

LA LICITUD DE LA HUELGA DE FUNCIONARIOS DECLARADA POR EL CONSEIL D'ETAT

El 8 de julio de 1950 el *Conseil d'Etat* francés ha dictado un *arrêt* por el que viene a declararse con términos generales que la huelga de los funcionarios, con reserva de exigencias de orden público, es lícita.

Esta decisión viene a señalar un hito fundamental en la propia doctrina del *Conseil d'Etat*. En un principio, la huelga de los funcionarios fué considerada como ilícita, cualquiera que fuera su motivación y finalidad, pudiendo ser destituidos los participantes sin expresión de otra causa. La propia jurisprudencia del *Conseil d'Etat* se basaba en la incompatibilidad de la huelga con la naturaleza continuativa de la función pública y con la propia continuidad esencial a la noción de servicio público, principio también formulado por el *Conseil d'Etat*. Este criterio —análisis del servicio público y continuidad del mismo— se inició con el *arrêt* WINKELL, de 7 de agosto de 1909, llegando hasta la actualidad en el *arrêt* JARRIGION, de 18 de abril de 1947. Por otra parte, también, según esta doctrina, actualmente arrumbada, los funcionarios públicos estaban sometidos a un *status* reglamentario que implicaba en todo caso una mayor garantía y seguridad que la de un trabajador. Por ello, sus reclamaciones laborales debían seguir un vía legal distinta.

Motivos importantes deben haber sido los que hayan inducido al *Conseil d'Etat* a romper con una línea jurisprudencial netamente sentada con anterioridad y mantenida durante cincuenta años. En efecto, aparte de razones políticas —la huelga hoy se ha trocado por doquier en arma al servicio de la política— la situación legal en la Cuarta República ha invertido totalmente los datos fundamentales. El art. 6.º de la Ley de 19 de octubre de 1946 sobre el Estatuto de los funcionarios, ha reconocido a éstos el derecho sindical de asociación, al que tradicionalmente se viene ligando el derecho de huelga. Por otra parte, en el preámbulo de la Constitución republicana de 1946 se dice expresamente que «el derecho de huelga se ejercita dentro de las leyes que lo regulan», de un modo general y, aparentemente al menos, omnicomprensivo.

Dentro de esta legalidad, parece *prima facie* que, afirmándose la existencia de un derecho de huelga, el único problema estribaba en discrimi-

minar y especificar la reglamentación a que la misma correspondía en cuanto a la huelga de los funcionarios públicos. En cuanto a los obreros, el derecho de huelga ha sido regulado por el art. 4.º de la Ley de 11 de febrero de 1950, estableciéndose que «la huelga no quebranta el contratato de trabajo, salvo culpa grave imputable al asalariado». Sin embargo, en lo relativo a la huelga de los funcionarios, no existe disposición pareja que establezca las consecuencias del mismo hecho, salvo algún texto aislado prohibiendo las huelgas de las fuerzas policiales. En 10 de junio de 1947, QUEILLE presentó al Parlamento una proposición de ley regulatoria en este sentido, pero que no llegó siquiera a discutirse. Hubiera sido, en efecto, esta una buena ocasión para que planteándose la cuestión ante la Constituyente, se hubiera evitado al juzgador administrativo el pronunciarse sobre el tema.

Seis jefes de Negociado de la Prefectura de Indre et Loire recurrieron contra imposición de sanciones por haber cesado en sus funciones durante una semana entera en julio de 1948. La cuestión debatida y que se planteó al *Conseil d'Etat* estribaba en dilucidar si efectivamente la sanción estaba bien impuesta o, por el contrario, procedía su anulación por ir en contra del derecho estatuido. De acuerdo con las conclusiones del Comisario de Gobierno GAZIER, el *Conseil* ha declarado que la huelga de los funcionarios públicos no es necesariamente ilícita, así como tampoco en lo que afecta a la cesación del trabajo en los servicios públicos, si bien estimando que este reconocimiento del derecho de huelga de los funcionarios está sujeto a limitaciones insitas en el propio derecho concedido, a fin de evitar que se ejercite abusivamente o en contraposición con las necesidades esenciales del orden público. Considerando que no existen establecidas por la ley tales limitaciones, su fijación corresponde al Gobierno, bajo el control judicial a *posteriori*. En el caso concreto que se planteaba, el *Conseil* estimó que el Ministro del Interior estaba legitimado a imponer estas limitaciones al derecho de huelga, llegando, incluso, a la prohibición de cesación de funciones de los funcionarios públicos con categoría al menos de jefe de Negociado en las Prefecturas. En conclusión de estos razonamientos, se rechazan los recursos interpuestos.

La posición se está invirtiendo en estos momentos, en cuanto a la consideración que en Derecho merece esta actual arma política de la huelga, pasando del delito de huelga al llamado derecho de huelga. En Derecho, quizás la única calificación procedente para la cesación arbitraria del trabajo, sea la que CARNELUTTI aplicó, estimando constituía un delito contra la administración de justicia, como subespecie del ejercicio arbitrario de un derecho. En principio, prescindiendo de la carga demagógica, amparada en razones económicas o sociales que en todo caso ocultan y enmascaran un trasfondo evidente de lucha política, no puede admitirse que se permita al ciudadano —*subjetus legibus*—

el tomar la justicia *propia manu*, cuando en todo momento existe un Magistrado presto a concederle la razón cuando la tenga. En un estado de Derecho parece absurdo que se permita la ejecución de la justicia por la propia mano del interesado, sin una previa declaración a *fortiori* de la existencia de su razón alegada.

Es cierto que la huelga —como todo resorte jurídico último— puede quedar paliada en algún momento, cuando el contraste entre la realidad económica y social y la estructura jurídico formal sea tan violenta, que precise recurrir a este último extremo. En todo caso, como válvula de escape contra el orden formalmente establecido, su legitimidad debe ser siempre contemplada con un criterio forzosamente restrictivo. El persistir en considerar a la huelga como un derecho del obrero, perfectamente delimitado y normalmente existente, constituye en nuestros días una *contraditio in adjecta* desde un punto de vista jurídico.

En relación con la huelga de funcionarios, el criterio ha sido siempre restrictivo, considerándose como una de las limitaciones naturales de la huelga en los países que reconocen esta arma de lucha. En Francia, después de las Leyes de 1864 y 1884 —que sancionaron la libertad de huelga y de asociación—, la jurisprudencia del *Conseil d'Etat* consideró siempre ilícita la asociación entre funcionarios y huelguistas, y más decididamente desde que el *affaire WINKELL* proclamó la presunción general de ilicitud que a la huelga funcional debía necesariamente conectarse. En Italia, el art. 181 del Código penal ZANARDELLI castigaba a los funcionarios y empleados públicos que en número de tres o más y con previo concierto abandonaren indebidamente su función propia. La llamada *legge capestro*, de GIOLITTI, sobre el *estatus* legal de los funcionarios estatales de 22 de noviembre de 1908, establecía en su art. 43: «Serán declarados dimisionarios y renunciantes, sin perjuicio de la acción penal según las leyes vigentes, los empleados que voluntariamente abandonen su función o la cumplan de modo que interrumpen o perturban la continuidad o regularidad del servicio. Sin embargo, el ministro, oído el dictamen el Consejo de Administración y disciplina, puede aplicar la sanción de suspensión de empleo o sueldo, la exclusión de los exámenes de idoneidad o de mérito, la prórroga de las promociones por vejez, la revocación del empleo.» En la época mussoliniana, la huelga de los funcionarios públicos quedó inserta en la prohibición general de las huelgas, estableciéndose, en los arts. 330 al 333 del Código penal, las sanciones a quienes incumplieran la prohibición. Por otra parte, el artículo 47 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1923, número 2.960, consideraba renunciantes al cargo a los funcionarios de la Administración del Estado que participasen en una huelga. Estas normas prohibitivas fueron derogadas por el art. 40 de la Constitución italiana actual, que reconoce *in genere* el derecho de huelga, con las limitaciones que establezca la Ley reguladora de la materia.

En Estonia, la huelga de los funcionarios se prohibió por la proclama de 16 de noviembre de 1918 del Gobierno independiente, confirmada luego por el art. 18 de la Constitución. En Bélgica está prohibida la huelga funcional por la Ley de 24 de mayo de 1921, sancionándose el incumplimiento con la pena accesoria de interdicción de oficios públicos. En Holanda está severamente castigada esta especie de huelga por la Ley de 11 de abril de 1903. También en Polonia está prohibida por la Ley de 17 de febrero de 1922. En Rumania estaba prohibida igualmente por la Ley de 20 de diciembre de 1909. En Yugoslavia, una Ley de 1921 de protección del Estado sancionaba con penas severas la huelga funcional o de empleados de servicios descentralizados o autónomos. En Bolivia la prohibición arranca de la Ordenanza de 29 de septiembre de 1920, manteniéndose en el actual Código de Trabajo de 1939. En Paraguay, el art. 17 de la Constitución de 10 de julio de 1940, establece que «está prohibida la huelga de funcionarios y el abandono colectivo de los cargos». En Perú, la Ley de 12 de mayo de 1920, prohíbe la huelga de funcionarios, siendo castigados los transgresores con revocación del empleo y declarados decaídos en su derecho (1).

El problema general abordado en esta ocasión por el *Conseil d'Etat* quebrando la continuidad de su anterior jurisprudencia, puede ser contemplado en un doble aspecto: o bien resulta que la prohibición es inherente al servicio público —criterio objetivo de limitación al pretendido derecho de huelga que afectaría a todo el personal, incluso al no funcionario—, o bien se conecta la prohibición a un criterio subjetivo de prohibición personal estrictamente a quienes ostenten la condición de funcionarios públicos. Es evidente que el segundo criterio implica, sobre el primero, una mayor facilidad en el aspecto práctico de implantar la prohibición sobre un sujeto conocido de antemano, pero es más bien cierto que frente a una acentuada y creciente intervención del Estado en el ámbito económico de todos los países, queda excesivamente estrecho el criterio funcional. Ambos —criterio objetivo y subjetivo— se fundamentan en su raíz en una consideración de la huelga como ruptura de un *quid* de continuidad inherente tanto al servicio público como a la función pública, pero aun siendo la continuidad de la función pública más trascendental quizás a los intereses de la Administración que el propio servicio, con el criterio funcional queda excesivamente limitado el ámbito de la prohibición.

En cuanto a las limitaciones que afectan a todo el personal de los servicios públicos, las legislaciones vigentes establecen a su vez distintos sistemas que pueden sistematizarse siguiendo a BRISCHI-SETTI, del siguiente modo:

(1) Datos tomados del libro de BRISCHI Y SETTI «Lo Sciopero nel Diritto», Milano, 1947; págs. 84 y 85.

1. Obligación de dar un cierto preaviso : Ecuador (L. 31 julio 1936), Indochina (D. 2 abril 1932), Colombia (L. 14 marzo 1945), India (L. 1 abril 1947), Méjico (L. 5 noviembre 1942 de rango constitucional), Guatemala y también el antiguo sistema español de la Ley de 27 de abril de 1909.

2. Encuesta sobre la controversia dirigida por la autoridad pública : Holanda (L. 4 mayo 1923), Canadá (Ley Lemieux de 22 de marzo de 1907 y Ley de 17 de junio 1925).

3. Tentativa obligatoria de conciliación sin prohibición de la huelga o con prohibición limitada al tiempo del procedimiento : Japón (Ley de 26 septiembre de 1946, número 25).

4. Facultad de intervenir por parte de la autoridad pública a fin de evitar la huelga, exclusivamente para el caso cuestionado : Finlandia (L. 12 julio 1946, núm. 570), Noruega (L. 5 mayo 1925 y 8 junio 1931), Estados Unidos (L. Taft-Hartley, 1947), Venezuela (16 julio 1936).

6. Prohibición absoluta de la huelga y sumisión de la controversia a un Tribunal de arbitraje : Austria (L. 14 abril 1933), Estonia (antigua Ley 5 marzo 1937), Rumania (antigua Ley 5 septiembre 1920), Colombia (L. 14 marzo 1945, junto al preaviso obligatorio), China (antigua Ley 9 junio 1928), Perú (D. 23 marzo 1936), Yugoslavia (antigua Ley 13 febrero 1937), Salvador (D. 15 enero 1946).

7. Prohibición absoluta de la huelga y sumisión de la controversia a tribunales laborales o tribunales comunes : Nicaragua (Código de Trabajo de 1945), Kansas (Industrial relations act de 1924), Brasil (D. 15 marzo 1946, núm. 9.070).

8. Prohibición absoluta y simple de las huelgas en los servicios públicos : Panamá (Constitución de 2 enero 1941), Egipto (D.-L. 14 de agosto de 1946, núm. 116), Gran Bretaña (Conspiracy and Protection of property Act de 13 agosto 1875, Electricity Supply Act de 1919, Ley de 27 julio 1927, derogadas en 1946, salvo en la Emergency Power Act de 1920 que autoriza la intervención oficial para represión de huelgas perniciosas al interés general o en contra del servicio público).

De estos dos criterios —el objetivo del servicio público y el subjetivo funcional—, el primero fué abandonado con bastante evidencia después de la reciente Constitución de la IV República, que atribuía a todos los obreros el derecho de huelga. El último reducto que quedaba a la jurisprudencia en cuanto a la limitación restrictiva del derecho de huelga era precisamente el criterio de prohibición funcional, que ha quedado también abandonado con el *arrêt* que se glosa. Y ello ha debido obedecer con toda seguridad a la necesidad de ajustar el orden formal a la realidad vivida : los últimos tiempos mostraron la ineficacia de la prohibición frente a la grave *perlée* o huelga blanca (la sitdown strike de los anglosajones). En definitiva, como ha dicho DE MUN, es quizás preferible ir delante de los acontecimientos que mantener una norma

que se infrinja sin responsabilidad. Y es que como repite BRIOSCHI-SETTI, para prevenir y evitar la huelga como expresión de un estado de malestar y de crisis social no es suficiente la promulgación de normas represivas, sino que es preciso actuar a través de la resolución de la crisis de la sociedad, con una acción reformadora y educadora en su mismo fundamento, que pueda conseguir una recíproca y pacífica integración de los ciudadanos y de las clases de la sociedad.

J. L. VILLAR PALASI.

Letrado del Consejo de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

