



EL DRET DE VAGA

Elements per a la reflexió

Eduardo Rojo Torrecilla

- I. És necessària una reflexió serena sobre el dret de vaga?
 - II. Aproximacions al dret de vaga
 - III. El concepte de vaga i les seves notes definidores
 - IV. Tipologia dels conflictes
 - V. El dret de vaga a Espanya
 - VI. Un breu apunt sobre la realitat europea
Anàlisi de la normativa italiana
 - VII. Algunes propostes a manera de conclusió
- Notes

Qüestionaris per al debat

Eduardo Rojo Torrecilla és professor de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Barcelona. Membre de l'Àrea Social de Cristianisme i Justícia.

Aquest quadern pretén respondre a una creixent preocupació manifestada en nombrosos debats i reunions de Cristianisme i Justícia: com utilitzar el dret constitucional de vaga per part dels treballadors i de les seves organitzacions de manera que permeti defensar els interessos dels subjectes directament afectats i que alhora sigui un punt d'unió per a tots aquells que s'hi troben implicats, molt especialment els usuaris dels serveis públics.

El quadern pretén aportar elements per a un debat i una reflexió serena sobre una millor i més correcta utilització del dret de vaga, dret emblemàtic dels treballadors. Es presta una atenció especial a la realitat espanyola, davant la perspectiva de canvis legislatius propers.

I. INTRODUCCIÓ

PER QUÈ ÉS NECESSÀRIA UNA REFLEXIÓ SERENA SOBRE EL DRET DE VAGA¹

1. CONFLICTES EN SECTORS I EMPRESES PÚBLIQUES: REPERCUSSIÓ EN ELS USUARIS

1.1.Fets

En els darrers mesos, en el nostre país –semblantment al que va passar a Itàlia durant la dècada dels vuitanta– hem assistit a importants conflictes laborals, en especial en sectors i empreses de titularitat pública. Sense desconèixer el cost econòmic que tota vaga té per als vaguistes, vull subratllar ara que aquesta mena de conflictes tenen un “cost social” bastant elevat per a bona part de la ciutadania, i també òbviament per als poders públics que en resulten directament o indirectament afectats.

Una característica important és que la major part d'aquests conflictes estan dirigits per grups o organitzacions sindicals aliens –si no radicalment contraris– al sindicalisme confederal majoritari. I han fet servir mètodes d'actuació que més d'una vegada posaven en qüestió, segons la meua opinió, la concepció bàsica del que va ser originàriament i ha de continuar essent l'exercici del dret de vaga: *instrument bàsic dels treballadors per obtenir les seves reivindicacions, reunint en la solidaritat el major nombre possible d'assalariats i sense enfrontar-los mai entre si*.

Un cop superades les organitzacions majoritàries en els seus plantejaments, la radicalització exacerbada del conflicte situa la major part d'usuaris-treballadors com a subjectes directament afectats, fins i tot gosaria dir que molt més que no pas la mateixa direcció de l'empresa. La cultura de la solidaritat, eix històric en la construcció del sindicalisme democràtic, pot “quedar tocada” quan es produeixen aquests conflictes; i la insolidaritat i l'individualisme –tan presents, d'altra banda, avui dia a les nostres societats– també poden arribar a l'àmbit sindical i fragmentar els interessos dels treballadors.

Però cal no donar totes les culpes a una manera determinada d'entendre la lluita sindical, ja que les direccions de les empreses públiques afectades, les actuacions de les quals han contribuït més d'una vegada a exacerbar el conflicte, tenen una elevada càrrega de responsabilitat. Elles també han de reflexionar sobre les actuacions que han propiciat el sorgiment dels moviments corporatius o radicalitzats, i han de dur a terme una política empresarial que els eviti de manera total i absoluta. Tot i que, pel que sembla, no estic segur que totes les empreses hi estiguin disposades.

1.2. Reaccions

Davant de les teoritzacions corporativistes de radicalització del conflicte com a via per obtenir totes les reivindicacions plantejades, em sembla important fer notar el que va afirmar ja fa uns quants anys Bruno Trentín, destacat sindicalista italià i secretari de la Confederació General

Italiana de Treballadors. De manera clara i rotunda escriu que

“... les nostres conviccions o creences pressuposen un contrast o dissentiment radical amb una concepció aberrant, quelcom més que present encara en la lluita social en els serveis públics, que considera el màxim perjudici per als usuaris com el veritable criteri per medir l'eficàcia de la vaga”²

La reacció de l'opinió pública davant d'un conflicte, en especial en serveis públics, adopta perfils més o menys comprensius en relació proporcional als intents que facin els treballadors i les seves organitzacions representatives per explicar-ne la justesa i la raó de ser, i per atreure altres organitzacions que defensen i representen interessos dels ciutadans, com ara les de consumidors i usuaris. Hem tingut l'oportunitat de comprovar-ho directament en els conflictes que s'han produït als darrers mesos a Madrid i Barcelona. A tall d'exemple podríem esmentar el sector de la sanitat, on les reunions amb aquestes organitzacions a fi d'explicar-los les propostes sindicals i buscar-ne l'acceptació, o si més no la comprensió, haurien de ser del tot inexcusables.

1.3. Necessitat de reflexió

Em fa l'efecte que els sindicats han de plantejar-se llavors quina és la manera més correcta, i alhora eficaç, d'utilització dels mitjans de lluita de què disposen. Cal tenir en compte que de vegades la vaga pot no ser un simple instrument de pressió contra el contractant sinó que també pot tenir una incidència real sobre un ampli col·lectiu de ciutadans no afectats directament pel conflicte. (Les vagues en el sector del transport en són, probablement, l'exemple més significatiu, i des de postures responsables s'ha exposat recentment que no es poden defensar els drets dels treballadors amb vagues abusives que no respecten gens els drets dels usuaris).

Des de la meua anàlisi del conflicte laboral, penso que les organitzacions tenen aquí una excel·lent oportunitat per apropar les seves reivindicacions a la resta de treballadors-ciutadans, i no per enfrontar-s'hi. A mig termini, la corporativització del conflicte pot implicar conseqüències desfavorables per als seus promotors, i en especial per al sindicalisme responsable, si no hi ha hagut amb anterioritat una tasca d'explicació a l'opinió pública dels motius del conflicte i de les raons dels treballadors per exercitar el dret de vaga.

2. PROPOSTES PARLAMENTÀRIES

Cada vegada són més freqüents els debats i les interpellacions, tant al Congrés dels Diputats com al Senat, sobre la “necessària” regulació del dret de vaga, i més concretament de la necessitat d'una llei que desenvolupi l'article 28.2 de la Constitució Espanyola (CE) de 27 de desembre de 1978. Sens dubte no són estranys a aquests debats els conflictes a què m'he referit en l'epígraf anterior.

Per esmentar només les resolucions aprovades en els debats sobre l'Estat de la Nació celebrats el 1991 i el 1992, es constata una coincidència elevada dels diversos grups parlamentaris en aquest punt, a excepció d'Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, que sempre ha considerat que aquesta regulació és un assumpte de competència estrictament sindical.

— En la Resolució del Ple del Congrés aprovada el 21 de març de 1991 es podia llegir el

següent: “El Congrés dels Diputats insta el Govern, per tal de garantir la competitivitat i l'eficàcia dels serveis públics, en el context nacional, comunitari, europeu i internacional, a desenvolupar l'article 28.2 de la Constitució Espanyola (a partir d'ara, CE) amb la Llei que reguli l'exercici del dret de vaga”.

Cal notar que la idea bàsica d'aquesta proposta es referia a l'activitat en els serveis *públics* i no a tota mena d'activitat; és a dir, a aquells que en la seva major part, tant des d'una consideració estrictament jurídica com des d'una perspectiva social, són entesos com a *serveis essencials per a la comunitat*. Incidentalment, em permeto assenyalar que el redactat era un “calaix de sastre” que donava la possibilitat al govern de regular la vaga en els termes que considerés oportuns, des de la perspectiva del dret comparat i que, alhora, no es fixava cap termini concret per a la regulació.

— Ha estat més concreta la Resolució aprovada, en el debat d'aquest any sobre l'Estat de la Nació, el dia 25 de març de 1992: “El Congrés dels Diputats insta el Govern que *remeti a aquesta Cambra, abans que conclouï el període de sessions*, un Projecte de Llei que reguli la llibertat de l'exercici del dret de vaga” (el subratllat és meu). Tal com es pot comprovar, ja es fixa una data límit, i s'assumeix per la majoria dels grups parlamentaris que el dret de vaga s'ha d'exercitar de manera “lliure”.

Trobo a faltar tant en aquesta Resolució com en d'altres d'anteriors una referència en positiu al paper que les organitzacions sindicals responsables poden jugar en un ús racional i ordenat d'aquest dret. En els textos parlamentaris es troba subjacent una secreta convicció que bona part dels conflictes s'haurien resolt si haguéssim tingut aquesta llei de vaga. Però ja avanço la meua idea que “l'efecte guaridor” de les lleis laborals sols tindrà bons resultats i èxit si recolza en un *consens social* de tots els grups directament implicats. Altrament els resultats en l'aplicació de la norma poden ser fins i tot més frustrants que en la realitat jurídica anterior.

3. NECESSITAT D'UNA NOVA NORMA

3.1. Ambients polítics

No són només els *sectors conservadors* els partidaris d'una regulació legal que desenvolupi el mandat constitucional des d'una òptica restrictiva. Aquests sectors demanarien una llei “que posi fi a l'exercici abusiu d'aquest mandat, i a les vagues salvatges que únicament contribueixen a generar noves dosis de crispació social”³, com també que els tribunals puguin pronunciar-se sobre la legalitat d'un conflicte fins i tot abans que s'iniciï. Això requeriria modificar la normativa vigent.

La tesi que el marc actual no és suficient per a la resolució de nombrosos conflictes també ha tingut ressò en *sectors polítics, socials i acadèmics progressistes*, i cada vegada s'accepta més la idea d'una norma que reguli l'exercici del dret de vaga, tot i que des d'una perspectiva de promoció i suport del moviment sindical.

Aquesta nova normativa hauria de permetre una regulació del dret de vaga més àmplia que l'actual, obrint amplis espais d'intervenció per a l'autonomia col·lectiva. De tal manera que permetés l'autoregulació o la regulació negociada de l'exercici d'aquest dret, fixant sancions per la violació de normes i preveient solucions a aplicar en el cas que aquestes no existissin.⁴

3.2. Ambients sindicals

Fins i tot sindicalment (potser aprenent de l'experiència italiana, dels seus encerts i dels seus errors) ja s'accepta la tesi de la regulació legal del conflicte, bé que sols referida als serveis essencials per a la comunitat. Així queda palès en la proposta presentada per UGT i CCOO el passat 6 d'abril d'una llei que estableixi un “sistema de regulació negociada de l'exercici del dret de vaga en els serveis essencials de la comunitat”.

— Cal que recordi aquí que en el cas italià van ser els mateixos sindicats els que van acabar potenciant la regulació legal com a mecanisme més idoni per enfrontar-se als conflictes salvatges i desordenats instrumentats per organitzacions corporatives i sectorials o gremialistes.

3.3. Ambients eclesiàstics

També des de mitjans d'expressió d'influència cristiana progressista –sens dubte convulsionats pel radical i virulent conflicte del transport urbà a Madrid– s'ha manifestat recentment que les vagues incontrolades poden arribar a ser una “agressió sindical”, i que la demanda majoritària de la ciutadania és la tramitació de la llei de vaga “que es presenta per tant com una necessitat social” per enfrontar-se a “un problema no resolt que na hauria de continuar així gaire temps”⁵.

3.4. La nostra tesi

Tot i estar d'acord amb moltes de les tesis que s'han exposat abans, voldria insistir que no es pot esperar d'una *nova llei de vaga* la resolució de tots els problemes. I això per dues raons: a) perquè de normes, ja en tenim, com ja explicaré més endavant. I b) perquè, en una societat caracteritzada per la divisió social entre persones que continuen venent la seva força de treball i persones que l'adquireixen a canvi d'una contraprestació econòmica anomenada salari, *gran part de la raó de ser dels conflictes rau en la situació de desigualtat en què es troben els treballadors davant dels empresaris*. Desigualtat que sols poden contrarestar a través de l'acció col·lectiva instrumentada per les seves organitzacions representatives sindicals.

4. PROPOSTA GOVERNAMENTAL I CONTRAPROPOSTA SINDICAL

Mentre redacto aquest text, el Govern ja ha remès a les Corts el Projecte de Llei Orgànica de vaga, després d'haver mantingut meres conversacions amb les forces socials sobre el contingut del que ha de ser la futura norma que desenvolupi l'article 28.2 CE. Aquesta norma ha de substituir el Reial Decret-Llei (RDL) 17/1977 de 4 de març de relacions de treball. Aquest decret encara és vigent; però segons que va afirmar el Ministre de Treball (en la seva compareixença davant la Comissió de Política Social i d'Ocupació l'1 d'abril d'enguany) “no compleix avui la funció que cal atribuir a una norma que tracti de regular l'exercici d'aquest dret”.

Segons sembla, aquesta vegada la proposta governamental té “cara i ulls” –independentment

del seu contingut-. No es tracta de meres declaracions sobre la necessitat de regular el dret, o de la preparació d'esborranys de norma que, al capdavant, quedaven guardats en un calaix del Ministeri.

Cal fer aquí una mica d'història de les diverses propostes de desenvolupament del dret constitucional sobre la vaga, que finalment no van prosperar. Tanmateix és convenient recordar que el debat que hi ha al nostre país sobre la seva regulació legal, convencional o sindical s'inicia a partir del final de la dècada dels setanta i que, en bona mesura, s'alimenta de les discussions ja existents des de feia diversos anys en altres ordenaments jurídics i en particular l'italià⁶.

4.1. Avantprojecte del 1980

Un *primer Avantprojecte* de llei data del final de març del 1980. Va ser examinat pel Govern però finalment no es va remetre a les Corts⁷.

El text mirava de concretar la referència genèrica de l'article 28.2 CE als “serveis essencials per a la comunitat”; i en realitzava un elenc especificat, amb independència de la titularitat pública o privada de l'empresa que els prestés.

Aquests serveis eren els sanitaris i de protecció ciutadana; producció, transformació i distribució de productes energètics; productes d'alimentació bàsica; transports i comunicacions; recollida de residus sòlids urbans i subministrament d'aigua; serveis portuaris que afectessin productes peribles o de vital importància econòmica i social.

Aquest Avantprojecte (que finalment no veuria la llum pública) s'avançava així a la doctrina que el Tribunal Constitucional (TC) ha anat elaborant a partir del 1981 sobre aquesta qüestió bé que en termes més generals. No podem oblidar que és la normativa legal, o si és el cas la regulació sindical unilateral o pactada amb els empresaris la que ha de recollir el catàleg concret de serveis essencials a mantenir quan es produeix una vaga.

4.2. Els conflictes del 1987

Amb ocasió d'importants conflictes i mobilitzacions produïts durant els primers mesos del 1987, molt especialment en el sector públic, el mateix *President del Govern es va referir* a l'abril d'aquell any a la necessitat de regular el dret de vaga en els serveis essencials per a la comunitat i garantir-ne un ús correcte que no malmetés els drets dels usuaris. Poc després el *Ministre de Treball* anunciava l'enviament a les Corts d'un Projecte de Llei, del qual es va elaborar un esborrany que finalment tampoc va veure la llum pública⁸.

La rèplica frontal dels sindicats a l'anunci governamental va provocar una situació si més no curiosa: la comissió de treball establerta a l'efecte va negar l'existència del text esmentat. En aquest clima, la filtració d'un pretès Avantprojecte va ser la via principal per tenir coneixement dels treballs de la comissió. En conseqüència, cal afirmar que el text esmentat mai no va ser reconegut oficialment pel Govern, però sí en concret per algun dels seus membres. De tal manera que J. Almunia (aleshores Ministre per a les Administracions Públiques) afirmava el 5 de maig de 1987 a la Comissió de Política Social i d'Ocupació del Congrés del Diputats que

“l'esborrany existeix i es continua treballant en el seu perfeccionament”.

En aquest text (la filosofia del qual, segons el meu parer era fortament intervencionista i establia les bases per limitar de manera important l'exercici del dret de vaga) es llistaven els serveis que calia considerar essencials, amb certa sintonia amb la doctrina general procedent de la jurisprudència del TC en els afers que aquest havia conegut fins a aquell moment.

Es consideraven essencials els serveis que garantissin el gaudi de la salut, la seguretat i la higiene públiques; defensa, seguretat i protecció civil; circulació de persones, transports públics i comunicacions; subministrament d'energia elèctrica, aigua, gas i combustible per a usos domèstics i de locomoció; producció, comercialització i distribució de productes alimentaris de primera necessitat; finalment, també el desenvolupament per part dels poders públics de les funcions que tenen atribuïdes constitucionalment.

4.3. Maig del 1991

Més recentment, al maig del 1991, el Govern anunciava una altra vegada la preparació d'un text legal basat substancialment en la Llei italiana de 12 de juny de 1990, però poc temps després, a mitjan octubre, el Ministre de Treball comunicava l'ajornament de l'elaboració del text, bé que no descartava un acord amb les organitzacions sindicals.

Estic convençut que el plantejament governamental torna a canviar –i potser definitivament– amb ocasió dels conflictes produïts en el sector del transport a la capital de l'Estat.

4.4. Maig 1992

El *projecte governamental recentment presentat* cataloga com a serveis essencials de la comunitat aquells el manteniments dels quals resulta necessari per garantir *l'exercici i el gaudi per part dels ciutadans dels drets i dels béns constitucionalment protegits*. Seguint la tècnica de la llei italiana del 1990 que explicaré més endavant, enumera una sèrie d'activitats:

— sanitat i higiene pública; defensa, seguretat i protecció civil; circulació de persones, ordenació del trànsit, transports públics i comunicacions; subministrament i producció d'energia elèctrica, aigua, gas i combustible per a usos domèstics i de locomoció; producció, comercialització i distribució de productes alimentaris de primera necessitat; transport de passatgers i subministrament de matèries i productes imprescindibles per a les illes; educació i avaluació de coneixements; en fi, el desenvolupament dels poders i les Administracions públiques de les funcions que constitucionalment se'ls ha atribuït.

Un breu apunt sobre aquest últim incís. Una interpretació *àmplia* d'aquest precepte podria portar a incloure-hi les vagues convocades, per exemple, amb motiu de la presentació davant les Corts de projectes de llei que els sindicats consideressin lesius per als seus interessos i els dels seus representats. Segons el meu parer aquesta tesi no estaria gaire d'acord amb una filosofia de la vaga com a instrument reivindicatiu no sols de caire estrictament contractual sinó moltes vegades de caire sòcio-polític.

Per tant, si prosperés aquest redactat, crec que la seva interpretació hauria de ser *restrictiva* i referir-se només a les vagues que impossibilitessin, per exemple, l'activitat parlamentària, però no aquelles que pretenguessin influir pacíficament sobre la voluntat dels parlamentaris, sempre que es tractés de temes que afectessin els interessos dels treballadors.

4.5. La proposta sindical

La presentació de l'Avantprojecte per part governamental a les forces socials ha tingut un efecte indirecte positiu segons el meu parer. Els sindicats confederals majoritaris han presentat a la fi un projecte de codi d'autoregulació, després de molts anys de parlar però no d'actuar (si exceptuem, d'una banda, experiències concretes d'autoregulació en alguns sectors i empreses, i d'altra una proposta molt completa elaborada per la Comissió Obrera Nacional de Catalunya, i una altra d'unitària de regulació dels serveis essencials al País Basc)⁹. Han passat, doncs, d'una actitud merament defensiva, que era la que s'havia adoptat en els últims temps, a una altra de caire ofensiu, tractant de conciliar els drets dels treballadors i del conjunt de la ciutadania.

En aquest text s'estableix de manera clara i taxativa que l'exercici del dret de vaga haurà de ser compatible amb el manteniment dels serveis essencials de la comunitat, entenent com a tals

— “els destinats a garantir el contingut essencial dels drets constitucionals a *la vida, la salut, la seguretat, la llibertat personal, la comunicació, la lliure circulació, la informació, la tutela judicial efectiva i l'educació*.

— i a continuació una llista (amb la tècnica semblant també a la llei italiana) dels sectors i les activitats *on s'hauran de garantir les prestacions indispensables o serveis mínims*, a determinar mitjançant acord entre les parts legitimades per negociar els codis de regulació.

La proposta sindical, a diferència de la del Govern, sols deroga la normativa vigent fins ara pel que fa a serveis *públics* (incloent-hi el RDL 17/1977 de 4 de març i els decrets de serveis mínims que es vagin substituint pels acords pactats o, si és el cas, laudes dictats per les Comissions de Garanties que es creen).

Sembla, doncs, que al cap de més d'una dècada de l'aprovació de la CE es pot dictar la llei orgànica –nova llei– que desenvolupi el dret de vaga, bé amb caràcter global (tesi governamental), o bé sols per a serveis essencials (tesi sindical).

Ara bé, en aquest quadern miraré de desfer un equívoc fortament arrelat en bona part dels ciutadans: la convicció que no hi ha prou regulació del dret de vaga a Espanya i que per aquest motiu “passa el que passa”, en els conflictes en sectors i empreses prestatàries de serveis públics.

5. CONCLUSIÓ: RECERCA DE SOLUCIONS NEGOCIADES

Per totes aquestes dades entenc que, sense pressa però sense pausa, hem de fer una reflexió tranquil·la sobre el paper que pot jugar avui l'exercici del dret de vaga i la instrumentació dels

conflictes laborals. I ens hem de plantejar amb serietat si no és possible i necessari instrumentar fórmules d'autocomposició de conflictes que reforcin el poder negociador de les parts, promocionin l'activitat sindical en les empreses i centres de treball, i evitin perjudicis o danys innecessaris als ciutadans. Això darrer és el que estan fent algunes organitzacions sindicals integrades en les Confederacions majoritàries, i l'exemple de les de Catalunya és significatiu.

També caldria fer una reflexió pausada sobre la raó de ser del moviment sindical els propers anys, sobre la relació sindicalisme-serveis públics, és a dir: el valor que aquestes organitzacions atorguen a tals serveis, però no des d'un marc merament teòric, sinó real. Però prefereixo deixar aquesta reflexió per a un altre quadern que espero poder redactar d'aquí a un temps.

II. APROXIMACIONS AL DRET DE VAGA

No em sembla possible estudiar el conflicte laboral i la vaga –la seva forma més concreta d'exteriorització– des d'una perspectiva exclusivament *jurídica*. El conflicte també té implicacions de caràcter:

- *històric*: la vaga com a motor de canvi social, des de la seva primera consideració com a fenomen “anormal” que havia de ser reprimat i sancionat penalment, fins a arribar a la seva consideració com a dret constitucional;
- *econòmic*: costos per als vaguistes i també costos per a l'empresa manifestats en la possible pèrdua de clientela, mala publicitat, temps invertit en la gestió i la resolució del conflicte, etc.;
- *sociològic*: possible moment de recuperació de la dignitat i la identitat col·lectiva dels vaguistes, en contraposició al caràcter cada vegada més individualitzat de les relacions de treball.

Per això es pot afirmar amb fonament de causa que el marc legal i la seva aplicació pels tribunals també pot anar evolucionant gradualment al mateix temps que es produeixen els canvis en les relacions polítiques i socio-laborals, si més no en els països en què el joc democràtic ho permet. Tampoc es pot desconnectar, ni de bon tros, el conflicte laboral de la realitat sindical i del model unitari o pluralista imperant a cada país. És per tot això que de cap manera no és correcte reduir l'anàlisi del conflicte a termes estrictament jurídics, ja que es deixaria de banda –voluntàriament o involuntàriament– l'anàlisi de dades essencials per comprendre'l i analitzar-lo d'una manera més correcta.

En conseqüència, presentaré tot seguit unes consideracions sobre les aproximacions no sols jurídiques de la realitat conflictual.

1. APROXIMACIÓ HISTÒRICA

1.1. L'ambivalència del Dret del Treball

El Dret del Treball és el resultat històric del diàleg-conflicte permanent entre les diverses forces socials en pugna, i ha anat conformant-se en estreta vinculació amb les lluites dels treballadors i de les seves organitzacions. De manera clara i expressiva s'ha dit que aquest Dret

“no és un codi de justícia ideal que es pugui graduar una vegada per totes sobre les taules de la llei. Nascut del règim capitalista que tenia necessitat d'una mà d'obra lliure i mòbil, crescut a través de i mitjançant les lluites obreres, expressa *ahora* les reivindicacions dels treballadors assalariats i les exigències d'una economia fundada sobre l'empresa privada i el benefici. Reflecteix al seu si *totes les sinuositats de la conjuntura econòmica i reflecteix l'estat de les lluites laborals*” (els subratllats són meus)¹⁰.

Aquesta ambivalència fonamental que acabo d'expressar posa de manifest que, vist des d'una

perspectiva històrica, el reconeixement dels drets dels treballadors –molt especialment els de llibertat sindical i de vaga– s'ha anat produint *en paral·lel amb la intensitat de les lluites i els conflictes*, i que la seva amplitud i extensió manté una relació ben estreta amb la correlació de forces política i social més o menys favorables als interessos dels treballadors que els ha permès d'avançar molt o poc en el seu reconeixement i la seva consolidació.

La vaga, així doncs, es troba en el centre de l'acció de la classe treballadora des del seu naixement, de manera que podem afirmar sense por a equivocar-nos que la història del moviment col·lectiu dels treballadors és en gran part la història de les seves vagues, “manifestació tant de la vivència col·lectiva dels treballadors com instrument de modificació de les relacions de força”¹¹

Si aproximem aquesta realitat històrica a la realitat jurídica podem observar la diversa percepció del conflicte en els països desenvolupats i la regulació que en fa el Dret.

- En els països en què s'entén que el conflicte és intrínsicament un *element negatiu i pertorbador* en les relacions de treball, l'ordenament jurídic ha servit per intentar eliminar-lo o si més no deixar-lo reduït a la mínima expressió.
- Al contrari, en els que s'entén que el conflicte pot ser en moltes ocasions un *element innovador i d'avenç* en les relacions laborals, el Dret l'ha anat regulant com una peça bàsica de promoció de la classe treballadora i de les seves organitzacions.

Així doncs, es pot observar que hi ha hagut, i continua havent-hi en l'actualitat, dues lògiques ben diferenciades: la consideració del conflicte com a instrument negatiu o bé com a positiu per avançar en un camí lent però persistent de transformació de les relacions socio-econòmiques¹². Si l'Estat té una visió positiva del conflicte ha de dotar les organitzacions sindicals dels mitjans i els instruments necessaris per al seu reforç davant la contrapart empresarial, i això passa pel ple reconeixement i la protecció del dret de vaga i la tutela de la llibertat sindical.

Al contrari, el plantejament negatiu estatal vers el conflicte en comporta una regulació repressiva, la qual cosa exacerba les tensions i implica la politització de tot conflicte que acaba dirigint-se contra els poders públics, tal com mostra l'experiència històrica.

1.2. La regulació de la vaga en les diverses etapes històriques

En l'evolució històrica de la legislació laboral reguladora de la vaga podem distingir *tres grans etapes* significatives. Cadascuna –i em refereixo ara a països amb un alt grau d'industrialització– manté una estreta relació amb la successió dels esdeveniments econòmics i socials i dels canvis polítics.

El punt de referència històric se situa al final del segle XVIII i el començament del XIX. En aquest moment es produeix l'aparició a gran escala de les relacions capitalistes de producció. Sorgeixen igualment les primeres organitzacions col·lectives de treballadors, i es genera la necessitat d'“edificar” una nova legislació laboral que tingui present la incipient realitat

tecnològica i social, per a la qual no era vàlida de cap manera la precedent normativa d'origen feudal. Pel que fa a la consideració de la vaga per part del Dret cal subratllar que les tres fases històriques abans apuntades estan estretament lligades a l'evolució i el desenvolupament de les organitzacions representatives dels treballadors.

1.2.1. Situació la primera etapa des del final del segle XVIII fins al final del segle XIX

Es caracteritza en el seu origen per l'aparició d'una legislació marcadament repressora de la vaga i de les associacions obreres. Els governants liberals de l'època consideraven que totes dues coses atemptaven contra el dogma liberal de la llibertat individual de treball i de la innecessitat de qualsevol tipus d'organització col·lectiva que s'interposés entre l'individu i l'Estat i que actués per alterar o modificar les condicions de treball.

Més tard, aquesta legislació va anar evolucionant fins a difondre's (de manera més o menys generalitzada) una normativa que "tolerava" el fenomen conflictual, bé que envoltada de nombroses limitacions, tant de dret com de fet. Es passa de la consideració de la vaga com a delictes a la seva conceptualització com a *llibertat individual* del treballador. En conseqüència, en el terreny de la relació de treball, la vaga significava la ruptura unilateral de l'acord i l'extinció de la relació laboral.

1.2.2. La segona etapa abasta la primera meitat del segle XX

Dins d'aquesta etapa es poden distingir dos períodes: el primer coincideix amb l'etapa anterior a l'adveniment dels règims polítics dictatorials, i el segon amb l'etapa de vivència –potser fóra més correcte parlar de patiment– d'aquests règims.

Durant el *primer període* es manté la consideració de la vaga com una llibertat contractual, i alhora s'apunten alguns trets significatius que adquiriran tot el seu valor després de la Segona Guerra Mundial. Un exemple d'això que acabo d'indicar és la constitució alemanya de Weimar del 14 de març de 1919, en la qual es reconeix el dret d'associació i es dona un reconeixement implícit del dret de vaga.

L'*arribada al poder de forces totalitàries* va representar un revés ben dur per a les llibertats democràtiques durant força anys. Itàlia, Alemanya, França (després de l'ocupació del país el 1941 per les tropes alemanyes) i Espanya entre el 1939 i el 1975, van veure com els respectius governs prohibien l'exercici de les llibertats d'associació i de vaga, i que els infractors d'aquesta prohibició podien incorrer en greus penes. S'entenia que qualsevol acte de pressió realitzat pels treballadors per obtenir millors condicions de treball no anava dirigit contra l'empresari sinó contra l'Estat, la qual cosa representava un acte de rebel·lió susceptible de repressió penal.

1.2.3. El final de la Segona Guerra Mundial amb la victòria de les tropes aliades va representar un factor important de consolidació de les democràcies europees

Fruit de la creixent influència del moviment sindical democràtic, de l'existència de governs d'unitat nacional i de la participació de les forces polítiques més progressistes en l'elaboració

dels textos constitucionals de postguerra, es va produir el reconeixement constitucional del dret de vaga a França i Itàlia. Més endavant aquest reconeixement s'ampliaria a països com la República Federal d'Alemanya i Bèlgica, tot i que no constava expressament en el text constitucional. La vaga, en definitiva, adquireix *ple reconeixement jurídic* i s'accepta que és un instrument vàlid per corregir les desigualtats socials en aquestes societats. Les limitacions que s'hi estableixin seran el resultat d'opcions legislatives o bé jurisprudencials, que tracten de determinar, en cas de col·lisió entre drets constitucionals, quines restriccions s'han d'aplicar a cadascun.

2. APROXIMACIÓ ECONÒMICA

2.1. Per al treballador

El conflicte laboral té, en primer lloc, unes *conseqüències econòmiques importants per als vaguistes*. La pèrdua temporal de la remuneració econòmica (salari a canvi d'activitat, en termes de contraprestació contractual laboral regulada a través de la figura del contracte de treball) implica la desaparició de l'única font d'ingressos regular, almenys per a la major part dels vaguistes.

D'aquí ve la importància del fet que les organitzacions sindicals disposin de *sistemes de "solidaritat financera"* per als treballadors en vaga, per tal de compensar-los per la manca de percepció del salari. Aquesta solidaritat s'articula a través de les caixes de resistència, finançades per les quotes dels afiliats, i que els assegurin una remuneració econòmica equivalent a part del seu salari durant el període de vaga. Les caixes de resistència solen organitzar-se al voltant de les Federacions sectorials, bé que també hi sol haver una caixa confederal per sostenir les categories més febles o els conflictes particularment llargs i intensos.

És obvi que per poder accedir a aquests fons, el vaguista ha d'estar afiliat al sindicat –normalment, a més, amb un període mínim d'antiguitat abans del començament del conflicte– i la vaga ha d'haver estat convocada per la mateixa organització sindical. L'examen empíric d'importants conflictes demostra que, com millor dotades estiguin les caixes sindicals de resistència, serà més gran la possibilitat de prolongar durant un llarg temps un conflicte amb perspectiva de resultats favorables, com ho demostra l'experiència viscuda en alguna ocasió a Alemanya en el sector siderometal·lúrgic, per esmentar només un exemple significatiu. Al contrari, en els països en què els sindicats no disposen d'instruments econòmics amb què donar suport als seus afiliats durant el conflicte, les vagues solen tenir una durada curta.

2.2. Per a l'empresari

Com he dit abans, *des de l'anàlisi empresarial la vaga té uns costos econòmics importants*, que no són sols els estrictament directes derivats de la pèrdua de producció o activitat durant el temps que duri el conflicte.

Cal pensar també –especialment si es tracta d'un conflicte d'empresa– en la influència que la vaga pot tenir sobre la pèrdua de clientela, que es desvia cap a altres empreses on l'índex de conflictivitat sigui menor, o en la publicitat negativa que el conflicte pot reportar davant

l'opinió pública i la minva de confiança dels hipotètics inversors. Tot plegat sense parlar del temps utilitzat per la direcció de l'empresa, i més concretament per l'àrea de personal i recursos humans, en la gestió i la resolució del conflicte, temps que sens dubte era necessari dedicar a altres ocupacions.

És per tot això que és tan important evitar el conflicte obert, recórrer a tots els mitjans possibles per prevenir-ne l'exteriorització: negociació exhaustiva, intents de conciliació i mediació, proposta d'arbitratge lliurement acceptat per les parts, etc.

En tot cas, la tendència al conflicte per part de les organitzacions sindicals (a més de la importància que pot tenir, com ja he apuntat, el model d'unitat o pluralitat sindical imperant en el país) variarà segons que trobin una posició negociadora i dialogant per part de l'empresa, o al contrari, una actitud intransigent i oposada a la negociació (per exemple, negar-se a negociar impugnant la representativitat sindical, etc).

En tot cas, i a banda de les consideracions que acabo d'efctuar, em sembla extremament difícil reduir el conflicte de treball a dades estrictament econòmiques. Aquestes dades poden constatar un fet, el conflicte, i explicar-ne algunes conseqüències. Però de cap manera no poden penetrar en les seves interioritats, perquè el conflicte i la seva exteriorització a través de la vaga, és “un fenomen sociològic de civilització”¹³.

3. APROXIMACIÓ SOCIOLÒGICA

El conflicte laboral és fonamentalment un mitjà de pressió utilitzat pels treballadors per defensar els seus interessos davant d'empresaris i poders públics. Amb tot i això, l'anàlisi empírica de nombrosos conflictes ha demostrat que també poden ser:

- canals de manifestació d'altres tensions subjacents en les relacions laborals,
- exercici d’“autoafirmació” pels treballadors i
- redescobriments de la seva dignitat i identitat col·lectiva.

El període que dura la vaga evidentment és prou dur molt sovint. Però també pot significar la “recuperació de la llibertat”, l'abandonament temporal de les obligacions laborals a les quals el treballador ha de prestar atenció diàriament a causa de la seva situació jurídicament subordinada en la relació contractual i el seu correlatiu deure de disciplina i obediència a les ordres i les instruccions sorgides de la direcció de l'empresa.

L'etapa durant la qual es desenvolupa la vaga pot ser un “moment privilegiat de coneixement recíproc dels problemes” per part de cada treballador individualment considerat, que descobreix que els seus companys tenen problemes semblants, si no idèntics. La vaga pot representar, doncs, “el sorgiment de noves relacions socials i l'expressió d'una cultura que els treballadors es fan seva”¹⁴, i alhora pot esdevenir un instrument de progrés i transformació social “...que permet a la col·lectivitat obrera espolsar-se el complex d'inferioritat respecte a la patronal... (i) donar als treballadors un nou sentit a la seva dignitat”¹⁵.

L'anàlisi sociològica del conflicte, a més, no s'haurà d'aturar en el seu desenvolupament, sinó

que haurà de prestar atenció a com acaba i en quines condicions es reincorporen els treballadors als seus llocs.

Em sembla evident que una resolució victoriosa permetrà un retorn en condicions favorables tant per als treballadors com per a les seves organitzacions. Això permetrà planificar noves estratègies de negociació i, si cal, de pressió a l'interior de l'empresa. Altrament, un resultat desfavorable pot comportar conseqüències negatives en termes de desmoralització del col·lectiu laboral i de desprestigi de les organitzacions convocants, i deixar tancada la via conflictual durant un període especialment llarg de temps. Això pot ser aprofitat per la direcció de l'empresa –quan les relacions laborals no siguin especialment fluides i participatives– per imposar les reestructuracions tècniques, productives i organitzatives que consideri més convenients.

III. EL CONCEPTE DE VAGA I LES SEVES NOTES DEFINIDORES

1. NO HI HA UN CONCEPTE HOMOGENI DE VAGA

Em sembla necessària una primera afirmació: no és possible treballar amb un concepte *homogeni* de vaga, perquè les realitats i els condicionaments jurídics, socials i econòmics de cada país són substancialment diferents. A més, com s'ha subratllat encertadament, sembla difícil aplicar esquemes, o en aquest cas, definicions, prefabricats a la “bategant realitat de la vida”¹⁶.

Tot i amb això, es poden acceptar unes idees molt generals que hauran de ser modalitzades atenent cada realitat político-social.

— A través de la vaga els treballadors defensen els seus interessos i miren de restablir l'equilibri de les condicions econòmiques amb els contractants.

— Però no sols això, sinó que també poden condicionar l'acció de l'Estat en la seva activitat político-social.

— La classe treballadora autotutela els seus interessos en tots els àmbits de la vida social, i va més lluny de l'esfera delimitada de les condicions de treball (tot i que és aquí on la vaga assoleix més importància en la major part dels països que la reconeixen com a dret).

Segons el meu parer, cal utilitzar un concepte de vaga prou ampli i flexible que (sense menystenir el seu tractament preferentment jurídic i emmarcable dins de la dinàmica contractual pròpia de les relacions de treball) permeti incorporar les demandes que els seus subjectes titulars plantegin davant de la contrapart, ja sigui la patronal o una altra. D'aquesta manera, conceptuo la vaga com *un cessament col·lectiu i concertat del treball, total o parcial, realitzat per una col·lectivitat de treballadors per pressionar una contrapart en defensa de les seves reivindicacions*.

2. NOTES DEFINIDORES DE LA VAGA

2.1. La vaga com a paralització de l'activitat laboral

Independentment de la seva consideració constitucional i/o legal (com a delictes, llibertat contractual o dret), l'exercici de la vaga implica la paralització total o parcial de l'activitat laboral, és a dir la suspensió del treball per una col·lectivitat més o menys nombrosa –tret que un ordenament jurídic permeti incloure dintre del concepte de vaga altres maneres d'exteriorització del conflicte laboral (per exemple, boicots, manifestacions, etc.) que no impliquin necessàriament la inactivitat en la prestació de serveis-.

L'aturada pot afectar tots els treballadors d'una empresa o centre de treball, o bé sols una part, si bé em sembla que no s'ha d'ignorar (i ho plantejo ara per a la reflexió sindical), que l'eficàcia d'aquesta paralització del treball serà més gran com més elevat sigui el nombre de treballadors que hi participin de manera conscient i voluntària.

2.2. Cessament col·lectiu i concertat

La suspensió de l'activitat ha estat planejada amb anterioritat, a fi i efecte de pressionar la contrapart. De fet, en la major part de regulacions jurídiques del dret de vaga en els diversos països s'exigeix un tràmit de pre-avís com a pas previ a l'inici efectiu del conflicte. No obsta aquesta afirmació l'existència de vagues anomenades “espontànies”, siguin dirigides o no per les organitzacions sindicals, i que aparentment es realitzen al marge de qualsevol concert o planificació per part del treballadors que hi participen. Entenc que en tals supòsits, i al marge de la inexistència del compliment del pre-avís, també hi ha un moment en què les voluntats dels futurs vaguistes s'uneixen per plantejar les seves reivindicacions, i és en aquest moment que certament es dona una *planificació del conflicte*.

En tot cas, sí que em sembla important subratllar en aquest punt que és factible que l'objectiu perseguit en una vaga ben estructurada i ordenada, preferentment convocada i dirigida pels sindicats majoritaris, es mantingui estable tot el temps que duri. En canvi, en una vaga espontània o no articulada pot passar que l'objectiu primari plantejat sigui alterat o modificat sobre la marxa, o bé que es consolidi junt amb la vaga i abandoni la nota d'espontaneïtat que la va caracteritzar al començament.

2.3. Pressió contra l'empresari o contra els poders públics

Entenc que la finalitat de la vaga és pressionar, generalment la part empresarial, per a l'obtenció de millores de caire econòmic i social, però també pot ser de vegades el manteniment de les millores aconseguides en negociacions anteriors i que la contrapart –governamental o empresarial– pretén alterar o suprimir.

La consideració de la vaga com una forma o un instrument de pressió per mantenir el que s'ha aconseguit en èpoques anteriors pot sorprendre els qui encara creguin que les relacions laborals representen un procés de millores econòmiques i socials permanents per als treballadors. Crec que aquest plantejament podia ser vàlid en etapes d'expansió econòmica com la que vam viure a l'Europa occidental durant els anys seixanta i la primera meitat dels setanta, però que té esquerdes cada cop més profundes a partir d'aquest moment. La crisi econòmica i les seves seqüeles, en termes de destrucció d'ocupació, han obligat molt sovint les organitzacions sindicals i els treballadors a replantejar les seves reivindicacions. També ha estat estranya a aquesta realitat la nova estructura productiva i les estratègies negociadores de les organitzacions empresarials amb plantejaments molt més ofensius i agressius que en etapes històriques anteriors. Això ha comportat que força conflictes se situïn en el terreny estrictament defensiu des de la perspectiva sindical.

Les conseqüències directes produïdes per l'abstenció voluntària i concertada del treball per part dels treballadors les pateix la contrapart empresarial, fins i tot quan la vaga no s'hi dirigeix en contra immediatament. Són exemples clars d'aquesta última hipòtesi apuntada el d'una vaga de caire professional-política dirigida contra els poders públics i que tendeixi a la modificació d'alguna norma laboral o projecte normatiu. O la vaga de solidaritat convocada per pressionar en defensa dels interessos de treballadors que presten els seus serveis en altres empreses.

2.4. Intent de millora de les condicions econòmiques, socials i polítiques

De tot el que s'ha exposat en els apartats anteriors es pot deduir que la suspensió temporal de l'activitat prestada per un assalariat no pretén de cap manera donar per acabada la relació laboral que el vincula amb el contractant. Al contrari, pretén precisament modificar-ne el contingut en sentit favorable als seus interessos, o bé obtenir millores de caire social o polític arrencades als poders polítics.

Només si es presta atenció estrictament a la vaga professional podem estar d'acord, en termes generals, amb la idea que aquesta forma d'exteriorització del conflicte té com a finalitat pressionar la contrapart empresarial perquè accedeixi a les reivindicacions dels treballadors en matèria de salari, ocupació, condicions o mètodes de treball.

IV. TIPOLOGIA DELS CONFLICTES

Novament, i igual que en el capítol anterior, em moc en un terreny arriscat, ja és pràcticament impossible construir o dissenyar una tipologia contractual ben tancada i delimitada. En primer lloc perquè la realitat social sempre serà molt més rica i desbordarà els esquemes prefabricats, i en segon lloc perquè hi ha vagues que es poden incloure en més d'un tipus de conflicte.

Tanmateix, ho intentaré a partir d'una dada comuna a totes les vagues, que és el cessament col·lectiu del treball, esbossant una classificació que ateny quatre elements: la *modalitat* escollida per a la seva exteriorització i el *subjecte* convocant; la seva extensió i la *intensitat*; la *intencionalitat* o la finalitat perseguida amb relació al contingut reivindicatiu plantejat.

1. VAGUES CLÀSSIQUES I NOCLÀSSIQUES

Segons la tècnica utilitzada o instrumentada per promoure i declarar el conflicte, podem diferenciar entre les vagues “clàssiques” i les que no tenen aquesta consideració.

Les *primeres* designen un conflicte laboral que afecta un col·lectiu més o menys nombrós de treballadors, dirigit per les organitzacions sindicals legitimades legalment per convocar-lo.

Es tracta d'un conflicte institucionalitzat, que es produeix en gran mesura en les societats amb democràcia consolidada i amb una influència important del moviment sindical. Cada part és conscient de les seves possibilitats i dels seus objectius, i també dels límits amb què es trobarà en la seva acció.

Aquesta modalitat de conflicte sol desenvolupar-se en països amb sindicalisme unitari, potents direccions confederals (països nòrdics) o influents federacions d'indústria (Alemanya). La direcció sindical és qui dirigeix el conflicte. Les caixes de resistència ben nodrides ajuden a resistir els vaguistes afiliats al sindicat mentre dura la vaga.

En nombroses ocasions aquest conflicte pot tenir una virtualitat positiva no sols per als treballadors sinó també per a la mateixa societat. S'ha escrit, encertadament segons el meu parer, que els moviments reivindicatius “són un dels mitjans utilitzats per obtenir canvis a la nostra societat i calmar les tensions. Vist des d'aquesta òptica, poden significar una font de progrés social i, encara que sembli paradoxal, d'estabilitat social”¹⁷. En un document ja llunyà en el temps d'un organisme internacional tan poc sospitós d'apropament a les tesis sindicals com l'OCDE, s'argüia que l'absència de vagues en determinades circumstàncies pot no ser favorable, “ja que el sentiment de descontentament entre els treballadors, per comptes de manifestar-se a través d'un conflicte obert es tradueix en un sentiment d'alienació i de treball ineficaç”¹⁸.

Pel que fa a les que he qualificat abans com a vagues “no clàssiques”, perquè no complien per un o diversos motius les exigències explicitades en el supòsit anterior, les modalitats són nombroses i significatives. En destaca que es realitzen en gran mesura al marge de les organitzacions sindicals, més partidàries, com he dit abans, de conflictes ben estructurats i que no s'escapin de la seva direcció. Algunes d'aquestes modalitats són:

- a) *Vagues tornants o rotatòries*, ja es realitzin per establiments o seccions (rotació

horitzontal), o bé per diversos grups de categories (rotació vertical). A través d'aquesta modalitat de conflicte es pretén donar una resposta per part sindical a les noves realitats organitzatives empresarials, producte d'una àmplia reestructuració i renovació científica del treball.

b) *Vagues de rendiment*. L'eix sobre el qual gira aquesta modalitat de conflicte és la permanència dels treballadors en els seus llocs de treball, si bé la disminució de la seva producció que s'opera la fa extraordinàriament gravosa per a l'empresa. Perquè molt sovint obliga a tenir en funcionament tota la maquinària que s'utilitza per a la prestació *normal o ordinària* del servei.

c) *Vagues de zel o reglament*. Encara que sembli paradoxal, el conflicte es produeix quan els treballadors compleixen estrictament la normativa reguladora de l'activitat que realitzen, la qual cosa comporta grans retards en els serveis. És una modalitat conflictual típica de sectors com els ferrocarrils, els controladors aeris, les duanes, etc.

2. VAGUES GENERALS I VAGUES DE SOLIDARITAT

Si atenem a l'*extensió i la intensitat* de la vaga ens trobem amb el fenomen de la “vaga de demostració”, que pot coincidir amb la vaga general d'àmbit estatal o regional, i també amb la vaga de solidaritat.

a) *De la primera* es pot afirmar que afecta tot el territori o una part, i tots els treballadors o només els d'un determinat sector o branca d'activitat, o zona geogràfica més restringida. L'exemple de les vagues generals convocades els darrers mesos en algunes Comunitats Autònomes espanyoles seria prou significatiu. Els trets més rellevants són els següents:

— Atès que sol plantejar-se, coordinar-se i organitzar-se per les organitzacions sindicals majoritàries, aquestes duen a terme una *àmplia mobilització* per tal que l'opinió pública en conegui els motius i les finalitats que es persegueixen.

— La durada no supera gairebé mai les vint-i-quatre hores, i molt sovint les aturades encara són més curtes. No són actes de caràcter aïllat sinó la *culminació de tota una campanya* d'actuació prèvia, amb la qual cosa la major o menor durada del conflicte anirà lligada a l'interès de les organitzacions sindicals per demostrar de manera més acusada el seu poder i la seva influència entre els treballadors.

b) *Vagues de solidaritat*. Es produeixen en una situació conflictiva determinada que pot referir-se bé a la pròpia empresa o centre de treball, bé a altres empreses del mateix o de diferent sector o branca d'activitat.

Normalment tenen una durada curta i prefixada d'antuvi per no malgastar esforços. Poden arribar a esdevenir, segons les circumstàncies que hi hagi a l'origen del conflicte, una vaga generalitzada de tot un sector de producció o en un determinat àmbit territorial.

Els ordenaments jurídics progressistes en aquest terreny accepten la legalitat de la vaga de

solidaritat, tant interna com externa a l'empresa, perquè entenen que la noció de “solidaritat” no és sols predicable per als treballadors en tant que membres d'un determinat grup o categoria professional, sinó també en tant que membres d'una classe social que s'associen en un esforç comú per obtenir les seves reivindicacions.

Em sembla rellevant aquí portar a col·lació el reconeixement que han efectuat d'aquesta modalitat de conflicte tant el TC espanyol com l'italià. En concret aquest darrer va mantenir, en la sentència núm. 123 de 28 de desembre de 1962, que “no és discutible que hi hagi interessos comuns a categories senceres de treballadors; interessos que, precisament pel seu caràcter extensiu, no resulten indemnes (encara que només sigui de manera potencial per a tots els que en són titulars) quan hagin estat agredits només respecte a les relacions de treball d'alguns grups limitats d'ells, o de treballadors en particular”.

3. VAGUES OFENSIVES I DEFENSIVES, POLÍTIQUES I PROFESSIONALS

Segons la intencionalitat o *la finalitat perseguida pel conflicte*, podem distingir les vagues que tenen un caràcter ofensiu de les que només miren de mantenir èxits anteriors. O també hem de distingir les que tenen una raó de ser estrictament professional de les que tenen una raó política o integren tots dos plantejaments.

3.1. Segons el tipus de reivindicació

a) Les *vagues ofensives* solen produir-se en moments d'expansió econòmica i en sectors estratègics de producció, a partir de la convocatòria per part de potents organitzacions sindicals. Busquen no sols obtenir més drets econòmics i socials per als treballadors, sinó també incrementar la influència sindical al si de la societat.

b) Al contrari, les *vagues “a la defensiva”* solen produir-se en moments de recessió o crisi econòmica o en entorns desfavorables per als interessos del treballador, i pretenen garantir o mantenir els drets ja adquirits. En aquests conflictes, la paralització de l'activitat es produeix en situacions límit i després d'haver esgotat totes les possibilitats de negociació. La petició de millores qualitatives (per exemple, la defensa i el manteniment del major nombre possible de llocs de treball) prima sobre la de millores quantitatives (per exemple, reivindicacions salarials per compensar l'escalada dels preus o per obtenir un increment de la capacitat adquisitiva).

3.2. Segons la contrapart

Segons el meu parer, hi ha una dificultat evident per establir una distinció nítida entre vagues professionals i vagues polítiques, ja que “resulta sumament difícil a la pràctica desconnectar de la vida política els interessos afectats pels conflictes de certa dimensió”¹⁹. Una dificultat és que molt sovint ens trobem la coincidència de tots dos plantejaments, ja que es tracta de conflictes dirigits *contra els poders públics* (govern) per forçar-ne la intervenció en *matèries de caire socio-laboral*.

Un exemple significatiu d'aquesta modalitat seria la vaga general del 14 de desembre de 1988 convocada per qüestionar diverses propostes de caràcter laboral plantejades pel Govern de l'Estat. Podem afirmar amb fonament que en l'actualitat la vaga a Espanya s'està convertint més en un instrument d'acció polític-sindical vinculada a plantejaments globals (per exemple, la lluita contra la important crisi industrial que pateixen diverses Comunitats Autònomes) que no en un instrument de solució de conflictes empresarials concrets.

Per *vaga professional* podem entendre la que va dirigida directament contra l'empresari per obtenir millors condicions laborals, salarials i/o sindicals. En aquests supòsits, l'Estat compleix la funció de contractant respecte als funcionaris públics i també per a la resta de personal al seu servei.

Per cert, el mot “professional” ha estat interpretat extensivament pel Comitè de Llibertat Sindical de l'Organització Internacional del Treball (OIT) –el màxim fòrum internacional en matèria socio-laboral– afirmant que els interessos que els treballadors defensen mitjançant el dret de vaga, “abasten no sols l'obtenció de millors condicions de treball o les reivindicacions col·lectives d'ordre professional, sinó que també engloben la recerca de solucions a les qüestions de política econòmica i social i als problemes que es plantegen a l'empresa i que interessen directament els treballadors”²⁰.

La distinció entre vaga política i vaga professional ha estat en nombroses ocasions al llarg de la història en la condició apriorística que el sindicat –l'organització social representativa dels treballadors– defensa únicament els seus interessos econòmics, i que els grups polítics són els únics que poden plantejar reivindicacions estrictament “polítiques”. La inconsistència d'aquest plantejament ha estat palesada tant en el marc teòric²¹ com pel contrast amb la realitat quotidiana, en la qual el sindicat assumeix cada vegada amb més intensitat la defensa dels interessos del treballador no sols en tant que treballador sinó també en tant que ciutadà.

Em permeto d'esmentar aquí un treball que vaig publicar conjuntament amb J. García-Nieto: “el sindicalisme ha de tenir com a objectiu dirigir-se i representar el treballador no sols en tant que treballador sinó en tant que persona que reparteix la seva vida entre el treball, *el temps alliberat* (avui atur) i la vida socio-cultural. D'aquí ve la necessitat que el sindicat s'obri a dimensions culturals, avui absents en bona mesura de les seves sensibilitats”²².

Per tant, la problemàtica de l'anomenada vaga política avui no pot trobar el punt de referència en una pretesa delimitació *competencial* entre partits polítics i organitzacions sindicals, sinó “en l'espai conferit a la pressió dels treballadors organitzats en l'orientació política i en la transformació social del país”²³.

Plantejada la qüestió en aquests termes, les vagues polítiques, acusables d'il·licitud o d'il·legalitat, serien les que estan dirigides a subvertir o posar en qüestionament les institucions democràtiques lliurement escollides pels ciutadans en les consultes electorals. Però no aquelles que tot i estar dirigides contra els poders públics, tinguin un contingut reivindicatiu *social* que interessi el conjunt dels treballadors, ja sigui directament o indirectament.

Per dir-ho amb paraules d'una important Sentència del ja desaparegut Tribunal Central del Treball (TCT) del 3 d'abril de 1987 referides a un conflicte concret del nostre país: “el fet que la vaga obeeixi al mòbil de protestar contra decisions dels poders públics quan aquestes afectin

de manera directa o indirecta l'interès professional dels treballadors, no produeix com a conseqüència necessària que aquestes vagues siguin il·lícites, *tret naturalment que en la seva manifestació es lesionin altres interessos que siguin vitals en una societat democràtica*” (el subratllat és meu).

V. EL DRET DE VAGA A ESPANYA

REGULACIÓ LEGAL. PROBLEMES PRÀCTICS EN LA SEVA APLICACIÓ

1. Calen noves normes?

Començaré a partir d'una afirmació que, d'entrada, pot semblar un xic sorprenent; si bé de seguida es veurà que no ho és gens. Tenen raó (parcial) tant els que reclamen un marc legal de regulació de la vaga, que desenvolupi la CE, com aquells que contesten que tenim un amplíssim aparell jurídic i jurisprudencial de regulació d'aquest dret. En efecte, *encara no hi ha un llei orgànica que hagi desenvolupat el text constitucional però sí que hi ha moltes normes que regulen el dret de vaga*.

I dic que tenen raó parcial tots dos plantejaments perquè, fins i tot havent-hi un ampli cos legal al respecte, queden sense resoldre's qüestions primordials com per exemple què s'ha d'entendre per serveis essencials per a la comunitat i com es concreten en el punt dels serveis mínims en cada conflicte. D'altra banda, hi ha una àmplia confusió molt sovint entre el que són els serveis essencials, els serveis mínims i els serveis de manteniment. S'ha produït una pràctica administrativa de fixació de serveis mínims que “infla” considerablement quins s'han de prestar, i pocs mesos després, després de la corresponent acció judicial per part sindical, ha estat declarada no conforme a la normativa constitucional i legal. Però també hi ha el risc que les autoritats realitzin un ús il·limitat del concepte de servei essencial i que les seves tesis siguin ratificades pel TC, com va passar en un conflicte del transport aeri durant la Setmana Santa ara fa alguns anys²⁴. Les organitzacions sindicals n'haurien de ser conscients.

Així doncs, la pregunta que ens hem de formular és *què pot aportar una nova regulació legal per a un exercici millor i més eficaç* del dret de vaga a Espanya, de manera que concilii els diversos drets i béns constitucionals que poden entrar en joc en la major part de conflictes.

Cal no oblidar que, durant els més de quinze anys de vida de la CE ha estat la jurisprudència del TC la que realment ha anat construint el marc regulador del dret de vaga. I tampoc que la realitat legal pre-constitucional ha estat substancialment modificada per una nova pràctica sindical, tant en el vessant conflictual com en el tècnico-jurídic. Així, s'han obert nous i importants espais de licitud i legalitat per a l'exercici del dret.

En canvi cal oblidar ja les grans frases que poden servir per a un titular de diari però que no resolen cap problema concret, de l'estil de “la millor llei de vaga és la que no existeix” (per part sindical) o bé “la societat no pot suportar una vaga general” (part empresarial).

Cal passar a propostes concretes: negociació racional; major participació institucional i reconeixement sindical; regulació legal i/o pactada dels serveis essencials i/o mínims; propostes raonables per resoldre els desacords, etc. La potenciació del sindicalisme responsable i l'acceptació d'un “consens social” sobre les regles del joc a respectar per part de tots els implicats amb ocasió d'un conflicte que afecti la ciutadania, em semblen elements necessaris per ordenar racionalment el conflicte. Però per a això prèviament cal conèixer el marc actual de regulació d'aquest dret, encara que sigui de manera esquemàtica per imperatiu d'espai.

2. El dret de vaga en la Constitució

Partim, com és obvi, de la CE, que a l'article 28.2 disposa el següent: “es reconeix el dret de vaga dels treballadors per a la defensa dels seus interessos. La llei que reguli l'exercici d'aquest dret establirà les garanties precises per al manteniment dels serveis essencials de la comunitat”. Aquest precepte constitucional no implica diferència de tractament entre assalariats nacionals i estrangers, ja que l'article 10 de la Llei Orgànica 7/1985 d'1 de juliol sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya (coneguda com “lleï d'estrangeria”) disposa que els treballadors estrangers exerciraran aquest dret en les mateixes condicions que els treballadors espanyols.

L'article 28.2 CE ha estat interpretat en moltes ocasions pel TC, per la qual cosa cal parlar d'una jurisprudència consolidada respecte a la vaga.

Sens dubte, la resolució més important és la Sentència núm. 11/1981 de 8 d'abril que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra el RDL 17/1977 de 4 de març. Però també hem de destacar les que han tractat la problemàtica dels serveis essencials i els serveis mínims: 26/1981 de 17 de juliol, 51/1986 de 24 d'abril, 53/1986 de 5 de maig, 27/1989 de 3 de febrer, 43/1990 de 15 de març i 8/1992 de 16 de gener.

Pel que fa a les competències de les Comunitats Autònomes per fixar els serveis mínims en el seu àmbit territorial, cal ressenyar la STC 33/1981 de 5 de novembre. També, i sense vocació d'exhaustivitat, les STC 2/1982 de 29 de gener i 254/1988 de 21 de desembre i un recent Acte de 9 de març de 1992 tenen interès en aquest estudi perquè es pronuncien, directament o indirectament, sobre l'àmbit de licitud de l'actuació dels piquets de vaga.

Criteri jurisprudencial reiterat, i que sembla rellevant de subratllar en aquest moment, és que cap dret fonamental no és absolut, *però tampoc són absoluts els límits que es puguin posar al seu exercici quan topi amb altres drets fonamentals*. Per al TC “els límits dels drets fonamentals han de ser interpretats amb criteris restrictius i en el sentit més favorable a l'eficàcia i l'essència d'aquests drets” (Sentència 159/1986 de 12 de desembre).

3. Les normes que regulen la vaga

En l'àmbit legal trobem diverses normes que regulen directament o indirectament el dret de vaga.

- a) La més important continua essent en l'actualitat el RDL 17/1977 de 4 d març, bé que n'és impossible la lectura i la comprensió si no es realitza paral·lelament amb la de la jurisprudència del TC; per la seva banda, la *Llei 8/1980 de 10 de març de l'Estatut dels Treballadors (LET)* reconeix, en l'article 4.1d), el dret de vaga com un *dret bàsic* de tot treballador, si bé quant al contingut i l'abast remet a allò que disposi la seva normativa específica; reconeix en l'article 45. 1e) que l'exercici d'aquest dret provoca la suspensió del contracte pel temps que duri, i a l'article 54. 1 que el treballador podrà ser acomiadat disciplinàriament per un incompliment contractual greu i culpable, entre els quals es poden esmentar –amb relació al RDL

17/1977 i la doctrina jurisprudencial del TC– la participació activa en una vaga il·legal, la realització d'infraccions laborals abans de la vaga o durant la vaga, i l'incompliment dels serveis mínims.

b) Per la seva banda, la *Llei Orgànica 11/1985 de 2 d'agost de Llibertat Sindical (LOLS)* reconeix en l'article 2.2 d) el dret de les organitzacions sindicals –sense fer distincions de més o menys representativitat– a l'exercici de l'activitat sindical a l'empresa o fora; l'exercici dins de l'empresa comprèn el dret de vaga.

c) També cal esmentar unes altres quatre lleis importants –dues de generals i les altres dues per a col·lectius concrets– però que difereixen a l'hora de tractar la protecció d'aquest dret fonamental. La *Llei 8/1988 de 7 d'abril sobre Infraccions i Sancions d'Ordre Social (LISOS)*, considera com a infracció molt greu que lesiona el dret de vaga –sancionable administrativament amb una multa de 500.001 fins a 15 milions de pessetes– la substitució de treballadors que l'estiguessin exercint “per altres no vinculats al centre de treball en el temps del seu exercici, tret dels casos justificats per l'ordenament” (per exemple, en el cas d'incompliment dels serveis mínims).

d) Tot i que no es refereixi directament a la vaga, em sembla que no es pot negar la influència que hi tindrà la polèmica *Llei Orgànica 1/1992 de 21 de febrer de Protecció de la Seguretat Ciutadana* (coneguda popularment com a “Llei Corcuerà”). Segons aquesta norma (art. 23 m) es conceptua com a infracció greu el fet d'originar desordres greus als béns d'ús públic, qualificació que podrà incrementar la seva gravetat si s'alterés el funcionament dels serveis públics, els transports col·lectius o la regularitat dels proveïments, o si es produïssin aquests mateixos desordres acompanyats de violències i d'amenaques col·lectives. Dit en un llenguatge més clar: qualsevol manifestació amb motiu d'una vaga, per exemple, haurà d'estar perfectament enquadrada i totalment controlada per qui la convoqui, ja que si es produeix alguna alteració –i encara que els organitzadors o promotors no hi tinguin res a veure– la sanció que es pugui imposar va de 500.001 ptes a 5 milions en cas de falta greu, i fins a 100 milions si la falta és molt greu. Els lectors d'aquest quadern estaran d'acord amb mi que amb aquesta llei cal alguna cosa més que valor per convocar una reunió pública o exercitar el dret de manifestació. Perquè, una cosa és l'exercici correcte dels drets constitucionals, en la qual cosa les organitzacions sindicals responsables han de ser les primeres interessades, i una altra cosa molt diferent és l'espasa de Damocles que pugui penjar sobre els seus caps –fóra més correcte dir sobre els seus recursos econòmics– si convoquen qualsevol manifestació.

e) Quant als funcionaris públics, la *Llei 30/1984 de 2 d'agost de mesures per a la reforma de la Funció Pública* reconeix expressament, ni que sigui per via indirecta, el seu dret a la vaga, ja que regula la no percepció d'havers mentre duri la vaga, sense que es pugui considerar en absolut com una sanció disciplinària.

f) Quant als *membres de les Forces i Cossos de Seguretat*, la seva *Llei Orgànica 2/1986 de 13 de març* la prohibeix expressament, i en fonamenta la prohibició “en nom dels interessos preeminents que correspon protegir als Cossos de seguretat,

per tal d'assegurar la prestació continuada dels seus serveis que no admet interrupció”. I remet al Consell de Policia com a òrgan de mediació i arbitratge obligatori per a tots els conflictes que es puguin plantejar.

g) Cal no oblidar, així mateix, que el *Codi Penal* inclou diversos preceptes en els quals se sancionen tant les conductes que lesionen l'exercici de la vaga com les actuacions que tendeixen a coaccionar els no vaguistes o a limitar-los l'exercici de la seva llibertat de treball. D'aquesta manera, l'art. 177 bis castiga amb la pena d'arrest major i multa de 100.000 a 1.000.000 ptes els qui amb la seva actuació impedeixin o limitin l'exercici legítim del dret de vaga.

Per la seva banda, l'art. 469 de l'esmentat Codi disposa la sanció d'arrest major i multa de fins a 100.000 ptes a “qui, amb violència o intimidació, en grup o individualment, però d'acord amb altres, obliguin altres persones a iniciar o a continuar una vaga”. El TC (sentència 254/1988 de 21 de desembre) ha sostingut que el dret de vaga de l'art. 28.2 CE “implica el dret a requerir d'altres l'adhesió a la vaga i a participar *dins del marc legal*, en accions conjuntes dirigides a tal fi”, per la qual cosa la *violència o la intimidació* buidarien la vaga de protecció constitucional. Més recentment (Acte de la Sala Segona de 9 de març de 1992) el TC ha donat un pas més en la consideració d'il·licitud i il·legalitat de l'actuació dels piquets coactius, afirmant que “una activitat que tendeixi a la intimidació il·lícita de la resta de treballadors... que persegueix limitar la seva capacitat de decisió mitjançant la coacció psicològica o la pressió moral, *no queda compresa dintre dels límits legítims d'exercici d'aquest dret*, perquè per una banda limita la llibertat dels altres a continuar treballant i per una altra afecta béns i drets constitucionalment protegits com ara la dignitat de les persones i el seu dret a la integritat moral...” (els subratllats són meus).

4. Intervenció de l'autoritat governativa

Durant els anys de vigència del text constitucional s'han dictat moltes normes sectorials o particulars sobre prestació de serveis mínims o relatives a les garanties precises per al manteniment dels serveis. Els nombrosos decrets i les ordres que s'han dictat, tant per part de les autoritats estatals com per les autonòmiques amb competència en la matèria, han estat –com ha palesat estudis autoritzats²⁵– l'instrument principal que han utilitzat els poders públics fins avui per restringir i limitar el dret de vaga, en especial en l'àmbit dels serveis essencials.

Però els poders públics van més enllà dels límits constitucionals en força ocasions, com ho demostra que diversos decrets seus han estat declarats nuls pels tribunals, si bé al cap d'uns mesos d'haver-se produït la vaga (la qual cosa ha generat problemes de prou importància per als convocats a prestar serveis mínims). Raons d'aquesta nul·litat han estat la manca de motivació o l'establiment de serveis mínims que no responien a la noció de tal i que pràcticament garantien el funcionament normal dels serveis, sense que s'hagi intentat a més consensuar amb els convocants de la vaga.

Per tot això cal destacar aquí la doctrina del Comitè de Llibertat Sindical de la OIT que ha assenyalat que “en la determinació dels serveis mínims que s'han d'assegurar en cas de vaga haurien de poder participar no sols les autoritats públiques, sinó també les organitzacions de treballadors i contractants interessades”²⁶.

5. Quins problemes ha de resoldre la nova llei?

D'un estudi atent de la normativa esmentada, de la jurisprudència del TC, dels tribunals laborals i contenciós administratiu puc afirmar que els punts en litigi sobre l'exercici de la vaga són pocs i a més força concrets. Són els que una norma legal i els codis d'autoregulació sindical pura o pactada han de resoldre ineludiblement.

Per tant, l'opció del legislador no ha de ser necessàriament elaborar i aprovar una norma que modifiqui tot l'aparell normatiu anterior (encara que aquesta opció seria perfectament lícita si s'ajusta i es respecta els mandats constitucionals). La seva opció pot molt ben ser la d'una llei que fixi només *quins són els serveis essencials*, amb relació amb els drets constitucionalment protegits, i que *remeti a la negociació sectorial* entre organitzacions empresarials i sindicals la concreció de les prestacions indispensables o serveis mínims a garantir amb ocasió de cada conflicte en algun d'aquests serveis.

És a dir, segons el meu parer el més important en el moment present és determinar quins drets constitucionals –que puguin topar amb el dret de vaga– s'han de tenir en consideració. I dintre d'aquests, quins serveis essencials hauran de garantir el contingut essencial de cadascun d'ells. A més, cal concretar com fixar els serveis mínims, i com establir els mecanismes adequats de conciliació, mediació i arbitratge per resoldre els desacords entre les parts sobre aquest punt.

La regulació del dret de vaga en aquesta matèria difícilment podrà oblidar –encara que sí modificar– la doctrina ja consolidada del TC, de la qual destaco dos aspectes rellevants:

a) Segons el TC, perquè un servei sigui essencial han de ser essencials els béns i els interessos satisfets. Per béns i interessos essencials s'han de considerar “els drets fonamentals, les llibertats públiques i els béns constitucionalment protegits” (Sentències 51/1986 de 24 d'abril i 53/1986 de 5 de maig, entre altres).

b) La realització d'una vaga en determinats períodes de l'any pot elevar, segons el TC, la “nota d'essencialitat” d'un servei públic i autoritzar la fixació de serveis mínims més elevats que en altres èpoques de l'any.

La sentència 43/1990 de 15 de març –que resol un conflicte suscitat en el transport aeri durant la Setmana Santa– permet a l'autoritat governativa fixar els serveis mínims “en nivells superiors als que serien constitucionalment admissibles *en vagues convocades en altres dates i en les quals no concorrin les circumstàncies assenyalades*” (el subratllat és meu). Haig de reconèixer que aquesta important sentència va fer canviar la meua convicció que no calia una nova normativa que regulés el dret de vaga: la sentència proclama que “l'exercici del dret de vaga sofrirà una restricció més gran que la suportada si es duu a terme en un altre moment”. Que les organitzacions sindicals es parin a pensar un moment què passaria si l'autoritat governativa acollís estrictament aquest criteri del TC en el cas que es produïssin conflictes vinculats als esdeveniments esportius i culturals que s'estan celebrant a Espanya durant el 1992. Els serveis mínims que podrien fixar-se arribarien –i insisteixo que legalment– a *limitar en gran mesura l'exercici del dret de vaga*.

VI. BREU APUNT SOBRE LA REALITAT EUROPEA

ANÀLISI DE LA NORMATIVA ITALIANA

L'experiència europea, és a dir, l'anàlisi dels països comunitaris més importants pel que fa a la regulació legal, convencional i sindical del dret de vaga mostra una pluralitat de models i la dificultat de traslladar-los a realitats polítiques i socio-econòmiques ben diferenciades²⁷.

Aquesta pluralitat es mantindrà en la nova Europa que s'ha dissenyat en el tractat de Maastricht del 7 de febrer de 1992 i que obre camí a la construcció de la Unió Europea: perquè en matèria de política social queden expressament excloses de les decisions comunitàries les qüestions relatives a salaris, dret sindical, dret de vaga i tancament empresarial. Amb tot, això no és obstacle perquè es puguin assolir acords hipotètics sobre una regulació comunitària del dret de vaga a través de convenis entre les organitzacions empresarials i sindicals europees que permetin una ulterior harmonització de les normes nacionals de cada país sobre el dret de vaga.

Les tendències observades en els darrers anys apunten d'una banda a *intents de limitació* d'aquest dret per la via de restriccions de caire econòmic (França, Alemanya) o d'afebliment de les organitzacions sindicals (Gran Bretanya), i d'una altra a la *potenciació* del sindicalisme responsable a través de la regulació promocional del dret (Itàlia). Per la incidència que ha tingut –i continua tenint– la normativa italiana en el debat jurídic i sindical a Espanya, em referiré breument a la Llei de 12 de juny de 1990 i als seus continguts més rellevants.

Voldria apuntar, a més, que l'anàlisi de la realitat jurídica i sindical italiana ofereix interessants punts de referència per encara millor el debat actual al nostre país per aprendre dels seus aspectes positius –en especial l'intens i profund intercanvi d'idees entre el món acadèmic i sindical-, i també dels negatius –com pot ser l'excessiu tancament durant molts anys davant de qualsevol intervenció legislativa, oblidant les possibilitats d'una norma de promoció del fenomen sindical i de les seves manifestacions concretes com la vaga-.

1. PROMOCIÓ SINDICAL DE LA REGULACIÓ LEGAL

L'increment de la conflictivitat en els serveis públics, al marge, i molt sovint en contra, de les directrius del sindicalisme confederal unitari, va provocar a partir de la segona meitat de la dècada dels vuitanta una sensació difusa que les regles d'“autoregulació pura” elaborades pels sindicats italians trobaven dificultats reals d'aplicació en aquells sectors que precisament més en necessitaven. A conseqüència de les tensions intrasindicals, la Federació Unitària CGIL-CISL-UIL va presentar al Parlament una proposta de regulació de la vaga en els serveis essencials. Es tracta d'una dada força important: *l'oferta sindical als poders públics* perquè encaressin amb serietat i rigor jurídic la regulació de l'article 40 de la Constitució, tant de temps posposada per a una millor ocasió.

Aquesta proposta incloïa regles d'“autoregulació purament sindical”, altres de *regulació pactada* amb la contrapart empresarial, i un tercer bloc d'*intervenció legislativa* que es concretaria en la definició general de quins eren els serveis essencials, i en la fixació de serveis mínims en casos supletoris o no contemplats en els codis de regulació unilateral o pactada.

Les propostes sindicals i l'elaboració de diversos projectes legislatius portaren finalment el Parlament italià a aprovar la Llei núm. 146, de 12 de juny de 1990, per la qual es dicten normes sobre l'exercici del dret de vaga en els serveis públics essencials i la salvaguarda dels drets de la persona emparats per la Constitució, i per la qual s'estableix una Comissió de Garanties d'aplicació de la Llei.

2. CARÀCTER PRIVILEGIAT DE L'INTERVENCIONISME SINDICAL

2.1. Autonomia

Amb caràcter general, cal dir que la llei defineix els serveis essencials i deixa després a l'autonomia de les forces socials la concreció dels serveis mínims en cada servei essencial, i les regles que s'hagin d'aplicar. És a dir, les restriccions concretes del dret de vaga es determinaran per la via de l'autonomia col·lectiva –mitjançant la negociació col·lectiva o reglaments de servei–, però alhora tindran el valor de preceptes legals proveïts de sancions (de tipus contractual o administratiu) en cas d'incompliment²⁸.

2.2. Serveis essencials

Si baixem a l'anàlisi jurídic-positiva concreta de la norma italiana, hem d'assenyalar que obtenen consideració de serveis públics essencials:

aquells que garanteixen el gaudi dels drets constitucionalment protegits de la persona a la vida, salut, llibertat i seguretat, medi ambient i patrimoni artístic (ex.: sanitat, higiene pública, protecció civil, vigilància de béns culturals, etc.); tutela de la llibertat de circulació (ex.: transports públics); assistència i previsió social (ex.: pagament de les prestacions socials, fins i tot quan es realitzin mitjançant serveis bancaris); educació (ex.: educació pública, amb especial referència al desenvolupament de les qualificacions finals i dels exàmens).

2.3. Serveis mínims

L'incompliment dels serveis mínims per part dels treballadors comporta una sanció proporcional a la infracció comesa. És a dir, la norma no contempla expressament l'aplicació de mesures extintives del contracte en cas d'incompliment. (Per cert que aquesta tesi ha estat incorporada per CCOO i UGT en el seu codi d'autoregulació del dret de vaga en els serveis essencials que han presentat al Govern).

Si és una organització sindical la que incompleix la norma, quedarà exclosa temporalment de percebre beneficis d'ordre patrimonial, i a més serà apartada de les negociacions col·lectives per un període de dos mesos després del cessament del comportament il·legal.

2.4. Pre-avís

Tota vaga s'ha d'avisar prèviament amb una antelació no inferior a deu dies. Per la seva banda,

les empreses afectades han de comunicar als usuaris almeny cinc dies abans les formes i els horaris de prestació de serveis durant la vaga. També han de facilitar informació els serveis públics de radiodifusió i els mitjans de comunicació que disposin de finançament o de facilitats tarifàries, creditícies o fiscals.

És important ressenyar que la llei autoritza les diverses autoritats governatives (segons l'àmbit territorial del conflicte) a dictar una ordenança motivada (equivalent als Decrets o Ordres de serveis mínims a Espanya) dirigida a garantir les prestacions indispensables, quan el no manteniment dels serveis públics essencials pugui provocar un perjudici greu i imminent a drets de la persona protegits constitucionalment. Aquesta autoritat obligarà a l'Administració o empresa que presta tals serveis a adoptar mesures per assegurar nivells adequats de funcionament del servei, acomodant els drets en conflicte.

2.5. Comissió de Garantia

Finalment, cal esmentar la institució d'una Comissió de garantia d'actuació de la llei (també prevista en el codi sindical de CCOO i UGT, tant en l'àmbit estatal com en els autonòmics), integrada per nou experts en matèria de Dret Constitucional, Dret del Treball i Relacions Industrials. Entre les seves funcions hi ha examinar periòdicament el compliment de la norma, a més d'intervenir en fase de conciliació, i fins i tot d'arbitratge, en un conflicte si ho sol·liciten les parts conjuntament.

En conclusió, i ultra les dificultats que ja ha trobat per a la seva aplicació, crec que la llei italiana mereix una valoració positiva, per tal com no es tracta d'una norma dirigida a restringir l'activitat sindical en aquest terreny, sinó a conduir-la adequadament i a tractar de suprimir els conflictes salvatges provocats en els sectors públics. La mereix també perquè *al seu voltant pivota gran part de la discussió actual a Espanya, si es presta atenció a ls projectes governamental i sindical.*

Amb tot, cal no oblidar –i aquesta reflexió és perfectament vàlida per a la realitat laboral i sindical espanyola– que qualsevol intent d'incentivació legislativa de l'acció sindical corre el risc de fracassar si el sindicalisme responsable i amb visió de globalitat no és capaç d'obtenir amb els seus propis mitjans i formes d'actuació el consens social del conjunt dels treballadors. Perquè, en definitiva, les lleis ajuden però mai no resolen completament els problemes.

VII. ALGUNES PROPOSTES A MANERA DE CONCLUSIÓ PROVISIONAL

Les pàgines anteriors d'aquest Quadern,

- 1) han tractat de donar raons, en primer lloc, del perquè de la necessitat d'una reflexió serena sobre com s'ha d'exercitar el dret de vaga perquè sigui un punt d'unió entre el conjunt dels treballadors i els usuaris;
- 2) han subratllat que han de ser les organitzacions sindicals responsables les que dirigeixin i drecin adequadament el seu exercici;
- 3) també han explicat que l'aproximació a l'estudi de la vaga ha de ser plural, és a dir que s'ha de valorar des de les perspectives històrica, econòmica i sociològica, a més de l'estrictament jurídica;
- 4) han definit què és, en l'actualitat, la vaga, quines són les seves notes conceptuals bàsiques i les diverses modalitats que la realitat –inesgotable en la seva casuística– ens ensenya que poden practicar-se;
- 5) han examinat el marc normatiu espanyol: els seus clar-obscurs i llacunes han centrat la meua exposició;
- 6) han analitzat la normativa italiana sempre tan present a Espanya, com a punt de comparació en el debat jurídic i sindical.

Per concloure aquest Quadern, formulo algunes hipòtesis de per on podria anar la regulació d'aquest dret, legal i/o convencional, al nostre país²⁹.

1. Què són serveis essencials

Cal determinar, amb la major claredat possible, què s'entén per serveis essencials de la comunitat. Em sembla convenient elaborar una llista de serveis i activitats el manteniment dels quals es consideri necessari per garantir els restants drets constitucionalment protegits, a més de fixar les mesures constitucionalment admissibles per al seu manteniment.

2. Com s'han de fixar els serveis mínims

La norma hauria de remetre a la negociació col·lectiva o als pactes pertinents en la funció pública per determinar els serveis mínims quan es declari una vaga en un servei essencial de la comunitat, com també la modalitat i el procediment de prestació.

La llei tindria aquí una funció supletòria, i només en defecte de la manca d'acord entre les parts i l'inexistència d'un arbitratge voluntari proposat per elles mateixes, quedaria facultada l'autoritat competent per a la seva fixació i per a la posada en pràctica. La llei també ha de preveure les sancions que s'han d'imposar en cas d'incompliment dels serveis mínims pactats.

La fixació pactada dels serveis mínims pot ser, sens dubte, un aspecte polèmic en la negociació, ja que per part sindical s'ha qüestionat en força ocasions la presència de la part empresarial en la fixació d'aquests serveis. Ara bé, en la mesura en què la vaga implica no sols els treballadors i els sindicats sinó també les mateixes empreses, sóc partidari que el pacte és necessari en tant que totes dues parts estan interessades que es compleixin correctament tals serveis i que no siguin ni merament simbòlics ni tampoc abusius.

Precisament una de les raons del desacord entre el Govern i les organitzacions sindicals en les conversacions sobre l'Avantprojecte de Llei de Vaga ha estat la qüestió dels serveis mínims, o més en concret a qui correspon fixar-los.

El Govern ha optat per la via de l'intervencionisme administratiu (es reserva l'última paraula per a la fixació dels serveis), menystenint una important ocasió perquè els sindicats exercissin aquesta moderació que tant se'ls reclama i que trobava base jurídica en la jurisprudència del TC. No hi ha res a objectar, des de la perspectiva jurídica, a la decisió governamental, però segons el meu parer és una mostra més del recel i la desconfiança amb què actua davant les organitzacions sindicals.

3. Ampliació del concepte legal de vaga

Una llei de vaga que reculli fidelment l'esperit de la doctrina jurisprudencial del TC i també dels tribunals laborals, i que desenvolupi el dret de vaga des d'una òptica de promoció i no de restricció, ha de construir una noció de vaga més àmplia que la recollida en els textos encara vigents, de manera que quedi clara la licitud de les de les vagues de contingut professional-polític.

La norma hauria d'establir les responsabilitats hipotètiques de vaguistes i organitzacions sindicals convocants, en el cas que no es respectessin les regles previstes, com també les dels empresaris i dels poders públics, quan amb les seves actuacions o omissions atemptessin contra aquest dret fonamental.

4. Crida a la responsabilitat sindical

Finalment, qualsevol proposta d'autoregulació sindical haurà de plantejar-se els punts següents:

- establiment d'un pre-avís de vaga i de comunicació als afectats;
- no utilització de la vaga durant determinats períodes de l'any, que coincideixen amb dates anteriors i posteriors a períodes de vacances o amb ocasió de consultes electorals (per posar sols un parell d'exemples significatius);
- a més, el no plantejament de conflictes al mateix temps en els diversos transports públics, tret òbviament del cas d'un conflicte generalitzat en tots els sectors.

Em sembla que un exercici responsable de la vaga passa per aquestes “autolimitacions” sindicals. Certament, hauran d'anar vinculades a l'obligació empresarial de negociar de bona fe, a la subscripció de convenis d'eficàcia general i de la no fixació de les èpoques de negociació amb dates que no coincideixin amb tals períodes. Tampoc em passa per alt –des d'una perspectiva d'eficàcia real– la dificultat d'assolir un acord en el sector del transport si es compta també amb la presència dels sindicats corporatius fortament implantats en els serveis públics.

Facultat de Dret. Universitat de Barcelona
15 de maig de 1992

NOTES

1. Aquestes reflexions són fruit d'un esforç i un treball comú amb persones de les quals, tant en l'àrea social de CiJ com en la Universitat, he après molt al llarg d'aquests anys; molt especialment vull assenyalar ara i aquí Joan N. García-Nieto, Francisco Pérez-Amorós i Vicente Martínez Abascal.
2. "Autodisciplina e i lavoratori sono piu forte". L'Unità, 13.7.1986, pàg. 4.
3. En aquests termes es manifestava l'editorial del mes de març del 1992 de "El empresario", revista de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).
4. Vegeu C. Palomeque, "¿Es mejor la ley que no existe?" El País, 16.4.1987; V. Martínez Abascal, "Consideraciones en torno a la regulación del derecho de huelga". El Proyecto, núm. 3/1987, pàgs. 63 a 73.
5. "Autorregulación y heterorregulación", Razón y Fe, abril 1992.
6. V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós i Eduardo Rojo Torrecilla, "La regulación promocional, legal y convencional del derecho de huelga (algunos elementos de apoyo para el debate jurídico y sindical)". Comunicació presentada a les III Jornades Catalanes de Dret Social sobre *Deu anys de jurisprudència del tribunal Constitucional*. Bellaterra, 30 i 31.10.1991.
7. Es pot consultar el text a L.E. de la Villa, *Materiales para el estudio del sindicato*. IELSS, Madrid, 1984, pàgs. 596 a 602.
8. Text íntegre publicat al diari YA, 29.4.1987, pàg 38.
9. CONC, *Proposta marc d'autoregulació de la vaga a Catalunya*. Barcelona, març 1992. ELA-CCOO-UGT, *Acuerdo sobre regulación de servicios esenciales*. Bilbao, febrer 1992.
10. G. Camerlynck, G. Lyon-Caen i J. Pelissier, *Droit du Travail*. Dalloz, París, 1984, pàgs. 10-11.
11. J. Laot i M. le Tron, "Aspects de la grève". CFDT Aujourd'hui, núm. 19/1976, pàgs. 3 segs.
12. U. Romagnoli, "Las transformaciones de la concepción del Derecho del Trabajo ante la crisis". Diversos autors, *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*. Universidad Complutense, Madrid, 1984, pàgs. 1 i segs.
13. R. Gubbels, *La grève, phénomène de civilisation*, Université Libre de Bruxelles, 1962.
14. J. Laot i M. le Tron, "Aspects..." ob. cit., pàg. 13.
15. P. Laroque, "Reflexions sur le reglement des conflits collectifs du travail en Europe Occidental", a Diversos autors, *In memoriam: Sir Otto Khan-Freund*, Verlag, Munic, 1980,

pàg. 149.

16. G. Lefranc, *La huelga: historia y presente*. ZYX, Barcelon, 1970, pàgs. 13 i segs. J. García-Nieto, *Introducción al movimiento obrero: historia, organización y lucha obrera*. IEL, Barcelona, 1971.

17. OCDE, *Les conflits du travail. Vue d'ensemble*, París, 1979, pàg.15.

18. Ibidem.

19. L.E. de la Villa i C. Palomeque, *Introducción a la Economía del Trabajo*. Ed. Debate, Madrid, 1982.

20. OIT, *La llibertat sindical: recopilació de decisions i principis del Comitè de Llibertat Sindical del Consell d'Administració de l'OIT*, Ginebra 1985, pàg.76.

21. C. Palomeque, “El sindicato como sujeto socio-político”. Diversos autors, *Estudios de Derecho del Trabajo en homenaje al profesor G. Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid, 1980, pàgs. 551 i segs.

22. J. García-Nieto i E. Rojo-Torrecilla, *El futuro del sindicalismo: retos y propuestas*. HOAC, 1986, pàg. 34.

23. T. Treu, “L'attività politica del sindacato”, *Politica del Diritto*, núm. 2/1975, pàgs. 177 i segs.

24. Vegeu L.E. de la Villa, “Servicios mínimos en empresas prestatarias de servicios públicos”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 47/1991, pàgs. 441 a 450.

25. A. Baylos Grau, *Derecho de huelga y servicios esenciales*. Tecnos, Madrid, 1988.

26. Informe núm. 244, Cas núm. 1342. Butlletí Oficial de l'Oficina Internacional del Treball, vol. LXIX, 1896, Sèrie B, núm. 2.

27. V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós i E. Rojo Torrecilla, “Experiencias de regulación del derecho de huelga en algunos países de las Comunidades Europeas”. Diversos autors, *La regulación del derecho de huelga*, IEL, Barcelona, 1988, pàgs. 11 a 43.

28. M. D'Antona, “La ley sobre huelga en los servicios públicos esenciales. Las tendencias del derecho sindical”. *Gaceta Sindical*, núm. 98/1991, pàg. 16.

29. V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós i E. Rojo Torrecilla, “La regulación promocional...”, ob. cit., pàgs. 43 a 45.

QÜESTIONARIS PER AL DEBAT

1. És ben clar que les vagues ens poden resultar molestes, a cops suposen costos importants per als usuaris dels serveis públics. Convé, però, examinar des d'on ens situem quan les analitzem. Davant l'anunci d'una vaga, en què penses primer?:

Més aviat (o només) en el perjudici que em provoca
Més aviat (o només) en la justícia de la causa
En ambdues coses alhora

2. Procures informar-te de les raons que addueixen els vaguistes?

Analitzes críticament si són justes llurs reivindicacions, o si de cas, fins a quin punt són justes?

Penses què faries tu en el cas de trobar-te en el seu lloc?

3. Et semblen igualment justes (i mesurables amb la mateixa mida) totes les vagues; les convocades per sectors més ben situats (p.e.: pilots...), les plantejades per altres col·lectius?

Sí, no? Per què?

4. Quan els treballadors i llurs organitzacions sindicals exerciten el dret de vaga volen defensar els seus interessos.

Et sembla que haurien de ser només interessos professionals? Poden tenir també una component socio-política

Et sembla que la vaga ha de ser un instrument només per a obtenir millores econòmiques en el cas de negociació?

Creus que pot exercir-se també contra decisions dels poders públics que afecten interessos dels treballadors?

5. Estaríem fàcilment d'acord que una vaga que afecti als serveis públics –els serveis essencials d'una comunitat (p.e.: la sanitat)– s'ha de fer garantint la prestació de serveis mínims. El problema apareix a l'hora de determinar-los, quan no hi ha acord entre les parts. Qui els hauria de fixar?

Només els treballadors o les seves organitzacions?

La direcció de les empreses afectades?

L'autoritat governativa (fins i tot en el cas de vagues en els sectors públics)?

En aquest darrer cas:

Et semblaria vàlid l'argument que diu que aquesta autoritat esdevé alhora jutge i part?

Una proposta possible seria la creació d'instàncies imparcials quan hi hagi desacord entre les parts. Què et sembla?

6. A més de la regulació legal del dret de vaga

Et sembla que les organitzacions sindicals haurien d'elaborar els seus propis codis d'autorregulació?

Et semblaria escaient, per exemple, que s'establís la no realització de vagues en els serveis públics durant períodes concrets (p.e.: inici i/o final de vacances...)? Què n'opinés? Per què?

7. El Quadern fa una referència detallada a la normativa italiana i exposa algunes idees sobre la regulació a d'altres països. Amb les dades de la lectura i d'altres que tinguis,

Et sembla que ens quedem enrera / igual / pel davant d'altres països europeus en relació al dret de vaga?