

Huelga, empresa y servicios esenciales, hoy

Reflexiones sobre la situación en España

Javier Crespán y Miquet Angel Falguera

El ejercicio del derecho de huelga en los países industriales es, con seguridad, una de las cuestiones sociales más debatidas. Esta discusión, sin embargo, demasiado a menudo adolece de apriorismos políticos y económicos.

Todo el mundo coincide en la legalidad y legitimación de su desarrollo. Los límites, los efectos, el propio futuro de un derecho tan trascendental en una sociedad liberal desarrollada tras la revolución tecnológica, llenan muchas páginas de periódicos, artículos sin fin, declaraciones públicas. Empero, difícilmente hallaremos en la mayoría de estas manifestaciones ribetes de objetividad, de debate sereno, de propuestas normativas.

Para algunos, el movimiento obrero organizado abusa de un derecho históricamente conseguido, convirtiéndolo en un arma de presión sobre toda la sociedad. Otros, por contra, encuentran aún demasiadas restricciones para su desarrollo y ven en muchas de las propuestas normativas que periódicamente, como Guadiana, aparecen y desaparecen, un ataque a un derecho conseguido tras más de un siglo de presión social por los trabajadores.

Raramente, sin embargo, encontraremos en esos posicionamientos públicos los mínimos ribetes de racionalización sobre un tema tan trascendental para el desarrollo de las relaciones laborales.

No es, por motivos obvios, nuestra intención en estas breves páginas iluminar “científicamente” tal debate; nuestro objetivo es mucho más modesto, desde nuestra posición profesional de especialistas

en el mundo de las relaciones laborales: centrar algunos de los problemas actuales del ejercicio del derecho de huelga.

Una advertencia inicial se hace necesaria antes de entrar en materia: el presente estudio y sus conclusiones están referidos a la actual situación española. En consecuencia, las presentes reflexiones nacen especialmente de nuestra realidad; no quiere decir, por supuesto, que muchas de las consideraciones aquí reflejadas no sean trasladables a otras sociedades occidentales o, incluso, por generalización a la problemática de los conflictos colectivos en las sociedades post-tayloristas. Dejemos al lector la sana reflexión de esa generalización.

1. Algunas consideraciones iniciales

La Constitución española de 1978 es, en un ejemplo de desarrollo de un concepto democrático progresista, una de las pocas Cartas Magnas de los países desarrollados que considera el derecho de huelga como un elemento central del desarrollo de los derechos democráticos en la configuración de su modelo político y social, otorgándole rango de reconocimiento constitucional.

El Tribunal Constitucional ¹ ha afirmado, en este marco normativo¹ que la huelga es

un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socio-económicos, conflictos que el Estado social no puede excluir.

Incluso, el Tribunal Constitucional llega a afirmar que

un sindicato sin derecho al ejercicio del derecho de huelga quedaría en una sociedad democrática vaciado de contenido.

Es decir, en el desarrollo de eso (si se quiere utópico) que a efectos ontológicos podemos definir como *Estado Social de Derecho*, fin último constitucionalmente consagrado, el derecho de huelga es una pieza angular, un elemento básico, para su obtención.

A nadie debe extrañar esta consideración. La propia esencia, el objeto de ser del Derecho social, es la obtención de la igualdad interpartes, objeto éste difícilmente asumible en el actual marco jurídico-económico. Nuestra Constitución y la doctrina constitucional subsi-

¹ STC 11/1981, de 8 de abril.

guiente, desde ese punto de partida, aceptan que la huelga es el punto de inflexión en la equiparación entre empleadores y trabajadores en la relación laboral.

Quizás estas afirmaciones iniciales puedan parecer de un excesivo doctrinarismo jurídicista, sin embargo, a nuestro juicio son un elemento necesario para cualquier aproximación imparcial a la problemática referida. El derecho fundamental de huelga no es algo accesorio en nuestro modelo constitucional; al contrario, se trata de un derecho necesario para la obtención de la igualdad contractual en el marco de las relaciones laborales.

CUADRO 1
Huelgas desarrolladas en España (en miles)

Año	Número de huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas
1986	914	857,9	2.279,4
1987 ¹	1.497	1.881,2	5.025,0
1988 \	1.193	6.692,2	11.641,1
1989 ^{1 2}	1.192	1.894,5	6.843,4
1990	1.231	864,0	2.442,8
1991 ³	229	312,4	673,5

Fuente: *Boletín de Estadísticas Laborales*.

\ Sin datos del País Vasco.

² Incluye la huelga general del 14 de diciembre.

³ Datos provisionales hasta el mes de mayo.

Sentado este criterio, discutible si se quiere, pero el indubitado soporte de nuestro Tribunal Constitucional, cabe analizar la realidad de fenómeno huelguista en el Estado español.

Las cifras, en esta línea argumental, son notorias y significativas: En España el número de horas perdidas por huelga es muy elevado respecto a otros países industrializados. El análisis pormenorizado de las causas de tal situación superan el objetivo del presente artículo.

2. La conflictividad en la empresa. Motivos y desarrollo

Las estadísticas, sin embargo, no reflejan la realidad práctica, la problemática de desarrollo en las empresas de la huelga, los motivos y sus causas.

El atrasado análisis teórico de las relaciones laborales desarrollado en nuestro país imposibilita demasiado a menudo el conocimiento

de la realidad práctica, en el puesto de trabajo, de un tema tan trascendental. Es, por tanto, importante trasladar aquí el resultado de la Encuesta de Relaciones Laborales de Cataluña, desarrollada durante 1990 por el Centre d'Estudis i Recerca Sindicals, en fase de publicación, sobre un total de 144 empresas de Cataluña, en base a las contestaciones de los representantes de los trabajadores, pertenecientes a los sectores de químicas, metal, textil y alimentación. Este trabajo ha sido efectuado por Faustino Miguelez, Albert Recio, Andreu Lope, Oscar Rebollo y Ramón Alos. El margen de error apreciado en este trabajo es del 7,3 por 100; margen amplio, debido a las extraordinarias dificultades del desarrollo del mismo, por su carácter pionero en este terreno.

No podemos resistirnos a una traslación de la parte de los resultados de la encuesta, extremadamente ilustrativos de la problemática concreta del conflicto en las empresas.

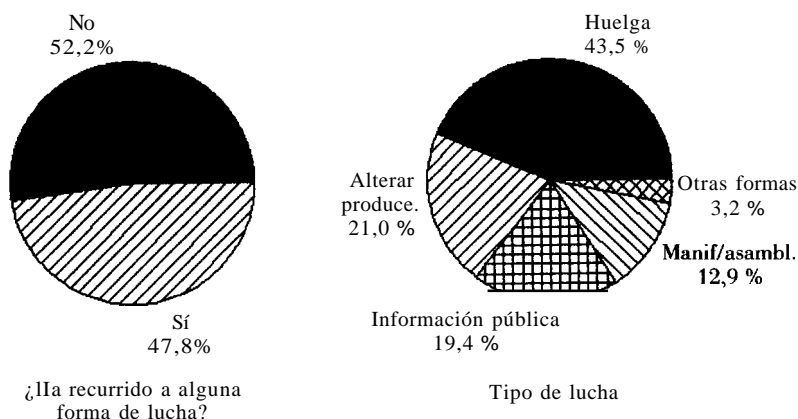
Las relaciones entre empresa y trabajadores asumen la forma, en determinadas ocasiones, de conflicto. Este puede tener su origen en diverso tipo de motivaciones, como veremos más adelante, y se expresa también de forma variada. Es sabido que en todo ello influye notablemente la conducta más o menos dialogante y negociadora de la empresa, pero también otras circunstancias, entre las que destaca la solidaridad entre los trabajadores; es así que no puede establecerse un vínculo mecánico entre actitud autoritaria empresarial y conflictividad. En efecto, también nos encontramos que en determinadas empresas, que podemos calificar de dialogantes, se da una elevada propensión a la conflictividad, 10 que es debido a una intensa actividad; y al revés, en algunas empresas autoritarias no se registra conflictividad, hecho que es achacable a una escasa o nula presencia sindical.

Muy a menudo por parte de los trabajadores y sus representantes se recurre para la resolución de conflictos a la intervención de un tercero, como es la Administración laboral o judicial (Delegación de Trabajo, Consellería de Treball, Inspección de Trabajo, CMAC y Magistratura); la mayoría de las veces esta solicitud es complementaria a las vías de presión y de lucha, aunque en determinadas empresas se da como única iniciativa frente al conflicto.

En la encuesta, prácticamente la mitad de las respuestas (un 47,8 por 100 de los centros de trabajo) indican que se ha empleado, a lo largo de 1989, alguna forma de lucha. En estos casos la huelga es el procedimiento más utilizado (en el 43,5 por 100 de los centros de trabajo que recurren a formas de lucha), pero no el único; le siguen en importancia diversos tipos de acciones que tienden a alterar la pro-

Huelga, empresa y servicios esenciales, hoy

GRAFICO 1
Conflictividad



Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

CUADRO 2
Recurso a formas de lucha, por sectores, en %

	Recurso a formas de lucha	Huelga	Otras formas de lucha
Metal	60,4	30,2	30,2
Alimentación	46,7	20,0	26,7
Textil	45,2	21,4	23,8
Químicas	31,0	3,9	27,1
TOTAL	47,8	20,1	27,7

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

ducción (en el 21 por 100 de los centros de trabajo que han recurrido a formas de lucha), la información pública o denuncia (en el 19,4 por 100) y la realización de manifestaciones o asambleas (en el 12,9 por 100), como se recoge en el gráfico 1.

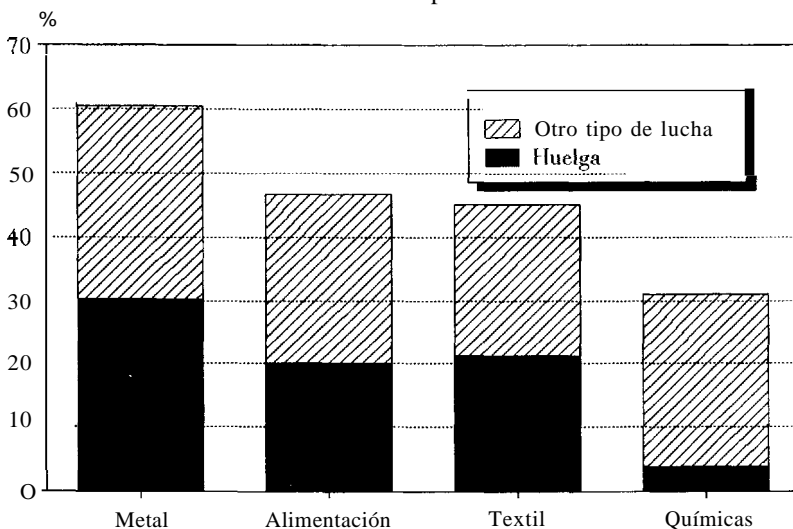
Atendiendo al sector de actividad destaca la industria metalúrgica por su mayor nivel de conflictividad y de utilización de la huelga como forma de presión (en el 60,4 por 100 y 30,2 de los centros de trabajo, respectivamente), situándose a este respecto en el extremo opuesto la industria química, en la que apenas ha habido convocatoria de huelgas: únicamente en el 3,9 por 100 de los centros de trabajo; en este punto es preciso recordar que la encuesta se refiere a 1989, año en el que en este sector no hubo negociación de convenio colectivo. Alimentación y textil, por su parte, se sitúan en posiciones bastante similares entre sí e intermedias respecto a los otros dos sectores (véase gráfico 2).

A nivel territorial, el menor nivel de conflictividad se registra en la zona que identificamos por resto Regió 1 (en un 41,8 por 100 de los centros de trabajo), aunque cuando ésta aparece, la propensión a la huelga es mayor; en cambio, apenas se aprecian diferencias entre el Barcelones y la zona restante de Cataluña, ambas con un nivel de conflictividad ligeramente superior (de un 52,8 por 100 y 51,2 por 100, respectivamente).

Por lo que respecta al tamaño de la empresa, destaca la mayor conflictividad de aquellas que cuentan entre 250 y 500 trabajadores (la conflictividad se da en el 71,4 por 100 de los centros de trabajo de estas dimensiones), en las que, además, la propensión a la huelga resulta también significativamente mayor: se ha realizado en el 42,8 por 100 de esos centros de trabajo, frente a sólo el 13,7 por 100 en las empresas menores de 250 trabajadores y el 8,3 por 100 en las de más de 500. Precisamente estas últimas empresas son las que utilizan más extensamente medidas que englobamos dentro de "otras formas de lucha" (véase el cuadro núm. 3).

La conflictividad también es más elevada en las empresas en las que aumenta la plantilla; 10 que podría explicarse por las dificultades de movilización y presión sindical ante situaciones de crisis empresarial, o bien por un escaso dinamismo del Comité de Empresa. Asimismo, se constata un mayor recurso a la lucha en los centros de trabajo que cuentan con mayor presencia y dinamismo sindical, circunstancias que se detectan por la existencia de Secciones Sindicales de Empresa de CCOO y/o de UGT, por la frecuencia de las reuniones del Comité de Empresa, por una mayor presencia sindical a través de organismos de participación del tipo de los comités de valo-

GRAFICO 2
La conRictividad por sectores



Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

CUADRO 3
Formas de lucha, por tamaño de empresa, en %

	Recurso a formas de lucha	Huelga	Otras formas de lucha
Menos de 250 trabajadores	38,5	13,7	24,8
De 250 a 500 trabajadores	71,4	42,8	28,6
Más de 500 trabajadores.....	58,3	8,3	50,0
TOTAL.....	47,8	20,1	27,7

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

ración de puestos de trabajo, comisiones de primas y otras, y por la práctica de realización de asambleas; éstas suelen ser empresas más dinámicas en lo que respecta a la innovación tecnológica y a cambios en las estrategias productivas y de organización del trabajo. En el lado opuesto, la situación de recesión o de dificultades económicas (caída de la producción y de las ventas, expediente de regulación de empleo, etc.) parece constituir un freno para la conflictividad, particularmente en la modalidad de la huelga.

CUADRO 4

Recurso a formas de lucha, según situación de la producción, en %

	Recurso a formas de lucha	Huelga	Otras formas de lucha
En aumento	54,3	25,6	28,7
Estable	36,7	20,0	16,7
En disminución	45,0	5,0	40,0
TOTAL	47,8	20,1	27,7

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

En el cuadro número 4 recogemos las respuestas al respecto atendiendo a la situación de la producción; en la misma se pone de manifiesto que únicamente en el 5 por 100 de los centros de trabajo que se hallan en situación de recesión productiva se ha recurrido a la huelga, mientras la utilización de otras formas de lucha es elevada, alcanzando al 40 por 100 de estos centros. Ello pone de manifiesto la capacidad de los Comité de Empresa de adaptar sus formas de lucha a la situación de la empresa.

El nivel de feminización de la plantilla nos aparece ligeramente asociada también con la conflictividad; ésta es superior, ciertamente no mucho, en los centros de trabajo con alta presencia de mujeres. Aunque la diferencia es pequeña (se da conflictividad en el 52 por 100 de centros de trabajo con más del 30 por 100 de la plantilla formada por mujeres, frente al 47,3 por 100 en el resto de centros), podría indicar que no siempre son correctas las afirmaciones que consideran que entre las trabajadoras se da mayor pasividad que entre los trabajadores. Hecho que para poder ser afirmado necesita de una mayor profundización, ya que podría derivarse de otras circunstancias tales como el sector, la existencia de negociación colectiva en el

año de referencia de la encuesta, etc., o en respuesta a una actitud más autoritaria de la empresa.

La existencia de convenio de empresa o de centro de trabajo aparece como factor condicionante de conflictividad, lo cual puede explicarse por la proximidad de los trabajadores al proceso negociador. Así, en el 41,4 por 100 de los centros de trabajo con convenio de sector se ha recurrido a formas de lucha, frente al 54 por 100 de centros con convenio de empresa o del centro de trabajo. No puede olvidarse a este respecto que buena parte de la conflictividad se da en torno a la negociación colectiva.

La actitud de la empresa, como ya se ha dicho, es uno de los determinantes del nivel de conflictividad. ASÍ, se comprueba que ésta se da particularmente en empresas que se han negado a conversaciones solicitadas por el Comité de Empresa o por el sindicato, o también en las que han tenido actitudes más sancionadoras. En otro aspecto, es interesante observar cómo la conflictividad aparece en mayor medida en aquellas empresas consideradas por los trabajadores como económicamente (en cuanto a salarios, primas, etc.) muy incentivadoras (en el 27,5 por ciento de éstas se ha registrado conflictividad, frente al 54,5 por 100 de las consideradas *poco incentivadoras* y el 40 por 100 de las *no incentivadoras*), lo cual puede tener una doble explicación: bien porque en las empresas más incentivadoras (y posiblemente también más dinámicas) el recurso a la lucha sea debido a una actividad sindical más intensa, bien porque los incentivos sean de por sí causantes de conflictividad.

En el lado opuesto, los rasgos más comunes de los centros de trabajo en los que menos se recurre a formas de lucha definen a estas empresas como autoritarias (deciden por su cuenta, no informan ni negocian con el Comité de Empresa o Sección Sindical de Empresa sobre cuestiones laborales, es mayor la relación directa entre trabajadores y dirección eludiendo a los representantes sindicales), de menores dimensiones, como ya hemos visto, y con baja afiliación sindical.

Los motivos que dan origen al conflicto, en la opinión de los entrevistados, son, principalmente, los que quedan reflejados en el cuadro 5.

En él se observa cómo el conjunto que engloba los diversos aspectos salariales (aumentos de salarios, primas, etc.) destaca notablemente por ser el principal motivo por el que se recurre a la lucha (en el 48,2 por 100 de los casos); únicamente en las empresas del sector de la alimentación y las situadas en la zona del Barcelonès el tema salarial comparte este primer puesto con los aspectos sociales y sin-

CUADRO 5
Motivos de conflictividad, en %

	Global	Aliment.	Mctal	Químico.	Textil
Aspectos salariales	48,2	42,9	39,1	62,5	56,3
Ocupación/contratación.....	27,8		34,8	12,5	37,5
Horario/calendario	25,9	28,6	13,0	37,5	37,5
Aspectos sociales y sindicales.	25,9	42,9	30,4	12,5	18,8
Salud y ambiente.....	20,4		17,4		43,8
Organización del trabajo	16,7	14,3	17,4		25,0
Promoción y clasificación profesional	9,3		8,7	12,5	12,5
Otros	9,3		21,8		

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

dicales. En un segundo y distanciado lugar aparecen las cuestiones relacionadas con la ocupación y la contratación, como la conversión de contratos temporales a fijos, la estabilidad en el empleo, etc. (se da en el 27,8 por 100 de los casos). Con ligera menor incidencia figuran las cuestiones sociales y sindicales, de un lado, y de horario y calendario, por otro (ambos en el 25,9 por 100 de los casos); y menor aún es la incidencia de lo referente a la salud laboral y medio ambiente (20,4 por 100) y a la organización del trabajo (16,7 por 100). En el último nivel figuran los aspectos de promoción y clasificación profesional (9,3 por 100), que ya hemos visto.

La participación en la huelga se considera, por lo general, bastante elevada, siendo el porcentaje medio de participación estimado del 82 por 100; éste es algo más elevado entre el colectivo de obreros, para el que se alcanza el promedio del 84 por 100, según las contestaciones dadas a la encuesta.

Por lo que respecta a la intervención de la Administración laboral judicial, destaca que ha sido solicitada por parte del Comité de Empresa o Sección Sindical de Empresa en el 71,7 por 100 de los centros de trabajo; en otras palabras, únicamente en el 28,3 por 100 de los centros de trabajo no se ha empleado este recurso a lo largo de 1989. Estos datos señalan una propensión muy elevada a acudir para la resolución de los conflictos a la intervención externa; basta comparar los datos anteriores con la notablemente inferior propensión a formas de lucha (que se da en un 47,8 por 100 de centros de trabajo). En la mayoría de las veces la intervención de un tercero es complementaria a la presión ejercida por otros procedimientos; pero

en casi un 30 por 100 de centros de trabajo se confía enteramente la resolución del conflicto en la intervención externa, sin que se ejerzan formas de presión o movilización. Así, vemos que:

- En el 5,5 por 100 de los centros de trabajo se recurre exclusivamente a formas de lucha;
- En el 42 por 100 de los centros de trabajo se recurre simultáneamente a formas de lucha, y a la Administración laboral o judicial, 42 por 100 de los casos;
- En el 29,5 por 100 de los centros de trabajo se recurre exclusivamente a la Administración laboral o judicial;
- En el 23 por 100 de los centros de trabajo no se recurre ni a formas de lucha ni a la Administración laboral o judicial.

Las intervenciones de la Administración laboral o judicial más solicitadas son las siguientes, con datos referidos a la globalidad de centros de trabajo:

A nivel sectorial, en el gráfico 3 se observa cómo la alimentación en primer lugar y en segundo lugar el textil destacan por su elevada propensión a solicitar la intervención de un tercero, lo que suele darse en gran medida sin el recurso de formas de lucha: en efecto, en el 38,5 por 100 y el 35,3 por 100 de los centros de trabajo de las industrias alimentarias y textil, respectivamente, se ha confiado la resolución de conflictos en la intervención administrativa o judicial, sin emplear formas de presión. Por el contrario, tanto en el metal como en la química, aún con diferencias, se detecta una menor propensión a dejar en las manos de un tercero la resolución de los conflictos (18,4 y 20,8 por 100, respectivamente), lo que confirmaría cierto mayor protagonismo sindical en dichos sectores.

Asimismo, el tamaño de la empresa parece ser un factor determinante en los aspectos que comentamos: cuanto mayores el centro de trabajo más se solicita la intervención de la Administración laboral o judicial, sea como complemento a las vías propias de presión, sea también como única alternativa para hacer frente a los conflictos en las empresas (cuadro núm. 7).

Ello puede deberse, quizás, al simple hecho de que conforme mayor es el centro de trabajo, más son las posibles causas de conflicto que pueden aparecer en las relaciones laborales.

Por último, por lo que se refiere a la afiliación sindical, los datos recogidos en cuadro número 8 señalan una bastante más elevada propensión a la mediación externa, incluso como única vía frente al conflicto, en aquellos centros de trabajo en los que se produce una reducción de la afiliación; hecho que puede ser indicativo de una difi-

CUADRO 6

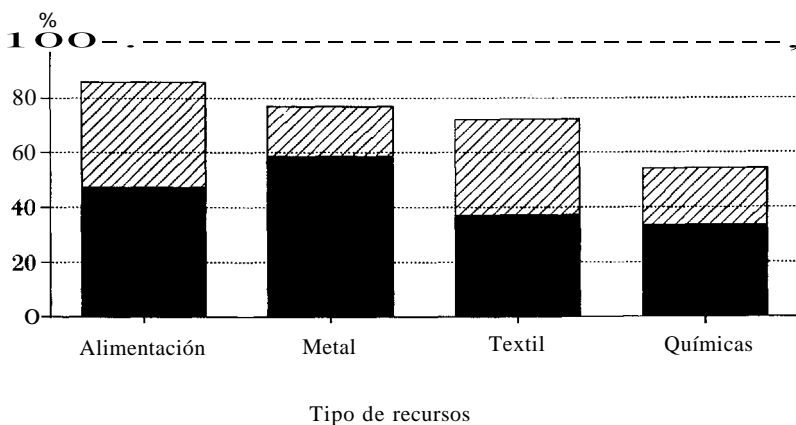
Recurso CE o SSE a la Administración laboral o judicial, en %

Inspección de trabajo.....	53,0
Magistratura	38,8
Autoridad laboral	37,7
CMAC.....	36,0

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

GRAFICO 3

Recursos del CE a la Administración laboral



- Recurso CE a Administración laboral y a formas de lucha simultáneamente.
 ▨ Recurso CE sólo a Administración laboral o judicial.

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

cultad de iniciativa y de agrupación y movilización por parte de la organización sindical y de la representación de los trabajadores en esas empresas. Por contra, en aquellas empresas con afiliación sindical en aumento, este mayor dinamismo comporta que el recurso a la Administración laboral o judicial como vía exclusiva para la resolución de conflictos sea significativamente más reducido.

CUADRO 7

Recurso a la Administración laboral o judicial,
según tamaño de empresa, en %

	Recurso CE a la Administración laboral o judicial	Recurso sólo a la Administración laboral o judicial
Menos de 250 trabajadores	. 61,5	26,6
De 250 a 500 trabajadores	. 80,8	30,2
Más de 500 trabajadores	. 100,0	41,7
TOTAL	.. 71,7	29,5

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

CUADRO 8

Recurso a la Administración laboral o judicial,
según evolución de la afiliación sindical, en %

	Recurso CE a la Administración laboral o judicial	Recurso sólo a la Administración laboral o judicial
En aumento	. 74,4	18,9
Estable	. 65,5	26,4
En descenso	.. 90,9	54,5
TOTAL	. 71,7	29,5

Fuente: Encuesta de Relaciones Laborales '90.

3. La situación actual en España

Hasta aquí hemos intentado dar una visión de urgencia de los aspectos significativos que caracterizan la materialización de las huelgas en España a través de una información parcial solamente de Cataluña, sencillamente porque es la última y al mismo tiempo la única información cualitativa sobre la materialización de la conflictividad que existe en España.

No hemos creído oportuno, porque no es el objetivo perseguido en este artículo, realizar un tratamiento estadístico de la huelga en España (salvo el cuadro núm. 1). La información que periódicamente elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aporta elemen-

tos cualitativos que tratados en forma comparada en el tiempo pueden a 10 sumo arrojar luz sobre las variaciones en el tiempo de las horas consumidas en conflictos; no pueden, sin embargo, entrar en los criterios esenciales que presiden tales actuaciones de los trabajadores inmersos en el conflicto, puesto que la información de partida no los recoge.

Este elemento diferenciador es el que aquí se ha intentado exponer y que con los elementos expuestos ilustran adecuadamente la realidad presente. El análisis de la *Encuesta de Relaciones Laborales en Cataluña* efectuado, pese a sus limitaciones, apunta vías de salida. No existen, o al menos 10 desconocemos, estudios similares aplicables al resto del Estado. Sin duda, muchas de las tendencias hasta ahora analizadas pueden ser transpolables a la realidad del Estado español globalmente considerada, salvando obviamente los elementos característicos de la realidad particular estudiada. Sirvan estas líneas como llamada de atención sobre la necesidad de profundizar los estudios sobre las relaciones laborales, como necesario indicador del desarrollo socio-económico de nuestro país.

Es importante destacar, sin embargo, que el peculiar sistema de relaciones laborales español introduce elementos configuradores *sui generis* en el tema de la conflictividad, no equiparables a otros sistemas jurídicos similares. Nos referimos a la falta de medios de solución extrajudiciales. Con la única excepción de Euskadi y Cataluña², no existen en España mecanismos de solución interpartes a través de la mediación, la conciliación o, en su caso, el arbitraje con participación de los agentes sociales, contra las previsiones de las normas internacionales³. Así, la problemática que, por los motivos que fueren, no se soluciona dentro de la empresa por la vía de la negociación colectiva, se ve en nuestro sistema forzosamente encarrilada o bien a la judicialización (larga y socialmente costosa) o bien al conflicto (con efectos socialmente nocivos). Es éste un trazo diferenciador del sistema español, sin duda fruto de la peculiar transición a un sistema democrático de relaciones laborales experimentado en nuestro país, que forzosamente debe ser superado.

² En Euskadi, tras el acuerdo PRECO de 1984, renovado en 1990, y en Cataluña, a partir del Acord Interprofessional de Catalunya de 1990, en fase de aplicación. Asimismo, en fecha reciente se ha firmado un acuerdo similar en la Comunidad Autónoma Valenciana.

³ Véase el Convenio número 92 de la OIT y la Carta Social Europea.

4. EL derecho de huelga en las sociedades con un sistema democrático

Nadie puede discutir que una de las manifestaciones más significativas del nivel de democracia real que se puede determinar con sencillez en el señalado por el mayor o menor grado de constricciones que tiene la utilización del derecho de huelga en las normativas al efecto de cada país. O planteado de otra manera, cuando en un país se encorseta progresivamente en multitud de exigencias formales la utilización del derecho de huelga, asistimos al deterioro de la democracia real en el mismo. Ejemplos en la historia de nuestros días en Europa así lo demuestran.

Sin embargo, podemos afirmar sin riesgo de caer en error que la huelga es hoy un fenómeno cotidiano en el sistema democrático, como señala el profesor Antonio Baylos 4. Y como el mismo autor señala, es esa *una cuestión muy saludable*. Puede añadirse que toda tendencia de carácter autoritario intentará menoscabar ese derecho.

Ciertamente, el planteamiento hecho hasta ahora puede resultar un tanto esquemático. Pero pretendíamos iniciar estas consideraciones de una manera simple para que sin grandes circunloquios jurídicos, pudiéramos introducirnos en la situación auténtica del debate actual en Europa y en España.

Los diferentes desarrollos constitucionales de las sociedades democráticas generan un abanico de situaciones en que el derecho de huelga queda recogido con mayor o menor protección y es un derecho de diferente rango, según cada país. Y la presunta confrontación en el ejercicio de este derecho con los derechos también del mismo rango de los otros ciudadanos, 10 que provoca la "necesidad" de que el poder político limite el derecho de huelga para preservar equitativamente su ejercicio de los diferentes derechos ciudadanos.

Es éste el nudo gordiano que el poder político utiliza para, de manera progresiva y sin demasiadas excepciones en Europa, caminar hacia una mayor limitación en la utilización de la huelga. Dos notas convendría sostener.

De una parte, la presunta confrontación de derechos sólo puede mantenerse que se produzca en sectores de actividad económica concreta y, en general, relativa a servicios públicos, como más adelante se verá, y en ningún caso parece justificada la limitación de la utili-

⁴ Véase BAYLOS, A.: "Controles institucionales al ejercicio del derecho de huelga". *Gaceta sindical*, n.º 98, monográfico, septiembre, 1991, pp. 57-63.

zaclOn del derecho de huelga en el sector productivo o de servicios privados no esenciales. Esta consideración se aporta porque en los últimos años, bajo el patrocinio de intentar equilibrar los diferentes derechos fundamentales de los ciudadanos, se ha actuado restrictivamente en el uso del derecho de huelga sin ninguna matización y con carácter general⁵.

La segunda nota, y al hilo de la anterior, que resulta absolutamente imprescindible en cualquier reflexión sobre este tema, es una aproximación objetiva a lo que representan en términos constitucionales los otros derechos fundamentales, que normalmente se invocan cuando se trata de limitar el derecho de huelga, su uso, su alcance y de qué forma y al margen de la huelga los poderes públicos ejercen la protección de esos derechos.

De no establecerse unas ciertas precisiones de delimitación del tema, el campo queda perfectamente abonado a la utilización desmedida de elementos demagógicos de pelaje variopinto y se acaba discutiendo si el derecho de huelga del personal de tierra de una compañía aérea debe estar más protegido que el derecho a viajar en Semana Santa de vacaciones de un oficial primera del metal que lleva años ahorrando para ese viaje, como ciertos medios de comunicación alientan sistemáticamente cuando se producen situaciones de uso del derecho de huelga en nuestro país.

A modo de resumen podríamos decir que el ejercicio del derecho de huelga en un fenómeno cotidiano en las sociedades democráticas, que aparecen tendencias autoritarias de los poderes públicos en cuanto a la limitación del mismo y que, previamente al debate de la huelga en servicios esenciales a la comunidad, resulta imprescindible el análisis detallado de qué son servicios esenciales y su alcance.

5. Conceptuación de *servicios esenciales*

La normativa que actualmente regula el derecho de huelga no contiene ninguna definición de lo que debe entenderse como *Servicios Esenciales a la Comunidad*. El propio Tribunal Constitucional, por otra parte, y como es conocido, ha rehuído constantemente un pronunciamiento globalizador sobre la materia.

⁵ Valgan dos ejemplos con carácter provocador: ¿es un museo un servicio esencial?; ¿puede la emisión de un concurso televisivo o un "culebrón" limitar la huelga en la televisión pública o privada? La respuesta parece evidentemente negativa. Pues bien, en el *Boletín Oficial del Estado* hallaremos ejemplos en este sentido.

Aunque las técnicas para su delimitación sean diversas (ley, códigos de autorregulación, acuerdo interconfederal), conviene destacar un punto de coincidencia entre ellas: la necesidad de *alcanzar el máximo consenso social* sobre su contenido.

En este sentido, tenemos un punto de partida reconocido internacionalmente en la fórmula que utiliza la ILO y su Comité de Libertad Sindical: "Aquellos servicios, la interrupción de los cuales podría poner en peligro *la vida, seguridad o la salud* de las personas en todo o parte del territorio" ⁶. Esta definición limitada de servicios esenciales permite una lectura muy amplia del ejercicio del derecho de huelga, al no incluir como derechos protegidos el derecho a la libre circulación de personas, el derecho a la información, etcétera.

El Tribunal Constitucional, en diferentes sentencias, ha ido profundizando en la configuración jurídica del concepto *servicios esenciales a la comunidad*. Y, en este sentido, ha elaborado una teoría por la que el elemento diferenciador no es el tipo de servicio que se presta (público-privado), sino "la esencialidad de los derechos, bienes o intereses que queden afectados como consecuencia de la huelga". Incluso ha concretado más, afirmando (SSTC 51/1986, de 24 de abril, y 53/1986, de 5 de mayo) que esta esencialidad protegida por la Constitución está configurada por "los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos".

Pero aquí se ha quedado el Tribunal Constitucional -no tenía obligación de ir más lejos-; por tanto, aún no existe una concreción detallada y socialmente consensuada de cuáles son los bienes, las libertades y los derechos constitucionalmente protegidos ante el ejercicio del derecho de huelga.

Diremos, pues, que la única interpretación respetuosa con la CE es la que identifica los bienes constitucionalmente protegidos con los *especialmente protegidos*, es decir, con los *derechos fundamentales de la persona*, de conformidad con las previsiones observadas en el artículo 53 CE.

Desde nuestra óptica, podríamos añadir que los únicos derechos que se encuentran en el mismo nivel que el derecho de huelga son los derechos fundamentales. Y en este sentido, y a modo de aproximación, ésta sería una primera descripción: el derecho a la vida y a la salud, el derecho a la libertad personal, el derecho a la seguridad, el derecho de comunicación, el derecho a la libre circulación, el de-

⁶ Véase CIT 69.ª reunión: "Libertad Sindical y Negociación colectiva". OIT, p. 214, Ginebra, 1983.

recho a la información, el derecho a la tutela efectiva de los tribunales y el derecho a la educación.

Esta lista de derechos fundamentales, tal como los ha definido el Tribunal Constitucional, no tiene necesariamente ningún paralelismo con los servicios públicos que garantizan estos derechos.

Al mismo tiempo, y aunque todos los derechos fundamentales tienen la misma transcendencia jurídica, el bien protegido que queda afectado por la huelga no tiene la misma dimensión. Desde nuestra perspectiva, debemos tener presente la diferencia que hay entre derechos como el de la vida, la salud o la libertad (por ejemplo) y otros en los que el perjuicio causado por la huelga tiene una consideración diferente (como el de la libre circulación).

6. Determinación de los servicios mínimos en servicios esenciales a la comunidad

Como ya se ha indicado, la colisión entre el ejercicio de estos derechos fundamentales especialmente protegidos, los servicios esenciales, y el de huelga comporta, por mandato constitucional, una limitación de ambos, especialmente de éste.

En la actualidad los mecanismos coercitivos del derecho de huelga en servicios esenciales a la comunidad vienen impuestas por la vía administrativa a través de normas administrativas, impuestas, generalmente impugnadas judicialmente, con resultado diverso y, muy a menudo, incumplidas. La dispersión normativa, las distintas autoridades con potestad para dictar tales mínimos, las variadas motivaciones han impuesto un bosque de criterios, muchas veces contradictorios y en cualquier caso muy diferenciados para sustentar la justificación de los servicios mínimos impuestos, que han dado lugar a una jurisprudencia no definida.

7. Hacia un nuevo mecanismo de fijación de servicios mínimos

Esta caótica situación, junto con las molestias lógicas que el ejercicio de la huelga comporta a la opinión pública, unido a inconfesables intereses políticos, ha comportado un debate, a nuestro juicio artificioso, sobre la necesidad o no de una *ley de huelga* que regule, entre otros aspectos, tan trascendental cuestión.

Periódicamente, cual Gadiana, en función del desarrollo de las

olas huelguísticas, la Administración de turno desempolva del viejo baúl de los recuerdos un anteproyecto de ley de huelga.

¿Es necesaria, hoy por hoy, una ley de huelga que apunte los servicios esenciales?

Ciertamente, una primera lectura del redactado del artículo 28.2 de la Constitución podría inducir a creer que las limitaciones del ejercicio del derecho de huelga en servicios esenciales a la comunidad sólo pueden articularse legalmente.

Ante una lectura tan estricta del mandato constitucional, y pese a las consideraciones que a continuación efectuaremos, los firmantes invocaríamos el ejemplo italiano, es decir, caso de llegarse a un acuerdo social sobre los marcos y concreciones de esta limitación, nadie impediría su posterior elevación a rango de ley. Ejemplos recientes de esa participativa y democrática técnica legislativa hallaríamos 7.

Cabe, sin embargo, considerar que un sistema de autorregulación puro, emanado de los propios sindicatos, encontraría perfecto acomodo en nuestro sistema constitucional.

El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de abril de 1981, pese a las reticencias iniciales (pues considera que *es difícil que los mismos interesados puedan ser juez y parte*), no niega esta posibilidad, cuando el sindicato llegue a la necesaria "madurez".

Ciertamente con posterioridad, la sentencia del Tribunal Constitucional 123/1990, de 2 de julio, al analizar la indeterminación de la normativa reguladora exige prácticamente una ley de huelga, afirmando que corresponde a ésta garantizar *mediante instrumentos oportunos (...) medidas que garanticen el respeto del ejercicio legítimo* de dicho derecho.

No cabe, pues, apreciar en la doctrina constitucional una desautorización de un sistema de autorregulación, sino simplemente un cierto resquemor ante la madurez para ello de los agentes sociales.

La *inmadurez* apuntada por el Tribunal Constitucional hace diez años no es tan categórica en estos momentos y creemos que nada impediría un debate abierto sobre la materia.

¿Es contrario al texto constitucional un marco extralegal que establezca mecanismo de autorregulación acordados por los sindicatos? Creemos que no. Al contrario, de hallarse el suficiente consenso social para ello nos encontraríamos ante un ejercicio plenamente democrático del marco diseñado por nuestra Constitución.

En caso contrario, es decir, la mera y simple imposición por la

7 Así, el alud normativo dimanante de la negociación entre el Gobierno y los sindicatos más representativos de la llamada "Propuesta Sindical Prioritaria".

vía parlamentaria, significaría que la norma nacería contra la voluntad de los sujetos activos de la misma, se vería (si se nos permite la expresión) como una norma socialmente impuesta, pese a la hipotética bondad que pudiera caracterizarla.

Parece lógico, pues, pensar en un mecanismo de limitación más flexible y con mayor predicamento social, mecanismo que, a nuestro juicio, sólo es posible por la vía de la autorregulación del derecho por los propios trabajadores.

Hasta aquí estas reflexiones y datos sobre el derecho de huelga. Somos perfectamente conscientes de las limitaciones de nuestro análisis. Curiosamente, sin embargo, más allá de declaraciones genéricas, vinculadas con intereses partidistas, difícilmente hallaremos *literatura* sobre un tema tan transcendental para un estado democrático de derecho avanzado. ¿No ha llegado ya la hora de abandonar los apriorismos y que los agentes sociales se sienten a discutir el futuro de la huelga en nuestro ordenamiento sin imposiciones?

Quizás sea ésta la *prueba de fuego* para comprobar si los agentes sociales y muy especialmente la Administración han asumido ya un modelo democrático y avanzado de relaciones laborales.