

# Documentación

## LA REGLAMENTACION DE LA HUELGA (\*)

De acuerdo con la práctica establecida, se propone incluir en el orden del día del Consejo General una cuestión social de actualidad que este año sería «la reglamentación de la huelga» (1). Este tema responde a las preocupaciones de numerosos miembros de la O. I. E. que se interesan en los procedimientos destinados a limitar el recurso a la huelga y en las condiciones y modalidades previstas para minimizar los daños que pueden tener las huelgas para la comunidad.

El presente proyecto de nota podría presentarse al Consejo General como documento de trabajo del que es responsable la Secretaría. Las opiniones expresadas no son necesariamente las de la O. I. E., y su objeto es simplemente aportar información y servir de base para la discusión general del problema. La Secretaría quedará muy agradecida a todos los miembros del Comité Ejecutivo que puedan enviarle informaciones complementarias o sugerencias sobre el texto de esta nota.

No se ha previsto que se discuta a fondo este problema en la presente reunión del Comité Ejecutivo.

La nota se divide en tres partes:

1. una evaluación del concepto del «derecho de huelga» tal como aparece en algunas legislaciones nacionales y en varios instrumentos internacionales;
2. un análisis de las disposiciones que reglamentan en los diferentes países los fines y los medios de la huelga;

---

(\*) Organización Internacional de Empleadores (O. I. E.). Documento 1968/16, febrero de 1968.

(1) Temas debatidos con anterioridad: «La reforma agraria» (1965), «La libertad sindical» (1966), «La cogestión» (1967).

3. una presentación de algunos procedimientos contractuales y legislativos que se han elaborado para reducir o suprimir el recurso a la huelga.

## INTRODUCCION

1. Algunos afirman que estamos presenciando actualmente el ocaso de la huelga. El Director General de la O. I. T., en la memoria que presentó a la 45.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1961, indicaba que si bien era exagerada esa afirmación, la huelga se transformaba. Afirmaba que en los países en vías de desarrollo, las huelgas pueden ser perjudiciales para la producción y para la realización de los proyectos de desarrollo. Ante la gravedad excepcional que tiene la huelga en tales circunstancias, proseguía el Director General, eran numerosos los Gobiernos de estos países que se habían visto obligados a imponer una disciplina más estricta y a restringir el ejercicio del derecho de huelga. También afirmaba que aunque la huelga seguía siendo un arma de combate, se estaba institucionalizando.

2. Las estadísticas más recientes (1965) muestran que la huelga sigue siendo un problema actual; en seis países (1), el número de trabajadores afectados por las huelgas asciende a más de 500.000; en siete países (2), el número de jornadas laborales perdidas ha pasado del millón. El informe precitado del Director General contiene estadísticas sobre 17 países industrializados y 10 países en vías de desarrollo, que hemos ampliado con datos de estos últimos años (véase el cuadro de la página siguiente). Debemos señalar que estas cifras, aunque se establecen con datos aproximados y calculados sobre bases diferentes, indican por lo menos que no se puede constatar en estos últimos años una disminución de las huelgas.

3. Bien es verdad que si se comparan estas cifras con el total de la mano de obra asalariada de los países en cuestión, su importancia puede parecer bastante relativa. La misma memoria indicaba que «la decisión de declarar festivo un día normal de trabajo ocasiona generalmente más pérdidas de producción que los conflictos laborales de un año entero».

(1) Estados Unidos, India, Japón, Francia, Italia, Reino Unido.

(2) Canadá, Estados Unidos, India, Japón, España, Italia, Reino Unido.

CONFLICTOS DEL TRABAJO: NUMERO DE TRABAJADORES IMPLICADOS Y DIAS DE TRABAJO PERDIDOS

ANOS	PAÍSES INDUSTRIALIZADOS (1)		PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO (2)	
	Número de trabajadores abarcados (En millares)	Número de trabajadores abarcados (En millares)	Jornales perdidos (En millares)	Jornales perdidos (En millares)
1958	6.988	43.426	1.492	17.222
1959	7.129	95.905	2.318	17.942
1960	7.285	36.284	3.070	16.032
1961	9.856	43.261	5.368	15.773
1962	12.146	57.400	1.908	11.707
1963	10.062	43.649	1.655	8.728
1965	8.420	44.041	1.439	8.295
1964	10.212	47.644	1.731	14.441

4. Sería, sin embargo, un error evaluar las huelgas solamente desde un punto de vista cuantitativo. Además de los aspectos humanos y sociales, sus efectos directos e indirectos suelen ir más allá de las empresas donde se producen. En una declaración ante la Comisión Real de Sindicatos y Asociaciones de Empleadores, la Confederación de la Industria Británica ha hecho hincapié en este punto:

«Para muchos empleadores, las huelgas representan con mucho la forma más costosa de pérdida de jornadas laborales, puesto que son imprevisibles y tienen serias repercusiones sobre los demás trabajadores y sobre todo el proceso de producción. Las huelgas se preparan a veces de tal forma que causan el mayor daño posible a la producción y a la economía. Dada la interdependencia creciente en la industria, el tiempo perdido en una empresa por motivo de una huelga es cada vez menos el medio apropiado de medir los daños ocasionados.»

Estas observaciones son aún más exactas cuando se refieren a las huelgas de larga duración, que no se reflejan en las estadísticas precitadas.

5. Las estadísticas internacionales de huelgas demuestran también una gran desigualdad entre el número de trabajadores afectados o el de

(1) Se trata de los 17 países siguientes: Alemania (República Federal), Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza.

(2) Se trata de los 11 países siguientes: Argentina, Birmania, Ceilán, Chile, Filipinas, Hawai, India, Israel, Pakistán, Puerto Rico y Unión Sudafricana.

jornadas perdidas y los efectivos totales de la mano de obra. Suiza, por ejemplo, es un caso extremo porque no se produjo ninguna huelga en 1961. Las razones de este fenómeno son principalmente de orden socio-lógico. El temperamento nacional, las tradiciones del movimiento obrero, la estructura de las clases sociales, el grado de desarrollo, son factores esenciales, pero difíciles de utilizar, para establecer una comparación internacional, cuya utilidad, por lo demás, es bastante limitada. También tiene su importancia el régimen jurídico de la huelga. Un estudio general de las instituciones y de los procedimientos relativos a la huelga en diferentes países puede tener cierta utilidad para quienes se enfrentan con la tarea de elaborar en el plano nacional las disposiciones legislativas o contractuales que podrían limitar el recurso a la huelga o los abusos que a veces la acompañan. Las páginas que siguen tratan de esbozar este estudio.

Antes de nada es preciso esclarecer el concepto del derecho de huelga, que sigue teniendo una gran importancia para las organizaciones obreras y que ha sido reconocido formalmente por varias Constituciones e instrumentos internacionales.

#### I.—SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL «DERECHO DE HUELGA».

6. El apego que tienen los sindicalistas a los medios de acción colectiva reviste con frecuencia un carácter pasional, incluso místico, que tiene sus raíces en la Historia. Al comienzo de la era industrial, la huelga era un acto criminal, perseguido por todas las legislaciones penales. En el Derecho consuetudinario británico, la huelga era un caso de «conspiración» por el mero hecho de concertarse los obreros. Esta idea se vio reforzada por las «Combination Acts» que se inspiraban en los mismos principios que en el continente dieron lugar, en el clima individualista de la Revolución Francesa, a las disposiciones de los artículos 414 y 415 del Código Penal francés—del que se encuentra un equivalente en todas las legislaciones europeas—, que define y castiga el delito de coalición.

7. Es curioso constatar que siglo y medio más tarde, esta prohibición absoluta de la huelga, basada en un concepto exclusivamente individualista de las relaciones laborales, se encuentra en los regímenes autoritarios que, al contrario, se fundan en un concepto comunitario de la vida social. La huelga tiene un doble aspecto: como medio de acción colectivo se opone a las relaciones individuales entre empleadores y trabajadores, pero

representa también, por su forma violenta y extrema, un aspecto de las relaciones autónomas entre los grupos sociales. La huelga no figura, por tanto, en las «Cartas del Trabajo», elaboradas en los regímenes corporativos o autoritarios, ni tampoco en los países comunistas. Según explican los comunistas, la huelga es contraria a los intereses de la clase trabajadora. Los trabajadores no tienen ninguna razón de recurrir a la huelga contra ellos mismos porque son dueños de los medios de producción. Por esta razón no pueden existir grupos sociales con intereses diferentes.

8. En la segunda mitad del siglo XIX se derogaron las disposiciones penales que reprimían el ejercicio de la huelga en la mayoría de los países de Europa, pero ello se debió más a la nueva orientación de las ideas liberales que a la presión de las masas obreras. La coalición se consideró como un aspecto del derecho de asociación y como una manifestación de la abstención del Estado en las relaciones laborales, que tienen un carácter privado. En este espíritu de libertad se reconoció por primera vez la coalición en Toscana en 1853, en Sajonia en 1861, en Francia en 1864, en Bélgica en 1866, y en la mayoría de los demás países a finales del siglo XIX o a principios del siglo XX. En Inglaterra, las disposiciones penales habían desaparecido mucho antes, cuando se derogaron en 1825 las «Combination Acts», pero la libertad de huelga no será efectiva hasta las leyes de 1871, 1875 y 1906, que la consideraron como exención del Derecho consuetudinario. Estas leyes servirán de inspiración y de modelo a numerosos países de lengua inglesa.

#### *Libertad de huelga y derecho de huelga.*

9. Renunciar a que la huelga sea un delito penal propiamente dicho no significa la desaparición de sus consecuencias eventuales en el plano de la responsabilidad contractual. La huelga sigue siendo, salvo excepción, una ruptura unilateral del contrato de trabajo que puede ocasionar para sus autores o para quienes incitan a la huelga daños y perjuicios, despido sin preaviso o sanciones disciplinarias o civiles. Aunque los empleadores, preocupados por no envenenar el clima social y por encontrar la mano de obra necesaria, no recurran a veces a estas medidas, los sindicatos consideran esta posibilidad como un menoscabo al derecho que para ellos es absolutamente fundamental. Esto explica la presión que ejercen para que se reconozcan no sólo la «libertad» de huelga, sino también el «derecho» de huelga.

10. Esta expresión aparece en el siglo XX en varios documentos ju-

rídicos. El término se consagra en dos párrafos del célebre artículo 123 de la Constitución mexicana del 31 de enero de 1917:

XVII. «Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.»

XVIII. «Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.»

La puntualización del segundo párrafo es importante, puesto que implica que la huelga sólo es una forma de acción privilegiada cuando responde a una función social precisa; en realidad, lejos de establecer un derecho absoluto, estas disposiciones abren la puerta a una reglamentación de la huelga.

11. La influencia de estas disposiciones constitucionales ha sido muy importante en otros países de América latina. Las Constituciones de este continente contienen disposiciones que reconocen el derecho de huelga, agregando generalmente «en las condiciones fijadas por la ley» (véanse, por ejemplo, la Constitución de Bolivia (1938, art. 126), de Costa Rica (1942, art. 56), Honduras (1957, art. 112, 12.º), Guatemala (art. 116, párrafo 10), Venezuela (1961, art. 92). En algunos casos, la Constitución menciona paralelamente el derecho de huelga y el de paro (por ejemplo, en la de Honduras y en la de Guatemala).

12. La Constitución francesa de 1946 contiene en su preámbulo una disposición según la cual «el derecho de huelga se ejerce en el marco de las leyes que le reglamentan». Una disposición similar figura en la Constitución italiana del mismo año. La introducción de esta noción debe relacionarse con la reacción de los círculos sindicales contra las tentativas de los regímenes autoritarios anteriores de establecer un régimen de prohibición total de la huelga. La práctica de incluir una disposición relativa al derecho de huelga en las Constituciones nacionales ha continuado recientemente en los países que han accedido a la independencia en estos últimos años, como, por ejemplo, el artículo 28 de la Constitución de la República Democrática del Congo del 1.º de agosto de 1964.

13. Podría decirse, entonces, que en estos países se ha pasado de un régimen de libertad de huelga a un régimen de derecho de huelga. Cabe, sin embargo, preguntarse cuál ha sido el alcance práctico de estas disposiciones. En primer lugar, por lo menos en Francia y en Italia, las disposiciones constitucionales no han sido seguidas por medidas legislativas o reglamentarias que apliquen esos principios. Son los tribunales los que

han sacado algunas consecuencias importantes en relación con las huelgas de los servicios públicos. Por otra parte, la interpretación de la jurisprudencia ha sido que la abstención concertada del trabajo para la defensa de los intereses profesionales no constituía una falta a las obligaciones del contrato de trabajo y que la huelga tenía como efecto la simple suspensión del contrato del trabajo y, por lo tanto, de las obligaciones de ambas partes. Esta interpretación jurisprudencial ha sido confirmada en Francia por la ley de 11 de febrero de 1950. Es innegable que este cambio de concepto ha mejorado la situación de los huelguistas frente a los empleadores, pero cabe preguntarse si esta evolución no se hubiese producido de todas formas, incluso sin que el «derecho» de huelga figurase en los textos constitucionales. La jurisprudencia alemana, por ejemplo, admite que la huelga puede tener solamente un efecto suspensivo en la ejecución del contrato de trabajo si tal es la voluntad de las partes.

14. La existencia de un derecho de huelga impide, en principio, la aplicación de las sanciones civiles que corresponderían a la ruptura del contrato de trabajo. A la pérdida de salario por el trabajo no efectuado (lo que es consecuencia directa de la naturaleza del contrato de trabajo) puede agregarse una pérdida pecuniaria cuando el empleador haya instituido primas de asiduidad en el trabajo. El Tribunal de Casación de Francia ha decidido, en octubre de 1961, que aunque el empleador no puede imponer a su personal una sanción, incluso indirecta, por motivo de huelga, tiene la posibilidad de tener en cuenta en la atribución de las primas, ventaja social que acompaña al salario, los beneficios perdidos por la falta de continuidad en el trabajo debida a la huelga.

15. Las disposiciones que garantizan el derecho de huelga contienen casi siempre una reserva en el sentido de que se ejerce en el marco de la legislación. Aun cuando a veces no exista legislación formal a este respecto, los tribunales ejercen siempre cierta fiscalización de la realización de la huelga y se niegan a aplicar las garantías constitucionales a todos los casos de huelga. El reconocimiento del derecho de huelga en el orden jurídico de un Estado no significa, por tanto, que se reconozca una inmunidad total por los hechos resultantes de la huelga. El derecho a la huelga sólo se concibe en el marco de un «derecho de huelga» que condiciona y limita su ejercicio.

#### *Reglamentación internacional del derecho de huelga.*

16. La primera mención del derecho de huelga en un instrumento internacional se encuentra en la Carta Interamericana de Garantías Socia-

les adoptada en 1948, en Bogotá, por la Organización de Estados Americanos. En el artículo 8 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, se encuentra también una referencia al derecho de huelga «ejercido de conformidad con las leyes de cada país». En realidad, la sección del Pacto que contiene esta disposición fue elaborada en el 11.º Período de Sesiones de la Asamblea General, en 1956. El texto original preparado por la Comisión de Derechos del Hombre, del Consejo Económico y Social, no hacía ninguna referencia al derecho de huelga. La inclusión de esta referencia se debe a una enmienda presentada por Bolivia, Perú y Uruguay, que fue adoptada por 41 votos a favor contra dos y 26 abstenciones. La importancia del Pacto se debe a que ha estipulado también un mecanismo para fiscalizar su aplicación por los Estados que le ratifiquen, que puede suponer la intervención de varias instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

17. La Carta Social Europea, que fue adoptada por el Consejo de Europa en 1961, reconoce en el artículo 6, apartado 4, «el derecho de los trabajadores y de los empleadores a acciones colectivas en caso de conflictos de intereses, incluido el derecho de huelga, a reserva de las obligaciones que puedan dimanar de los convenios colectivos vigentes». Este texto contiene dos elementos interesantes en relación con el texto del Pacto: la mención explícita de los convenios colectivos, que introduce un elemento importante en el derecho de huelga junto a la legislación, y la referencia implícita al paro patronal que coloca a los empleadores y a los trabajadores en pie de igualdad. El hecho de que este texto haya sido mejorado en relación con el del Pacto se debe, entre otras cosas, a la influencia ejercida por las organizaciones empresariales que fueron asociadas, así como las organizaciones de trabajadores y la O. I. T., a la elaboración de la Carta Social Europea, al contrario de lo que sucedió con los pactos de las Naciones Unidas en los que, desgraciadamente, no se produjo esta colaboración.

18. Es interesante constatar, por el contrario, que los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no reconocen el derecho de huelga y de cierre. En los instrumentos de la O. I. T., este reconocimiento del derecho de huelga tendría que haber ido acompañado de toda una serie de precisiones que, a diferencia de las declaraciones de principios generales, hubiesen tenido que subrayar problemas espinosos a los que no desean dar una respuesta precisa las organizaciones de traba-

jadores. Nos encontramos así en el plano internacional en una situación comparable a la de Francia e Italia, donde no se ha podido elaborar la legislación reglamentaria prevista en las disposiciones constitucionales que reconocen el principio general del derecho de huelga.

19. No obstante, la Recomendación de 1951 sobre conciliación y arbitraje voluntarios, que estipula el establecimiento de órganos apropiados «con miras a la prevención y solución de los conflictos de trabajo», dispone que cuando se someta un conflicto a un procedimiento de conciliación «debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lock-outs* mientras dure el procedimiento de conciliación». Otra disposición de este instrumento estipula que «ninguna de las disposiciones de esta recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga».

20. A pesar de la falta de referencia al derecho de huelga en los textos fundamentales sobre relaciones profesionales, que son el Convenio núm. 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación de 1948, y el Convenio núm. 98, sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949, la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios ha indicado, en el informe general que consagró a estos convenios en 1959, que la prohibición general de huelga «podría ser contraria al artículo 8, párrafo 2, del Convenio núm. 87», según el cual «la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio».

El Comité de Libertad Sindical—órgano tripartito—del Consejo de Administración de la O. I. T., que examina las quejas en materia de violación de derechos sindicales—ha establecido una jurisprudencia muy sutil que no se refiere a todos los aspectos del derecho de huelga, sino al ejercicio de este derecho en la medida en que pone en tela de juicio la libertad sindical. El Comité declara siempre que aplica el principio de que las alegaciones relativas al derecho de huelga caen dentro de su competencia solamente en la medida en que pongan en tela de juicio la libertad sindical, y añade que el derecho de huelga se reconoce generalmente a los trabajadores y a sus organizaciones para defender sus intereses conómicos.

Es importante señalar que el *Comité de Libertad Sindical* ha precisado que tal derecho sólo quedaba garantizado cuando se ejerce en condiciones pacíficas y teniendo en cuenta las restricciones temporales de la legislación como, por ejemplo, para impedir las huelgas durante el procedimiento de conciliación y arbitraje o para prohibir las huelgas contrarias

*a los convenios colectivos. En la medida en que el Comité considera que cierta libertad de huelga es el corolario de la libertad sindical, reconoce que su ejercicio no es absoluto, sino limitado, y que, en algunos casos, la posibilidad de recurrir a la huelga debe descartarse en favor de procedimientos menos costosos para la economía del país y que ofrezcan garantías similares a los trabajadores.*

21. Aunque nuestro estudio se consagra esencialmente a la huelga, no puede silenciarse el *lock-out* o cierre patronal, que es su contrapartida. La tendencia general de las legislaciones es tratar esta práctica exactamente como la huelga. En el caso contrario, el equilibrio de las relaciones de fuerza entre las partes del mercado de trabajo se perdería en favor exclusivamente de los trabajadores y de su acción colectiva. Pero aunque el cierre patronal se utilice menos que la huelga, su existencia constituye un medio de disuasión que puede impedir que las huelgas excedan ciertos límites. Bien es verdad que cuando la huelga se reconoce como derecho constitucional, esta garantía sólo se extiende expresamente al cierre patronal en pocas ocasiones. La jurisprudencia, y sobre todo los tratadistas, se basan en esta situación para adoptar una actitud más severa respecto al *lock-out*.

## II.—REGLAMENTACIÓN DE LOS FINES Y DE LOS MEDIOS DE LA HUELGA.

22. Por su naturaleza, la huelga es una violación unilateral de un contrato que produce una perturbación grave de la paz social. La huelga menoscaba los derechos legítimos de los empresarios o, en numerosos casos, de terceras personas, como los consumidores u otros trabajadores. La huelga sólo es admisible en la medida en que su ejercicio responda adecuadamente a objetivos legítimos de naturaleza social, fórmula elaborada por la jurisprudencia alemana. Las jurisprudencias francesa e italiana, países en los cuales el derecho de huelga está reconocido por la Constitución, llegan al mismo resultado definiendo las condiciones que debe cumplir una huelga para que pueda acogerse a las disposiciones constitucionales. La suspensión concertada de trabajo sólo puede considerarse como huelga si su finalidad es de orden profesional y si los medios utilizados no causan más daños al empleador que la simple abstención de trabajar. En los Estados Unidos, la legislación protege al trabajador en huelga contra las medidas disciplinarias del empleador, tales como el despido, pero a condi-

ción de que la huelga responda a ciertas condiciones enunciadas en la ley; éste es el concepto de «huelga protegida».

23. En términos generales, la huelga puede perder su carácter lícito en tres casos:

- cuando se desvía de su fin propio, que es la solución de un conflicto profesional entre los trabajadores y los empleadores;
- cuando utiliza medios contrarios al orden público;
- cuando los convenios o la legislación establecen los medios pacíficos para el arreglo de los conflictos.

Los dos primeros casos, que existen en casi todos los países, constituyen una reglamentación de los fines y de los medios de la huelga que estudiamos en esta sección. La tercera posibilidad—que quizás no está tan extendida como las dos primeras—se tratará en la última sección de esta nota.

#### A. *Reglamentación de los fines de la huelga.*

##### a) Huelgas políticas y huelgas profesionales.

24. La huelga política no tiene como fin ejercer una presión sobre el empleador sino sobre el Gobierno para que modifique en el sentido deseado por los huelguistas la política interior o internacional. La huelga política causa un perjuicio al empleador, que no es responsable de la situación política, y, por otra parte, constituye una presión inadmisibles en un régimen democrático en el que los trabajadores tienen otros medios de expresión. No puede extrañarnos, por tanto, la posición casi unánime de la jurisprudencia, que condena la huelga política. El Tribunal de Casación de Francia, por ejemplo, considera ilícita «la huelga que no tiene por objeto la modificación o la mejora de las condiciones de trabajo». La situación es idéntica en Alemania, donde la jurisprudencia puntualiza que el conflicto de trabajo debe limitarse a las condiciones de trabajo. En Inglaterra, igualmente, las huelgas cuyo fin no concierne las condiciones de empleo no están protegidas por las disposiciones legislativas de 1875 y 1906. No obstante, la distinción entre huelga política y huelga profesional es a veces difícil, sobre todo cuando la huelga utiliza medios políticos para fines profesionales, defiende los intereses morales de sus miembros más que los intereses materiales y tiene como finalidad modificar el carácter general de la legislación social.

Podemos agregar que el Comité de Libertad Sindical de la O. I. T. ha

declarado en un caso reciente que «no era de su competencia el examen de las alegaciones relativas a huelgas que no tenían carácter profesional, a huelgas que tenían por fin ejercer presión contra el Gobierno o que no tenían su origen en una diferencia laboral».

b) Huelgas contra los acuerdos profesionales.

25. No puede, pues, utilizarse la huelga para combatir una situación jurídica que tiene su fuente en la legislación. Cabe, por tanto, preguntarse si puede decirse lo mismo de esta forma de legislación profesional que es el convenio colectivo. Sólo en algunos países ha entrado la jurisprudencia en esta vía; el derecho del trabajo de los países escandinavos distingue entre conflictos de intereses y conflictos de derecho. Los conflictos de derecho son los que se refieren a la interpretación o a la aplicación de un convenio colectivo durante su período de vigencia. En las legislaciones de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega se excluye la huelga en la solución de los conflictos de derecho. Estas disposiciones se aplican a todos los empleadores y a todos los trabajadores que pertenecen a las organizaciones signatarias de los convenios colectivos y a quienes se adhieren o se dan de baja de las organizaciones respectivas durante el período de validez de un convenio. Puede afirmarse que los trabajadores vinculados por un convenio colectivo no pueden recurrir a la huelga en cuatro casos:

- cuando la huelga tenga como fin resolver un punto relativo a la validez, la existencia o la interpretación de un convenio o se trate de saber si un acto determinado constituye un violación del convenio;
- cuando una de las partes desea cambiar una de las disposiciones del convenio durante el período de vigencia;
- cuando se trata de obtener disposiciones más ventajosas en el convenio colectivo que vaya a entrar en vigor después de la expiración del convenio vigente;
- cuando se trata de una huelga de solidaridad con los responsables de un conflicto ilegal por una de las razones precedentes.

La prohibición de las huelgas que tienen por objeto la modificación de un convenio colectivo vigente ha sido también introducida recientemente en Argentina (decreto-ley de 1962) y en Ghana (Industrial Relations Act de 1958).

26. La jurisprudencia alemana, bajo la influencia de la noción de

obligación de paz (Friedenpflicht), que se impone a las partes de un convenio colectivo, y de la doctrina de la «adecuación» social, que ya hemos mencionado, considera ilegal no sólo la huelga destinada a impugnar los resultados de un convenio colectivo, sino incluso cuando impide resolver el conflicto con la firma de un nuevo convenio colectivo. De esa forma son ilegales las huelgas destinadas a obtener medidas individuales, como, por ejemplo, por despido de una persona determinada. Las huelgas no organizadas por un sindicato no suelen tampoco conducir a un convenio colectivo, por lo cual la ley (Túnez) o la jurisprudencia (Alemania) las tratan a veces como ilegales.

27. Las huelgas de solidaridad (o secundarias) que afectan a un empleador que no está directamente relacionado con el conflicto se consideran a veces como legales. Este es el caso, por ejemplo, en Suecia, salvo si el conflicto primario es ilegal. La solución contraria existe, sin embargo, en la mayoría de los países de Europa continental. Lo mismo sucede en los Estados Unidos, conforme a la Ley Taft-Hartley, pero varios proyectos recientes parecen ir en contra de este concepto en las empresas de la construcción.

c) Huelgas contrarias al interés público.

28. La huelga puede perturbar gravemente los servicios esenciales para la economía o la vida de un país. En cierto número de países se han promulgado disposiciones para prohibir las huelgas en algunos sectores: éste es el caso, por ejemplo, en el Reino Unido para los trabajadores del gas y de la electricidad, que incurren en responsabilidad penal si rompen unilateralmente el contrato de trabajo, sabiendo que esta acción privará al público de los servicios en cuestión. No se trata, sin embargo, de una prohibición total de la huelga, puesto que ésta puede llevarse a cabo mediante el preaviso normal. Existen otras disposiciones legislativas para limitar el derecho de huelga en los sectores público, como, por ejemplo, en Irlanda o en Bélgica, donde diversos decretos han determinado los servicios vitales que deben mantenerse en caso de huelga. En este mismo espíritu suelen prohibirse las huelgas de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, así como las huelgas de ferrocarriles, en los Países Bajos, y en la marina mercante, en el Reino Unido y en Italia.

Es interesante señalar en este último país los argumentos invocados por la Corte constitucional para justificar la legitimidad de la prohibición de las huelgas de las tripulaciones de un navío en el mar. En una

sentencia de 1962, la Corte, después de recordar que el derecho de huelga está garantizado por la Constitución italiana, declara que este derecho está limitado por la naturaleza y los fines de la huelga. Aunque es legítimo que la huelga tenga como fin ejercer presión contra el empleador, el perjuicio causado al empleador no puede ser mayor que el que produce normalmente una suspensión simple de trabajo. Por consiguiente, los trabajadores deben tomar todas las precauciones necesarias para evitar daños a las instalaciones y para no poner en peligro los bienes y la persona del empleador (y *a fortiori* los bienes de las terceras personas). La Corte termina afirmando que existe tal peligro cuando se trata de navíos desde el momento en que aparecen hasta el momento en que se termina el viaje y el trabajo a bordo.

30. Otro tipo de consideración fundada en la soberanía del Estado y en el papel de los funcionarios públicos ha llevado a la prohibición de las huelgas de los funcionarios, como, por ejemplo, en Alemania, Austria y los Países Bajos.

31. Los conflictos que pueden existir entre el ejercicio del derecho de huelga y el interés público pueden llevar a limitaciones del derecho de huelga. Sólo citaremos dos ejemplos. En Bélgica, una ley sobre servicios de interés público en tiempo de paz encarga a las comisiones paritarias la determinación de las necesidades vitales del país en cada sector y los servicios que deben asegurarse. En caso de que no funcionen estas comisiones paritarias, el Gobierno puede dictar las medidas necesarias. En el Reino Unido incurre en responsabilidad penal el trabajador que rompe su contrato de trabajo cuando puede razonablemente pensar que este hecho entraña peligro para las vidas humanas o daño a las cosas. Esto se aplicaría, por ejemplo, a los servicios de bomberos, al control de la navegación aérea, a los servicios médicos, etc.

32. En términos más generales podemos encontrar la prohibición penal de las huelgas que atenten seriamente contra el interés público. Esta es la solución adoptada recientemente en España, donde hasta diciembre de 1965 estaban prohibidas todas las huelgas. La redacción actual del artículo 222, párrafo 2, del Código Penal estipula que «son declaradas ilegítimas las huelgas y cierres cuando los patronos y obreros, con el fin de atentar contra la seguridad Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o de manera grave la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo».

B. *La realización de la huelga y su reglamentación.*

a) Formas de acción colectiva relacionadas con el derecho de huelga.

33. La llamada huelga de producción defectuosa (huelga de «trabajo a desgana» en la jurisprudencia argentina) no es realmente una interrupción del trabajo, sino una «semihuelga» que consiste en trabajar lentamente, en malas condiciones técnicas o aplicando en forma exageradamente estricta los reglamentos de trabajo. Debe señalarse que esta forma de acción tiene a veces para el empleador consecuencias más graves que la simple suspensión del trabajo, puesto que puede producir la desorganización de la empresa y pérdidas de material. Sin embargo, en numerosos países este tipo de huelga ha sido asimilado a la huelga propiamente dicha. La jurisprudencia británica sigue este concepto, que ha pasado igualmente al Derecho de los países influidos por el Derecho británico. (Artículo 189 de la ley de 1954 sobre conciliación y arbitraje laborales de Nueva Zelanda, ley de estabilización industrial de 1965 de Trinidad y Tabago, ley de creación del tribunal permanente de trabajo de 1967 de Tanzania.)

34. Sin embargo, las jurisprudencias francesa e italiana no están de acuerdo con este concepto, probablemente por no querer extender a esta forma de acción colectiva la protección constitucional de la huelga propiamente dicha. La consideran, por el contrario, como ejecución ilícita del contrato de trabajo que justifica sanciones disciplinarias. El Tribunal de Casación de Italia, en una sentencia del 4 de marzo de 1952, calificaba la huelga de producción defectuosa como «forma anormal y patológica de lucha cuya finalidad no es sólo hacer presión contra el empleador con los medios admitidos por el orden jurídico vigente, sino causar el mayor daño posible desorganizando la empresa...». En todos estos casos hay mayores daños que los que produciría la suspensión colectiva del trabajo (que es la verdadera huelga protegida por la Constitución). Una sentencia más reciente, del 3 de marzo de 1967, recoge esta argumentación precisando que la huelga se desvirtúa cuando su finalidad es causar una desorganización en el proceso de producción de la empresa.

35. La huelga de producción defectuosa se diferencia de las interrupciones de corta duración durante el trabajo por turnos, que son auténticas huelgas. Incluso en las jurisprudencias que hemos mencionado, este tipo de interrupción tiene el mismo régimen que las huelgas ordinarias.

Según la jurisprudencia francesa, el empleador tiene derecho a exigir que el trabajo no empiece hasta el principio del turno siguiente.

b) Actos de violencia o de intimidación realizados durante la huelga.

36. A veces los huelguistas obligan a otros trabajadores a unirse a la huelga o tratan de agravar el daño causado al empleador; los autores de estos actos incurrir, naturalmente, en responsabilidad penal o civil. Por lo que respecta a este segundo caso, la jurisprudencia de todos los países condena la destrucción de material, la paralización de los servicios de seguridad y la violencia cometida contra el empleador o sus representantes. El problema de la ocupación de los lugares del trabajo se planteó en Francia durante las grandes huelgas de 1936. La jurisprudencia francesa considera que este tipo de ocupación es un acto ilícito y que el empleador puede obtener una ordenanza de expulsión contra los huelguistas; sin embargo, la jurisprudencia no parece considerar que en este caso exista falta grave que justifique el despido de los huelguistas. El Tribunal Supremo de Tokio, en una sentencia del 14 de julio de 1961, ha declarado inadmisibles la ocupación de los locales de una empresa durante la huelga, puesto que los trabajadores no tienen derecho de controlar los medios de producción que no les pertenecen.

37. India ha conocido recientemente una forma muy particular de acción colectiva en la que los sindicalistas no sólo ocupan las fábricas, sino que asedian a los patronos y a los ingenieros para conseguir sus reivindicaciones sindicales. Esta práctica se llama *gherao*, y se ha desarrollado sobre todo en el Estado de Bengala occidental, que se encuentra actualmente gobernado por una coalición de extrema izquierda. La policía de este Estado, que se negó a poner término a estas actividades, ha sido condenada recientemente por el Tribunal Supremo de Bengala occidental. En la sentencia, el Tribunal ha afirmado que los derechos laborales de los trabajadores que les concede la legislación vigente no son ilimitados. Mientras el Estado permita la existencia de la empresa privada, está obligado a hacer respetar las condiciones en que se utiliza el capital y a proteger los intereses, tanto de los trabajadores como de los empleadores.

38. También puede darse violencia contra los trabajadores que no participan en las huelgas para obligarles a unirse a los huelguistas. El artículo 414 del Código Penal francés, en su redacción actual, castiga con pena de prisión y de multa los actos de violencia, las amenazas o las ma-

niobras fraudulentas destinadas a conseguir o a mantener una suspensión concertada del trabajo que atente contra la libertad de trabajo. Estas disposiciones de carácter penal se encuentran en la legislación de numerosos países.

39. La cuestión más delicada que se plantea a este aspecto es el de los piquetes de huelga. La legislación y la jurisprudencia de la mayoría de los países reconocen la legitimidad de esta práctica a condición de que se limite a una actividad de información, a un llamamiento a la solidaridad o a esfuerzos pacíficos de persuasión; por el contrario, se prohíbe en general que los piquetes de huelga empleen amenazas o violencias. Algunos autores, sobre todo en Francia, dividen los piquetes de huelga en ofensivos y defensivos, y sólo admiten como legítimos a estos últimos. En el Reino Unido, la ley de 1906 estipula que durante un conflicto de trabajo es legal circular alrededor de los lugares de trabajo con objeto de recibir o comunicar informaciones, o persuadir pacíficamente a una persona para que trabaje o se abstenga de trabajar.

40. En los Estados Unidos, la ley de 1959 (Landrum-Griffin Act) ha introducido una reglamentación bastante estricta de los piquetes de huelga que complementa la ley fundamental de relaciones laborales (Taft-Hartley Act) de 1947. La ley define detalladamente los casos en que la actividad de los piquetes de huelga cae dentro de lo que, según la terminología de la legislación americana, se considera como práctica «desleal» de trabajo.

### III.—PROCEDIMIENTOS DESTINADOS A EVITAR LAS HUELGAS.

#### *Limitación de las huelgas por vía de convenio.*

41. Uno de los ejemplos más interesantes de las posibilidades que ofrecen los convenios colectivos en esta memoria es el convenio firmado en 1937 entre la Asociación Patronal Suiza de Fabricantes de Máquinas y de Industriales de la Metalurgia y los principales sindicatos de esta rama, que ha sido renovado ininterrumpidamente desde aquella época y sigue estando en vigor en sus disposiciones más importantes.

El preámbulo del convenio merece citarse integralmente:

«Las partes acuerdan dilucidar recíprocamente, según las reglas de la buena fe, las principales diferencias y los conflictos eventuales, y tratar de

resolver estos últimos sobre la base de las disposiciones del presente convenio y de observar durante su período de vigencia una paz integral. En fe de lo cual, quedan excluidas todas las medidas de combate, tales como la huelga o el *lock-out*, incluso las relativas a las demás diferencias que puedan surgir sobre las condiciones de trabajo no especificadas en el presente convenio.»

42. Se observará que esta cláusula de paz social supone la renuncia a la huelga en todos los casos, incluso los que no están cubiertos por el convenio colectivo. Paralelamente a esta posición de principio, el convenio establece un procedimiento para el examen de conflictos; se han instaurado comisiones obreras en las empresas y al nivel de las agrupaciones interesadas para tratar las modificaciones generales de salarios, la duración del trabajo y diversas cuestiones, como vacaciones, días feriados, indemnización por enfermedad, etc. El convenio prevé el establecimiento de una comisión de conciliación en caso de desacuerdo entre las partes, formada por un presidente que sea magistrado y dos asesores independientes elegidos de las listas de candidatos propuestos por cada una de las partes para caso particular.

43. De acuerdo con el Código Suizo de Obligaciones, las partes de un convenio colectivo tienen la obligación de mantener la paz del trabajo, pero esta obligación se limita a las materias reguladas en el convenio: «la obligación de mantener la paz sólo es limitada si las partes lo acuerdan expresamente». (Artículo 357 del Código, revisado en 1967.)

La obligación de paz social absoluta contenida en el convenio citado es, por tanto, una obligación legal, que, llegado el caso, pueden garantizar los tribunales.

44. La práctica consistente en incluir cláusulas de paz social en los convenios colectivos existe en varios países. Estas cláusulas pueden tener por efecto:

- reglamentar el ejercicio del derecho de huelga en general;
- prohibir el recurso a la huelga hasta que expire el procedimiento contractual de arreglo de conflictos;
- prohibir completamente la huelga durante el plazo de validez del convenio.

45. Muchos convenios colectivos en Francia contienen disposiciones que regulan el procedimiento que ha de seguirse en caso de conflicto. Citemos, como ejemplo, un reciente convenio colectivo nacional en la indus-

tria textil que estipula que todos los litigios que no puedan resolverse dentro de la empresa se someterán por la parte más diligente a una comisión paritaria de conciliación local, regional o de rama. No puede producirse ninguna medida de cierre del establecimiento o de huelga hasta que expire un plazo de diez días. Disposiciones análogas existen en los convenios colectivos de grandes sectores de la industria alemana (por ejemplo, metálicas, textiles, químicas y artes gráficas). Estos convenios prohíben la huelga y el cierre hasta que no expire el procedimiento de conciliación. Debe señalarse que esta obligación de paz se prolonga más allá de la fecha de expiración del convenio colectivo durante un plazo específico destinado al establecimiento de nuevas normas contractuales.

46. Otros convenios no contienen obligación de paz social propia- mente dicha, pero establecen sistemas de conciliación que de hecho equivalen a una obligación de paz social. Esta práctica tiende a desarrollarse en otros países. En Estados Unidos se ha firmado a principios de este año el primer convenio que implica obligación de paz social entre una cadena de restaurantes de Nueva York y el sindicato local, que representa a 10.000 empleados. En este acuerdo, el sindicato se compromete a no autorizar ni apoyar de ninguna forma las huelgas o medidas análogas, como las huelgas de producción defectuosa. Reconoce el derecho del empleador a tomar medidas disciplinadas contra los empleados que participen en este tipo de actividades. Las partes han nombrado un árbitro permanente que tiene poderes para solucionar los conflictos que puedan surgir. La duración de este convenio es limitada.

47. El alcance de estos acuerdos depende esencialmente de la buena voluntad de las organizaciones signatarias y es más importante cuanto más fuerza obligatoria le otorgue el régimen general de convenios colectivos. Vemos así que el alcance concreto de los convenios de paz es discutible en los países que, como la Gran Bretaña y los países bajo la influencia de su sistema de relaciones laborales, no reconocen valor jurídico a los convenios colectivos a no ser que hayan sido incorporados, por lo menos implícitamente, en los contratos de trabajo. Un problema parecido se plantea en los países como Bélgica, donde las organizaciones profesionales no tienen personalidad jurídica.

48. Algunos tratadistas se preguntan si esta renuncia a la huelga es válida cuando el derecho de huelga está garantizado por la Constitución. El problema no ha tenido todavía solución jurisprudencial en Italia, pero sí en Francia, donde el Tribunal de Casación ha declarado que dichas cláu-

sulas no eran contrarias a la ley y los tribunales, en numerosas oportunidades, han declarado ilegales las huelgas declaradas en contra de las disposiciones de estos convenios. Los trabajadores que toman parte en estas huelgas no pueden beneficiarse de las garantías constitucionales del derecho de huelga.

49. Junto a los convenios colectivos de rama o de empresa, deben mencionarse los convenios de base que firman las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores. Este tipo de negociación tiene lugar desde hace mucho tiempo en los países escandinavos. En Suecia, por ejemplo, se firmó en 1938 un convenio de base entre las organizaciones profesionales centrales. El principio fundamental de estos convenios es el de que hay que tratar de resolver por vía de negociación todas las divergencias que puedan surgir en la negociación entre las partes. El capítulo II de este convenio de base sueco fija los procedimientos de negociación que deben observarse cuando se produce un conflicto durante el período de validez de un convenio colectivo. Las negociaciones deben entonces comenzar en el ámbito local y, si fracasan, en el ámbito de la industria en cuestión. Sólo cuando fracasan otra vez en este ámbito pueden las partes apelar al tribunal de trabajo o, en ciertos casos, al «Consejo del Mercado de Trabajo», órgano paritario. La obligación legal de paz social, que hemos mencionado ya en la sección precedente, se encuentra reforzada por una serie de disposiciones que figuran en el capítulo IV del convenio de base. Las huelgas, los cierres y los demás tipos de acción colectiva están prohibidos si se realizan por motivos religiosos, políticos o similares, a título de represalias, para impugnar una solución que se dé a un conflicto de trabajo o, en algunos casos, cuando se llevan a cabo contra terceras personas. Citemos igualmente en el artículo 2 del convenio de base de 1966 de Noruega, que refuerza la obligación de paz social prevista por la ley de 1928:

«Durante el período de vigencia de un convenio colectivo no pueden producirse suspensiones ni conflictos de trabajo. Los conflictos relativos a la interpretación de un convenio colectivo o a demandas fundadas en un convenio colectivo deben solucionarse por el tribunal del trabajo si las partes no pueden llegar a un acuerdo, de conformidad con los artículos 2 y 4» (estos artículos se refieren al procedimiento de conciliación).

50. La sección II del convenio de base de 1960 entre la Confederación de Empleadores Daneses y la Confederación Nacional de Sindicatos Daneses estipula igualmente que no puede suspenderse el trabajo (huelga, *lock-out*, boycott o piquetes de huelga) durante la urgencia del convenio,

a no ser que la suspensión se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones del «Reglamento para la solución de los conflictos de trabajo o de los convenios colectivos en vigor». El reglamento-tipo a que se refiere este artículo fue elaborado por un comité mixto instituido por el Gobierno en 1908. Una ley de 1934 ha previsto que las disposiciones de este reglamento deben aplicarse a todos los convenios colectivos que no contengan disposiciones apropiadas sobre arreglo de conflictos.

51. Debe citarse también en este contexto la Carta de Relaciones Laborales firmada entre la Federación de Empleadores de Kenia y la Federación del Trabajo de Kenia en 1962, que contiene las siguientes cláusulas:

«La Federación de Empleadores de Kenia, por una parte, y la Federación de Sindicatos de Kenia, por otra, acuerdan que en el futuro tratarán de poner fin a cualquier huelga o *lock-out* originado por un conflicto relativo a las condiciones de trabajo o a los salarios, hasta que, una vez agotados los procedimientos siguientes, resulte evidente que no han conseguido solucionar el conflicto:

»a) el motivo del conflicto será examinado primeramente por los mecanismos apropiados, como los previstos por el Acuerdo de Reconocimiento de Sindicatos;

»b) en caso de fracaso del Consejo Paritario de la Industria, las partes someterán el conflicto a sus representantes en el plano nacional, que lo examinarán inmediatamente, recurriendo a las Comisiones Paritarias de Conflictos o al comisario del Trabajo.»

Estos acuerdos de base no excluyen la huelga en términos generales, pero la limitan a los casos más serios, es decir, a los llamados conflictos de intereses por oposición a los conflictos de derecho, y, por otra parte, a los casos en que fracasan todos los procedimientos de conciliación.

#### *Intervención del Estado por vía de conciliación o de arbitraje.*

52. Con respecto al recurso a la huelga como medio de resolver los conflictos colectivos de trabajo, podemos decir, en términos esquemáticos, que el Estado puede tomar cuatro actitudes:

- considerar que la acción colectiva, huelga o cierre, es un acto de violencia inadmisibile, y tratarla como un delito penal;
- declararse neutro en los conflictos de trabajo;
- tratar de persuadir a las partes para que lleguen a un arreglo pa-

cífico de sus diferencias, poniendo a su disposición un mecanismo oficial y facultativo de conciliación o de arbitraje;

— instituir un arreglo pacífico obligatorio.

53. La actitud del Estado frente a los conflictos laborales se refleja en las consecuencias que tiene la huelga en las prestaciones sociales. La regla general es que los trabajadores en huelga no cobran subsidios de desempleo cuando estas prestaciones no han sido previstas por el sistema de seguridad social. La duración de la huelga no cuenta tampoco para el período mínimo de trabajo que suele exigirse para tener derecho a las prestaciones. En algunas legislaciones, sin embargo, se han dictado normas para otorgar ventajas indirectas a los huelguistas cuando utilizan procedimientos de conciliación, o penalizar directamente a los empleadores que no acepten estos procedimientos.

54. El sistema británico de conciliación y arbitraje, cuyos principios fueron establecidos por una ley de 1896, es un caso típico de sistema fundado en la persuasión. Aunque existen tribunales laborales y un cuerpo de conciliadores, sólo intervienen cuando las partes lo desean. La sentencia arbitral tiene un carácter facultativo y complementario que se extiende a los derechos de investigación atribuidos igualmente al Gobierno. La eficacia de estas instituciones depende sobre todo de la buena voluntad de las partes sociales. Para aumentar la eficacia de la intervención conciliadora y mediadora del Estado en las huelgas, varios Estados han adoptado una legislación más ambiciosa. El punto de partida, y en cierta medida el modelo de muchas legislaciones, sigue siendo la ley Taft-Hartley adoptada en Estados Unidos en 1947 y que ha encontrado recientemente un paralelo en varias legislaciones de países en vías de desarrollo.

55. La ley sobre relaciones entre empleadores y trabajadores. llamada ley Taft-Hartley, ha codificado en 1947 las relaciones entre empleadores y trabajadores, revisando la ley Wagner de 1934, que había tomado un sentido unilateral. Se funda en el principio de que el arreglo de conflictos entre las partes sociales corresponde en primer lugar a la negociación colectiva al nivel de la empresa. El papel del Estado, especialmente del Servicio Federal de Conciliación, se limita a facilitar la realización de este acuerdo colectivo, a canalizar y reglamentar la utilización de los medios violentos, como la huelga y cierre.

56. Por lo que respecta a las huelgas ordinarias, y con la reserva de las limitaciones mencionadas en la sección precedente, el único límite al

derecho de huelga consiste en el «plazo de reflexión» de sesenta días. El sindicato debe, en efecto, dar un preaviso de sesenta días antes de que expire el convenio colectivo si desea modificar sus términos. La huelga sólo puede comenzar cuando haya expirado este plazo. Si el sindicato no respeta esta obligación, la huelga no queda protegida en el sentido de la ley.

57. Cuando la huelga o la amenaza de huelga afecta a la salud o a la seguridad nacional, los poderes conferidos al Gobierno federal son muy importantes. Cuando el presidente de los Estados Unidos estima que se produce una situación de esta naturaleza, tiene derecho a pedir que una comisión de encuesta examine las cuestiones que son objeto de la diferencia y le presente un informe. Sobre la base de este informe el presidente puede pedir al fiscal general que solicite del tribunal federal competente una orden de prohibición de la huelga o del *lock-out*. En este caso, convoca nuevamente a la comisión de encuesta si las partes no han llegado a un acuerdo en los sesenta días siguientes. Quince días después de la publicación del segundo informe de la comisión de encuesta, el presidente puede pedir a la Oficina Nacional de Relaciones Profesionales, organismo independiente, que organice una votación para determinar si los trabajadores aceptan la oferta hecha por el empleador. Si la votación de los trabajadores es favorable a la huelga, debe retirarse la orden de prohibición en los cinco días siguientes. La duración máxima del período de prohibición de la huelga y del *lock-out* se limita, por tanto, en realidad a ochenta días. Debe señalarse que sólo el Gobierno federal puede pedir la orden de prohibición de los tribunales y no los particulares, como era el caso antes de 1932. La legislación tiene, pues, como fin dar tiempo suficiente a la intervención de la conciliación y la mediación de los poderes públicos.

58. Ante las consecuencias cada vez más graves que las grandes huelgas tienen sobre la economía nacional, algunos círculos estadounidenses se preguntan si no sería necesario ir más lejos. En octubre de 1967 se ha presentado un proyecto de ley para crear un órgano judicial que se encargaría de tratar las amenazas de conflicto que pueden afectar al interés público. Se establecería un tribunal de relaciones profesionales que podría intervenir cuando un conflicto de trabajo corre el riesgo de terminar en una huelga. El tribunal tendría poderes para establecer el nivel de salarios y las condiciones de trabajo que puedan solucionar el conflicto. Sólo podrían apelarse al Tribunal Supremo de los Estados Unidos en caso de decisión arbitraria. La introducción de un arbitraje obligatorio en Estados Unidos

supondría, sin embargo, un cambio importante, para el cual la opinión pública, tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores, no parece estar preparada.

59. Las repercusiones económicas de la huelga han llevado a diversos países en vías de desarrollo a tratar de elaborar procedimientos que limitan su empleo. La ley de 1965 sobre estabilización en la industria en Trinidad y Tabago ha tenido a este respecto una influencia innegable. Se ha creado un tribunal de trabajo destinado a intervenir en todas las diferencias laborales y registrar los convenios colectivos. Está formado por un presidente, alto magistrado, y por miembros designados por el gobernador general entre personas cualificadas. Este tribunal deberá tener en cuenta en sus sentencias «no sólo las declaraciones, argumentos y pruebas que le presenten los empleadores interesados, sino además las siguientes necesidades:

*a)* mantener un nivel elevado de formación de capital nacional con miras a aumentar la tasa de crecimiento económico y ofrecer mejores posibilidades de empleo;

*b)* mantener y elevar el nivel del empleo;

*c)* asegurar a los trabajadores una parte justa de los beneficios resultantes del incremento de la productividad en las empresas;

*d)* velar porque los aumentos de precios inútiles e injustificados no anulen los aumentos de salario de los trabajadores;

*e)* reservar y mejorar el carácter competitivo de los productos de Trinidad y Tabago, tanto en el mercado interior como en el internacional;

*f)* establecer y mantener una diferencia suficiente entre las tasas de los salarios fundadas en la cualificación;

*g)* asegurar el equilibrio de la balanza comercial y de la balanza de pagos de Trinidad y Tabago;

*b)* asegurar al Gobierno de Trinidad y Tabago la posibilidad de continuar financiando los programas de desarrollo en el sector público».

60. El artículo 34 de la ley estipula que, en caso de conflicto de trabajo, el empleador no podrá declarar el cierre de la empresa y los trabajadores no podrán participar en huelgas si no se cumplen las siguientes condiciones:

*a)* que el desacuerdo se haya comunicado al ministro, de conformidad con las disposiciones de la presente ley;

*b)* que el ministro no haya sometido el litigio al Tribunal para su

solución en el plazo de veintiocho días a partir de la fecha en que le fue comunicado;

c) que el ministro haya recibido en las cuarenta y ocho horas siguientes a la decisión de huelga una comunicación escrita del sindicato o de una organización que indique el propósito de organizar una huelga o declarar un cierre, según el caso, cuando haya expirado un plazo de catorce días, quedando entendido que no podrá declararse la huelga ni el cierre hasta el último día del plazo durante el cual el ministro puede someter el litigio al tribunal.

Se estipulan multas severas, incluso penas de prisión, para los empleadores, los dirigentes de organizaciones sindicales y los trabajadores que tomen parte en la huelga o en el cierre.

Se prohíbe, por otra parte, la huelga o el *lock-out* mientras el conflicto laboral esté siendo examinado por el tribunal de trabajo. De la misma forma se prohíben las huelgas de los servicios públicos y de los funcionarios.

61. El Parlamento de Tanzania ha promulgado en los últimos meses de 1967 una ley de creación del tribunal permanente de trabajo. De acuerdo con sus disposiciones, el comisario del trabajo debe ser informado de todos los conflictos laborales y tiene facultades para nombrar un conciliador. Se prohíben las huelgas durante el período de conciliación, con un límite de veintidós días, y cuando el conflicto se somete al tribunal de trabajo. Se han previsto penas de prisión y multas para quienes participen o inciten a otras personas a tomar parte en un cierre o una huelga en contra de las disposiciones de la ley.

62. Otro ejemplo de legislación es el decreto-ley del 6 de septiembre de 1962 de la República Argentina que prohíbe la huelga durante un período de conciliación, que puede durar hasta cuarenta días, y somete los litigios al arbitraje obligatorio en caso de suspensión de servicios públicos esenciales. Por otra parte, la declaración de huelga no es válida si no ha sido ratificada por el 51 % de los trabajadores interesados en votación secreta.

63. Pueden existir sistemas que van más lejos y prohíben absolutamente las huelgas al instaurar un arbitraje obligatorio cuando las partes no consiguen ponerse de acuerdo. Aparte de los sistemas que se han establecido en tiempo de guerra, y que no han sobrevivido al restablecimiento de las condiciones normales, tales procedimientos sólo se han instaurado en Australia y en Nueva Zelanda, donde funcionan desde princi-

pios de siglo en términos generalmente satisfactorias, aunque no siempre en forma absolutamente eficaz, si tenemos en cuenta que las huelgas, a pesar de su ilegitimidad, se producen con más frecuencia.

64. La primera legislación neozelandesa sobre conciliación y arbitraje data de 1894 y se aplica a los sindicatos registrados. El registro de los sindicatos, que aunque voluntario está muy extendido, es el requisito necesario para la utilización del procedimiento; éste tiene una primera fase de conciliación que puede llegar a una solución aceptada por las partes. En caso de no llegarse a un acuerdo, existe una fase de arbitraje ante un órgano independiente que comprende miembros designados a propuesta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Las condiciones establecidas en la sentencia arbitral o por el acuerdo entre las partes sólo pueden modificarse siguiendo el mismo procedimiento. En particular, las huelgas declaradas por los trabajadores obligados por una sentencia arbitral o por un convenio colectivo son ilegales, y quienes participan en ellas pueden incurrir en penas bastante duras. Disposiciones similares existen para los cierres patronales. En realidad, en caso de huelga o de amenaza de huelga se recurre de preferencia a la intervención del Departamento de Trabajo o a conciliadores oficiales que tienen poderes, según la ley de 1948, para convocar una conferencia de las partes interesadas. En casos graves, el ministro de Trabajo tiene facultades para retirar el registro de un sindicato.

65. Para los conflictos que no están cubiertos por la ley de 1894 se ha instituido en 1923 un sistema de conciliación y de arbitraje, que exige la notificación obligatoria de las huelgas a los servicios oficiales, una fase de conciliación y un preaviso para el empleador en caso de huelga.

66. Cuando el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O. I. T. examinó los primeros casos, se planteó la cuestión de la conformidad de estas disposiciones con las normas de la O. I. T. en materia de libertad sindical. En aquella época, el Comité afirmó que los sindicatos que se registran de conformidad con esta ley—acto puramente voluntario—se comprometen a no recurrir a la huelga a cambio de las ventajas que les concede la ley, como el reconocimiento jurídico, el derecho de representación exclusiva de los trabajadores en todas las fases del procedimiento de conciliación y de arbitraje, etc. La conclusión fue que en este caso la prohibición de la huelga no atentaba contra la libertad sindical.

67. En Australia está en vigor un sistema análogo, aunque más com-

plicado dada la estructura federal del país. Cuando un conflicto sobrepasa los límites de un Estado, se aplica la legislación de 1904, enmendada posteriormente, cuyo elemento esencial es una comisión de conciliación y de arbitraje. Un tribunal laboral es, además, competente en los casos de interpretación y aplicación de las sentencias arbitrales. Esta división de funciones, relativamente reciente, no existe en todos los Estados. Las huelgas y los cierres se castigan con penas bastante duras si se llevan a cabo en contra de una sentencia arbitral o durante su período de validez.

68. Debe decirse que, a pesar de la existencia de estas sanciones penales, no se ha eliminado la huelga en las relaciones profesionales de Australia (los 475.014 trabajadores implicados en las huelgas de 1965 han ocasionado la pérdida de 815.779 jornadas de trabajo). Los empleadores han expresado el deseo de que se refuercen las disposiciones legislativas contra las huelgas que son incompatibles con el principio del arbitraje obligatorio.

69. El arbitraje obligatorio ha tentado a muchos Gobiernos, sobre todo en el período entre las dos guerras mundiales. En Alemania, en la década de los años 20, se utilizó mucho la posibilidad de declarar obligatorias las ordenanzas de conciliación o de arbitraje, en detrimento de la responsabilidad de las partes de la negociación colectiva. En 1936, en Francia, en una situación política agitada por numerosas huelgas de tipo revolucionario, el arbitraje pareció un buen medio de consolidar las ventajas obtenidas por los trabajadores, limitando a la vez la utilización de los medios de acción perjudiciales para la economía. Entendido en principio como medida temporal, el sistema otorgaba gran importancia a los órganos paritarios y fue objeto de la ley del 14 de marzo de 1938. La intención del Gobierno de la época era complementar esta ley con un estatuto de la huelga, que imponía algunas limitaciones al ejercicio del derecho de huelga y atentaba gravemente contra los derechos de los empresarios. En estas condiciones, el proyecto estaba condenado al fracaso. Estas experiencias explican que el arbitraje obligatorio no haya aparecido en estos países cuando volvieron las condiciones normales al acabar la guerra.

70. Sin embargo, el arbitraje obligatorio es una solución atrayente para los países que tienen que hacer frente a imperativos urgentes de desarrollo. Varios países africanos de lengua francesa (Costa de Marfil, Gabón, Alto Volta, Malí, Mauritania, Senegal) no han conservado el sistema de conciliación y de arbitraje facultativo del «Código de Trabajo de la Francia de Ultramar» que tenían antes de la independencia. El Código de Tra-

bajo de Senegal, promulgado en 1961, estipula, por ejemplo, que las huelgas y los cierres serán ilegales si los poderes públicos comunican a las partes su intención de someter el conflicto al arbitraje obligatorio. No obstante, las sanciones son de tipo civil y no penal (pérdida de las indemnizaciones de despido y daños y perjuicios).

71. En un clima jurídico igualmente hostil al arbitraje obligatorio, Ghana ha conocido también desde la ley de Relaciones Laborales de 1958 disposiciones legislativas que permiten al ministro de Trabajo imponer el arbitraje obligatorio a petición de una de las partes. Las huelgas o cierres contrarios a estas disposiciones son ilegales y quienes participan en ellos incurrir en sanciones (multas o prisión).

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

72. La «libertad de huelga», instituida en la mayoría de los países industrializados a finales del siglo pasado, establece una impunidad penal para los responsables de la abstención colectiva de trabajo, pero mantiene la responsabilidad civil que se desprende de la ruptura unilateral del contrato de trabajo. El reconocimiento del «derecho de huelga» en diversas Constituciones nacionales, en América latina primero y luego en Europa, mejora evidentemente la situación de los trabajadores en huelga, pero, como escribe un autor italiano, «el derecho, por su propia naturaleza, enuncia sus límites y, por consiguiente, desde el momento en que la huelga se convierte en derecho debe plegarse a las condiciones y restricciones que desde el principio se fijan a su ejercicio» (1). Es necesario que encuentre un contrapeso en el derecho paralelo de cierre.

73. De la misma forma debe interpretarse el reconocimiento del derecho de huelga en los instrumentos internacionales, especialmente en la Carta Social Europea y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El silencio de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo a este respecto se explica por la dificultad de elaborar esta noción que tendría que precisar los límites del derecho de huelga y las responsabilidades ineludibles de las partes, lo que sin duda no desean los círculos sindicales. Las conclusiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O. I. T., que enfoca este

---

(1) Calamandrei, citado en *Huelga y cierre*, publicación de la CECA, 1961.

problema desde el punto de vista de las implicaciones de este derecho en el régimen de las asociaciones profesionales, demuestran también que el recurso a la huelga tiene límites y que corresponde a los Estados reglamentar su ejercicio.

74. Las huelgas tienen que cumplir con requisitos precisos para poder ser legales. Algunas reglamentaciones tienen por fin limitar los motivos de la huelga, descartando las huelgas profesionales o políticas, las que ponen en tela de juicio un acuerdo realizado entre partes sociales o las que pueden perturbar los servicios esenciales. Otras disposiciones regulan los medios utilizados en la huelga para separar lo que constituye el acto de huelga propiamente dicho de las actividades de carácter delictuoso que pueden acompañarla (atentados contra la propiedad, violencias).

75. Por otra parte, los Gobiernos y la opinión pública están tomando cada vez más conciencia del costo de la huelga, que puede ser muy grave para la economía nacional y para las empresas, tanto por el desorden que introduce como por la pérdida de producción propiamente dicha. El arbitraje obligatorio aparece entonces como una solución atrayente. El arbitraje obligatorio no se encuentra necesariamente en contradicción con las negociaciones colectivas, en particular cuando la autoridad encargada de esta función goza de una independencia incontestable respecto del Gobierno y trata de solucionar los conflictos sin lesionar ninguna categoría social. La experiencia demuestra que numerosas sentencias arbitrales incorporan acuerdos realizados entre las partes en el curso del procedimiento. Desgraciadamente, este procedimiento no es siempre suficiente para eliminar las huelgas.

76. No obstante, en otros países los círculos profesionales temen que el arbitraje obligatorio sea un paso importante hacia el abandono al Estado de la fijación de las condiciones de trabajo, lo que entraña un gran riesgo en una sociedad libre. Los círculos profesionales no están dispuestos a pagar este precio para que desaparezcan las huelgas y consideran que el acuerdo voluntario de las propias partes sociales, empleadores y trabajadores, es la mejor solución, puesto que preserva completamente su autonomía. Aun así es preciso que este esfuerzo de las partes sea facilitado por la existencia de un clima de colaboración en la vida laboral y por la despolitización completa de la negociación colectiva. La experiencia de muchos países demuestra que esta vía es posible y que el acuerdo entre las partes puede crear los mecanismos concretos y eficaces para el arreglo pacífico de los conflictos.

77. En muchos casos, sin embargo, no puede excluirse absolutamente la posibilidad de recurrir a la huelga o al cierre según la ley o los convenios, a pesar de todo lo que el carácter exorbitante de estos derechos entraña como daños materiales y morales. No es posible que un Estado moderno, cualquiera que sea la fase de desarrollo del país, sea insensible a las consecuencias de un ejercicio desmesurado de estos derechos. Los principios generales del «derecho de huelga» que figuran en algunos textos internacionales y nacionales sólo tendrán valor concreto cuando estas formas de acción se ejerzan con mesura y reserva, como último recurso de las relaciones laborales.

78. En cualquier caso, por mucha importancia psicológica que el reconocimiento y la garantía de la huelga tengan para cierta tradición sindical, no parece posible considerar la huelga como un elemento positivo en sí ni como un derecho ilimitado. A falta de otras soluciones aceptables para el arreglo de los conflictos, la huelga sólo puede autorizarse mediante reglamentación estricta, paralelamente al derecho de cierre que es su contrapeso y respetando fielmente las obligaciones que se desprenden de los convenios colectivos libremente concluidos.