



EL DERECHO DE HUELGA

Elementos para la reflexión

Eduardo Rojo Torrecilla

- I. Por qué es necesaria una reflexión serena sobre el derecho de huelga
- II. Aproximaciones al derecho de huelga
- III. El concepto de huelga y sus notas definidoras
- IV. Tipología de los conflictos
- V. El derecho de huelga en España
- VI. Breve apunte sobre la realidad europea. Análisis de la normativa italiana
- VII. Algunas propuestas a modo de conclusión

Notas

Cuestionarios para el debate

Eduardo Rojo Torrecilla es Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Barcelona. Miembro del Área Social de Cristianisme i Justícia.

Este Cuaderno pretende responder a una creciente preocupación manifestada en numerosos debates y reuniones de Cristianisme i Justícia: como utilizar el derecho constitucional de huelga por parte de los trabajadores y sus organizaciones, de forma que permita defender los intereses de los sujetos directamente afectados y que al mismo tiempo sea un punto de unión para todos aquellos que se ven envueltos en la misma, muy en especial, los usuarios de servicios públicos.

El Cuaderno pretende aportar elementos para un debate y reflexión serena sobre una mejor y más correcta utilización del derecho de huelga, derecho emblemático de los trabajadores. Se presta especial atención a la realidad española, ante la perspectiva de próximos cambios legislativos.

Tirada del presente Cuaderno: 33.000 ejemplares (17.000 en catalán y 16.000 en castellano).

I. INTRODUCCIÓN

POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFLEXIÓN SERENA SOBRE EL DERECHO DE HUELGA⁽¹⁾

1. CONFLICTOS EN SECTORES Y EMPRESAS PÚBLICAS: REPERCUSIÓN EN LOS USUARIOS

1.1. Hechos

En los últimos meses hemos estado asistiendo en nuestro país –de forma parecida a lo que ocurrió en Italia durante la década de los ochenta– a importantes conflictos laborales, en especial en sectores y empresas de titularidad pública. Sin desconocer el coste económico que toda huelga tiene para los huelguistas, quiero subrayar ahora que tales conflictos tienen un “coste social” bastante elevado para buena parte de la ciudadanía, y también obviamente para los poderes públicos directa o indirectamente afectados por los mismos.

Una característica importante es que la mayor parte de esos conflictos están dirigidos por grupos u organizaciones sindicales ajenos –cuando no radicalmente contrarios– al sindicalismo confederal mayoritario. Y han usado métodos de actuación que en más de una ocasión ponían en tela de juicio, a mi entender, la concepción básica de lo que fue en sus orígenes y debe seguir siendo el ejercicio del derecho de huelga: instrumento básico de los trabajadores para obtener sus reivindicaciones, uniendo en la solidaridad al mayor número posible de asalariados y nunca enfrentándolos entre sí.

Una vez superadas las organizaciones mayoritarias en sus planteamientos, la radicalización exacerbada del conflicto sitúa a la mayor parte de usuarios-trabajadores como sujetos directamente afectados, incluso me atrevería a decir que mucho más que la propia dirección de la empresa. La cultura de la solidaridad, eje histórico en la construcción del sindicalismo democrático, puede dejarse jirones en el camino cuando se producen estos conflictos; y la insolidaridad y el individualismo –tan presentes, por otra parte, hoy en día en nuestras sociedades– pueden llegar también al ámbito sindical y fragmentar los intereses de los trabajadores.

Pero no se achaquen todas las culpas a una determinada forma de entender la lucha sindical, ya que las direcciones de las empresas públicas afectadas, cuyas actuaciones han contribuido en más de una ocasión a exacerbar el conflicto, tienen una elevada carga de responsabilidad. También ellas deben reflexionar sobre las actuaciones que han propiciado el surgimiento de los movimientos corporativos o radicalizados, y deben llevar a cabo una política empresarial que los evite de forma total y absoluta. Aunque, a lo que parece, no estoy seguro de que todas las empresas estén por la labor.

1.2. Reacciones

Frente a las teorizaciones corporativistas de radicalización del conflicto como vía para obtener todas las reivindicaciones planteadas, me parece importante notar lo que afirmó hace ya varios años Bruno Trentín, destacado sindicalista italiano y Secretario de la Confederación General Italiana de Trabajadores. De forma clara y rotunda escribe que

“... nuestras convicciones o creencias presuponen un radical contraste o disenso con una concepción aberrante, algo más que presente aún en la lucha social en los servicios públicos, que considera en el máximo perjuicio para los usuarios como el verdadero criterio para medir

la eficacia de la huelga”(2).

La reacción de la opinión pública ante un conflicto, en especial en servicios públicos, adopta perfiles más o menos comprensivos ante el mismo en relación proporcional a los intentos que realicen los trabajadores y sus organizaciones representativas para explicar su justeza y razón de ser, y para atraerse a otras organizaciones que defienden y representan intereses de los ciudadanos, como pueden ser las de consumidores y usuarios. Hemos tenido oportunidad de comprobar esto directamente en los conflictos que se han producido los últimos meses en Madrid y Barcelona. A título de ejemplo, podríamos citar el sector de sanidad, donde las reuniones con dichas organizaciones a fin de explicarles las propuestas sindicales y buscar su aceptación, o cuando menos su comprensión, deberían ser del todo punto inexcusables.

1.3. Necesidad de reflexión

Me parece que los sindicatos deben plantearse entonces cuál es la forma más correcta, al tiempo que eficaz, de utilización de los medios de lucha de que disponen. Pues la huelga en ocasiones puede no ser un mero instrumento de presión contra el empleador sino tener también una incidencia real sobre un amplio colectivo de ciudadanos no afectados directamente por el conflicto. (Las huelgas en el sector del transporte son, probablemente, el ejemplo más significativo y desde posturas responsables se ha expuesto recientemente que no se pueden defender los derechos de los trabajadores con huelgas abusivas que no respetan para nada los derechos de los usuarios).

Desde mi análisis del conflicto laboral, pienso que las organizaciones sindicales tienen aquí una excelente oportunidad para acercar sus reivindicaciones al resto de trabajadores-ciudadanos, y no para enfrentarse a ellos. A medio plazo, la corporativización del conflicto puede implicar consecuencias desfavorables para sus promotores, y en especial para el sindicalismo responsable, si no ha existido con anterioridad una labor de explicación a la opinión pública de los motivos del conflicto y de las razones de los trabajadores para ejercitar el derecho de huelga.

2. PROPUESTAS PARLAMENTARIAS

Son cada vez más frecuentes los debates e interpelaciones, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, acerca de la “necesaria” regulación del derecho de huelga, y más en concreto de la necesidad de una ley que desarrolle el art. 28. 2 de la Constitución Española (CE) de 27 de diciembre de 1978. Sin duda no son ajenos a esos debates los conflictos a los que me he referido en el epígrafe anterior.

Por citar solamente las resoluciones aprobadas en los debates sobre el Estado de la Nación celebrados en 1991 y 1992, se constata una coincidencia elevada de los distintos grupos parlamentarios en este punto, a excepción de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya que siempre ha entendido que dicha regulación es un asunto de competencia estrictamente sindical.

— En la Resolución del Pleno del Congreso aprobada el 21 de marzo de 1991 se podía leer lo siguiente: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno, en aras de garantizar la competitividad y la eficacia de los servicios públicos, en el contexto nacional, comunitario, europeo, e internacional, a desarrollar el artículo 28. 2 de la Constitución (desde ahora “CE”)

con la Ley que regule el ejercicio del derecho de huelga”.

Nótese que la idea básica de esta propuesta iba referida a la actividad en los servicios públicos y no a todo tipo de actividad; es decir, a aquellos que en su mayor parte, tanto desde una consideración estrictamente jurídica como desde una perspectiva social, son entendidos como servicios esenciales para la comunidad. Incidentalmente, me permito señalar que el redactado era un “cajón de sastre” que daba posibilidad al Gobierno de regular la huelga en los términos que considerara oportuno, desde la perspectiva del derecho comparado y que, al mismo tiempo, no se fijaba plazo concreto para la regulación.

— Más concreta ha sido la Resolución aprobada, en el debate de este año sobre el Estado de la Nación, el día 25 de marzo de 1992: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que remita a esta Cámara, antes de que concluya el período de sesiones, un Proyecto de Ley que regule la libertad del ejercicio del derecho de huelga” (el subrayado es mío). Como puede comprobarse, se fija ya una fecha límite, y se asume por la mayoría de los grupos parlamentarios que el derecho de huelga debe ejercitarse de forma “libre”.

Echo en falta tanto en ésta como en anteriores Resoluciones una referencia en positivo al papel que las organizaciones sindicales responsables pueden jugar en un uso racional y ordenado de este derecho. Subyace en los textos parlamentarios una secreta convicción de que buena parte de los conflictos se hubieran resuelto si hubiéramos tenido esta ley de huelga. Pero ya adelanto mi idea de que el “efecto curativo” de las leyes laborales sólo surtirá plenos resultados y tendrá éxito si se apoya en un consenso social de todos los grupos directamente implicados. En caso contrario, los resultados en la aplicación de la norma pueden ser incluso más frustrantes que en la realidad jurídica anterior.

3. NECESIDAD DE UNA NUEVA NORMA

3.1. Ambientes políticos

No son sólo los sectores conservadores los partidarios de una regulación legal que desarrolle el mandato constitucional desde una óptica restrictiva. Estos sectores pedirían una ley “que acabe con el ejercicio abusivo del mismo, y con las huelgas salvajes que únicamente contribuyen a generar nuevas dosis de crispación social” (3), así como que los tribunales puedan pronunciarse sobre la legalidad de un conflicto incluso antes de su inicio. Lo que requeriría modificar la normativa vigente.

La tesis de que el actual marco no es suficiente para la resolución de numerosos conflictos también ha calado en sectores políticos, sociales y académicos progresistas, y se acepta cada vez más la idea de una norma que regule el ejercicio del derecho de huelga, aunque desde una perspectiva de promoción y apoyo del movimiento sindical.

Esta nueva normativa debería permitir una regulación del derecho de huelga más amplia que la actual, abriendo amplios espacios de intervención para la autonomía colectiva. De forma que permitiera la autorregulación o la regulación negociada del ejercicio de dicho derecho, fijando sanciones por la violación de las normas y en su caso previendo soluciones a aplicar cuando no existieran éstas (4).

3.2. Ambientes sindicales

Incluso sindicalmente (quizá aprendiendo de la experiencia italiana, de sus aciertos y errores) se acepta ya la tesis de la regulación legal del conflicto, si bien sólo referida a los servicios esenciales para la comunidad. Así queda plasmado en la propuesta presentada por UGT y CC. OO. el pasado 6 de abril de una ley que establezca un “sistema de regulación negociada del ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad”.

— Debo aquí recordar que en el caso italiano fueron los propios sindicatos los que acabaron potenciando la regulación legal como mecanismo más idóneo para enfrentarse a los conflictos salvajes y desordenados instrumentados por organizaciones corporativas y sectoriales o gremialistas.

3.3. Ambientes eclesíasticos

También desde medios de expresión de influencia cristiana progresista –convulsionados sin duda por el radical y virulento conflicto del transporte urbano en Madrid– se ha manifestado recientemente que las huelgas incontroladas pueden llegar a ser una “agresión sindical”, y que la demanda mayoritaria de la ciudadanía es la tramitación de la ley de huelga “que se presenta por tanto como una necesidad social” para enfrentarse a “un problema no resuelto que no debería seguir así mucho tiempo” (5).

3.4. Nuestra tesis

Aun estando de acuerdo con muchas de las tesis antes expuestas, sigo insistiendo en que no puede esperarse de una nueva ley de huelga la resolución de todos los problemas. Y esto por dos razones: a) porque, normas ya tenemos, como explicaré más adelante. Y b) porque, en una sociedad caracterizada por la división social entre personas que siguen vendiendo su fuerza de trabajo y aquellos que la adquieren a cambio de una contraprestación económica denominada salario, gran parte de la razón de ser de los conflictos radica en la situación de desigualdad en que se encuentran los trabajadores frente a los empresarios. Desigualdad que sólo pueden contrarrestar a través de la acción colectiva instrumentada a través de sus organizaciones representativas sindicales.

4. PROPUESTA GUBERNAMENTAL Y CONTRAPROPUESTA SINDICAL

Cuando redacto este texto el Gobierno ha remitido ya a las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica de Huelga, tras haber sostenido meras conversaciones con las fuerzas sociales sobre el contenido de lo que debe ser la futura norma que desarrolle el art. 28. 2 CE. Esta norma debe sustituir al Real Decreto-Ley (RDL) 17/1977 de 4 de marzo de relaciones de trabajo. Este decreto está aún vigente; pero según afirmó el Ministro de Trabajo (en su comparecencia ante la Comisión de Política Social y de Empleo el 1 de abril de este año) “no cumple hoy la función que se debe atribuir a una norma que trate de regular el ejercicio de ese derecho”.

A lo que parece, esta vez la propuesta gubernamental tiene “pies y cabeza” –con independencia de su contenido–. No se trata de meras declaraciones sobre la necesidad de regular el derecho, o de la preparación de borradores de norma que, finalmente, eran guardados en un cajón del Ministerio.

Conviene aquí hacer una breve historia de las distintas propuestas de desarrollo del derecho constitucional sobre la huelga, que no prosperaron finalmente. Hay que recordar, con todo, que el debate existente en nuestro país sobre su regulación legal, convencional o sindical,

inicia su andadura a partir de finales de la década de los setenta y que, en buena medida, se alimentará de las discusiones ya existentes desde varios años en otros ordenamientos jurídicos y en particular el italiano (6).

4.1. Anteproyecto de 1980

Un primer Anteproyecto de ley data de finales de marzo de 1980. Fue examinado por el Gobierno, pero no se remitió finalmente a las Cortes (7).

El texto trataba de concretar la referencia genérica del art. 28. 2 CE a los “servicios esenciales para la comunidad”; y realizaba un elenco especificado de los mismos, con independencia de la titularidad pública o privada de la empresa que los prestara.

Tales servicios eran los sanitarios y de protección ciudadana; producción, transformación y distribución de productos energéticos; productos de alimentación básica; transportes y comunicaciones; recogida de residuos sólidos urbanos y suministro de agua; servicios portuarios que afectaran a productos perecederos o de vital importancia económica y social.

Este Anteproyecto (que finalmente no vería la luz pública) se adelantaba así a la doctrina que el Tribunal Constitucional (TC) ha ido elaborando a partir de 1981 sobre esta cuestión, bien que en términos más generales. No podemos olvidar que es la normativa legal, o en su caso la regulación sindical unilateral o pactada con los empresarios, la que debe recoger el catálogo concreto de servicios esenciales a mantener cuando se produce una huelga.

4.2. Los conflictos de 1987

Con ocasión de importantes conflictos y movilizaciones producidas durante los primeros meses de 1987, muy en especial en el sector público, el propio Presidente del Gobierno se refirió en abril de dicho año a la necesidad de regular el derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad y garantizar un correcto uso del mismo que no lesionara los derechos de los usuarios. Poco después el Ministro de Trabajo anunciaba el envío a las Cortes de un Proyecto de Ley, del que se elaboró un borrador normativo que finalmente no vio tampoco la luz pública (8).

La frontal réplica sindical al anuncio gubernamental provocó una situación, cuando menos, curiosa, como fue que la comisión de trabajo establecida al efecto negara la existencia de dicho texto. En este clima, la filtración de un pretendido Anteproyecto fue la vía principal para tener conocimiento de los trabajos de dicha comisión. En consecuencia, cabe afirmar que el referido texto no fue nunca reconocido oficialmente por el Gobierno, pero sí en concreto por alguno de sus miembros. De tal forma que J. Almunia (entonces Ministro para las Administraciones Públicas) afirmaba el 5 de mayo de 1987 en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados que “el borrador existe y se sigue trabajando en su perfeccionamiento”.

En dicho texto (cuya filosofía, a mi entender era fuertemente intervencionista y sentaba las bases para limitar de forma importante el ejercicio del derecho de huelga) se listaban los servicios que debían considerarse como esenciales, en cierta sintonía con la doctrina general emanada de la jurisprudencia del TC en los asuntos conocidos por éste hasta esa fecha.

Tenían consideración de esenciales los servicios que garantizaran el disfrute de la salud, seguridad e higiene públicas; defensa, seguridad y protección civil; circulación de personas, transportes públicos y comunicaciones; suministro de energía eléctrica, agua, gas y combustible para usos domésticos y de locomoción; producción, comercialización y distribución de productos alimenticios de primera necesidad; en fin, también el desarrollo por los poderes públicos de las funciones atribuidas constitucionalmente a los mismos.

4.3. Mayo de 1991

Más recientemente, en mayo de 1991, el Gobierno anunciaba otra vez la preparación de un texto legal basado sustancialmente en la Ley italiana de 12 de junio de 1990, pero poco tiempo después, a mediados de octubre, el Ministro de Trabajo comunicaba el aplazamiento de la elaboración de dicho texto, aunque no descartaba un acuerdo con las organizaciones sindicales.

Estoy convencido de que el planteamiento gubernamental vuelve a cambiar –y quizá definitivamente– con ocasión de los conflictos producidos en el sector del transporte urbano en la capital.

4.4. Mayo de 1992

El proyecto gubernamental recientemente presentado cataloga como servicios esenciales de la comunidad aquellos cuyo mantenimiento resulta necesario para garantizar el ejercicio y disfrute por parte de los ciudadanos de los derechos y bienes constitucionalmente protegidos. Siguiendo la técnica de la ley italiana de 1990 que más adelante explicaré, enumera una serie de actividades:

— sanidad e higiene pública; defensa, seguridad y protección civil; circulación de personas, ordenación del tráfico, transportes públicos y comunicaciones; suministro y producción de energía eléctrica, agua, gas y combustible para usos domésticos y de locomoción; producción, comercialización y distribución de productos alimenticios de primera necesidad; transporte de pasajeros y suministro de materias y productos imprescindibles para las islas; educación y evaluación de conocimientos; en fin, el desarrollo de los poderes y las Administraciones públicas de las funciones constitucionalmente atribuidas a las mismas.

Un breve apunte sobre este último inciso. Una interpretación amplia de este precepto podría llevar a incluir en el mismo las huelgas convocadas, por ejemplo, con ocasión de la presentación ante las Cortes de proyectos de ley que los sindicatos consideraran lesivos para sus intereses y los de sus representados. A mi parecer, no es de recibo esta tesis, ya que no estaría muy acorde con una filosofía de la huelga como instrumento reivindicativo no sólo de índole estrictamente contractual sino en numerosas ocasiones de corte socio-político.

Por tanto, de prosperar este redactado, pienso que su interpretación debería ser restrictiva y referirse sólo a las huelgas que imposibilitaran, por ejemplo, la actividad parlamentaria, pero no a aquellas que pretendan influir pacíficamente sobre la voluntad de los parlamentarios, siempre y cuando se trate de temas que afecten a los intereses de los trabajadores.

4.5. La propuesta sindical

La presentación del Anteproyecto por parte gubernamental a las fuerzas sociales ha tenido un efecto indirecto positivo a mi entender. Los sindicatos confederales mayoritarios han presentado al fin un proyecto de código de autorregulación, después de muchos años de hablar pero de no actuar (si exceptuamos, por una parte, experiencias concretas de autorregulación en algunos sectores y empresas, y por otra una propuesta muy completa elaborada por la Comisión Obrera Nacional de Cataluña, y otra unitaria de regulación de los servicios esenciales en el País Vasco) (9). Han pasado pues de una actitud meramente defensiva, que era la que se había adoptado en los últimos tiempos, a otra de corte ofensivo, tratando de conciliar los derechos de los trabajadores y del conjunto de la ciudadanía.

En tal texto se establece de forma clara y taxativa que el ejercicio del derecho de huelga deberá ser compatible con el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, entendiendo por tales

— “los destinados a garantizar el contenido esencial de los derechos constitucionales a la vida, la salud, la seguridad, la libertad personal, la comunicación, la libre circulación, la información, la tutela judicial efectiva y la educación”,

— y listando a continuación (en técnica también semejante a la de la ley italiana) los sectores y actividades en donde deberán garantizarse las prestaciones indispensables o servicios mínimos, a determinar mediante acuerdo entre las partes legitimadas para negociar los códigos de regulación.

La propuesta sindical, a diferencia de la del Gobierno, sólo deroga la normativa hasta ahora vigente en lo que se refiere a servicios públicos (incluyendo aquí el RDL 17/1977 de 4 de marzo y los decretos de servicios mínimos que vayan siendo sustituidos por los acuerdos pactados o, en su caso, laudos dictados por las Comisiones de Garantías que se crean).

Parece ser, pues, que al cabo de más de una década de aprobación de la CE puede dictarse la ley orgánica –nueva ley– que desarrolle el derecho de huelga, bien con carácter global (tesis gubernamental), o bien sólo para servicios esenciales (tesis sindical).

Ahora bien, en este Cuaderno intentaré deshacer un equívoco altamente arraigado en buena parte de los ciudadanos: la convicción de que no existe regulación suficiente del derecho de huelga en España y que por dicho motivo “pasa lo que pasa”, en los conflictos en sectores y empresas prestatarias de servicios públicos.

5. EN CONCLUSIÓN: BÚSQUEDA DE SOLUCIONES NEGOCIADAS

Por todos estos datos entiendo que, sin prisas pero sin pausas, debemos efectuar una reflexión tranquila sobre el papel que puede desempeñar hoy el ejercicio del derecho de huelga y la instrumentación de los conflictos laborales. Y debemos plantearnos con seriedad si no es posible y necesario instrumentar fórmulas de autocomposición de conflictos que refuerzen el poder negociador de las partes, promocionen la actividad sindical en las empresas y centros de trabajo, y eviten perjuicios o daños innecesarios a la ciudadanía. Esto último es lo que vienen haciendo algunas organizaciones sindicales integradas en las Confederaciones mayoritarias, y el ejemplo de las de Cataluña sería significativo.

También debería hacerse una reflexión pausada, sobre la razón de ser del movimiento sindical en los años venideros, sobre la relación sindicalismo-servicios públicos, es decir: el valor que dichas organizaciones confieren a tales servicios, pero no desde un marco meramente teórico sino real. No obstante esta reflexión prefiero dejarla para otro Cuaderno que espero poder redactar dentro de algún tiempo.

II. APROXIMACIONES AL DERECHO DE HUELGA

No me parece posible estudiar el conflicto laboral, y la huelga –su forma más concreta de exteriorización–, desde una perspectiva exclusivamente jurídica. El conflicto tiene también implicaciones de carácter:

- * histórico: la huelga como motor de cambio social, desde su primera consideración como fenómeno “anormal” que debía ser reprimido y sancionado penalmente, hasta llegar a su consideración como derecho constitucional;
- * económico: costes para los huelguistas y también costes para la empresa manifestados en la posible pérdida de clientela, mala publicidad, tiempo invertido en la gestión y resolución del conflicto, etc.;
- * sociológico: posible momento de recuperación de la dignidad e identidad colectiva de los huelguistas, en contraposición al carácter cada vez más individualizado de las relaciones de trabajo.

De ahí que pueda afirmarse con fundamento de causa que el marco legal y su aplicación por los tribunales puede ir también evolucionando gradualmente al mismo tiempo que se producen los cambios en las relaciones políticas y socio-laborales, al menos en los países en que el juego democrático lo permite. Tampoco puede desconectarse, ni mucho menos, el conflicto laboral de la realidad sindical y del modelo unitario o pluralista imperante en cada país. Es por todo ello que entiendo que en modo alguno es correcto reducir el análisis del conflicto a términos estrictamente jurídicos, ya que se dejaría de lado –voluntaria o involuntariamente– el análisis de datos esenciales para comprenderlo y analizarlo más correctamente.

En consecuencia, voy a efectuar a continuación unas breves consideraciones sobre las aproximaciones no únicamente jurídicas de la realidad conflictual.

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

1.1. *La ambivalencia del Derecho del Trabajo*

El Derecho del Trabajo es el resultado histórico del diálogo-conflicto permanente entre las diversas fuerzas sociales en pugna, y ha ido conformándose en estrecha vinculación con las luchas de los trabajadores y de sus organizaciones. De forma clara y expresiva se ha dicho que este Derecho

“no es un código de justicia ideal que se pueda graduar una vez por todas sobre las tablas de la ley. Nacido del régimen capitalista que tenía necesidad de una mano de obra libre y móvil, crecido a través y por medio de las luchas obreras, expresa al mismo tiempo las reivindicaciones de los trabajadores asalariados y las exigencias de una economía fundada sobre la empresa privada y el beneficio. Refleja en su seno todas las sinuosidades de la coyuntura económica y refleja el estado de las luchas laborales” (los subrayados son míos) (10).

Esta ambivalencia fundamental que acabo de expresar pone de manifiesto que, visto desde una perspectiva histórica, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores –muy especialmente los de libertad sindical y de huelga– se ha ido produciendo en paralelo con la

intensidad de las luchas y conflictos, y que su amplitud y extensión guarda estrecho parentesco con la relación de fuerzas política y social más o menos favorables a los intereses de los trabajadores que les ha permitido avanzar mucho o poco en su reconocimiento y consolidación.

La huelga, por tanto, está en el centro de la acción de la clase trabajadora desde su nacimiento, de forma que podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la historia del movimiento colectivo de los trabajadores es en gran parte la historia de sus huelgas, “manifestación tanto de una vivencia colectiva de los trabajadores, como instrumento de modificación de las relaciones de fuerza” (11).

Aproximando esta realidad histórica a la realidad jurídica, podemos observar la distinta percepción del conflicto en los países desarrollados y su regulación por el Derecho.

* En aquellos en los que se entiende que el conflicto es intrínsecamente un elemento negativo y perturbador en las relaciones de trabajo, el ordenamiento jurídico ha servido para tratar de eliminarlo o cuando menos dejarlo reducido a la mínima expresión.

* Por el contrario, en los que se entiende que el conflicto puede ser en numerosas ocasiones un elemento innovador y de avance en las relaciones laborales, el Derecho lo ha ido regulando como una pieza básica de promoción de la clase trabajadora y de sus organizaciones.

Es decir, puede observarse que han existido, y siguen existiendo en la actualidad, dos lógicas bien diferenciadas, cuales son la consideración del conflicto como instrumento negativo o bien como positivo para avanzar en un camino lento pero persistente de transformación de las relaciones socio-económicas (12). Si el Estado tiene una visión positiva del conflicto debe dotar a las organizaciones sindicales de los medios e instrumentos necesarios para su reforzamiento frente a la contraparte empresarial, y ello pasa por el pleno reconocimiento y protección del derecho de huelga y la tutela de la libertad sindical.

Por el contrario, el planteamiento negativo estatal hacia el conflicto significa una regulación represiva del mismo, cosa que exacerba las tensiones e implica la politización de todo conflicto que acaba dirigiéndose contra los poderes públicos, como muestra la experiencia histórica.

1.2. La regulación de la huelga en las distintas etapas históricas

En la evolución histórica de la legislación laboral reguladora de la huelga podemos distinguir tres grandes etapas significativas. Cada una de ellas –y me estoy refiriendo ahora a países con alto grado de industrialización– guarda estrecha relación con el devenir de los acontecimientos económicos-sociales y de los cambios políticos.

El punto de referencia histórico se sitúa a finales del XVIII e inicios del XIX. En ese momento histórico se produce la aparición a gran escala de las relaciones capitalistas de producción. Surgen igualmente las primeras organizaciones colectivas de trabajadores, y se genera la necesidad de “edificar” una nueva legislación laboral que tenga presente la incipiente realidad tecnológica y social, para la que en modo alguno era válida la precedente normativa de origen feudal. Por lo que respecta a la consideración de la huelga por el Derecho hay que subrayar que las tres fases históricas antes apuntadas están estrechamente ligadas a la evolución y desarrollo de las organizaciones representativas de los trabajadores.

1.2.1. Primera etapa desde finales del s. XVIII hasta finales del s. XIX

Se caracteriza en sus orígenes por la aparición de una legislación marcadamente

represora de la huelga y de las asociaciones obreras. Los gobernantes liberales de la época consideraban que tanto éstas como aquélla atentaban al dogma liberal de la libertad individual de trabajo y de la innecesariedad de cualquier tipo de organización colectiva que se interpusiera entre el individuo y el Estado y que actuara para alterar o modificar las condiciones de trabajo.

Posteriormente, dicha legislación fue evolucionando hasta difundirse (de forma más o menos generalizada) una normativa que “toleraba” el fenómeno conflictual, si bien rodeada de numerosas limitaciones, tanto de derecho, como de hecho. Se pasa de la consideración de la huelga como delito a su conceptualización como libertad individual del trabajador. En consecuencia, en el terreno de la relación de trabajo, la huelga significaba la ruptura unilateral del acuerdo y la extinción de la relación laboral.

1.2.2. La segunda etapa abarca la primera mitad del s. XX

Dentro de esta primera mitad pueden distinguirse dos períodos, coincidente el primero con la etapa anterior al advenimiento de los regímenes políticos dictatoriales y totalitarios, y el segundo con la etapa de vivencia (aunque más correcto sería hablar de sufrimiento) de los mismos.

Durante el primer período se mantiene la consideración de la huelga como una libertad contractual, al tiempo que se apuntan ya algunos rasgos significativos que adquirirán todo su valor después de la Segunda Guerra Mundial. Un ejemplo de lo que acabo de indicar es la Constitución alemana de Weimar de 14 de marzo de 1919, en la que se reconoce el derecho de asociación y se da un implícito reconocimiento del derecho de huelga.

La llegada al poder de fuerzas totalitarias implicó un duro revés para las libertades democráticas durante bastantes años. Italia, Alemania, Francia (tras la ocupación del país en 1941 por las tropas alemanas) y España (entre 1939 y 1975) vieron cómo se prohibía por sus respectivos gobiernos el ejercicio de las libertades de asociación y de huelga, pudiendo incurrir los infractores de tal prohibición en graves penas. Se entendía que cualquier acto de presión realizado por los trabajadores para obtener mejores condiciones de trabajo no iba dirigido contra el empresario, sino contra el Estado, lo que suponía un acto de rebelión contra el mismo, susceptible de represión penal.

1.2.3. El final de la Segunda Guerra Mundial con la victoria de las tropas aliadas supuso un importante factor de consolidación de las democracias europeas.

Fruto de la creciente influencia del movimiento sindical democrático, de la existencia de gobiernos de unidad nacional y de la participación de las fuerzas políticas más progresistas en la elaboración de los textos constitucionales de posguerra, fue el reconocimiento constitucional del derecho de huelga en Francia e Italia. Reconocimiento que más tarde se ampliaría a países como la República federal de Alemania y Bélgica, si bien sin constar expresamente en el texto constitucional. La huelga, en suma, adquiere pleno reconocimiento jurídico y se acepta que es un instrumento válido para corregir las desigualdades sociales existentes en dichas sociedades. Las limitaciones que a la misma se establezcan serán el resultado de opciones legislativas y/o jurisprudenciales, tratando de determinar, en caso de colisión entre derechos constitucionales, qué restricciones debe establecerse a cada uno de los mismos.

2. APROXIMACIÓN ECONÓMICA

2.1. Para el trabajador

El conflicto laboral tiene, en primer lugar, unas consecuencias económicas importantes para los huelguistas. La pérdida temporal de la remuneración económica (salario a cambio de actividad, en términos de contraprestación contractual laboral regulada a través de la figura del contrato de trabajo) implica la desaparición de la única fuente de ingresos regular, al menos para la mayor parte de los huelguistas.

De ahí la importancia que posee el que las organizaciones sindicales se doten de sistemas de “solidaridad financiera” para los trabajadores en huelga, a fin de compensarles por la no percepción del salario. Tal solidaridad se articula a través de las cajas de resistencia, financiadas por las cuotas de los afiliados, y que les aseguran una remuneración económica equivalente a parte de su salario durante el período de huelga. Las cajas de resistencia suelen organizarse alrededor de las Federaciones sectoriales, si bien suele existir también una caja confederal para sostener a las categorías más débiles o los conflictos particularmente largos e intensos.

Es obvio que para poder acceder a estos fondos, el huelguista debe estar afiliado al sindicato –normalmente, además, con un período mínimo de antigüedad antes del inicio del conflicto– y la huelga debe haber sido convocada por la propia organización sindical. El examen empírico de importantes conflictos demuestra que, cuando mejor dotadas estén las cajas sindicales de resistencia, mayor será la posibilidad de prolongar durante largo tiempo un conflicto con perspectiva de resultados favorables, como lo demuestra la experiencia vivida en alguna ocasión en Alemania en el sector siderometalúrgico, por citar sólo un ejemplo significativo. Por el contrario, en aquellos países en que los sindicatos no se han dotado de instrumentos económicos con los que apoyar a sus afiliados durante el conflicto, las huelgas acostumbran a ser de corta duración.

2.2. Para el empresario

Como he dicho antes, desde el análisis empresarial la huelga tiene unos costes económicos importantes, que no son sólo los estrictamente directos derivados de la pérdida de producción o actividad durante el tiempo que dure el conflicto.

Piénsese también –especialmente si se trata de un conflicto de empresa– en la influencia que la huelga puede tener sobre la pérdida de clientela, que se desvía hacia otras empresas en donde el índice de conflictividad sea menor, o en la publicidad negativa que el conflicto le puede reportar delante de la opinión pública y la disminución de confianza de los hipotéticos inversores. Por no hablar ya del tiempo empleado por la dirección de la empresa, y más en concreto el área de personal y recursos humanos, en la gestión y resolución del conflicto, tiempo sin duda que hubiera sido necesario dedicar a otros menesteres.

De ahí la importancia de intentar evitar el conflicto abierto, acudiendo a todos los medios posibles para prevenir su exteriorización: negociación exhaustiva, intentos de conciliación y mediación, propuesta de arbitraje libremente aceptado por las partes, etc.

En todo caso, la propensión a inclinarse hacia el conflicto por parte de las organizaciones sindicales (además de la importancia que puede tener, como ya he apuntado, el modelo de unidad o pluralidad sindical imperante en el país) variará según se encuentren una posición negociadora y dialogante por parte empresarial, o la contraria de una actitud intransigente y opuesta a la negociación (ej: negándose a negociar, impugnando la

representatividad sindical, etc).

En cualquier caso, y más allá de las consideraciones que acabo de efectuar, me parece extremadamente difícil reducir el conflicto de trabajo a datos estrictamente económicos. Estos datos pueden constatar un hecho, el conflicto, y explicar algunas de sus consecuencias. Pero en modo alguno pueden penetrar en sus interioridades. Porque el conflicto, y su exteriorización a través de la huelga, es “un fenómeno sociológico de civilización” (13).

3. APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA

El conflicto laboral es fundamentalmente un medio de presión utilizado por los trabajadores para defender sus intereses frente a empresarios y/o poderes públicos. Con todo, el análisis empírico de numerosos conflictos ha demostrado que éstos pueden ser también:

- * canales de manifestación de otras tensiones subyacentes en las relaciones laborales,
- * ejercicio de “autoafirmación” por los trabajadores y
- * redescubrimiento de su dignidad e identidad colectiva.

El período durante el cual dura la huelga es, evidentemente, bastante duro en numerosas ocasiones. Pero también puede significar la “recuperación de la libertad”, el abandono temporal de las obligaciones laborales a las que el trabajador diariamente debe prestar atención por razón de su situación jurídicamente subordinada en la relación contractual y su correlativo deber de disciplina y obediencia a las órdenes e instrucciones emanadas de la dirección de la empresa.

La etapa durante la cual se desarrolla el movimiento huelguístico puede ser “un momento privilegiado de conocimiento recíproco y de descubrimiento recíproco de los problemas” por parte de cada trabajador individualmente considerado, que descubre que sus compañeros tienen semejantes, cuando no idénticos, problemas. La huelga puede suponer, pues, “la emergencia de nuevas relaciones sociales y expresión de una cultura que los trabajadores se apropián” (14), al tiempo que puede convertirse en un instrumento de progreso y transformación social “...que permite a la colectividad obrera sacudir su complejo de inferioridad con respecto a la patronal... (y) dar a los trabajadores un nuevo sentido de su dignidad” (15).

El análisis sociológico del conflicto no deberá, además, detenerse en su desarrollo, sino que deberá prestar atención a cómo finaliza y en qué condiciones se reincorporan los trabajadores a sus puestos de trabajo.

Me parece evidente que una resolución victoriosa permitirá un retorno en condiciones favorables tanto a los trabajadores como a sus organizaciones. Ello permitirá planificar nuevas estrategias de negociación y en su caso de presión en el interior de la empresa. Por el contrario, un resultado desfavorable puede acarrear consecuencias negativas en términos de desmoralización del colectivo laboral y de desprestigio de las organizaciones convocantes, y dejar cerrada la vía conflictual durante un período especialmente largo de tiempo. Esto puede ser aprovechado por la dirección de la empresa –cuando las relaciones laborales en la misma no sean especialmente fluidas y participativas– para imponer las reestructuraciones técnicas, productivas y organizativas que estime más convenientes.

III. EL CONCEPTO DE HUELGA Y SUS NOTAS DEFINIDORAS

1. NO HAY UN CONCEPTO HOMOGÉNEO DE HUELGA

Una primera afirmación me parece necesaria: no es posible trabajar con un concepto homogéneo de huelga, porque las realidades y condicionamientos jurídicos, sociales y económicos de cada país son sustancialmente distintos. Además, como se ha subrayado acertadamente, parece difícil aplicar esquemas, o en este caso, definiciones, prefabricados a la “palpitante realidad de la vida” (16).

Con todo, pueden aceptarse unas ideas muy generales que deberán ser modalizadas en atención a cada realidad político-social.

— A través de la huelga los trabajadores defienden sus intereses y tratan de restablecer el equilibrio de las condiciones económicas con los empleadores.

— Pero no sólo esto, sino que también pueden condicionar la acción del Estado en su actividad político-social.

— La clase trabajadora autotutela sus intereses en todos los ámbitos de la vida social, yendo más lejos de la esfera limitada de las relaciones de trabajo (aun cuando sea en ésta en la que el ejercicio de la huelga alcanza mayor importancia en la mayoría de los países que la tienen reconocida como derecho).

A mi entender, es conveniente utilizar un concepto suficientemente amplio y flexible de huelga que (sin hacer dejación de su tratamiento preferentemente jurídico y encuadrable dentro de la dinámica contractual propia de las relaciones de trabajo) permita incorporar las demandas que los sujetos titulares de la misma planteen frente a la contraparte, ya fuere ésta la patronal o no. De tal forma, conceptúo la huelga como un cese colectivo y concertado del trabajo, total o parcial, realizado por una colectividad de trabajadores para presionar a una contraparte en defensa de sus reivindicaciones.

2. NOTAS DEFINIDORAS DE LA HUELGA

2.1. La huelga como paralización de la actividad laboral

Con independencia de su consideración constitucional y/o legal (como delito, libertad contractual o derecho), el ejercicio de la huelga implica la paralización total o parcial de la actividad laboral, es decir la suspensión del trabajo por una colectividad más o menos numerosa –a salvo que un ordenamiento jurídico permita incluir dentro del concepto de huelga otras formas de exteriorización del conflicto laboral (ej: boicots, manifestaciones, etc) que no impliquen necesariamente la inactividad en la prestación de servicios–.

El paro puede afectar a todos los trabajadores de una empresa o centro de trabajo, o bien sólo a parte de los mismos, si bien me parece que no cabe desconocer (y lo planteo ahora para la reflexión sindical), que la eficacia de esta paralización del trabajo será tanto mayor cuanto más elevado sea el número de trabajadores que participen de forma consciente y voluntaria en la misma.

2.2. Cese colectivo y concertado

La suspensión de la actividad ha sido planeada con anterioridad, a fin y efecto de presionar a la contraparte. De hecho en la mayor parte de regulaciones jurídicas del derecho de huelga en los distintos países se exige un trámite de preaviso como paso previo al inicio efectivo del conflicto. No obsta a esta afirmación la existencia de huelgas denominadas “espontáneas”, ya sean dirigidas o no por las organizaciones sindicales, y que aparentemente se realizan al margen de cualquier concierto o planificación por parte de los trabajadores que participan en las mismas. Entiendo que en tales supuestos, y al margen de la inexistencia del cumplimiento de preaviso, también existe un momento en que las voluntades de los futuros huelguistas se aúnan para plantear sus reivindicaciones, y es en ese momento cuando ciertamente se da una “planificación del conflicto”.

En cualquier caso, sí me parece importante subrayar en este punto que es factible que el objetivo perseguido en una huelga bien estructurada y ordenada, preferentemente convocada y dirigida por los sindicatos mayoritarios, se mantenga estable a lo largo de la misma. En cambio, en una huelga espontánea o no articulada, puede ocurrir que el objetivo primario planteado se vea alterado o modificado a lo largo de la misma, o bien que se consolide junto con la huelga y abandone la nota de espontaneidad que la caracterizó en su inicio.

2.3. Presión contra el empresario o contra los poderes públicos

Entiendo que la finalidad de la huelga es la de presionar, generalmente a la parte empresarial, para la obtención de mejoras de índole económica y/o social, pero también puede ser en ocasiones el mantenimiento de las mejoras conseguidas en negociaciones anteriores y que la contraparte –gubernamental o empresarial– pretende alterar o suprimir.

La consideración de la huelga como una forma o instrumento de presión para mantener lo conquistado en épocas anteriores puede sorprender a quienes todavía crean que las relaciones laborales suponen un proceso de mejoras económicas y sociales permanentes para los trabajadores. Pienso que este planteamiento podía ser válido para etapas de expansión económica como la que vivimos en la Europa occidental durante los años sesenta y primera mitad de los setenta, pero que tiene grietas cada vez más profundas a partir de ese momento. La crisis económica y sus secuelas, en términos de destrucción de empleo, han obligado en numerosas ocasiones a las organizaciones sindicales y a los trabajadores a replantear sus reivindicaciones. Tampoco ha sido ajena a esta realidad la nueva estructura productiva y las estrategias negociadoras de las organizaciones empresariales con planteamientos mucho más ofensivos y agresivos que en etapas históricas anteriores. Lo que ha conllevado que bastantes conflictos se sitúen en el terreno estrictamente defensivo desde la perspectiva sindical.

Las consecuencias directas producidas por la abstención voluntaria y concertada del trabajo por parte de los trabajadores las padece la contraparte empresarial, aun cuando la huelga no se dirija inmediatamente contra ello. Ejemplos claros de esta última hipótesis apuntada sería el de una huelga de índole profesional-política dirigida contra los poderes públicos y tendente a la modificación de alguna norma laboral o proyecto normativo. O la huelga de solidaridad convocada para presionar en defensa de los intereses de trabajadores que prestan sus servicios en otras empresas.

2.4. Intento de mejora de las condiciones económicas, sociales y políticas

De todo lo expuesto en los apartados anteriores, se puede deducir que la suspensión temporal de la actividad prestada por un asalariado no pretende en modo alguno dar por

finalizada la relación laboral que le vincula con el empleador. Por el contrario, pretende precisamente modificar su contenido en sentido favorable a sus intereses, o bien obtener mejoras de índole social o político arrancadas a los poderes públicos.

Sólo si se presta atención estrictamente a la huelga profesional podemos estar de acuerdo, en términos generales, con la idea de que esta forma de exteriorización del conflicto tiene por fin presionar a la contraparte empresarial para que acceda a las reivindicaciones de los trabajadores en materia de salario, empleo, condiciones o métodos de trabajo.

IV. TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS

Nuevamente, y al igual que en el capítulo anterior, me muevo en un terreno arriesgado, ya que es prácticamente imposible construir o diseñar una tipología contractual bien cerrada y delimitada. En primer lugar porque la realidad social siempre será mucho más rica y desbordará los esquemas prefabricados, y en segundo término porque determinadas huelgas pueden incluirse no sólo en uno sino en varios tipos de conflicto.

Con todo, voy a intentarlo a partir de un dato común a todas las huelgas cual es la cesación colectiva del trabajo, esbozando una clasificación que atiende a cuatro elementos: la modalidad elegida para su exteriorización y el sujeto convocante; su extensión e intensidad; la intencionalidad o fin perseguido en relación con el contenido reivindicativo planteado.

1. HUELGAS “CLÁSICAS” Y “NO CLÁSICAS”

Según la técnica empleada o instrumentada para promover y declarar el conflicto, podemos diferenciar las huelgas “clásicas” de las que no tienen dicha consideración.

Las primeras designan un conflicto laboral que afecta a un colectivo más o menos numeroso de trabajadores, dirigido por las organizaciones sindicales legitimadas legalmente para convocarlo.

Se trata de un conflicto institucionalizado, que se produce en gran medida en aquellas sociedades de democracia consolidada y con una influencia importante del movimiento sindical. En él cada parte es consciente de sus posibilidades y sus objetivos, así como de los límites con los que va a encontrarse en su acción.

Esta modalidad conflictual suele desarrollarse en países con sindicalismo unitario, potentes direcciones confederales (países nórdicos) o influyentes federaciones de industria (Alemania). En ella es la dirección sindical la que dirige el conflicto. Las cajas de resistencia bien pertrechadas y surtidas ayudan a resistir a los huelguistas afiliados al sindicato durante el tiempo que dure el conflicto.

En numerosas ocasiones, este conflicto puede tener una virtualidad positiva no sólo para los trabajadores, sino también para la propia sociedad. Se ha escrito, acertadamente a mi entender, que los movimientos reivindicativos “son uno de los medios utilizados para obtener cambios en nuestra sociedad y apaciguar las tensiones. Visto desde esta óptica, pueden significar una fuente de progreso social y, por paradójico que ello parezca, de estabilidad social” (17). En un documento ya lejano en el tiempo de un organismo internacional tan poco sospechoso de acercamiento a las tesis sindicales, como la OCDE, se argüía que la ausencia de huelgas en ciertas circunstancias puede no ser favorable, “dado que el sentimiento de descontento existente entre los trabajadores, en lugar de manifestarse a través de un conflicto abierto se traduce en un sentimiento de alienación y de trabajo ineficaz” (18).

Por lo que respecta a las que he dado en calificar anteriormente como huelgas “no clásicas”, por no cumplir por uno o varios motivos las exigencias explicitadas en el supuesto anterior, las modalidades son numerosas y significativas. Destaca que se realizan en gran medida al margen de las organizaciones sindicales, más partidarias, como he dicho antes, de conflictos bien estructurados y que no escapan de su dirección. Algunas de estas modalidades son:

a) Huelgas turnantes o rotatorias, ya se realicen por establecimientos o secciones (rotación horizontal), ya por diversos grupos de categorías (rotación vertical). A través de esta

modalidad conflictual se pretende dar una respuesta por parte sindical a las nuevas realidades organizativas empresariales, producto de una amplia reestructuración y renovación en la organización científica del trabajo.

b) Huelgas de rendimiento. El eje sobre el que gira esta modalidad conflictual es la permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo, si bien la disminución que de su actividad se opera hace extraordinariamente gravosa a la empresa esta forma de conflicto. Pues en la mayor parte de las ocasiones, obliga a tener en funcionamiento toda la maquinaria que se utiliza para la prestación normal u ordinaria del servicio.

c) Huelgas de celo o reglamento. Por paradójico que pueda parecer, el conflicto se produce cuando los trabajadores cumplen estrictamente la normativa reguladora de la actividad que desempeñan, lo que conlleva grandes retrasos en los servicios. Es una modalidad conflictual típica de sectores tales como ferrocarriles, controladores aéreos, aduanas, etc.

2. HUELGAS GENERALES Y HUELGAS DE SOLIDARIDAD

Si prestamos atención a la extensión e intensidad de la huelga nos encontramos con el fenómeno de la “huelga de demostración” que puede coincidir con la huelga general de ámbito estatal o regional, y también con la “huelga de solidaridad”.

a) De la huelga general, se puede afirmar que afecta a todo el territorio, o a parte del mismo, y a todos los trabajadores o sólo a los de un determinado sector o rama de actividad, o zona geográfica más restringida. El ejemplo de las huelgas generales convocadas en los últimos meses en algunas de las Comunidades Autónomas españolas sería aquí significativo. Sus rasgos más relevantes son los siguientes:

— Dado que suele plantearse, coordinarse y organizarse por las organizaciones sindicales mayoritarias, se lleva a efecto por éstas una amplia movilización a fin de que la opinión pública conozca los motivos y las finalidades perseguidas.

— La duración no supera casi nunca las 24 horas, y en muchas ocasiones los paros son de menor duración. Estos no son actos de carácter aislado, sino la culminación de toda una campaña de actuación previa, con lo que la mayor o menor duración del conflicto irá ligada al interés de las organizaciones sindicales por demostrar de forma más acusada su poderío e influencia entre los trabajadores.

b) Huelgas de solidaridad. Se producen en una situación conflictiva determinada que puede referirse bien a la propia empresa o centro de trabajo, bien a otras empresas del mismo o distinto sector o rama de actividad.

Normalmente poseen una duración corta y prefijada de antemano para no desgastar esfuerzos. Pueden llegar a convertirse, según las circunstancias que estén en el origen del conflicto, en una huelga generalizada de todo un sector de producción o en un determinado ámbito territorial.

Los ordenamientos jurídicos progresistas en este terreno aceptan la legalidad de la huelga de solidaridad, tanto interna como externa a la empresa, por entender que la noción de “solidaridad” no es sólo predicable para los trabajadores en cuanto miembros de un determinado grupo o categoría profesional, sino también en cuanto miembros de una clase social que se asocian en un esfuerzo común para obtener sus reivindicaciones.

Me parece relevante traer aquí a colación el reconocimiento que de esta modalidad conflictual

han efectuado tanto el TC español como el italiano. En concreto, este último sostuvo, en sentencia núm. 123 de 28 de diciembre de 1962, que “no es discutible que existan intereses comunes a categorías enteras de trabajadores; intereses que, precisamente por su carácter extensivo, no resultan indemnes (aunque sólo sea en modo potencial para todos los que son sus titulares) cuando hayan sido agredidos sólo respecto a las relaciones de trabajo de algunos grupos limitados de ellos, o de trabajadores en particular”.

3. HUELGAS OFENSIVAS Y DEFENSIVAS, POLÍTICAS Y PROFESIONALES

En razón de la intencionalidad o fin perseguido por el conflicto, podemos distinguir aquellas huelgas que poseen un carácter ofensivo de las que sólo tratan de mantener logros anteriores. O también hemos de distinguir las que tienen una razón de ser estrictamente profesional, de las que tienen una razón política, o integran ambos planteamientos.

3.1. Según el tipo de reivindicación

a) Las huelgas ofensivas suelen producirse en momentos de expansión económica y en sectores estratégicos de producción, a partir de la convocatoria por potentes organizaciones sindicales. Buscan no sólo obtener mayores derechos económicos y sociales para los trabajadores, sino también incrementar la influencia sindical en el seno de la sociedad.

b) Por contra, las huelgas “a la defensiva” suelen producirse en momentos de recesión o crisis económica o en entornos desfavorables para los intereses del trabajador, y pretenden garantizar o mantener los derechos ya adquiridos. En estos conflictos, la paralización de la actividad se produce en situaciones límite y tras haber agotado todas las posibilidades de negociación. La petición de mejoras cualitativas (ej.: defensa y mantenimiento del mayor número posible de puestos de trabajo) prima sobre la de mejoras cuantitativas (ej.: reivindicaciones salariales para compensar la escalada de los precios o para obtener un incremento de la capacidad adquisitiva).

3.2. Según la contraparte

A mi entender, existe una evidente dificultad para establecer una distinción nítida entre huelgas profesionales y huelgas políticas, ya que “resulta sumamente difícil en la práctica desconectar de la vida política los intereses afectados por los conflictos de cierta dimensión” (19). Una dificultad supletoria que encontramos radica en que en numerosas ocasiones nos encontramos con la coincidencia de ambos planteamientos: pues se trata de conflictos dirigidos contra los poderes públicos (ej: Gobierno) para forzar su intervención en materias de índole socio-laboral.

Ejemplo significativo de esta modalidad sería la huelga general del 14 de diciembre de 1988 convocada para cuestionar diferentes propuestas de carácter laboral planteadas por el Gobierno del Estado. Podemos afirmar con fundamento que en la actualidad la huelga en España se está convirtiendo más en un instrumento de acción política-sindical vinculada a planteamientos globales (ej.: la lucha contra la importante crisis industrial que sufren varias Comunidades Autónomas) que no en un instrumento de solución de conflictos concretos empresariales.

Por huelga profesional podemos entender aquella que va dirigida directamente contra el

empresario para obtener mejores condiciones laborales, salariales y/o sindicales. En tales supuestos, el Estado cumple la función de empleador con respecto a los funcionarios públicos así como para el restante personal empleado a su servicio.

Por cierto, el vocablo “profesional” ha sido interpretado extensivamente por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –el máximo foro internacional en materia socio-laboral– afirmando que los intereses que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga, “abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores” (20).

La distinción entre huelga política y huelga profesional ha radicado en numerosas ocasiones a lo largo de la historia en la consideración apriorística de que el sindicato –la organización social representativa de los trabajadores– defiende únicamente sus intereses económicos, y que los grupos políticos son los únicos que pueden plantear reivindicaciones estrictamente “políticas”. La inconsistencia de tal planteamiento ha sido puesta de relieve tanto en el marco teórico (21) como por el contraste con la realidad cotidiana, en la que el sindicato asume cada vez con mayor intensidad la defensa de los intereses del trabajador no sólo en cuanto tal, sino también en cuanto que ciudadano.

Me permito citar aquí un trabajo que publiqué conjuntamente con J. García-Nieto: “el sindicalismo debe tener como objetivo dirigirse y representar al trabajador no sólo en cuanto trabajador sino en cuanto persona que reparte su vida entre el trabajo, el tiempo liberado (hoy paro) y la vida socio-cultural. De ahí la necesidad de que el sindicato se abra a dimensiones culturales, hoy ausentes en buena medida de sus sensibilidades” (22).

Por tanto, la problemática de la llamada huelga política no puede encontrar hoy su punto de referencia en una pretendida delimitación competencial entre partidos políticos y organizaciones sindicales, sino “en el espacio conferido a la presión de los trabajadores organizados en la orientación política y en la transformación social del país” (23).

Planteada la cuestión en estos términos, las huelgas políticas, acusables de ilicitud o ilegalidad, serían las dirigidas a subvertir o poner en tela de juicio las instituciones democráticas libremente elegidas por los ciudadanos en las consultas electorales. Pero no aquellas que, aun dirigidas contra los poderes públicos, tengan un contenido reivindicativo social que interese al conjunto de los trabajadores, ya sea de forma directa o indirecta.

Por decirlo con palabras de una importante Sentencia del ya desaparecido Tribunal Central de Trabajo (TCT) de 3 de abril de 1987 referidas a un conflicto concreto de nuestro país: “el hecho de que la huelga obedezca al móvil de protestar contra decisiones de los poderes públicos cuando éstas afecten de manera directa o indirecta al interés de profesional de los trabajadores, no produce como consecuencia necesaria que tales huelgas sean ilícitas, salvo naturalmente que en su manifestación se lesionen otros intereses que sean vitales en una sociedad democrática” (el subrayado es mío).

V. EL DERECHO DE HUELGA EN ESPAÑA

REGULACIÓN LEGAL. PROBLEMAS PRÁCTICOS EN SU APLICACIÓN

1. ¿Se precisan nuevas normas?

Voy a partir de una afirmación que, de entrada, puede parecer algo sorprendente; si bien en seguida se verá que no lo es en absoluto. Tienen razón (parcial) tanto los que reclaman un marco legal de regulación de la huelga, que desarrolle la CE, como aquellos que contestan que tenemos un amplísimo aparato jurídico, y jurisprudencial, de regulación de dicho derecho. En efecto, no existe aún una ley orgánica que haya desarrollado el texto constitucional, pero sí existen numerosas normas que regulan el derecho de huelga.

Y digo que tienen razón parcial ambos planteamientos porque, aun cuando existe un amplio cuerpo legal al respecto, quedan sin resolver cuestiones primordiales, como por ejemplo, qué deba entenderse por servicios esenciales para la comunidad y cómo se concretan en el punto de los servicios mínimos en cada conflicto. Por otra parte, se da en numerosas ocasiones una amplia confusión entre lo que son servicios esenciales, servicios mínimos y servicios de mantenimiento. Se ha dado una práctica administrativa de fijación de servicios mínimos que “infla” considerablemente aquellos que deben prestarse y que pocos meses después, tras la correspondiente acción judicial por parte sindical, ha sido declarada no conforme a la normativa constitucional y legal. Pero también existe el riesgo de que las autoridades realicen un uso ilimitado del concepto de servicio esencial y que sus tesis sean ratificadas por el TC, como ocurrió en un conflicto del transporte aéreo durante la Semana Santa de hace varios años (24). Las organizaciones sindicales deberían ser bien conscientes de ello.

Por tanto, la pregunta que debemos formularnos es qué puede aportar una nueva regulación legal para un mejor y más eficaz ejercicio del derecho de huelga en España, de modo que concilie los diversos derechos y bienes constitucionales que pueden entrar en juego en la mayor parte de conflictos.

No hay que olvidar que, durante los más de quince años de vida de la CE, ha sido la jurisprudencia del TC la que realmente ha ido construyendo el marco regulador del derecho de huelga. Y tampoco que la realidad legal preconstitucional se ha visto sustancialmente modificada por una nueva práctica sindical, tanto en su vertiente conflictual como en la técnico-jurídica. Así se han abierto nuevos e importantes espacios de licitud y legalidad para el ejercicio del derecho.

En cambio, es necesario olvidar ya las grandes frases que pueden servir para un titular de periódico pero que no resuelven ningún problema concreto, del estilo de “la mejor ley de huelga es la que no existe” (por parte sindical) o “la sociedad no puede soportar una huelga general” (por parte empresarial).

Hay que pasar a las propuestas concretas: negociación racional; mayor participación institucional y reconocimiento sindical; regulación legal y/o pactada de los servicios esenciales y/o mínimos; propuestas razonables para resolver los desacuerdos, etc. La potenciación del sindicalismo responsable y la aceptación de un “consenso social” sobre las reglas del juego a respetar por parte de todos los implicados con ocasión de un conflicto que afecte a la ciudadanía, me parecen elementos necesarios para ordenar racionalmente el conflicto.

Pero para ello es necesario conocer previamente el marco actual de regulación de ese

derecho, aunque sea de forma esquemática por imperativos de espacio.

2. El derecho de huelga en la Constitución

Partimos, como es obvio, de la CE, que en su art. 28. 2 dispone lo siguiente: “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”. Precepto constitucional que no implica diferencia de trato entre asalariados nacionales y extranjeros, ya que el art. 10 de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (conocida como “ley de extranjería”) dispone que los trabajadores extranjeros ejercitarán este derecho en las mismas condiciones que los trabajadores españoles.

El art. 28. 2 de la CE ha sido interpretado en numerosas ocasiones por el TC, por lo que cabe hablar de una jurisprudencia constitucional consolidada con respecto a la huelga.

Sin duda, la resolución más importante es la Sentencia nº 11/1981 de 8 de abril que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el RDL 17/1977 de 4 de marzo. Pero también, debemos destacar las que han abordado la problemática de los servicios esenciales y servicios mínimos: 26/1981 de 17 de julio, 51/1986 de 24 de abril, 53/1986 de 5 de mayo, 27/1989 de 3 de febrero, 43/1990 de 15 de marzo y 8/1992 de 16 de enero.

Respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas para fijar los servicios mínimos en su ámbito territorial, debe reseñarse la STC 33/1981 de 5 de noviembre. También, y sin vocación de exhaustividad, las STC 2/1982 de 29 de enero y 254/1988 de 21 de diciembre y un reciente Auto de 9 de marzo de 1992, tienen interés en este estudio porque se pronuncian, directa o indirectamente, sobre el ámbito de licitud de la actuación de los piquetes huelguísticos.

Criterio jurisprudencial reiterado, y que parece relevante subrayar en este momento, es que ningún derecho fundamental es absoluto, pero tampoco son absolutos los límites que puedan ponerse a su ejercicio cuando colisione con otros derechos fundamentales. Para el TC “los límites de los derechos fundamentales han de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y la esencia de tales derechos” (Sentencia 159/1986 de 12 de diciembre).

3. Las normas que regulan la huelga

En el ámbito legal nos encontramos con varias normas que regulan directa o indirectamente el derecho de huelga.

a) La más importante sigue siendo en la actualidad el RDL 17/1977 de 4 de marzo, bien que su lectura y comprensión es imposible si no se realiza en paralelo con la de la jurisprudencia del TC; por su parte, la Ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores (LET) reconoce en su art. 4. 1 d) el derecho de huelga como un derecho básico de todo trabajador, si bien en cuanto a su contenido y alcance se remite a lo que disponga su normativa específica, reconociendo en el art. 45. 1 e) que el ejercicio de este derecho provoca la suspensión del contrato por el tiempo de su duración, y en su art. 54. 1 que el trabajador podrá ser despedido disciplinariamente por un incumplimiento contractual grave y culpable, entre los que pueden citarse –en relación con el RDL 17/1977 y la doctrina jurisprudencial del TC– la participación activa en huelga ilegal, la realización de infracciones laborales antes de o durante la huelga y el

incumplimiento de los servicios mínimos.

b) Por su parte, la Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto de Libertad Sindical (LOLS) reconoce en su art. 2. 2 d) el derecho de las organizaciones sindicales –sin hacer distinciones entre las mismas por su mayor o menor representatividad– al ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, comprendiendo dentro de la misma el ejercicio del derecho de huelga.

c) También es necesario mencionar otras cuatro leyes importantes –dos generales y las dos restantes para colectivos concretos– pero que son de distinto signo en cuanto a la protección que otorgan a este derecho fundamental. La Ley 8/1988 de 7 de abril sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social (LISOS), considera como infracción muy grave que lesiona el derecho de huelga– sancionable administrativamente con multa de 500.001 hasta 15 millones de pesetas –la sustitución de trabajadores que lo estuvieran ejercitando “por otros no vinculados al centro de trabajo al tiempo de su ejercicio, salvo en los casos justificados por el ordenamiento” (ej: en caso de incumplimiento de servicios mínimos).

d) Bien que no se refiera directamente a la huelga, me parece que nadie podrá negar la posible influencia sobre la misma que ejercerá la polémica Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana (conocida popularmente como “Ley Corcuera”). Según esta norma (art. 23 m) se conceptúa como infracción grave el originar desórdenes graves a los bienes de uso público, calificación que podrá incrementarse en su gravedad cuando se alterara el funcionamiento de los servicios públicos, los transportes colectivos o la regularidad de los abastecimientos, o se produjeran tales desórdenes acompañados de violencias y amenazas colectivas. Dicho en un lenguaje más claro: cualquier manifestación con ocasión de una huelga, por ejemplo, deberá estar perfectamente encuadrada y totalmente controlada por quien la convoque, ya que si se produce alguna alteración –y aun cuando los organizadores o promotores no tuvieran que ver con ella– la sanción que puede imponerse va de 500.001 ptas a 5 millones en caso de falta grave, y hasta 100 millones si la falta es muy grave. Convendrán conmigo los lectores del Cuaderno en que con esta ley hace falta algo más que valor para convocar una reunión pública o ejercitar el derecho de manifestación. Porque una cosa es el correcto ejercicio de los derechos constitucionales, en lo que las organizaciones sindicales responsables deben ser las primeras interesadas, y otra muy distinta es la espada de Damocles que puede pender sobre sus cabezas –o más correcto sería decir sobre sus recursos económicos– si convocan cualquier manifestación.

e) Respecto a los funcionarios públicos, la Ley 30/1984 de 2 de agosto de medidas para la reforma de la Función Pública reconoce expresamente, siquiera sea por vía indirecta, su derecho a la huelga, al regular la no percepción de haberes durante la misma y sin que ello pueda considerarse en absoluto como una sanción disciplinaria.

f) En cuanto a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, su Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo se la prohíbe expresamente, fundamentando dicha prohibición “en aras de los intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios que no admite interrupción”. Y remite al Consejo de Policía como órgano de mediación y arbitraje obligatorio para todos los conflictos que pudieran plantearse.

g) No debe olvidarse, así mismo, que el Código Penal incluye varios preceptos en los que se sancionan tanto conductas que lesionan el ejercicio del derecho de huelga como actuaciones tendentes a coaccionar a los no huelguistas o limitarles el ejercicio de su libertad de trabajo. De tal forma, el art. 177 bis castiga con la pena de arresto mayor y multa de 100.000 a 1.000.000 de ptas a quienes con su actuación impidan o limiten el ejercicio legítimo del derecho de huelga.

Por su parte, el art. 496 del citado Código dispone la sanción de arresto mayor y multa de hasta 100.000 ptas a “quienes, con violencia e intimidación, en grupo o individualmente, pero de acuerdo con otros, obliguen a otras personas a iniciar o continuar una huelga”. El TC (sentencia 254/1988 de 21 de diciembre) ha sostenido que el derecho de huelga del art. 28. 2 CE “implica el derecho a requerir de otros la adhesión a la huelga y a participar dentro del marco legal, en acciones conjuntas dirigidas a tal fin”, por lo que la violencia o intimidación vaciarían de protección constitucional a la huelga. Más recientemente (Auto de la Sala Segunda de 9 de marzo de 1992) el TC ha dado otra vuelta de tuerca a la consideración de ilicitud e ilegalidad de la actuación de los piquetes coactivos, afirmando que “una actividad tendente a la intimidación ilícita del resto de los trabajadores... que persigue limitar su capacidad de decisión mediante la coacción psicológica o presión moral, no queda comprendida dentro de los límites legítimos de ejercicio de este derecho, porque por un lado limita la libertad de los demás a seguir trabajando, y por otro afecta a bienes y derechos constitucionalmente protegidos como son la dignidad de las personas y su derecho a la integridad moral...” (los subrayados son míos).

4. Intervención de la autoridad gubernativa

Durante los años de vigencia del texto constitucional se han dictado numerosas normas sectoriales o particulares sobre prestación de servicios mínimos o relativas a las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios. Los numerosos decretos y órdenes dictados, tanto por las autoridades estatales como por las autonómicas con competencia en la materia, han sido –como se ha puesto de relieve en estudios autorizados (25)– el instrumento principal que han utilizado los poderes públicos hasta la fecha para restringir y limitar el derecho de huelga, en especial en el ámbito de los servicios esenciales.

Pero los poderes públicos más lejos de los límites constitucionales en bastantes ocasiones, como lo demuestra que varios de sus decretos han sido declarados nulos por los tribunales, si bien varios meses después de haberse llevado a cabo la huelga (lo que ha generado problemas de no poca enjundia para los convocados a prestar servicios mínimos). Razones de esta nulidad han sido la falta de motivación, o establecimiento de servicios mínimos que no respondían a la noción de tal y que prácticamente garantizaban el funcionamiento normal de los servicios, sin haberse intentado además consensuar con los convocantes de la huelga.

Por ello conviene destacar aquí la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT que ha señalado que “en la determinación de los servicios mínimos que se tienen que asegurar en caso de huelga deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y empleadores interesadas” (26).

5. ¿Qué problemas debe resolver la nueva ley?

De un atento estudio de la normativa citada, de la jurisprudencia del TC, de los tribunales laborales y contencioso-administrativo, puedo afirmar que los puntos en litigio sobre el ejercicio de la huelga son pocos, y además bastante concretos. Son los que una norma legal y los códigos de autorregulación sindical pura o pactada deben ineludiblemente resolver.

Por tanto, la opción del legislador no ha de ser necesariamente la de elaborar y aprobar una norma que modifique todo el aparato normativo anterior (aun cuando esa opción sería

perfectamente lícita si se ajustara y respetara los mandatos constitucionales). Su opción puede ser perfectamente la de una ley que fije sólo cuáles son los servicios esenciales, en relación con los derechos constitucionalmente protegidos, y que remita a la negociación sectorial entre organizaciones empresariales y sindicales la concreción de las prestaciones indispensables o servicios mínimos a garantizar con ocasión de cada conflicto en alguno de dichos servicios.

Es decir, a mi entender lo más importante en el momento presente es determinar qué derechos constitucionales –que puedan entrar en colisión con el derecho de huelga– han de tomarse en consideración. Y dentro de los mismos, qué servicios esenciales deberán garantizar el contenido esencial de cada uno de ellos. Además, hay que concretar cómo fijar los servicios mínimos, y cómo establecer los mecanismos adecuados de conciliación, mediación y arbitraje para resolver los desacuerdos entre las partes sobre este punto.

La regulación del derecho de huelga en esta materia difícilmente podrá olvidar –aunque sí modificar– la doctrina ya consolidada del TC, de la que destaco dos aspectos relevantes:

a) Según el TC, para que un servicio sea esencial, deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Por bienes e intereses esenciales hay que considerar “los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos” (Sentencias 51/1986 de 24 de abril y 53/1986 de 5 de mayo, entre otras).

b) La realización de una huelga en determinados períodos del año puede elevar, a juicio del TC, la “nota de esencialidad” de un servicio público y autorizar la fijación de servicios mínimos más elevados que en otras épocas del año.

La sentencia 43/1990 de 15 de marzo –que resuelve un conflicto suscitado en el transporte aéreo durante la Semana Santa– permite a la autoridad gubernativa fijar los servicios mínimos “en niveles superiores a los que serían constitucionalmente admisibles en huelgas convocadas en otras fechas y en las que no concurren las circunstancias señaladas” (el subrayado es mío). Debo reconocer que esta importante sentencia hizo cambiar mi convicción de que no era necesaria una nueva normativa que regulara el derecho de huelga: la sentencia proclama que “el ejercicio del derecho de huelga sufrirá una restricción mayor que la soportada si se lleva a cabo en otro momento”. Párense un momento a pensar las organizaciones sindicales que ocurriría si la autoridad gubernativa acogiera estrictamente este criterio del TC en el caso de que se produjeran conflictos vinculados a los eventos deportivos y culturales que se están celebrando en España durante 1992. Los servicios mínimos que podrían fijarse llegarían –y subrayo que legalmente– a limitar en gran medida el ejercicio del derecho de huelga.

VI. BREVE APUNTE SOBRE LA REALIDAD EUROPEA

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ITALIANA

La experiencia europea, es decir, el análisis de los más importantes países comunitarios en lo que respecta a la regulación legal, convencional y/o sindical del derecho de huelga demuestra la pluralidad de modelos existentes y la dificultad de trasladarlos a realidades políticas y socio-económicas bien diferenciadas (27).

Esa pluralidad seguirá existiendo en la nueva Europa que se ha diseñado en el Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992 y que abre camino a la construcción de la Unión Europea: pues en materia de política social quedan expresamente excluidas de las decisiones comunitarias las cuestiones relativas a salarios, derecho sindical, derecho de huelga y cierre empresarial. Con todo, ello no obsta para que se puedan alcanzar hipotéticos acuerdos sobre una regulación comunitaria del derecho de huelga a través de convenios entre las organizaciones empresariales y sindicales europeas que permitan una ulterior armonización de las normas nacionales de cada país sobre el derecho de huelga.

Las tendencias observadas en los últimos años apuntan por una parte a intentos de limitación de dicho derecho por la vía de restricciones de índole económica (Francia, Alemania) o de debilitamiento de las organizaciones sindicales (Gran Bretaña), y por otra a la potenciación del sindicalismo responsable a través de la regulación promocional del derecho (Italia). Por la incidencia que ha tenido, y sigue teniendo, la normativa italiana en el debate jurídico y sindical en España, me voy a referir brevemente a la Ley de 12 de junio de 1990 y a sus contenidos más relevantes.

Quiero apuntar, además, que el análisis de la realidad jurídica y sindical italiana ofrece interesantes puntos de referencia para encarar mejor el debate actual en nuestro país, para aprender de sus aspectos positivos –en especial el intenso y profundo intercambio de ideas entre el mundo académico y sindical–, y también de los negativos –como puede ser la excesiva cerrazón durante muchos años ante cualquier intervención legislativa, olvidando las posibilidades de una norma de promoción del fenómeno sindical y de sus manifestaciones concretas como la huelga–.

1. PROMOCIÓN SINDICAL DE LA REGULACIÓN LEGAL

El incremento de la conflictividad en los servicios públicos, al margen, y en muchas ocasiones en contra, de las directrices del sindicalismo confederal unitario, provocó a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta una sensación difusa de que las reglas de “autorregulación pura” elaboradas por los sindicatos italianos encontraban dificultades reales de aplicación en aquellos sectores precisamente más necesitados de las mismas. A consecuencia de las tensiones intra-sindicales, la Federación Unitaria CGIL-CISL-UIL presentó al Parlamento una propuesta de regulación de la huelga en los servicios esenciales. Se trata de un dato de importancia no menor: la oferta sindical a los poderes públicos para que encararan con seriedad y rigurosidad jurídica la regulación del art. 40 de la Constitución tanto tiempo pospuesta para mejor ocasión.

Tal propuesta incluía reglas de “autorregulación puramente sindical”, otras de regulación pactada con la contraparte empresarial, y un tercer bloque de intervención legislativa que se concretaría en la definición general de cuales fueran los servicios esenciales, y en la fijación de servicios mínimos en casos supletorios o no contemplados en los códigos de regulación unilateral o pactada.

Las propuestas sindicales y la elaboración de diversos proyectos legislativos llevaron finalmente al Parlamento italiano a aprobar la Ley nº 146, de 12 de junio de 1990, por la que se dictan normas sobre el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales y la salvaguardia de los derechos de la persona amparados por la Constitución, y por la que se establece una Comisión de Garantías de aplicación de la Ley.

2. CARÁCTER PRIVILEGIADO DEL INTERVENCIONISMO SINDICAL

2.1. Autonomía

Con carácter general, cabe decir que la ley define los servicios esenciales y deja después a la autonomía de las fuerzas sociales la concreción de los servicios mínimos en cada servicio esencial, y las reglas que deban aplicarse. Es decir, las restricciones concretas del derecho de huelga se determinarán vía autonomía colectiva –por medio de la negociación colectiva o reglamentos de servicio–, pero al mismo tiempo tendrán el valor de preceptos legales provistos de sanciones (de tipo contractual o administrativo) en caso de incumplimiento (28).

2.2. Servicios esenciales

Si descendemos al concreto análisis jurídico-positivo de la norma italiana, hemos de señalar que obtienen consideración de servicios públicos esenciales:

aquellos que garantizan el disfrute de los derechos constitucionalmente protegidos de la persona a la vida, salud, libertad y seguridad, medio ambiente y patrimonio artístico (ej: sanidad, higiene pública, protección civil, vigilancia de bienes culturales, etc); tutela de la libertad de circulación (ej.: transportes públicos); asistencia y previsión social (ej.: pago de las prestaciones sociales, incluso cuando se realice mediante servicios bancarios); educación (ej.: educación pública, con especial referencia al desarrollo de las calificaciones finales y de los exámenes).

2.3. Servicios mínimos

El incumplimiento de los servicios mínimos por parte de los trabajadores comporta una sanción proporcional a la infracción cometida. Es decir, la norma no contempla expresamente la aplicación de medidas extintivas del contrato en caso de incumplimiento. (Por cierto que esta tesis ha sido incorporada por CC.OO. y UGT a su código de autorregulación del derecho de huelga en los servicios esenciales que han presentado al Gobierno).

Si es una organización sindical la que incumple la norma, quedará excluida temporalmente de percibir beneficios de orden patrimonial, y será además apartada de las negociaciones colectivas por un período de dos meses tras el cese del comportamiento ilegal.

2.4. Preaviso

Toda huelga debe ser preavisada con una antelación no inferior a diez días. Por su parte, las empresas afectadas deben comunicar a los usuarios al menos cinco días antes del conflicto las formas y horarios de prestación de servicios durante la huelga. También deben facilitar información los servicios públicos de radiodifusión y los medios de comunicación que disfruten de financiación o de facilidades tarifarias, crediticias o fiscales.

Es importante reseñar que la ley autoriza a las distintas autoridades gubernativas (en razón del ámbito territorial del conflicto) a dictar una ordenanza motivada (equivalente a los Decretos u Órdenes de servicios mínimos en España) dirigida a garantizar las prestaciones indispensables, cuando el no mantenimiento de los servicios públicos esenciales pueda provocar un perjuicio grave e inminente a derechos de la persona constitucionalmente protegidos. Dicha autoridad obligará a la Administración o empresa que presta tales servicios a adoptar medidas para asegurar niveles adecuados de funcionamiento del servicio, acomodando los derechos en conflicto.

2.5. Comisión de Garantía

Finalmente, debe mencionarse la institución de una Comisión de Garantía de actuación de la ley (también prevista en el código sindical de UGT y CC.OO., tanto en ámbito estatal como en los autonómicos), integrada por nueve expertos en materia de Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y Relaciones Industriales. Entre sus funciones, se encuentran las de examinar periódicamente el cumplimiento de la norma, así como la de intervenir en fase de conciliación, e incluso de arbitraje, en un conflicto si las partes conjuntamente lo solicitan.

En conclusión, y más allá de las dificultades que ya ha encontrado para su aplicación, pienso que la ley italiana merece una valoración positiva, en cuanto que no se trata de una norma dirigida a restringir la actividad sindical en este terreno, sino a encauzarla adecuadamente y a tratar de suprimir los conflictos salvajes provocados en los sectores públicos. La merecen también porque sobre ella pivota gran parte de la discusión actual en España, si se presta atención a los proyectos gubernamental y sindical.

Con todo, no debe olvidarse –y esta reflexión es perfectamente válida para la realidad laboral y sindical española– que cualquier intento de incentivación legislativa de la acción sindical corre el riesgo de fracasar si el sindicalismo responsable y con visión de globalidad no es capaz de obtener con sus propios medios y formas de actuación el consenso social del conjunto de los trabajadores. Porque, en definitiva, las leyes ayudan pero nunca resuelven completamente los problemas.

VII. ALGUNAS PROPUESTAS A MODO DE CONCLUSIÓN PROVISIONAL

Las páginas anteriores de este Cuaderno,

- 1) han tratado de dar razones, en primer lugar, del porqué de la necesidad de una reflexión serena sobre cómo debe ejercitarse el derecho de huelga para que sea un punto de unión entre el conjunto de los trabajadores y usuarios;
- 2) han subrayado que deben ser las organizaciones sindicales responsables las que dirijan y encaucen adecuadamente su ejercicio;
- 3) también han explicado que la aproximación al estudio de la huelga debe ser plural, es decir que debe valorarse desde las perspectivas histórica, económica y sociológica, amén de la estrictamente jurídica;
- 4) han definido qué es, en la actualidad, la huelga, cuáles son sus notas conceptuales básicas y las diferentes modalidades que la realidad –inagotable en su casuística– nos enseña que pueden practicarse;
- 5) han examinado el marco normativo español: sus claroscuros y lagunas han centrado mi exposición;
- 6) han analizado la normativa italiana siempre tan presente en España, como punto de comparación, en el debate jurídico y sindical.

Para concluir este Cuaderno, formulo algunas hipótesis de por dónde podría ir la regulación de este derecho, legal y/o convencional, en nuestro país (29).

1. Qué son servicios esenciales

Hay que determinar, con la mayor claridad posible, qué se entiende por servicios esenciales de la comunidad. Me parece conveniente elaborar un listado de servicios y actividades cuyo mantenimiento se considere como necesario para garantizar los restantes derechos constitucionalmente protegidos, así como fijar las medidas constitucionalmente admisibles para su mantenimiento.

2. Cómo deben fijarse los servicios mínimos

La norma debería remitir a la negociación colectiva, o a los pactos pertinentes en la función pública, para determinar de los servicios mínimos cuando se declare una huelga en un servicio esencial de la comunidad, así como para la modalidad y procedimiento de prestación.

La ley tendría aquí una función supletoria, y sólo en defecto de falta de acuerdo entre las partes y de inexistencia de un arbitraje voluntario propuesto por las mismas, quedaría facultada la autoridad competente para su fijación y puesta en práctica. La ley también debe prever las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de los servicios mínimos pactados.

La fijación pactada de los servicios mínimos puede ser, sin duda, un aspecto polémico en la negociación, dado que por parte sindical se ha cuestionado en bastantes ocasiones la presencia de la parte empresarial en la fijación de tales servicios. Ahora bien, en la medida en que la huelga implica no sólo a los trabajadores y sindicatos, sino también a las propias empresas, soy del parecer que el pacto es necesario en cuanto que ambas partes están interesadas en que se cumplan correctamente tales servicios y que no sean ni meramente

simbólicos ni tampoco abusivos.

Precisamente, una de las razones del desacuerdo habido entre el Gobierno y las organizaciones sindicales en las conversaciones sobre el Anteproyecto de Ley de Huelga ha sido por motivo de los servicios mínimos, o más en concreto por la cuestión de a quién corresponde su fijación.

El Gobierno ha optado por la vía del intervencionismo administrativo (se reserva la última palabra para la fijación de los servicios), desechando una importante ocasión para que los sindicatos ejercieran esa moderación que tanto se les reclama y que encontraba base jurídica en la jurisprudencia del TC. No hay nada que objetar, desde la perspectiva jurídica, a la decisión gubernamental, pero a mi entender es una muestra más del recelo y desconfianza con los que actúa frente a las organizaciones sindicales.

3. Ampliación del concepto legal de huelga

Una ley de huelga que recoja fielmente el espíritu de la doctrina jurisprudencial del TC y también de los tribunales laborales, y que desarrolle el derecho de huelga desde una óptica de promoción y no de restricción del mismo, debe construir una noción de huelga más amplia que la recogida en los textos aún vigentes, de forma que quede clara la licitud de las huelgas de contenido profesional-político.

La norma debería establecer las hipotéticas responsabilidades de huelguistas y organizaciones sindicales convocantes, en caso de que no se respetaran las reglas previstas, así como también las de los empresarios y de los poderes públicos, cuando con sus actuaciones u omisiones atentaran contra este derecho fundamental.

4. Llamada a la responsabilidad sindical

En fin, cualquier propuesta de autorregulación sindical, deberá plantearse los puntos siguientes:

- establecimiento de un preaviso de huelga y de comunicación a los afectados;
- no utilización de la huelga durante determinados períodos del año, que coinciden con fechas anteriores y posteriores a períodos vacacionales o con ocasión de consultas electorales (por poner sólo dos ejemplos significativos);
- además, el no planteamiento de conflictos al mismo tiempo en los distintos transportes públicos, salvo obviamente en caso de un conflicto generalizado en todos los sectores.

Me parece que un ejercicio responsable de la huelga pasa por estas “autolimitaciones” sindicales. Las cuales, ciertamente, deberán ir vinculadas a la obligación empresarial de negociar de buena fe, a la suscripción de convenios de eficacia general y de la no fijación de las épocas de negociación en fechas que coincidan con tales períodos. Tampoco se me oculta –desde una perspectiva de eficacia real– la dificultad de alcanzar un acuerdo en el sector del transporte si no se cuenta también con la presencia de los sindicatos corporativos fuertemente implantados en los servicios públicos.

Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona
15 de mayo de 1992

NOTAS

- (1) Estas reflexiones son fruto de un esfuerzo y trabajo común con personas de las que, tanto en el área social de CiJ como en la Universidad, he aprendido mucho a lo largo de estos años; muy en especial quiero señalar aquí y ahora a Juan N. García-Nieto, Francisco Pérez Amorós y Vicente Martínez Abascal.
- (2) “Autodisciplina e i lavoratori sono piu forti”. L'Unità, 13. 7. 1986, pág. 4.
- (3) En tales términos se manifestaba el editorial del mes de marzo de 1992 de El empresario, revista de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).
- (4) Vid. 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, nº 3/1987, págs. 63 a 73.
- (5) “Autorregulación y heterorregulación”, Razón y Fe, abril 1992.
- (6) V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y Eduardo Rojo Torrecilla, “La regulación promocional, legal y convencional del derecho de huelga (algunos elementos de apoyo para el debate jurídico y sindical)”. Comunicación presentada a las III Jornadas Catalanas de Derecho Social sobre Diez años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Bellaterra, 30 y 31. 10. 1991.
- (7) Puede consultarse el texto en L. E. de la Villa, Materiales para el estudio del sindicato. IELSS, Madrid, 1984, págs. 596 a 602.
- (8) Texto íntegro publicado en el diario YA, 29. 4. 1987, pág. 38.
- (9) CONC, Proposta marc d'autoregulació de la vaga a Catalunya. Barcelona, març 1992. ELA-CC.OO.-UGT, Acuerdo sobre regulación de servicios esenciales. Bilbao, febrero 1992.
- (10) G. Camerlynck, G. Lyon-Caen y J. Pelissier, Droit du Travail. Dalloz, París, 1984, págs. 10-11.
- (11) J. Laot y M. le Tron, “Aspects de la grève”. CFDT Aujourd'hui, nº 19/1976, págs. 3 y ss.
- (12) U. Romagnoli, “Las transformaciones de la concepción del Derecho del Trabajo ante la crisis”. AA. VV., El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. Universidad Complutense, Madrid, 1984, págs. 1 y ss.
- (13) R. Gubbels, La grève, phénomène de civilisation. Universidad Libre de Bruselas, 1962.
- (14) J. Laot y M le Tron, “Aspects...”, ob. cit., pág. 13.
- (15) P. Laroque, “Reflexions sur le reglement des conflits collectifs du travail en Europe Occidental”, en AA. VV., In memoriam: Sir Otto Khan-Freund, Verlag, Munich, 1980, pág. 149.

- (16) G. Lefranc, La huelga: historia y presente. ZYX, Barcelona, 1970, págs. 13 y ss. J. García-Nieto, Introducción al movimiento obrero: historia, organización y lucha obrera. IEL, Barcelona, 1971.
- (17) OCDE, Les conflits du travail. Vue d'ensemble. Paris, 1979, pág. 15.
- (18) Ibidem.
- (19) L. E. de la Villa y C. Palomeque, Introducción a la Economía del Trabajo. Ed. Debate, Madrid, 1982.
- (20) OIT, La libertad sindical: recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra 1985, pág. 76.
- (21) C. Palomeque, “El sindicato como sujeto socio-político”. AA. VV., Estudios de Derecho del Trabajo en homenaje al profesor G. Bayón Chacón, Tecnos, Madrid, 1980, págs. 551 y ss.
- (22) J. García-Nieto y E. Rojo Torrecilla, El futuro del sindicalismo: retos y propuestas. HOAC, 1986, pág. 34.
- (23) T. Treu, “L'attività política del sindacato”. Política del Diritto, nº 2/1975, págs. 177 y ss.
- (24) Vid. L. E. de la Villa, “Servicios mínimos en empresas prestatarias de servicios públicos”. Revista Española de Derecho del Trabajo, nº 47/1991, págs. 441 a 450.
- (25) A. Baylos Grau, Derecho de huelga y servicios esenciales. Tecnos, Madrid, 1988.
- (26) Informe nº 244, Caso nº 1342. Boletín Oficial de la Oficina Internacional del Trabajo, Vol. LXIX, 1896, Serie B, núm. 2.
- (27) V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla, “Experiencias de regulación del derecho de huelga en algunos países de las Comunidades Europeas”. AA. VV., La regulación del derecho de huelga, IEL, Barcelona, 1988, págs. 11 a 43.
- (28) M. D'Antona, “La ley sobre la huelga en los servicios públicos esenciales. Las tendencias del derecho sindical”. Gaceta Sindical, nº 98/1991, pág. 16.
- (29) V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla, “La regulación promocional...”, ob. cit., págs. 43 a 45.

CUESTIONARIOS PARA EL DEBATE

1. Es claro que las huelgas pueden ser molestas: no hace mucho ha habido algunas que han supuesto costes importantes para los usuarios de los servicios públicos. Ahora bien, conviene examinar donde nos situamos nosotros. Ante el anuncio de una huelga, ¿en qué piensas primero?:

más (o sólo) en el perjuicio que me causa.

más (o sólo) en la justicia de la causa.

en ambas cosas igual.

2. ¿Procuras informarte de las razones que aducen los huelguistas?

¿Analizas críticamente la mayor o menor justeza de sus reivindicaciones?

¿Te paras a pensar que harías tu si estuvieras ocupando el lugar de uno de ellos?

3. ¿Te parecen igualmente justas, y medibles por el mismo rasero, las huelgas convocadas por sectores acomodados (ej.: pilotos) y las que se plantean por los restantes trabajadores?.

¿por qué sí? ¿por qué no?

4. Cuando los trabajadores y sus organizaciones sindicales ejercitan el derecho de huelga pretenden defender sus intereses.

¿Te parece que tales intereses deben ser sólo los profesionales, o pueden tener también un componente socio-político?

¿Piensas que la huelga puede ser un instrumento para obtener mejoras económicas en una negociación solamente?

¿O crees que puede ejercitarse contra decisiones de los poderes públicos que afectan a los intereses de los trabajadores?

5. Estamos de acuerdo en que una huelga que afecte a los servicios públicos – a los servicios esenciales de la comunidad (ej.:sanidad)– debe realizarse garantizando la prestación de unos servicios mínimos. El problema surge a la hora de determinarlos. Si no hay acuerdo entre las partes, ¿quien te parece que debería fijarlos?:

los trabajadores solos o sus organizaciones.

la dirección de las empresas afectadas.

la autoridad gubernativa (aun tratándose de huelgas en los sectores públicos).

En tal caso,

¿te parece válido el argumento de que dicha autoridad se convierte en juez y parte?, ¿es eso justo?.

Una propuesta posible seria el crear instancias imparciales de fijación de tales servicios, si hay desacuerdo entre las partes. ¿Piensas que sería conveniente esta fórmula?

6. Además de la regulación legal del derecho de huelga,

¿crees que las organizaciones sindicales deben elaborar sus propios códigos de autorregulación?

¿Te parecería conveniente, por ejemplo, que se estableciera la no realización de huelgas en servicios públicos durante períodos concretos del año (ej.: inicio y/o final del período vacacional de verano)? ¿Por qué sí? ¿Por qué no?

7. El cuaderno efectúa una referencia detallada de la normativa italiana, y expone algunas ideas sobre la regulación en otros países. Con los datos que saques de la lectura (u otros que puedas tener):

¿crees que nos quedamos por detrás / igual / por delante de los países europeos en relación a la regulación del derecho de huelga?