloz, 1952, pág. 666, y la puesta al día del mismo *Tratado*, 1955, pág. 86.

cia introducido desde la Constitución de 1946, está sometido a restricciones severas y a menudo eficaces por el desarrollo de una jurisprudencia que responde, a falta de disposiciones legales, a las exigencias del interés general.

### III. HUELGAS POLÍTICAS

La huelga, en su concepto más amplio, es la cesación concertada y simultánea de un grupo de obreros o empleados, o agentes del servicio público, con el fin de defender intereses profesionales (25). La mayor parte de los países que admiten la libertad de coalición sacan la consecuencia de que la huelga no es un delito, pero que debe estar rodeada de ciertas garantías, pre-avisos, tentativas de conciliación y, eventualmente, arbitraje (26).

Se trata siempre, bien entendido, de la huelga profesional. El legislador, escribe el profesor Durand, puede considerar que la cesación del trabajo constituye un medio legítimo para los asalariados de obtener mejores condiciones de trabajo, y hacer de ella una causa lícita de inejecución del contrato de trabajo; se puede entonces hablar de derecho de huelga (27).

De aquí se deduce inmediatamente que la huelga que no tiene por fin la mejora de las condiciones de trabajo es injustificable. Desviada de su fin constituye un abuso de derecho (28). Que la que no respeta los procedimientos que los contratos colectivos generalmente prevén que precedan al desencadenamiento de la huelga, debe ser considerada como ilícita y acarrear en principio la responsabilidad de las organizaciones sindicales que han tomado la iniciativa de ella y decidido su puesta en ejecución (29).

La huelga política es, pues, condenable. Al tener por fin hacer presión sobre la representación constitucionalmente organizada de la nación, constituye una violación del pacto fundamental obligatorio para todos los ciudadanos.

Por lo tanto no podemos más que adherirnos a esta observación perentoria del profesor Durand: «La huelga política constituye un acto peligroso,

(25) DURAND: *Traité de Droit de Travail*, III, pág. 739.

(26) Sobre estos procedimientos, ver la ley francesa de 11 de febrero de 1950, cuyo mecanismo se encuentra ampliamente expuesto en DOLLÉANS y DE HOVE: *Histoire du Travail en France*, t. II, pág. 364. Para Bélgica ver DE SAEDELEER: *Grèves, Syndicalisme et Démocratie*, pág. 111.

(27) DURAND: *Op. cit.*, t. III, pág. 713; DE SAEDELEER: *Grèves, Syndicalisme et Démocratie*. Lieja, Ed. Desoer, 1961, pág. 95.

(28) MAZEAUD: *Traité de la responsabilité civile*, 4.<sup>a</sup> ed., t. I, pág. 557.

(29) DE SAEDELEER: *Op. cit.*, pág. 100.

contrario a las reglas de un régimen democrático», y cita muy a propósito un pasaje de las conclusiones de M. Pierre Laroque ante el Tribunal Supremo de arbitraje con ocasión de una huelga sucedida en 1938: «Esta huelga toma el carácter de una protesta violenta contra el orden establecido, contra la ley, contra el Gobierno legal. La huelga política no acompañada de ninguna violencia se emparenta con el motín o la insurrección. Es un acto revolucionario» (30).

No hace falta decir que el carácter político de una huelga no será nunca reconocido por las organizaciones sindicales en las que tiene su origen. Será, a menudo, difícil de determinar este carácter. Serán las circunstancias de hecho, dejadas a la apreciación del poder judicial, las que decidirán en última instancia.

Por motivos que resultarán claramente de la continuación de esta exposición, señaladamente el hecho de que no se atribuye a los sindicatos la personalidad civil, único modo de producir en la práctica el sentido de la responsabilidad, por lo que sabemos la cuestión no ha sido resuelta por los Tribunales belgas.

La jurisprudencia francesa es, por el contrario, muy clara, y el carácter ilícito de la huelga política ha sido afirmado numerosas veces, tanto por el Tribunal Supremo de arbitraje como por la Corte de Casación, principalmente en dos resoluciones, de 20 de noviembre de 1952 (31) y de 23 de marzo de 1953 (32). En la primera de estas resoluciones, la Corte ha admitido que la huelga política rompe de pleno derecho el contrato de trabajo (33).

A la vista de esta jurisprudencia, «la prueba de fuerza» intentada por ciertos agitadores en el mes de diciembre de 1960 reviste indudablemente un carácter de ilegalidad que pone a la nación en peligro y cuya gravedad reclama medidas legislativas urgentes y eficaces (34).

#### IV. REMEDIOS

¿Qué remedios se pueden preconizar?

No hay, a mi parecer, más que uno que sea eficaz. Es preciso revisar en Bélgica el estatuto de los Sindicatos. No hay que pensar, ciertamente, en impedir que los grupos profesionales tomen parte, sobre todo a título consulti-

(30) DURAND: Op. cit., pág. 771.

(31) *Droit Social*, 1953, pág. 99.

(32) Dalloz, 1954, 89.

(33) DURAND: págs. 778 y 779, nota 3.

(34) DE SAEDELEER: Op. cit., pág. 122.

vo, en las actividades que han sido durante largo tiempo en una sociedad individualista, de pertenencia exclusiva del Estado y de los organismos de Derecho público. El estadio del individualismo en su concepto estricto ha sido ampliamente sobrepasado, y un autor tan poco sospechoso de «socialismo» en el sentido político de este término, el decano Hauriou, no duda en aceptar al sindicato como una realidad institucional, nacida de las necesidades económicas a las que el individualismo debe hacer un sitio en el medio social al lado de las fuerzas subjetivas (35).

Pero, por otra parte, toda participación de las agrupaciones en la vida nacional postula de un modo imperioso la sumisión de estas agrupaciones a las reglas de Derecho a las que el Estado mismo no puede sustraerse desde el momento que la soberanía del poder, tanto en el plan internacional como en el interior, no es más que el derecho de obrar dentro de los límites del orden jurídico establecido (36).

El peligro de la situación actual ha sido sabiamente aclarado por esta observación del profesor Durand, ya a menudo citado por nosotros: «¿La independencia de los sindicatos respecto al Estado, podrá ser indefinidamente mantenida? Ella era natural en la época en la que los sindicatos no eran más que simples agrupaciones privadas. No puede serlo con la evolución sobrevenida en las funciones del sindicalismo. Los sindicatos no pueden estar a la vez dentro del Estado para ejercer su influencia en él y fuera para disponer de una completa libertad de acción» (37).

Es preciso a toda costa reglamentar la actividad sindical organizando la responsabilidad de estas agrupaciones profesionales, lo que implica que la personalidad civil les sea obligatoriamente atribuída. Sin personalidad civil no tienen patrimonio diferente ni pueden actuar ante los Tribunales ni como demandante ni como demandados.

Recordemos aquí la opinión ya expuesta por el llorado profesor de Lovaina, Henri Velge, que fué el promotor de la creación del Consejo de Estado en Bélgica y que fué hace poco tiempo su primer presidente: «¿Por qué es indispensable conceder a las agrupaciones un estatuto legal y beneficiarlas con la personalidad civil?» La respuesta es simple. Si se desea conceder a las agrupaciones una participación efectiva en la organización profesional, es indispensable que éstas estén legalmente organizadas. Muchas agrupaciones patronales y todas las agrupaciones obreras son simples asociaciones de hecho, a veces sin ningún estatuto, es decir, sin que los pode-

(35) E. CAYRET: *Le procès de l'individualisme juridique*. Sirey, 1932, pág. 271.

(36) DUGUIT: *Leçons de Droit public général*, pág. 135.

(37) DURAND: *Traité*, núm. 142.

res del Consejo de Administración estén precisados y, por consecuencia, sin que la responsabilidad de los órganos pueda ser exigida. ¿Cómo será posible en estos grupos establecer de una manera cierta la existencia de una mayoría, determinar cuáles son las personas que podrán empeñar la responsabilidad de las agrupaciones o firmar en su nombre?

Es, pues, indispensable poner orden y método en esta materia obligando a las agrupaciones a adoptar un estatuto legal, lo que constituye, por otra parte, una formalidad extremadamente fácil de realizar (38).

Esta es, en el momento actual, la situación en Bélgica. Se sabe que no es la misma en Francia, donde desde la ley de 12 de marzo de 1920, libro III del Código de Trabajo, se distingue entre los sindicatos declarados y no declarados; los primeros gozan de todos los atributos de la personalidad moral; los otros no tienen más que una personalidad limitada (39).

La doctrina y la jurisprudencia francesa parecen, sin embargo, estar de acuerdo en admitir que para actuar en justicia como demandante o como demandado, el sindicato debe haber adquirido la personalidad civil y haber realizado las formalidades de constitución previstas por la ley de 21 de marzo de 1884 (40).

De esto resulta la primera consecuencia de que ni en Francia ni en Bélgica la asociación sindical, que no tiene personalidad civil, no puede demandar ni ser demandada ante los Tribunales. No puede, por tanto, incurrir en ninguna responsabilidad colectiva. Sólo la responsabilidad de sus miembros que actúan *ut singuli* podrá buscarse. En otros términos, los dirigentes, jefes sindicales cuyo papel determinante estuvo limitado en la excitación, pero que no tomaron parte activa en el «golpe de mano» escaparon a toda persecución civil o penal. En un caso parecido, donde los dirigentes de un sindicato fueron condenados al mismo tiempo que el sindicato conforme al artículo 1.382 del Código civil, se trataba de una agrupación constituida como sociedad cooperativa, gozando, por lo tanto, de personalidad civil (41).

En resumen: si no hay personalidad civil no hay acción en justicia, no hay responsabilidad (42).

(38) H. VELGE: *L'organisation professionnelle. Projet de réalisation en Belgique*. 2.<sup>a</sup> ed., Bruxelles, l'Édition Universelle, 1937, pág. 36.

(39) DURAND: *Traité*, núm. 100.

(40) DURAND: *Traité*, núm. 115; BEUDANT: *Cours de Droit civil français*, t. I, edición 1925, núm. 79.

(41) Lieja, 7 de junio de 1928; Pas. II, 220.

(42) Ver *Rép. Prat. Droit belge*, V, *Travail*, págs. 419 y 421. Comp. PLANIOL: *Traité pratique*, t. XI, 1.<sup>a</sup> ed., pág. 130. Sobre los inconvenientes que presentan las convenciones colectivas de trabajo concluidas con agrupaciones desprovistas de perso-

En virtud de estos principios, el Consejo de Estado ha declarado no admisibles las demandas presentadas en nombre de una asociación no provista de personalidad civil (43). No hay aparentemente más que una derogación a la regla, la que prevé el art. 21 de 18 de marzo de 1950, que concede a toda organización, aunque no esté personificada, el derecho de solicitar por falta grave, ante la jurisdicción de Trabajo, la revocación del mandato de delegado en el Consejo de Empresa.

De todo esto resulta, sin embargo, que el problema de la responsabilidad sindical se presenta en Francia de manera distinta que en Bélgica, ya que, como hemos visto anteriormente, en virtud de la ley de 12 de marzo de 1920 (art. 10, libro III del Código de Trabajo), la mayor parte de los sindicatos profesionales gozan allí de personalidad civil. Conforme a este artículo, la doctrina y la jurisprudencia han construido un sistema de responsabilidad que encuentra su fundamento en la teoría de la responsabilidad del órgano de las agrupaciones personificadas. Citemos a este respecto al profesor Durand: «El órgano es el medio de expresión necesario del ente colectivo en la vida jurídica; el ente y el órgano no forman más que una y misma persona. El acto querido por el órgano lo es también por el ente moral; la falta del órgano es también falta de la persona moral, *que debe reparar las consecuencias*. La persona moral es, pues, responsable de todas las faltas delictuosas o contractuales, de comisión o de omisión, de las que ella se ha convertido en culpable por ser la intermediaria de sus órganos» (44).

Saldríamos del marco de esta exposición si examinásemos más detalladamente las diferentes responsabilidades penales, civiles, colectivas o individuales, en la que los sindicatos provistos de personalidad civil, sus dirigentes o sus miembros pueden incurrir (45).

Nos basta, y esta será nuestra conclusión, comprobar que es preciso con toda urgencia dar una solución al problema que suscita la responsabilidad de los sindicatos, si queremos evitar en Bélgica la renovación de los acontecimientos trágicos de los que fuimos hace apenas un año testigos consternados.

---

alidad moral, ver BAUDRY LACANTINIERE: *Supplement par Bonnecase*, t. I, págs. 75 y siguientes, y tomo IV, págs. 281 y 385.

(43) Decreto de 24 de marzo de 1952.

(44) DURAND: *Traité*, núm. 132, y en el mismo sentido, citados por el autor, MAZEAUD: *Responsabilité civile*, 4.<sup>a</sup> ed., núm. 1.985; MICHOUY y TROTABAS: *La théorie de la personnalité morale*, 3.<sup>a</sup> d., pág. 266; ADDE DE PAGE: *Traité*, t. I, 2.<sup>a</sup> edición, número 509; RIPERT y BOULANGER: *Traité de Droit civil*. París, 1956, t. I, núm. 415; *Rép. Prat. Droit belge*, V, *Responsabilité*, 779.

(45) Nos remitimos al *Tratado* del profesor DURAND, núms. 132 y siguientes.

La solución no puede encontrarse sino en la aceptación impuesta a los sindicatos de la personalidad civil. Hemos citado antes la opinión de un especialista belga tan eminente como el profesor Velge. Ya en 1930, Albert Dèveze, que fué una de las personalidades políticas más notables de nuestro mundo político durante la primera mitad de este siglo, había hecho constar en un informe con motivo de las convenciones colectivas de trabajo: «Se trata, pues, ante todo y con urgencia, de hacer que la convención colectiva llegue a ser un acto válido; de dar vida legal a las partes contratantes, de determinar los efectos de su acuerdo y de colocar estos efectos bajo la protección del poder judicial.»

«La gran dificultad —añade— es abandonar su carácter de asociación y adquirir la personalidad civil; mientras esta dificultad no sea resuelta, todos los esfuerzos serán vanos.»

Estas palabras eran la expresión de la sabiduría misma. Desde que la agrupación profesional realiza un papel en la función reguladora de la organización o de los conflictos sociales, desde que ella se revela de este modo como siendo lo que está en derecho de considerar como un «semi-órgano» de Derecho público, nosotros creemos con M. Wigny que la libertad absoluta, tal como la ha previsto el art. 20 de nuestro Pacto fundamental para las relaciones de orden puramente privado, debe doblegarse ante la necesidad imperiosa de someterse a ciertas reglas, sean elementales, de publicidad, ya que por otra parte, el cumplimiento de esta formalidad tendrá por resultado dotar a la agrupación que haya querido someterse a ella de las ventajas de la personalidad.

El estatuto de los sindicatos debe ser revisado; yo creo poder añadir que la atribución liberal, pero obligatoria, de la personalidad civil a los sindicatos, se acomodaría perfectamente a lo establecido por el art. 7.º de la Convención Internacional del Trabajo, que prevé solamente que esta atribución no puede estar subordinada a condiciones que atenten al principio de la libertad sindical.

Si los que detentan actualmente el poder como consecuencia de una agrupación que nuestra opinión pública no ha aceptado sin reservas, no consiguieran encontrar las soluciones que las necesidades imponen, expondrían a nuevos y graves peligros nuestro régimen democrático, ya tan peligrosamente dañado.

La consolidación del Poder del Estado no se hará más que por este medio. El porvenir de nuestras instituciones y de nuestras libertades públicas ha sido comprometido en una aventura que resultó trágica.

Por una singular paradoja, es el régimen de libertad que gozamos, y que

es necesario mantener a toda costa, lo que hace difíciles las medidas que es preciso tomar.

¿Alcide de Gasperi no dijo un día —y con cuánta razón— que es a veces difícil defender la democracia en un régimen de libertad? Pero éste es para nuestros gobernantes un esfuerzo que les imponen la salvaguardia del orden público y el interés nacional.

P. M. ORBAN

## RÉSUMÉ

*La Constitution belge garantie la liberté d'association. Mais on a vérifié que protégés par cette garantie constitutionnelle, les syndicats belges s'attribuent le droit d'intervenir chaque fois plus souvent dans l'exercice des pouvoirs publics. Et il est encore plus dangereux et grave que certaines organisations syndicales se soient permises de diriger des menaces et d'organiser des actes révolutionnaires pour soumettre les pouvoirs constitués et les obliger à dissoudre les organismes représentatifs.*

*Dans la Législation Industrielle belge, les syndicats sont des associations pour la défense des intérêts professionnels. Donc toute intrusion, violence ou pression sur le pouvoir législatif de ces groupes constitue un attentat contre la souveraineté. Mais le fait est qu'en Belgique les associations en général évitent de prendre une personnalité civile et dans ce cas la responsabilité n'atteint pas le groupe comme tel. Le syndicat reste pratiquement hors d'atteinte quelle que soit la forme de grève organisée, son caractère politique ou n'importe quelle autre sorte de pression. Impunité même s'il s'agit d'un service public, donc possibilité de paralyser toute activité économique du pays sans crainte d'avoir à répondre des dommages causés.*

*Il faut donc chercher une solution à ce problème. Jusqu'à une époque récente le droit de grève était unanimement refusé aux agents des services publics et la majorité des auteurs de Droit Administratif sont d'accord pour leur refuser ce droit. Donc le droit de grève en Belgique est condamné par la doctrine mais "toléré" dans la pratique. Dans d'autres pays on reconnaît ce droit dans le but de défendre les intérêts professionnels. Et s'agit bien entendu de la grève professionnelle; la grève politique est à condamner, son but étant de faire pression sur la représentation de la nation organisée constitutionnellement et elle constitue une violation du pacte fondamental obligatoire pour tous les citoyens.*

*La solution que l'on peut lui donner ne peut être que celle-ci: réviser les statuts des Syndicats. On ne doit pas les empêcher de prendre part aux acti-*

*vités de droit public mais on doit les obliger à se soumettre aux règles du droit, règles auxquelles l'Etat même ne peut se soustraire. On doit les obliger à adopter un statut légal. L'acceptation d'une personnalité civile imposée aux Syndicats est la solution.*

### SUMMARY

The Belgian constitution guarantees the freedom of association. But it has been proved that, under cover of this constitutional guarantee, the Belgian unions tend to assign the right to intervene, which happens with more and more frequency, to the use of public powers. Even more dangerous and serious is the fact that certain union organizations have been allowed to make threats and organize revolutionary acts to force the constituted powers to yield, obliging them to dissolve all representative organs.

In the Belgian Industrial Legislation the unions are associations for the defence of professional interests. Thus any intrusion, violence or pressure upon the legislative power of these groups constitutes an assault on sovereignty. But it so happens in Belgium that the associations in general avoid being considered as civil and therefore responsibility does not in fact involve the group as such. The union remains uninvolved whatever the type of strike it may have organized, the political side of same, or any other kind of pressure. Irresponsibility although it affects a public service, becomes a possibility therefore of paralyzing all economic activity with no fear of having to respond to the damage caused.

A solution to this problem must be sought. Until recently the right to strike was unanimously prohibited for the agents of public services and the majority of authors of Administrative law agree that this right should be refused. We find therefore that the right to strike in Belgium is condemned by doctrine and "tolerated" in practice. In other countries this right is recognized with a view to defending professional interests. This of course refers to the professional strike. A political strike is condemnable; as its only purpose is to make pressure on the constitutionally organized representation of the nation this constitutes a violation of the fundamental obligatory pact for every citizen.

The solution is almost exclusively this: to revise the statute of the Unions. They should not be stopped from taking part in activities of public law but should be obliged to submit to the rules of law which the State cannot avoid. They should be made to adopt a legal statute. The solution is in the acceptance imposed on the unions of a civil character.

