

ASIA

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Alfredo L. Palacios
Por la Facultad

Ernesto Malaccorto
Por el Centro de Estudiantes

Edmundo G. Gagneux
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Enrique Julio Ferrarazzo
Jacobo Wainer
Por la Facultad

Máximo J. Alemann
Por el Centro de Estudiantes

José Rodríguez Tarditi
Por el Centro de Estudiantes

Año XVI

Febrero 1928

Serie II N° 79

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

95/2

Derecho de asociación profesional ⁽¹⁾

CAPITULO II

Legislación comparada en materia de asociaciones profesionales

1. — Generalidades

En el capítulo precedente han quedado expuestos algunos de los hechos relacionados con la vida y los problemas que las asociaciones profesionales plantean. Trátase ahora de estudiar la manera en que la legislación positiva ha dado o ha entendido dar solución adecuada a aquellos problemas y cuestiones, pudiendo, desde luego, anticiparse que no todos ellos han tenido solución ni la han tenido de una manera igual aunque sí bastante parecida.

En cierto número de países se ha querido referir a la legislación común u ordinaria la vida de las asociaciones. Ello ha ocurrido en los países que han entendido que no era menester dictar una ley específica para la sindicación de trabajadores y de patronos, fijándose en la suficiencia del derecho civil. Es, hasta el presente, el caso de nuestro país. En otros, por el contrario, se ha seguido un sistema opuesto. Se ha estimado que entre la asociación profesional y las restantes asociaciones, de que tan pródiga se muestra la vida de nuestros días, media una gran diferencia, y se ha dado, para la asociación profesional, una ley específica, especial, típica, respondiendo a la particularidad de los hechos.

El estudio de esta legislación especial resulta difícil si ha de referirse a los detalles, pero relativamente fácil si ha de limitarse a las cuestiones de fondo. Aparece, además, otro aspecto de su dificultad en la circunstancia de que el derecho de asociación no emerge de una sola ley (la ley de asociación), sino que se halla disperso y correlacionado en diversas leyes. Una ley sobre huelgas, sobre contrato colectivo, sobre conciliación o sobre control obrero, necesariamente contiene disposiciones vinculadas al derecho de asociación, como las contiene igualmente el Código Penal que señala, en todas partes, una limitación a la actividad sindical.

(1) Ver Revista de Ciencias Económicas. Enero de 1923, páginas 1413 y siguientes.

Los estudios sobre legislación comparada son escasos. Uno de ellos, realizado por el Instituto de Reformas Sociales de España en 1923, aparece ya como anticuado. El de Juan Nicod (*Revue Internationale du Travail*, N.º 7) acaba de ser puesto al día en el "informe gris" preparado por el Bureau International del Trabajo con destino a la X Conferencia Internacional. Son estas obras, más las de los tratadistas clásicos y las "series legislativas", las que especialmente han servido de fuente al presente trabajo, que aspira a ser sintético con propósitos de claridad.

2. — Derecho común

Si se toman y se comparan las leyes sobre asociación profesional, fácilmente se descubre que todas ellas se ocupan de situaciones parecidas. Surge así una especie de derecho común sobre asociaciones profesionales en razón de que más o menos todas ellas responden a una parecida concepción. Cuando la concepción sale de este orden común, aparece la excepción o la novedad. Es el caso de las leyes de Italia, de Rusia y de España, para no citar sino las tres leyes que esencialmente modifican una situación más o menos general a todos los restantes países. En Rusia, al menos durante los tiempos primeros del comunismo puro (más tarde modificado substancialmente por la N. E. P.), los sindicatos constituyeron un factor del Estado. La organización de un sindicato ruso, en consecuencia, no tenía ningún parecido con la organización de un sindicato de otros país. En Italia (ley 3 de abril de 1926) y en España (decreto-ley de 26 de noviembre de 1926) el Estado aspira a reglamentar toda la vida social mediante el órgano de las asociaciones profesionales y de las corporaciones. Quedan éstas, así, elevadas a la categoría de organizaciones de derecho público y político. Responden, en consecuencia, a una tendencia especial y en alguna manera lejana tienden a renovar (como la concepción guildista inglesa) la gestión de las corporaciones de la Edad Media a que se ha hecho referencia anteriormente. Pero fuera de estas excepciones puede decirse que hay un nivel común a todas las leyes sobre asociaciones. Una de ellas cualquiera, en efecto, trata de la constitución de las entidades que nos ocupan, reglamentando su vida, sus derechos y sus obligaciones con más o menos precisión o amplitud, marcándole un cauce, señalándole su rol social, organizándola, en una palabra. Basta tomar una ley aislada (la de Francia, por ejemplo, que tanta influencia ha tenido en algunos de los proyectos presentados al parlamento argentino) para convenir en que una de sus preocupaciones está dada por la "organización" de la entidad. De ahí que se preocupe de su modo de constitución, de las categorías o clases de personas que pueden asociarse, de los objetivos profesionales, económicos, sociales o políticos que pueden perseguirse o que no pueden perseguirse, de los estatutos, de los órganos direc-

tivos, de la intervención que en su acción ha de tener la autoridad pública, de su personería, de su disolución, de su capacidad. En líneas generales, tales son los puntos que todas las leyes tocan. Pero el conocimiento de la ley no es del todo suficiente para tener la idea exacta de la vida jurídica de las entidades profesionales. Si como consecuencia del reconocimiento legal la asociación tiene un contacto con la administración pública, como consecuencia de su facultad de estar en justicia, como actora o demandada, tiene, especialmente en estos últimos años que corresponden a la sanción de leyes sobre contrato colectivo, control obrero, participación en los beneficios industriales, conciliación y arbitraje, huelgas, etc., lo tiene también con los tribunales. La jurisprudencia administrativa y la jurisprudencia judicial, en consecuencia, complementan el conocimiento del derecho de asociación profesional. Por lo demás, este derecho común nos muestra, siempre en diversa medida de aplicación, una tendencia a que las entidades profesionales, lo mismo las obreras que las patronales, tengan una participación en la preparación de la ley social. Y así ha podido decirse con algún fundamento que la ley federal de Estados Unidos (20 de mayo de 1926), sobre conciliación y arbitraje en las huelgas ferroviarias, en razón de haber sido previamente preparada con la voluntad y el consentimiento de las entidades obreras y patronales, no traduce sino un contrato colectivo de trabajo sancionado por el órgano legislativo.

3. — Las constituciones

La primera fuente legislativa sobre el derecho de asociación aparece en las constituciones. Es el caso de la nuestra cuando en su artículo 14 enumerando los derechos de que gozan los habitantes de la Nación, es decir, no sólo los nacionales, se refiere a la asociación con fines útiles. Las constituciones de antigua data contemplan el asunto, como la Constitución Argentina, de una manera general, esto es, desde el punto de vista general de la asociación en sus diversas categorías. Las constituciones recientes no han podido ignorar el asunto ni la creciente importancia por él cobrada y han creído conveniente consignar algún principio acerca de la asociación profesional. Han sentado así la tesis, exacta en nuestro entender, de que una cosa es la asociación general y otra la asociación profesional, específica esta última y genérica la primera. Ejemplo de constituciones con cláusulas obreras sobre la asociación profesional son las de Alemania, Polonia, Servia, Croacia y Eslovenia, Checoslovaquia, etcétera. Fuera de las constituciones, la diferenciación entre la asociación en general y la asociación profesional en particular, aparece en la zona de la legislación positiva. En Australia, Canadá, Bélgica, Francia, Estados Unidos, Rusia, España, Italia, Méjico, Grecia, Gran Bretaña, India, Polonia, Portugal, Chile, Brasil, Ru-

mania, etcétera, rigen leyes especiales. En los países en que, como el nuestro, tal legislación no ha sido dictada, la materia aparece regida por el derecho común. Nótese que cada uno de estos dos sistemas (legislación especial o legislación general) tiene sus partidarios y sus adversarios. Los que estiman que toda reglamentación de una libertad (en el caso, libertad de asociación) tiene el valor de una limitación a la libertad, estiman preferible la ausencia de la ley especial que si en algunos casos es ampliativa de derechos, en otro es limitativa. La discusión del asunto llevaría demasiado lejos interesando solamente decir que entre uno y otro sistema oscilan las preferencias y se concreta la legislación.

4. — Objeto de la asociación

Las leyes tienen un cuidado especial en determinar los objetos de la asociación profesional. Por razones que han quedado expuestas ya, no es ni puede ser indiferente al Estado la finalidad perseguida por el grupo. Nuestra Constitución habla de "fines útiles", es decir, marca positivamente una finalidad en forma positiva. En otros países (Alemania, Bélgica, Austria, Dinamarca, Japón, etcétera), se demarca el fin por vía negativa o de exclusión. Las asociaciones, en efecto, no han de perseguir un fin contrario a las leyes. Es ésta, por lo demás, la fórmula del Tratado de Versalles (artículo 427) cuando se refiere a propósitos no contrarios a las leyes, y bien puede entenderse que el Tratado constituye la Constitución o Carta Fundamental de los países adheridos a la Organización Internacional del Trabajo. Estas fórmulas son, por demasiado elásticas, vagas, como que no responden sino al deseo de exteriorizar una directiva general. Se concretan cuando pasan de la ley general o de la Constitución a la ley específica o particular sobre asociaciones profesionales. No hay error, pues, en decir que hay una diferencia de grado, cuando se trata de fines u objetos, cuando se pasa del derecho genérico de la asociación considerada en general, al derecho específico de la asociación obrera o profesional. En este último aparece la finalidad como más concreta y más determinada. No son los individuos asociados quienes van a determinar los fines u objetos de la asociación que han constituido, sino la ley. Es así, en efecto, que las leyes hablan, en general, de objetos profesionales (o sociales); de objetos económicos, de objetos morales y de objetos políticos. Fuera de estos fines, es difícil que la asociación pueda tener otros.

5. — Objetos profesionales o sociales

Esencialmente una entidad profesional, para ser reconocida como tal, debe tener un objeto o un fin profesional o social. Si este fin característico falta, la sociedad será de

otra índole. El fin profesional es, pues, el fin característico. La dificultad estriba en saber cuáles son en su límite y definición exacta estos fines profesionales, lo mismo que en determinar la medida en que han de ser puestos en juego prácticamente por la asociación. Se aclara el concepto respectivo en la tercera parte de este trabajo, en una referencia concreta a las leyes de determinados países. El objeto profesional se vincula al interés profesional, y éste, a su vez, puede referirse a dos situaciones:

- a) El interés individual profesional de un individuo de la asociación; y
- b) El interés colectivo común y propio de todos los individuos que constituyen la asociación o el gremio.

En el primer caso la dificultad no existe. Lograr una mejora profesional para un profesional constituye una función elemental que, ejercitada por vías legales, no aparece como prohibida en ninguna legislación. Las cosas cambian cuando se trata del fin profesional en función de la colectividad, esto es, de la defensa de los intereses de la profesión representada por la asociación. Si la respectiva ley estima que el sindicato es un órgano estrecho, con escasa esfera de acción, puramente privado, excluirá o limitará aquel interés profesional colectivo considerado en abstracto. Si la ley asigna otro carácter más amplio al sindicato, lo reconocerá. Puede todavía tomarse en consideración un grupo de legislación que, no obstante considerar al sindicato como una entidad de derecho privado, le concede, sin embargo, el derecho de estar en justicia como legítimo representante del interés general profesional y generalmente a manera de demandante, en defensa de aquel interés. Cuando nuestra ley reglamentaria del trabajo de las mujeres y de los menores autoriza a las asociaciones a presentarse ante la justicia del crimen actuando en los casos de infracción a sus disposiciones, les reconoce una personería en vista del interés profesional. Claro es que la personalidad del sindicato resulta aumentada cuando la ley (caso de Italia) lo conceptúa como al representante legal de todas las personas que constituyen la profesión; pero este caso es de excepción. En el hecho, dentro de la legislación corriente, un sindicato no tiene otra representación que la de las personas a él adheridas. La frase "intereses profesionales" aparece repetida en todas las leyes, como ha aparecido también en los diversos proyectos argentinos sobre la materia. En la de Chile (8 de septiembre de 1924) y, posiblemente, en alguna otra ley más, se habla de "los intereses comunes". Con parecer tan concreta aquella fórmula, en la práctica ha resultado asaz vaga. Para conocer su verdadero significado no queda más recurso que recurrir a la jurisprudencia de cada país. Ella demostrará que los criterios han variado y que los jueces unas veces han aceptado

y otras han rechazado el motivo invocado por las asociaciones, en nombre del interés profesional, para "estar en justicia", como dice la ley de Francia. Pero es evidente que la esfera del fin profesional ha quedado últimamente ampliada con ocasión de la sanción de las leyes sobre contrato colectivo y control obrero.

6. — Objetos económicos

Reconoce sin discrepancias la legislación positiva que uno de los objetos de la asociación profesional consiste en la defensa del interés económico de sus adherentes. Hay que hacer, sin embargo, distinciones, para no caer en el interés comercial, diverso del económico. Una entidad profesional que realizara operaciones comerciales con propósitos de lucro o ganancia, perdería su carácter de tal. Pero como una entidad profesional puede, especialmente con ocasión de sus cooperativas anexas, realizar tales operaciones, aparece la exigencia legal en el sentido de que tales operaciones se verifiquen por intermedio de una sección especial sometida a un régimen legal diferente. La sociedad profesional debe, pues, aparecer con un fin económico desinteresado, que no excluye el propósito de parte de sus miembros de lograr finalidades individuales económicas tales como el aumento del salario o la disminución de la jornada. La prohibición que nos ocupa aparece expresamente en la legislación de Bélgica, Francia, Rumania, Brasil (leyes especiales sobre asociaciones) y en los principios generales de la legislación común en otros países tales como Austria, Alemania, Polonia, Suecia, Suiza, etc.

7. — Objetos morales

En una forma principal o accesoria la entidad puede proponerse una finalidad moral. Este es, sin duda, el fin más respetado por la legislación positiva, tanto que lo estimula en todas las formas posibles, inclusive, en diversas naciones, mediante subsidios pecuniarios. Desarrollar una gestión educativa mediante cursos especiales, bibliotecas, conferencias, divulgaciones en periódicos y revistas, constituye una actividad plausible que ayuda a la que el Estado desarrolla mediante sus propios medios. Crear cajas de socorros, constituir mutualidades, crear oficinas de colocación, significa realizar una obra que lejos de salirle al encuentro sirve de ayuda a la de los poderes públicos. Tan esencial es esta finalidad que ella sirvió de disfraz a las asociaciones obreras en los días, no muy lejanos, en que su constitución como sociedad de defensa estaba legalmente prohibida. Las discusiones acerca de lo que ha de entenderse por fines morales no son escasas, pero no hay objeto en repetirlas. El punto más importante a que se han referido es el que se vincula con la religión. La mayor parte de las leyes guar-

dan silencio al respecto. Otras (Rumania, Francia) contienen la prohibición expresa de que el sindicato realice o se proponga realizar actividades religiosas. Se aspira así a que el sindicato no tenga nada que hacer con la religión y a acentuar el carácter puramente profesional de su gestión.

8. — Objetos políticos

Con mayor razón aparece la prohibición de los fines políticos, consagrada expresamente en un buen número de leyes entre las que, para nuestro continente, podemos citar las de Chile y Brasil. Si existen dificultades para precisar el contenido de las caracterizaciones anteriores (fines profesionales, económicos, morales), ellas aumentan cuando se trata de establecer en qué consisten los fines políticos de una entidad profesional. Sabido es, en efecto, que con gran frecuencia, especialmente después de la guerra, se ha aplicado la denominación "de política" a determinadas situaciones en que los trabajadores y sus órganos han tenido activa participación. En la zona de los conflictos traducidos en huelgas, ha aparecido y es corriente la clasificación entre huelgas económicas y huelgas políticas, bien que ya con anterioridad existía la división entre fines económicos y fines políticos aplicada a las actividades de la asociación. El vocablo ha ganado en extensión todo lo que ha perdido en precisión y sus interpretaciones no pueden ser más diversas. Puede estimarse como fin político de las asociaciones aquel que persiguen cuando tienen el propósito de cambiar fundamentalmente el orden gubernamental existente o modificar, por medios violentos, generalmente revolucionarios, el orden público o social. Pero, a su vez, "orden público", "orden social" y "orden gubernamental" constituyen conceptos que se prestan a no pocas discusiones. Dentro de una interpretación estricta podría decirse que las entidades cuyos estatutos responden a la ideología anarquista, comunista y sindicalista revolucionaria no pueden constituirse como asociaciones profesionales, ya que su fin preponderante es el político, más que el económico. Ha traído la legislación italiana una innovación a este respecto. Una de sus disposiciones establece, en efecto, que no puede admitirse como miembro de una sociedad sino a las personas que justifiquen "una buena conducta política desde el junto de vista nacional". La legislación inglesa, esencialmente tradicionalista, vincula la actividad política al apoyo y sobre todo a la ayuda pecuniaria que la "trade union" puede prestar a determinados candidatos en las luchas políticas, generalmente a los de tendencia laborista. No prohíbe, precisamente, ni el apoyo ni el empleo de fondos con fines electorales, pero reglamenta estrictamente esto último. Algunos proyectos presentados a raíz de la huelga minera de mayo de 1926 — calificada por muchos como huelga política más que como huelga económica — tienden a pro-

hibir poco menos que en absoluto esta actividad, igualmente reglamentada en la India por la ley de 25 de marzo de 1925. En no pocos países, el cierre temporario y aun la disolución definitiva de determinadas asociaciones profesionales en momentos de agitación o perturbación política, ha respondido al deseo de hacer cesar sus actividades en este orden de cosas ajeno al fin profesional.

Lo que ha quedado dicho en los párrafos que anteceden indica que en todas partes la ley positiva sobre asociaciones profesionales ha tenido verdadero empeño en dar la definición de la entidad y en precisarla mediante la determinación de sus fines. Ha respondido este evidente deseo, según puede apreciarse, a un doble propósito:

- a) Se ha deseado, por una parte, evitar que ingresen a la categoría de asociaciones profesionales otras agrupaciones o asociaciones que realmente no lo son; y
- b) Se ha querido delimitar expresamente el campo de acción dentro del cual el sindicato puede actuar y moverse desarrollando su acción sindical.

Esta segunda finalidad hace que la legislación específica sobre asociaciones sea mirada con recelo por parte de algunos obreros, y que en ciertos países (caso notorio de Bélgica) la ley especial no haya tenido ninguna importancia decisiva por no haber adherido a ella gran parte de las entidades existentes. En alguna manera es la situación de la República Argentina. Las asociaciones profesionales pueden, sin ningún esfuerzo ni detrimento de sus derechos, adquirir la plena personalidad con sólo solicitar la personería jurídica a que el Código Civil se refiere (artículo 33 y siguientes), y sabido es que son bien escasas — aunque son las más serias y mejor constituidas — las que han deseado obtenerla. ¿Se modificará esta situación de espíritu con la sanción de una ley especial, que necesariamente habrá de ser más concreta que la legislación de derecho común?

9. — Quiénes pueden asociarse

Por lo general el derecho de asociación, tal como lo consideran las constituciones políticas, es amplio en lo que a las personas respecta. También, por lo general, ese derecho adquiere ciertas restricciones cuando se transporta al campo de la asociación profesional. Resulta, del estudio de las leyes sobre la materia, que no es asunto indiferente para las legislaciones el de determinar quiénes son las personas que tienen el derecho de ingresar como miembros a un sindicato. El elemento personal juega así un papel de consideración. Las especificaciones por razón de persona se refieren al sexo, a la profesión, a la edad y a la nacionalidad del sujeto. Hemos de pasarlas en rápida revista.

10. — Edad y sexo

La edad del asociado no puede ser indiferente. Estima la ley que para ingresar a un sindicato obrero se debe tener un mínimo de edad que lógicamente supone un mínimo de capacidad civil y de responsabilidad de actuación sindical. Pero como la industria ocupa a un crecido número de obreros (menores o aprendices) que no han llegado a la edad fijada por el Código Civil para el goce de la plenitud de sus derechos civiles, se ha creído justo hacer coincidir (sistema poco menos que general) el límite e ingreso al sindicato con el límite de ingreso a las actividades del trabajo. Sin embargo, no faltan leyes en las que el límite de edad es superior y así se proponía el de 18 años en el despacho de la comisión especial (6 de junio de 1919) de nuestra Cámara de Diputados. Otras leyes guardan silencio refiriéndose únicamente a menores, pero sin determinar número de años. Como el menor no tiene una capacidad legal, el inconveniente de la autorización del padre o representante legal ha sido obviado en la forma más cómoda posible. Se supone tácitamente la existencia de tal consentimiento a menos que medie oposición, lo que significa decir que no se exige previamente un permiso. Pero si ésta es la condición del afiliado menor, otra distinta es la que se refiere al menor ocupando cargos directivos dentro del sindicato. De acuerdo con las leyes de Chile, España, Estonia, Gran Bretaña, Grecia, Rumania, etc., es menester contar 22 años para ocupar tales cargos de responsabilidad. Las disposiciones relativas al sexo son bien escasas. Ello se explica fácilmente teniendo presente que la mujer ha ingresado últimamente a todas las actividades del trabajo. La mujer, en consecuencia, puede asociarse quedando equiparada al menor en lo que respecta al consentimiento tácito o a la oposición expresa del esposo.

11. — Nacionalidad

El derecho obrero europeo aparece caracterizado, en más o en menos según los países, por una situación de diferenciación entre el obrero nacional y el trabajador extranjero. Hay una defensa del mercado nacional de brazos, naturalmente establecida en favor del trabajador nativo, y hay también una defensa del interés nacional, que hace que el extranjero tenga algunas limitaciones en lo que al derecho de asociación profesional respecta. La regla es la de que el obrero extranjero cuando reúne los requisitos que ciertos países exigen para que pueda ingresar a las actividades del trabajo nacional, puede igualmente ingresar al respectivo sindicato. Pero las diferenciaciones aparecen en lo que respecta a la fundación de asociaciones y los cargos de sus comisiones directivas. En Italia, Hungría, Estonia y Letonia, los trámites y gestiones necesarios para la cons-

titución de una asociación profesional no pueden ser llevados a cabo sino por nacionales. En Brasil, Chile, Francia, Italia, Grecia y Rumania, sólo los nativos pueden ocupar puestos en las comisiones directivas. Se ha querido sustraer por este medio a los intereses del trabajo nacional de influencias extrañas que hasta podrían prestarse a maquinaciones de índole internacional. La ley italiana, que no acepta la relación de vinculación entre las asociaciones nacionales con las internacionales obreras, exige todavía que los extranjeros tengan diez años de estada en el país para poder afiliarse a una asociación profesional local. Nótese, para mejor puntualizar la situación, que las naciones de Europa (salvo, acaso, únicamente Francia) no están influenciadas como las de América por el hecho de una abundante inmigración.

12. — Profesión

Sentado el principio, que tiene el valor de una definición, de que la sociedad profesional está constituida esencialmente con propósitos de defensa del interés profesional, justo era suponer que se exigiera como requisito el de que los miembros que la componen tuvieran una determinada profesión y, más concretamente, la profesión a que se refiere la entidad. No es posible suponer (es un ejemplo) que una asociación profesional de ferroviarios tuviera miembros que no lo son y, lo que es peor aún, contara con asociados sin ninguna profesión. Estaríamos en presencia de una falsa asociación profesional, de una asociación que invocaría un título, un nombre y una representación que no corresponde a sus componentes reales. La legislación es a este respecto terminante, pero las nuevas formas de la producción industrial han tenido en ella su influencia. Como el oficio se hace cada vez más borroso, la exigencia suele referirse a la profesión similar o conexas. Los obreros mismos comienzan a agruparse, más que por oficio, por profesión de rama de industria y aún de rama de producción. La determinación de "oficios varios" o de "y anexos" que acompaña a la denominación de numerosas entidades obreras argentinas, especialmente en el interior de la República, traduce aquella dificultad de constituir asociaciones bajo el cuadro estricto de un oficio determinado. Algunas leyes establecen que basta que el afiliado sea "trabajador", esto es, que realice un trabajo mediante remuneración. Otras se refieren expresamente a la profesión anexa o similar. Entiéndese, naturalmente, que toda clase de trabajador tiene derecho a la asociación, lo mismo los que peisan sus servicios en la industria que en el comercio, el transporte o la agricultura, lo mismo los manuales que los intelectuales. La excepción aparece dada para los funcionarios y trabajadores del Estado, en los términos a que me he referido ya en la primera parte del presente informe. La ley italiana

contiene la prohibición en el sentido de que los obreros manuales y los trabajadores intelectuales puedan constituir conjuntamente un sindicato, aún cuando unos y otros pertenezcan a un mismo establecimiento. La exigencia de la profesión se requiere no sólo para el ingreso sino para el mantenimiento del carácter de socio. Perdida la profesión, la persona debe ser radiada de las filas de la asociación. Es lo que establece la ley de Chile, determinando para ello un plazo de seis meses que el afiliado deja de trabajar en la profesión correspondiente a la asociación. Se desea de esta manera librar al sindicato del peso muerto que podría llegar a significar la presencia de personas que no tienen un interés actual en su marcha ni en sus deliberaciones. Las exclusiones por razón de profesión deshonestas son escasas. Cuando figuran, no van más allá que a la prostitución. "No podrán formar parte de ningún sindicato gremial—decía el ya recordado despacho de nuestra Cámara de Diputados de 1919—las prostitutas y aquellos que lucraren, hubiesen lucrado o procurasen lucrar en cualquier forma con la prostitución". De acuerdo con la ley de Bélgica de 1898, los dueños de lenocinios o los "cabaretiers" no pueden ser miembros de la comisión directiva de un sindicato. La ley de Francia exige que aún los miembros de la comisión directiva ejerzan la profesión a que el sindicato se refiere, disposición que, por lo demás, se cumple en todos los sindicatos que exigen el requisito de una determinada profesión para ser socio, ya que sólo siéndolo se puede pertenecer a la comisión de dirección.

13. — Los estatutos

No hay una sola ley sobre asociaciones profesionales que no contenga disposiciones expresas sobre los estatutos. Ello se explica fácilmente, con sólo recordar que los estatutos constituyen la carta orgánica de la asociación, la constancia pública y documentada de sus fines, la expresión de sus reglas generales y particulares de gobierno. Una asociación sin estatutos sería incomprensible. Aunque se la denominara equivocadamente sociedad de hecho, estaría más cerca de la coalición accidental y pasajera que de la asociación profesional que necesariamente significa propósito de estabilidad y permanencia. La exigencia general que en todas las leyes figura es la de que la asociación profesional tenga sus estatutos. En algunas leyes, no hay sino la expresión de tal deseo. En otras, aparece acompañada de las disposiciones precisas que señalan las materias que los estatutos deben contener y aún la manera en que algunas de ellas deben ser resueltas. La denominación de la entidad, su objeto o fines, su sede o domicilio social, la organización interna, la gestión de sus bienes y la duración del mandato de sus directores, suelen, por lo general, constituir exigencias de las leyes respecto del contenido de los estatutos.

Algunas leyes, cayendo en el dominio de la particularización, mantienen ciertas exigencias que estiman útiles o necesarias. Así, la ley de Bélgica quiere que los estatutos contengan una cláusula según la cual la entidad profesional se compromete a buscar los medios más apropiados para llegar a acuerdos con la contraparte en caso de producirse conflictos de trabajo. La de Brasil (1907) obliga a que los estatutos contengan una disposición por la que se prevea que los fondos sociales deben dedicarse a una institución útil para la profesión interesada. La ley de Rumania (1921) obliga a que los estatutos tengan una cláusula expresa de respeto a las ideas políticas o religiosas de sus afiliados. Es en los estatutos, por lo demás, donde deben aparecer expresados los órganos de la entidad, las condiciones de su funcionamiento, las atribuciones propias de cada uno de ellos. Estos órganos, por lo general, suelen esencialmente ser dos:

- a) La asamblea general de los miembros; y
- b) La comisión directiva.

Suele, por excepción, haber, además de los indicados, algunos otros órganos más. En la legislación de Rusia, por ejemplo, el consejo de empresa constituye un órgano del sindicato, en tanto que en la de Chile el consejo de empresa es un órgano independiente del sindicato profesional y dotado de personería jurídica a los efectos del cumplimiento de los derechos y obligaciones que la ley (artículos 1 a 15) le señala. En la legislación inglesa aparece el "trustee", como órgano de la asociación. El "trustee" es un comisario fidei-comisario cuyas funciones, en alguna manera, se asemejan a las de un síndico en nuestra legislación. Es el "trustee", en efecto, quien posee, a nombre de la asociación profesional que no tiene, en la legislación inglesa, toda la capacidad de una persona jurídica. De los órganos de gobierno indicados es el más importante la asamblea, sea ella ordinaria o extraordinaria. Generalmente, las leyes dejan que los estatutos libremente la reglamenten; pero algunas legislaciones la reglamentan en alguno de sus aspectos, con el propósito de rodearla de un máximo de garantías. Tal es el caso de la ley de Alemania que prevee que, bajo pena de nulidad, la convocatoria sea dirigida y comunicada a todos los afiliados o el de la ley de Grecia que expresamente determina que no habrá quórum legal sino con la presencia de dos tercios de los afiliados. Es la asamblea, desde luego, la que aprueba y modifica los estatutos sociales y la que puede declarar, llegado el caso, la disolución de la asociación. "Cuando la asamblea — dice la ley de Letonia — adopta una resolución contraria a las disposiciones de los estatutos, tal resolución es nula, correspondiendo entonces a la autoridad administrativa convocar a una nueva asamblea o tomar las medidas pertinentes". La comisión directiva constituye el órgano de ejecución. Tiene a su car-

go el cumplimiento de los estatutos y de las resoluciones de la asamblea. En todas las leyes se la considera como a la representación legal de la entidad. En buen número de leyes, teniendo presente la importancia que en la vida y en la marcha de la asociación realmente juega su comisión directiva, se establecen disposiciones con requisitos diversos según que simplemente se trate de ser afiliado o de pertenecer a la comisión de dirección. El principio universal es el de que la asamblea es libre de elegir, dentro de lo que los estatutos disponen, a las personas que han de constituir la comisión directiva. La excepción está dada por la ley italiana, que deja a cargo de la asamblea esta elección, pero correspondiendo su aprobación o ratificación a las autoridades políticas o administrativas correspondientes. Se acentúa todavía más este carácter en la legislación de Rusia, ya que en ellas los miembros de la comisión directiva quedan equiparados y son considerados como funcionarios públicos. En las restantes legislaciones un miembro de la comisión directiva no es sino un mandatario de derecho privado a quien la ley de Grecia le impide expresamente recibir retribución alguna por sus actividades como tal.

14. — Número de afiliados

Una asociación profesional no es sino un conjunto de afiliados. Es indispensable, pues, que los afiliados existan a fin de que la entidad sea real y no ficticia. Tal exigencia, desde luego, es fundamental. Si no hubiera socios, en efecto, no habría sociedad. La mayor parte de las leyes, sin embargo, han evitado hablar de un mínimo de socios requerido. La cuestión, pues, más que legal es simplemente una cuestión de hecho. No es posible fundar una asociación profesional sin que haya por lo menos el número de afiliados necesarios para llenar los cargos de la comisión directiva determinada por sus estatutos ni es posible que, constituida la entidad inicialmente con miembros suficientes, pueda después continuar marchando cuando las bajas se producen en crecido número. La ley italiana tiene una exigencia: el sindicato, en efecto, ha de agrupar por lo menos la décima parte de todos los obreros que en la localidad se dedican a la profesión representada por el sindicato. El requisito tiende a dar mayores seguridades de representación al grupo y se justifica cuando se hace del sindicato el órgano representativo del gremio. Está de más cuando no es otra cosa que un órgano de puro y simple derecho privado, sin representación extensiva. La no determinación de un número mínimo de afiliados permite la pluralidad de asociaciones de una misma profesión y en una misma localidad, circunstancia que si tiene sus beneficios en razón de que permite la concentración obrera de acuerdo con sus ideologías o intereses, no deja de tener sus inconvenientes cuando al sindicato se quiere atribuir una cierta

capacidad de función pública o de consulta, corporación o gestión.

15. — Reconocimiento y registro

El sindicato nace cuando el sindicato ha sido constituido. Es un hecho, antes de ser un órgano de derecho. No es posible decir que una entidad profesional que cuenta con un cierto número de afiliados, tiene estatutos, se rige mediante una comisión directiva y expresa la voluntad de subsistir como entidad estable, no existe en razón de que la ley no lo haya reconocido. Será siempre una entidad de hecho, actuante en la vida obrera. El reconocimiento y el registro, en la totalidad de las legislaciones, significan la constancia pública de su existencia legal y la acreditación —sino el reconocimiento— de la capacidad de actuación pública. Cuando la asociación profesional ha llenado todas las condiciones de fondo que quedan enumeradas en los anteriores párrafos, esa asociación se halla en condiciones de dirigirse a las autoridades administrativas y solicitar el correspondiente reconocimiento. Este viene a ser, como quien dice, su partida pública de nacimiento a la vida del derecho obrero y social. Puede este reconocimiento derivar y realizarse de acuerdo con dos órdenes diversos de legislación:

- a) De acuerdo con el derecho común (personería jurídica, en nuestra legislación ordinaria); o
- b) De acuerdo con las disposiciones especiales de la ley, también especial, sobre asociaciones.

En nuestro país, donde la ley especial no existe aún a pesar de los diversos proyectos que en tal sentido han venido presentándose desde 1904 (proyecto de ley nacional del trabajo), el reconocimiento legal no puede obtenerse sino cumpliendo las disposiciones pertinentes del derecho civil en la parte que se refiere a las personas jurídicas y las disposiciones correlativas de derecho administrativo cuya aplicación corre a cargo del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Lo propio ocurre en otros países que tampoco tienen ley especial sobre asociaciones. Ninguna obligación se impone en el sentido de la solicitud de tal reconocimiento, lo que significa decir que es puramente voluntario. Una entidad no reconocida es, pues, una entidad subsistente, pero es una entidad que en la vida sindical actúa sin más capacidad que la que quieran reconocerle los otros órganos de relación. No beneficia de los beneficios legales que sólo se conceden a las entidades reconocidas y soporta la "capitis diminutio" que la legislación impone a las entidades que no son de derecho. Pero esta disminución de capacidad no es absoluta y depende de la fuerza real de la entidad, de la seriedad de su gestión y de las costumbres industriales o hábitos del país. Es así que en la República

Argentina se ha dado el caso de que asociaciones profesionales sin personería jurídica reconocida hayan llegado a actuar como contratantes de convenios colectivos de trabajo, esto es, en actos de esencial capacidad jurídica plena. El reconocimiento se vincula, pues, más que a nada, a la capacidad y comporta la aprobación de los estatutos y la publicidad o divulgación de la existencia del organismo a que se refiere. Entraña, por lo demás, en una medida variable según los respectivos países, la función de control administrativo. Podría decirse que entre el Estado y la asociación profesional reconocida surge una relación de "do ut des". El Estado reconoce al sindicato; pero, en razón de tal reconocimiento adquiere, en lo sucesivo, un derecho a controlar o vigilar su marcha dejándole, empero, una amplia libertad sindical. Además, la misma autoridad que pronuncia el reconocimiento se reserva el derecho de retirarlo cuando se han producido, por parte de la asociación, violaciones graves que habrán de ser estudiadas más adelante. Vuelve, entonces, la entidad a ser lo que antes del reconocimiento fuera, esto es, una entidad de hecho, con capacidad reducida.

Reconocimiento y registro no son, sin embargo, palabras sinónimas en la legislación de todos los países. No siempre es clara, en verdad, la situación. Cuando al acto del reconocimiento sigue el del registro, no tienen sino el valor de un accesorio. Lo fundamental, en efecto, estriba en el reconocimiento, de tal manera que el registro no pasa de un detalle. Pero hay países (pocos) en los que el registro voluntaria u obligatoriamente impuesto, más que una declaración de plena capacidad significa el reconocimiento de la asociación para participar en determinadas gestiones del derecho obrero. Pero es evidente que este registro esta muy cerca de la capacidad y supone una personería, ya que a él pueden oponerse no sólo la autoridad encargada de ello (el "register", en la legislación anglosajona), sino también otra entidad similar, siempre que para ello se invoquen razones válidas. Un caso de registro con efectos administrativos y con capacidad limitada está dado en nuestro país por la ley reglamentaria del trabajo a domicilio (Nº 10.505), en la que las entidades obreras y patronales juegan un papel de importancia especialmente en la preparación de las tarifas de salarios mínimos. Parece que podría decirse, pues, que el registro y aún la declaración (especie esta última de denuncia de existencia) no constituyen sino matices del reconocimiento, pero con efectos diversos desde el punto de vista de la capacidad. La capacidad plena, siempre dentro de los términos de la ley respectiva, no se alcanza sino con el reconocimiento igualmente pleno.

16. — Control administrativo

Entre reconocimiento y control administrativo media una relación de causa a efecto. Deriva el último, en efecto,

de lo primero. La medida del control es distinta, pero el control existe en todas las legislaciones. En Alemania, Bélgica, Chile, España, Rumania, etc., las asociaciones deben presentar a las autoridades administrativas, en determinadas épocas del año, informes detallados (especies de memorias) indicando el número de sus miembros y el de sus comisiones directivas. En Austria y en Checoslovaquia, en estas memorias deben hacer un detalle de sus actividades cumplidas y un balance de su situación económica. En Inglaterra las "trade unions" deben presentar cada año, antes del mes de junio, un balance de gastos y entradas, perfectamente detallado, correspondiente al ejercicio social fenecido. Este control administrativo que, como se ha dicho, varía de país a país, generalmente se ejercita de acuerdo con tres hechos:

- a) Control sobre las asambleas, ordinarias o extraordinarias;
- b) Control sobre la marcha financiera de la asociación; y
- c) Control sobre la actividad sindical.

El control sobre las asambleas no va más allá, por lo general, que de verificar que ellas se realicen en las épocas y en la forma prescripta por los estatutos sociales. Creo que ninguna ley, con excepción de la de Rumania, exige una autorización previa de la autoridad para su realización. Además, como en el caso de la reglamentación administrativa argentina para las asociaciones con personería jurídica, un funcionario público puede o debe concurrir a ellas, con variable extensión de poderes.

Más importante es, desde luego, el control financiero. Traduce una ingerencia del Estado en la vida económica de la entidad, bien que reducida siempre a términos generales. Esta clase de control se cumple mediante los informes detallados que las entidades deben periódicamente pasar a las autoridades administrativas pertinentes. Un caso de control detallado es el establecido en España, por decreto de 10 de marzo de 1923. Prescribese en él una contabilidad uniforme y detallada, con libros de contabilidad rubricados, a disposición de las autoridades y visados por los funcionarios. La rendición de cuentas debe hacerse con indicación de ingresos y de egresos, acompañados estos últimos de los respectivos comprobantes. No pueden, entre otras cosas, modificar el monto de las cuotas ni dar a las entradas un diverso destino de los que corresponden. Con mayor razón en Italia (ley de 1926) este control es más estricto ya que las cotizaciones tienen, en cierta manera, el carácter de tasas o de impuestos fiscales y son percibidas por el percepto de rentas de las comunas a la manera como se perciben los impuestos comunales. Estas contribuciones tienen, por lo demás, un destino fijo, señalado en el artículo 26 del decreto reglamentario de la ley. El 50 % va a las

asociaciones unitarias que han impuesto la contribución; el 20 % a las federaciones o a la federación de la que la asociación unitaria forma parte; el 15 % a la confederación nacional de que la asociación nacional hace parte; el 5 % a la confederación de confederaciones nacionales respectivas y el 10 % al Estado. Sabemos ya (ley..., artículo 5° que las asociaciones legalmente reconocidas tienen derecho a imponer a todos los patrones, trabajadores, artistas y personas que ejercen una profesión liberal, inscriptos o no, una contribución anual que no ha de exceder, para los patrones, de la retribución de una jornada de trabajo, lo mismo que para los obreros. Bien: una décima parte de estas contribuciones debe guardarse para constituir un fondo pecuniario destinado a garantizar los contratos colectivos realizados. Estos ejemplos demuestran la intervención de la administración italiana en un control financiero máximo. En Chile, este control se realiza sobre las cajas de socorros o seguros de las sociedades, pero más que nada desde el punto de vista de saber si cuentan o no con posibilidades económicas para cumplir lo que sus estatutos prevean. Los fondos sociales deben, además, colocarse en la Caja Nacional de Ahorros. Cuando las entidades obreras tienen una administración de fondos provenientes de subsidios concedidos por el Estado (caso de Bélgica en los fondos de "chomage"), el control se realiza, naturalmente, en esa actividad social. Lo propio en el caso de que la entidad tenga secciones de mutualismo subsidiadas o agencias de colocaciones. Nuestra ley (N° 9.148, de 15 de septiembre de 1913) sobre agencias de colocaciones establece (artículo 5°) la subvención a las sociedades obreras con personería legal que tengan agencias gratuitas de colocaciones, a cambio de un control administrativo; pero esa ley no se cumplió por falta de la inclusión de fondos en el presupuesto. La legislación inglesa tiene igualmente un control sobre gastos, entre los que reglamenta los de carácter político.

El control más difícil de precisar es el que se refiere a la actividad sindical, entendiéndose por tal la libertad que se deja a la asociación a fin de que persiga sus fines por todos los medios que no sean contrarios a las leyes y reglamentos establecidos para el mantenimiento del orden público. Es bajo esta condición que la autoridad administrativa concede el reconocimiento que puede retirar en caso de que medie exceso de actividad sindical o abuso de poder. Resulta así necesario, por tanto, que la autoridad administrativa se halle enterada de la forma en que esta libertad se ejercita. En general, este control queda librado a la aprobación de las autoridades administrativas. Son ellas las que deciden, con o sin recurso judicial, según la pertinente legislación, si se ha producido un acto contrario a la ley: gestión para derrocar los poderes públicos, lesión a la auto-

ridad del Estado, usurpación del poder público, huelga ilegal, etc. Basta indicar esta clase de situaciones para convenir en que ellas exceden de las actividades en que, según la definición corriente de la legislación positiva actual, pueden actuar las asociaciones profesionales. Caso típico de demarcación de las actividades sindicales es el que ofrece la ley de Italia), uno de los capítulos de cuyo decreto reglamentario (capítulo IV, artículos 28 a 31) lleva por título el de "vigilancia y tutela". Aparte del control sobre movimiento económico a que se ha hecho ya referencia, se establecen otros no menos precisos. Así, por ejemplo, dentro de los ocho días deben remitir a los prefectos o al Ministerio de las Corporaciones la copia de toda deliberación, y a pedido de las autoridades, los documentos e informes que se crean necesarios. Cuando las exigencias de control establecidas por las leyes resultan excesivas, las entidades profesionales o algunas de ellas, por lo menos, prefieren mantenerse al margen de las leyes, como simples asociaciones de hecho. Pierden personería, pero quedan fuera del control.

17. — Disolución

La asociación profesional que ha nacido en la forma que queda indicada y que a raíz del acto del reconocimiento ha adquirido su personalidad jurídica puede, bajo el imperio de circunstancias diversas, llegar a desaparecer. Termina, así, su existencia legal. Esta disolución o muerte civil puede ocurrir por razones diversas. Puede, en efecto, producirse una disolución legal, que unas veces es puramente voluntaria en tanto que otras veces es forzada u obligatoria. Cuando la asociación ha visto totalmente o en gran parte desaparecer a sus asociados, de tal modo que más que una realidad es una simple ficción, la entidad naturalmente se disuelve. Le falta el elemento esencial: socios. Es esta la causa más corriente de la disolución de las asociaciones profesionales de la Argentina. Nacen espontáneamente, crecen, alcanzan grandes contingentes de afiliados a raíz de una huelga triunfante, languidecen luego por falta de interés actual o por rencillas de orden interno y, finalmente, desaparecen cuando sus afiliados se eliminan a raíz de una huelga perdida. A veces, debido a la tenacidad de algunos de sus miembros, persisten. Es entonces el caso de las sociedades que, según una frase corriente en nuestros medios, no son sino "un sello de goma aplicado a una hoja de papel". Me refiero a las asociaciones de hecho y no a las que han logrado personería jurídica. Otro caso de disolución está dado, también para la Argentina, por la fusión, especialmente en las entidades centrales cuya historia es casi siempre la historia de una transformación, en base de fusión, separación y disgregación.

Es especialmente la legislación anglosajona la que se

ocupa de la disolución por fusión, estableciendo que sólo puede ser llevada a cabo cuando el 50 % por lo menos de los miembros con voto la hayan establecido con una mayoría del 20 % sobre los votos negativos. Estos serían casos de disolución natural, contemplados en buen número de legislaciones. Dentro de la disolución forzada, cabe lo que llamaríamos el simple procedimiento policial de hecho. Con alguna frecuencia, en diversos países, se ha producido el caso del cierre de los locales y aún de la detención de los dirigentes de una asociación profesional cuando se ha juzgado que ella desarrollaba una acción contraria al orden público. Una medida semejante no aparece consignada en la legislación sobre asociaciones, ya que ella es materia o de las disposiciones del Código Penal o de los poderes de policía, tal como en cada Estado se entienden. Pero algunas leyes (España, Hungría, Letonia, Portugal, Dinamarca) contienen disposiciones acerca de la suspensión de las libertades sindicales por causas graves de orden público. La suspensión de actividades no entraña la disolución de la asociación profesional, bien que puede ser un acto previo concurrente. Sabido es que en nuestro país, especialmente en los primeros años del movimiento obrero caracterizado por una actividad sindical en forma bien diversa de la actual, se ha aplicado el sistema de las suspensiones de las garantías constitucionales o estado de sitio con el consiguiente efecto de la suspensión del derecho de asociación. La disolución legal puede producirse por razones diversas. Las leyes comienzan por referirla al número de asociados. Así, por ejemplo, la de Chile habla de un mínimo indispensable de 20 socios y la de Suiza se refiere, sin determinar cantidad, a una escasez tal que haga imposible llenar los cargos de la comisión directiva tal como está dispuesto en sus estatutos. En otros casos, la disolución decretada por la autoridad competente (generalmente la autoridad que produce el acto del reconocimiento) importa un castigo o una sanción. Con tal carácter se produce ella en las leyes de Austria, Bélgica, Francia, Italia, Grecia, Hungría, Checoslovaquia, etc., cuando la entidad produce violaciones graves a las disposiciones reglamentarias. Hay, todavía, una posible disolución por razones de exceso de gestión sindical. No se castiga precisamente a la entidad por dirigir una huelga, ya que la huelga no está penada, sino por los excesos que a la huelga, en determinadas circunstancias y muy especialmente en las huelgas políticas o revolucionarias, acompañan. La disolución es declarada sea por las autoridades administrativas, sea por las autoridades judiciales. Siguen el primer sistema Alemania, Austria, Chile, Estonia, Hungría, Italia. Siguen el segundo, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Noruega, Rumania, Suiza. Es la legislación de Lituania la única que se inspira en un sistema intermediario: designación de una

comisión especial, que no es ni administrativa ni judicial. Producida la disolución en instancia definitiva, entre otras cosas corresponde dar destino a los bienes. En Hungría, ellos deben destinarse a fines de interés público, con prescindencia de lo que al respecto pudieran decir los respectivos estatutos. En Chile, pasan a una entidad similar, si ella aparece eventualmente indicada en los estatutos de la sociedad disuelta, o a la Caja Nacional de Ahorros, si no hay tal indicación. En Italia, pasan a poder de la federación nacional a que estaba afiliada la entidad que deja de existir. En otro grupo de leyes la regla está dada por el respeto a la voluntad de los fundadores, expresada en los estatutos sociales. Así como el reconocimiento constituye un acto serio, rodeado de requisitos, así también la disolución forzada lo es. De ahí que, por lo general, las leyes contengan la expresión de ciertas garantías y de ciertos recursos con el propósito de evitar posibles abusos.

18. — Federaciones y confederaciones

Una entidad puede, siguiendo el vocablo empleado en nuestro país, permanecer autónoma dentro del movimiento sindical nacional. Ello significa decir que no está adherida a ninguna federación o confederación de federaciones. Su libertad de acción no está entonces regulada sino por las disposiciones de sus estatutos y por las resoluciones de sus asambleas. El derecho de constituir grupos más amplios y extensos que el de la simple entidad profesional, no deja de ser discutido en la doctrina. Con mayor abundamiento se discute el relacionado con saber si una entidad nacional puede estar adherida a una entidad internacional. La legislación se ha pronunciado en favor, en ambos casos. La afiliación internacional, sin embargo, está prohibida en Italia y sujeta a una autorización administrativa en Estonia. Al lado de esta libertad de constituir grupos más extensos aparece la obligación, impuesta en Rusia, donde una asociación profesional no puede ser considerada como tal si no está adherida a la correspondiente central nacional. Producida, llenando o no ciertos requisitos, según las leyes, la federación, surge un nuevo organismo societario al que generalmente se aplican los mismos principios de derecho que se aplican a las entidades que la componen y que así se vinculan por el pacto federal. La estructura de las federaciones o confederaciones queda siempre librada a la libertad de las partes. La excepción está dada por la legislación italiana que, así como dentro de cada jurisdicción no reconoce sino a una entidad, tampoco reconoce sino a una sola federación o confederación, y busca la organización jerárquica dividiéndolas en tres grupos esenciales: patrones, asalariados y profesiones liberales, agrupables en federaciones y confederaciones que, a su vez, se reúnen en la "unione delle confederazioni" propia de cada uno de aquellos tres

grupos, sin olvidar las "corporazioni" que vienen a constituir los órganos de vinculación para las ramas de la producción.

19. — Personalidad de la asociación

Una asociación profesional es una persona moral a la que el acto del reconocimiento ha dado personería real y capacidad jurídica. Si la entidad, por ausencia de leyes especiales, debe buscar su personería en la legislación común o de fondo (caso de la Argentina), la medida de su capacidad queda dada por el Código Civil. Si (caso más generalizado) existen leyes especiales sobre asociaciones, es entonces en las disposiciones de tales leyes donde debe buscarse la medida o extensión de aquella capacidad.

Hay, todavía, otra capacidad a mencionar: la simple y pura capacidad de hecho que corresponde a las asociaciones profesionales, también de hecho, que no han podido o no han querido tener un reconocimiento legal. En este último caso se rigen por las disposiciones ordinarias sobre las asociaciones comunes. Todas las legislaciones permiten la coexistencia de las entidades reconocidas y de las no reconocidas, entendiéndose generalmente que existe libertad sindical cuando los trabajadores pueden constituir asociaciones profesionales sin necesidad de solicitar su reconocimiento. La personería jurídica a que nuestro Código Civil se refiere (Libro I, Título I), confiere especialmente los llamados derechos económicos. Más o menos es el caso de la legislación ordinaria, en general. Goza así la asociación de los mismos derechos de un particular para adquirir bienes, tomar y conservar la posesión de ellos, constituir servidumbres reales, recibir usufructos de las propiedades ajenas, herencias o legados por donación o por testamento, crear obligaciones e intentar, en la medida de su capacidad de derecho, acciones civiles o criminales.

La asociación profesional con personería jurídica tiene, pues, desde el punto de vista económico, todas las posibilidades indispensables para llenar los fines de su creación. Pero, de estos derechos derivan las obligaciones consiguientes. La persona jurídica, en efecto, puede a su vez ser demandada por acciones civiles (cito nuestro código), pudiendo hacerse la ejecución que corresponda en los bienes que constituyen su patrimonio. Característica especial de tal situación es la de que las asociaciones son consideradas como personas enteramente distintas de sus miembros. Los bienes que pertenecen a la entidad no pertenecen a ninguno de sus miembros ni ninguno de ellos está obligado a satisfacer las deudas de la corporación, a menos que expresamente se hubieran obligado a ello, como fiadores, por ejemplo. Sabido es que se reputan actos de las asociaciones los de sus representantes legales, siempre que no se excedan

de su ministerio, ya que en lo que se exceden sólo producen efecto respecto de sus mandatarios.

Corresponde, además, recordar que según nuestro derecho (explicado en su alcance por la nota del propio codificador) no se puede ejercitar contra las personas jurídicas acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aún cuando sus miembros en común o individualmente sus administradores hubiesen cometido delitos que redunden en beneficio de ellos. Más o menos tal es la situación de las asociaciones profesionales en los países que carecen de leyes especiales sobre la materia y que conceden el goce de la personería a las entidades profesionales. Si la ley existe, es ella la que rige la capacidad, aún cuando por lo general la misma ley especial repite que la entidad reconocida goza de los derechos de la personería jurídica, remitiendo así el estudio de la capacidad a la legislación de fondo. La ley especial detalla, prolonga, altera esta capacidad. Ello se explica si se tiene presente que aún cuando la entidad profesional es una persona moral, es una persona moral con propósitos, medios de acción y régimen diversos, del de las restantes personas que se hallan en su misma situación legal. Una persona moral ordinaria nada tiene que hacer con situaciones tan especiales como lo son la huelga o el "lock out", el contrato colectivo de trabajo, el control obrero, la cooperativa de mano de obra en las asociaciones de participación en las utilidades industriales, que delinear la personalidad propia de las asociaciones profesionales. Debe advertirse, sin embargo, que la personalidad de las asociaciones no aparece, respecto de los puntos que quedan indicados, en las leyes básicas o de organización. Es menester, por lo general, recurrir a las leyes sobre huelgas, conciliación y arbitraje, control obrero o contrato colectivo para terminar por conocer exactamente cuáles son los límites de la personería que ejercitan. Fué un gran mérito, sin duda (críticas aparte), el del despacho de la comisión de nuestra Cámara de Diputados (6 de junio de 1919) al pretender encerrar en 138 artículos todo el estatuto legal, completo, de las asociaciones profesionales, rigiéndolas detalladamente y vinculándolas no menos detalladamente a otras situaciones a las que necesariamente converge su actividad: el contrato, la huelga, la conciliación, el tribunal de trabajo, el jurado de trabajo, los delitos contra la actividad y la libertad sindical.

La capacidad entraña, naturalmente, la responsabilidad en la misma manera que a los derechos corresponden las obligaciones. Todos los bienes de la entidad responden. En la ley italiana se constituye, además, una garantía especial para responder de las obligaciones que emergen de los contratos colectivos concluidos por las entidades. Según la ley de Francia, quedan fuera del embargo los muebles e inmuebles afectados a las reuniones, a las bibliotecas y cur-

sos profesionales, ocurriendo lo propio con los fondos de socorros. Establece así una inembargabilidad en el patrimonio social a la manera como se establece una embargabilidad en el patrimonio individual y en el salario.

Una de las formas más visibles de la capacidad está dada por la facultad conferida a las asociaciones profesionales para estar en justicia. Se estima, generalmente, que la acción procede cada vez que el interés profesional lo exija (Francia) o cada vez que se trate de los intereses comunes o de los intereses económicos generales de la profesión (Chile). Más completa era la fórmula del proyecto del P. E. de 1919 según la cual (artículo 8º) las asociaciones podían estar en justicia no solamente en defensa de los derechos colectivos sino también de los derechos individuales que correspondan a sus miembros en su calidad de asociados, salvo el derecho de éstos de obrar libremente a intervenir en la instancia.

Tales derechos no son concedidos a las asociaciones no reconocidas. En Alemania, antes de la sanción de la ley de 23 de diciembre de 1926, relacionada con el régimen de los tribunales de trabajo, las asociaciones sin personería jurídica podían ser demandadas, pero no podían actuar como demandantes. La jurisprudencia de Estados Unidos, al menos en algunos casos (*United Mines Workers vs. Coronado Coal*, 1922), ha reconocido a las entidades profesionales, también sin personería jurídica, la situación de demandante o de demandadas.

Recordando ahora que todos los proyectos argentinos se han referido expresamente a la concesión de la personería jurídica a las asociaciones profesionales, cabe decir, haciendo una síntesis de lo que queda expuesto, que el reconocimiento de una entidad y su capacidad jurídica no constituyen, en suma, sino las condiciones a las que está subordinada la actividad de las asociaciones profesionales.

20. — Participación en ciertas actividades del Estado

Sabido es que el Estado desarrolla (intervencionismo) una actividad en materia social. Las entidades que nos ocupan tienen, como se ha visto, la defensa de fines profesionales y sociales. Era de suponer, pues, que el Estado y las entidades profesionales se encontrasen en un sentido convergente dentro de la zona de esta preocupación. En la actualidad, dentro de medidas diversas, las asociaciones profesionales tienen una doble intervención:

- a) En la preparación de la ley social; y
- b) En su aplicación.

La primera de las intervenciones indicadas se cumple mediante la consulta previa. Hay gran interés, en efecto, en que una ley consulte el interés de las partes a las que directamente interesa. Un proyecto de ley que fuese al parla-

mento con el consentimiento y aprobación—no siempre fácil de obtener, desde luego—de los representantes del capital y del trabajo, iría despojado de toda dificultad seria en su ulterior cumplimiento. De ahí que se trate siempre de conocer el pensamiento de las entidades profesionales, ya sea mediante el procedimiento de la remisión de cuestionarios, ya sea pasándoles copia, para que formulen sus observaciones y exterioricen sus modos de vista, de los proyectos de leyes o de decretos. Las asociaciones, por lo demás, en sus publicaciones y estudios producen un aporte de información que suele tenerse presente en la preparación de la ley. En Finlandia, con fines de consulta, están agregados al ministerio de cuestiones sociales un representante de las asociaciones obreras y otro representante de las asociaciones patronales.

En una forma parecida se logra esta función activa de participación en la preparación de la ley mediante los consejos de trabajo. Son instituciones puramente consultivas, paritarias, con funcionamiento actual en Bélgica, Francia, Brasil, Bulgaria, Holanda, Rumania, Suecia, Polonia. El consejo de trabajo a que se refiere nuestra ley número 8.999 tiene alcances diferentes, como que sólo se refiere a los casos de conflictos industriales, concretados en las huelgas. Un caso típico de consejos consultivos paritarios de esta índole estuvo dado, antes de su desaparición, por el Instituto de Reformas Sociales de España. Del consejo consultivo social se ha pasado al consejo económico, primero en Alemania y después en Francia (por simple decreto) y en Checoslovaquia. Su jurisdicción es mucho más amplia, sus facultades mayores y más concreta y decisiva su forma de expresión.

Si se constata una mayor participación de las asociaciones profesionales en la preparación de la ley, se constata también una participación mayor en la aplicación de la misma. Varía esta participación, naturalmente, de país a país. En el nuestro, en razón de la ausencia de la ley pertinente, la materia está un poco confusa. Las asociaciones pueden (decreto de abril de 1927) denunciar ante las autoridades administrativas las infracciones a las leyes obreras de que tengan conocimiento, como pueden también (ley número 11.317, artículo 23) denunciar y acusar criminalmente a los infractores de las disposiciones de la ley sobre trabajo de mujeres y menores. Pueden, además (ley 8.999), participar en la constitución de los consejos de trabajo y tienen asignado un rol de importancia en la fijación de los salarios mínimos (ley 10.505) de la industria a domicilio. Pero nuestras leyes de seguros sociales (jubilación de ferroviarios, de obreros de empresas particulares de servicios públicos y de empleos bancarios) no conceden la representación en la constitución de los directorios a las entidades sino a los trabajadores, aún cuando, prácticamente, son éstas las que actúan, al menos en la elección. En un sentido parecido se

cumple la intervención en las leyes de otras naciones, generalizándose (Alemania, Bélgica, Polonia, etc.) el sistema de colocar las agencias públicas de colocaciones bajo un comité paritario con representación de entidades profesionales obreras y patronales. En lo que respecta a la administración de ciertos fondos de subsidio para casos de desocupación o de "chomage", ocurre lo mismo.

Pocas son las naciones que en la hora presente, con un propósito u otro, no tengan establecidos comités mixtos en que las entidades participan, ya sea para señalar el salario mínimo, ya para prevenir o terminar las huelgas, ya para ejercitar una cierta superintendencia social sobre una determinada actividad. Son las "juntas" o "boards" que en la República Argentina inspiraron, con amplísima jurisdicción, el proyecto, actualmente a estudio del Senado, creando la junta de trabajo marítimo. El alojamiento, la construcción de viviendas, los tribunales de trabajo y los de seguros sociales y aún la fijación de precios de artículos de consumo constituyen otras tantas materias en que la representación profesional se ejercita, bien que con un distinguo de valor. Muchas legislaciones, en efecto, atribuyen la representación a los trabajadores, directamente, en tanto que otras la conceden a las asociaciones. Para un orden superior de actividades en el cumplimiento de la ley social es menester referirse a tres legislaciones típicas: la de Rusia, la de España y la de Italia. En la primera, la participación entre el Estado y las asociaciones profesionales es íntima, aunque parece que fué mucho más decisiva en los primeros tiempos del régimen actual. En Italia, la nueva ley aspira a la creación de una interdependencia completa en materia social entre el Estado y las asociaciones, y en España se crea una interdependencia parecida, bien que mucho más limitada.

21. — La asociación profesional y la huelga

Entre la asociación profesional y la huelga suele haber, por lo general, una vinculación directa, ya que la huelga constituye un medio de defensa directa profesional. Se explica así que algunas legislaciones contengan disposiciones expresas al respecto. En Hungría las asociaciones profesionales no pueden indicar en sus estatutos a la huelga como un fin o como un medio. En Australia Occidental las asociaciones no pueden estimular o patrocinar una huelga, y a la inversa, en Queenslandia la huelga no puede producirse sino a condición de ser dirigida por una entidad profesional. Expresamente la ley de India (23 de marzo de 1925) reconoce a las asociaciones profesionales el derecho de dirigir un conflicto de trabajo. Pero si una asociación profesional dirige una huelga en una rama de industria para la que la huelga está prohibida (caso de Holanda, ley de 1903 prohibiendo la huelga a los trabajadores ferroviarios)

esa asociación realiza un acto ilegal, y puede ser disuelta (Francia, Rumania) cuando la legislación prohíbe las huelgas políticas y la asociación las realiza. Es también un acto ilícito (Estados Unidos, jurisprudencia) el hecho mediante el cual una entidad profesional dirige una huelga por solidaridad o por simpatía. La huelga, dirigida por una asociación, ha de serlo dentro de los medios legales y declarada por la asamblea general (Grecia) por voto secreto, lo mismo que en Queenslandia. Algunas legislaciones (Canadá) prohíben que la asociación profesional declare la huelga en tanto dura el procedimiento de conciliación y de investigaciones, mientras que otras prohíben que la entidad distribuya socorros a los huelguistas o (manera disimulada de decir lo mismo) que los fondos sociales tengan otro destino que el señalado en los estatutos.

Del principio, según el cual una huelga, en determinadas circunstancias, implica la ruptura del contrato de trabajo, se sigue la obligación de la responsabilidad de la asociación profesional por los hechos civiles de la huelga ilegal que ha declarado. Responde con su patrimonio de los daños y perjuicios pudiendo (Estados Unidos) llegar la reparación al triple del monto de los daños. Finalmente, en los países anglosajones y muy especialmente en Estados Unidos, una asociación profesional puede ser objeto de una "injunción", especie de orden o de intimación dada por un juez, por vía de procedimiento rápido, en el sentido de que una entidad se abstenga de realizar un hecho ilícito que piensa realizar o que está realizando ya. Cabe advertir, sin embargo, que las relaciones entre la asociación profesional y la huelga, cuando se trata de asociaciones obreras o de una entidad profesional patronal y el "lock out", ya sea que se trate de entidades con personería jurídica o sin ella, deriva, por lo general, más que del texto expreso de leyes, que apenas si existen sobre este particular, de los resultados de una jurisprudencia que varía y que, lejos de ser clara y constante, es variable y confusa.

22. — La asociación profesional y el contrato colectivo

Es más clara, especialmente en las leyes que han determinado la naturaleza jurídica de la convención colectiva, la situación entre ésta y la asociación profesional. Juega en el contrato colectivo de trabajo, como se sabe, un rol de gran importancia la entidad profesional. La regla es la de que la asociación profesional tiene capacidad (como se lee en todos los proyectos argentinos sobre asociaciones) para realizar contratos colectivos de trabajo. La regla es también la de que sólo la entidad profesional puede llevarlos a cabo. No obstante algunas legislaciones — y entre ellas la de Francia, tan citada en nuestro país, — permite que un "grupo", sin ser precisamente una asociación, pueda realizar esta clase de convenciones. Caso típico es el dado en nues-

tro continente por la ley de Chile (1924), según la cual el sindicato de empresa, creación especial que no corresponde a la de la asociación profesional, tiene una capacidad ilimitada para concluir convenciones colectivas con el patrón de dicha empresa. No es una exigencia universal, por lo demás, la de que la asociación profesional deba tener personería jurídica para que lleve a cabo contratos colectivos, habiéndome referido ya con anterioridad al caso argentino donde, si hay contratos colectivos realizados por entidades con tal personería, los hay — o por lo menos los ha habido — (caso anterior de los gráficos) en que la entidad profesional carecía de tal personería. En la convención colectiva está en juego la responsabilidad de la entidad profesional contratante, pero la obscuridad aparece cuando se trata de fijar los límites de esa responsabilidad. En Noruega, por ejemplo, la obligación no existe sino de parte de la entidad, en el sentido de no observar una conducta contraria al espíritu de la convención. El principio general de las legislaciones es el de que las asociaciones profesionales, participantes de la convención, deben tratar por todos los medios posibles de que ellas se cumplan, absteniéndose, en consecuencia, de toda actividad sindical (huelga o "lock out"), que ponga en peligro o conspire, durante el término de su vigencia, contra la vida del contrato. Actos positivos de tal naturaleza obligan la responsabilidad de la asociación. En algunas legislaciones responden con todos sus bienes o con una parte limitada de ellos en toda la extensión del daño y perjuicio realmente causado, en tanto que en otra (Dinamarca, Finlandia, Noruega) se señala una multa máxima, a fin de no comprometer la totalidad del patrimonio social y, en consecuencia, la vida ulterior de la asociación profesional.

23. — La asociación profesional y el control obrero

El principio que domina el asunto puede expresarse en pocas palabras. La gestión es casi siempre un medio de acción reservado a los obreros de la fábrica (grupo de la empresa) y, en consecuencia, sin vinculación legal con el sindicato. De ahí la reserva, por no decir la hostilidad, con que las asociaciones profesionales miran a esta creación de postguerra. En la legislación de Austria, de Noruega, de Alemania y de Checoslovaquia, la asociación profesional está alejada del órgano representativo de los trabajadores de la empresa, no así (caso de excepción) en Rusia y en Chile, donde el sindicato de fábrica puede prácticamente hallarse en un estado de oposición de interés con la asociación profesional respectiva. En los consejos ingleses de tipo Whitley — que no constituyen, precisamente, casos de control obrero — las representaciones a los consejos están vinculadas con las asociaciones profesionales. En los Estados Unidos los órganos similares de los trabajadores de las

fábricas han sido creados, en no pocos casos, con fines confesados de dislocar el movimiento obrero profesional.

24. — Conclusión

En las líneas que anteceden he tratado de sintetizar la legislación en vigor acerca de las asociaciones profesionales, sin estar seguro de haberlo conseguido. Media entre las leyes obreras que reglamentan el trabajo considerando al trabajador como un sujeto directo y las leyes sociales que toman como sujeto al grupo una diferencia visible. En alguna manera puede decirse que las primeras no han presentado dificultades extraordinarias, y si no siempre resultan claras en su redacción, lo son, al menos, en su concepción, de tal manera que no hay dudas posibles acerca de sus fines.

Todo lo contrario ocurre con la legislación acerca de las relaciones de grupo (huelga, contrato colectivo, control obrero) y muy particularmente con la asociación profesional. Es una legislación e información, vacilante y con no pocas incoherencias y diferenciaciones visibles de país a país. Hay, por un lado, las naciones que han dictado sus leyes sobre la materia y que significaron un progreso extraordinario en su época, como que reconocían el derecho de asociación obrera, hasta el momento de esas sanciones rehusado para los trabajadores. Hay, por otra parte, las naciones que han referido el asunto a la legislación común (caso de la Argentina) estimando que dentro de las leyes ordinarias las entidades obreras pueden desarrollar plenamente su libertad sindical.

Prescindiendo del interés del Estado, constátase que el de los obreros no es uniforme. No son pocos los que creen, en efecto, que las leyes especiales sobre asociaciones entrañan siempre una limitación de la libertad sindical, razón por la cual coexisten, en todos o casi todos los países, las asociaciones reconocidas al lado de las asociaciones de hecho. Una nueva concepción sobre la materia aparece, por lo demás, lo mismo en España que en Italia, por un lado, y en Rusia, por otro.

Alejandro M. UNSAIN.

(Continuará.)