

Conferencia Internacional del Trabajo
81.ª reunión · 1994

libertad

**SINDICAL
Y NEGOCIACION
COLECTIVA**



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

CAPÍTULO V

El derecho de huelga

Introducción

136. La más patente manifestación de las acciones colectivas en caso de conflicto laboral es la huelga que, muy a menudo, se considera como el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores para hacer valer sus reivindicaciones. La huelga es también el medio de acción que suscita más controversias, como ilustran los debates de los órganos de control y el gran número de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical sobre este asunto. El derecho de huelga presenta también dificultades especiales en los sectores público y semipúblico, en los que la noción de empleador no está exenta de ambigüedades y en donde se plantea con más frecuencia que en otros sectores el problema de los servicios esenciales, dado que el ejercicio de ese derecho repercute, inevitablemente, en terceras personas, las cuales pueden sentirse, a veces, como las víctimas de conflictos que no son de su incumbencia. La Comisión considera conveniente precisar más detalladamente sus puntos de vista sobre este aspecto esencial de las relaciones laborales y recordar las disposiciones sustanciales existentes y los motivos que le han llevado a establecer algunos de los principios relacionados con este asunto. No obstante, la Comisión desea hacer previamente ciertas observaciones de carácter general.

137. En primer lugar, el fenómeno de la huelga no puede considerarse fuera del contexto del conjunto de las relaciones laborales. Sin duda alguna, la huelga constituye un derecho fundamental, pero no un fin en sí mismo. Las acciones de huelga, además de resultar costosas y ser perturbadoras para los trabajadores, los empleadores y la sociedad, reflejan el fracaso de la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo, la cual debe constituir el objetivo último.

138. En segundo lugar, cabe señalar que la huelga, más que cualquier otro aspecto de las relaciones laborales, muy a menudo viene a ser el síntoma de problemas más amplios y difusos que están en juego, al punto que el hecho de que la legislación o una decisión judicial de un determinado país prohíba que se recurra a ellas no impedirá que éstas estallen si las presiones económicas y sociales son suficientemente fuertes. Por otro lado, si bien las autoridades judiciales generalmente deben de limitarse a aplicar a las huelgas las normas jurídicas existentes, no deja de ser frecuente que los trabajadores y sus sindicatos declaren una huelga justamente con el fin de tratar que se modifiquen tales normas, lo que

inevitablemente da lugar a diferencias de apreciación, e incluso provoca nuevos conflictos.

139. Por otra parte, la Comisión subraya igualmente, que la conservación del vínculo laboral es una consecuencia jurídica normal del reconocimiento del derecho de huelga. Ahora bien, en algunos países, en los que rige el sistema de «common law», se considera que uno de los efectos de las huelgas es la ruptura del contrato de trabajo, lo que permite a los empleadores reemplazar a los huelguistas por nuevos empleados¹. En otros países, ante una huelga, se permite al empleador despedir a los huelguistas o reemplazarlos temporariamente o por un período indeterminado. Además, las sanciones o las medidas de reparación son frecuentemente insuficientes, cuando los huelguistas son particularmente afectados por las medidas adoptadas por el empleador (medidas disciplinarias, traslados, retrogradación, despido); esto provoca un problema particularmente grave en el caso del despido, en donde los trabajadores sólo pueden obtener una indemnización por daños e intereses y no el reintegro. A juicio de la Comisión, la legislación debería brindar a este respecto una protección realmente eficaz, ya que, de no ser así, el derecho de huelga podría perder toda su razón de ser.

140. Por último, no cabe perder de vista la dimensión sociológica de las huelgas, sobre las que influyen, como ocurre en el caso de todos los fenómenos sociales, los cambios económicos, sociales, tecnológicos y de otra índole a los que necesariamente deben adaptarse. Baste citar a título de ejemplo el hecho de que la problemática de la huelga insoslayablemente se ve afectada por factores como la evolución tecnológica, el movimiento de mundialización de la economía y el desarrollo de las empresas multinacionales, factores, todos ellos, que modifican sustancialmente las condiciones de producción de los bienes y servicios y sus relaciones con el trabajo. Además, también están cambiando los motivos de las huelgas; en efecto, así como antes se declaraban éstas para apoyar reivindicaciones encaminadas a mejorar las remuneraciones u otras condiciones de trabajo, en ciertos países recientemente se han declarado huelgas, algunas veces con el apoyo de los empleadores, en pro de la protección del empleo o contra los traslados de la producción o de servicios.

141. Los instrumentos de la OIT constituyen las fuentes primarias de derecho en la materia; no obstante, el derecho de huelga es igualmente reconocido en varios otros instrumentos internacionales y regionales, así como en las legislaciones y prácticas nacionales.

Los instrumentos de la OIT

142. Si bien el derecho de huelga no figura expresamente en la Constitución de la OIT ni en la Declaración de Filadelfia, y tampoco está específicamente

¹ Si bien no es frecuente que esta situación se produzca en la práctica, los trabajadores se hallan en posición de vulnerabilidad ante este tipo de medidas. Véase, por ejemplo, CLS, 277.º informe, caso núm. 1540 (*Reino Unido*), párrs. 47-98.

reconocido en los Convenios núms. 87 y 98, parece darse por sentado en el informe elaborado para la primera discusión del Convenio núm. 87². El derecho de huelga es mencionado en numerosas ocasiones en la parte del informe que contiene una descripción de la historia del problema de la libertad sindical e indica el contexto del examen de la legislación y de la práctica³. También se menciona en las conclusiones y recomendaciones del informe, en relación con el caso particular de los funcionarios⁴ y de la conciliación voluntaria. No obstante, durante las discusiones celebradas por la Conferencia en 1947 y 1948, no se adoptó, ni se presentó siquiera, ninguna enmienda que *consagrara* o *denegara* expresamente el derecho de huelga. Actualmente, la huelga únicamente figura, y ello de manera indirecta, en el artículo 1 del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)⁵, y en los párrafos 4, 6 y 7 de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)⁶. En cambio, varias resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de conferencias regionales o de comisiones sectoriales⁷ ponen de manifiesto el derecho de huelga o las medidas adoptadas para garantizar su ejercicio.

Otros instrumentos internacionales y regionales

143. El artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados Partes en el Pacto se comprometen

² CIT, 30.ª reunión, 1947, Informe VII, *Libertad sindical y relaciones de trabajo*.

³ *Ibid.*, págs. 30, 31, 34, 46, 52, 73-74.

⁴ «... el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios públicos no tiene relación alguna con la cuestión del derecho de esos funcionarios a la huelga, problema que aquí está enteramente fuera de lugar». *Ibid.*, pág. 107, «... si las partes recurren de común acuerdo a un organismo de conciliación, deberán también abstenerse de huelgas o de paros patronales mientras la conciliación esté en curso». *Ibid.*, pág. 119.

⁵ El apartado d) de ese artículo prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio «como castigo por haber participado en huelgas».

⁶ «4. Si un conflicto ha sido sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, debería estimularse a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lockouts* mientras dure el procedimiento de conciliación...»

«6. Si un conflicto ha sido sometido al arbitraje, con el consentimiento de todas las partes interesadas, para su solución final, debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lockouts* mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral...»

«7. Ninguna de las disposiciones de esta Recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga.»

⁷ Por ejemplo, el párrafo 15 de la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, 1970; la parte I, 3), de la Resolución sobre la protección del derecho sindical y de las negociaciones colectivas, tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, México, 1946, y los párrs. 13 (2) y 17 de la «Resolución sobre las relaciones industriales en los transportes internos, 1947».

a garantizar, entre otros, «el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país»⁸. A nivel regional, el artículo 6.4 de la Carta Social Europea, de 1961, reconoce expresamente el derecho de huelga en caso de conflictos de intereses, a reserva de las obligaciones que puedan dimanar de los convenios colectivos vigentes⁹. La Carta internacional americana de garantías sociales, de 1948, prevé en su artículo 27 que: «Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La ley regula este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio»¹⁰. También se reconoce el derecho de huelga en el artículo 8 (1) (b) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹.

Legislaciones y prácticas nacionales

144. El examen de las legislaciones y prácticas nacionales muestra que la extensión y las modalidades del derecho de huelga varía entre los distintos países. Este derecho, consagrado por la Constitución de varios países¹², se reconoce en la mayoría de los casos en la legislación general sobre los sindicatos o la negociación colectiva y va acompañado, según los países, de restricciones más o menos importantes que, en ocasiones, pueden equivaler en la práctica a una auténtica prohibición. En otros países, el derecho de huelga no se reconoce expresamente en la legislación, si bien se prevén inmunidades en materia de responsabilidad civil, con sujeción a ciertas condiciones¹³.

⁸ De los 83 Estados Miembros de la OIT que han ratificado tanto el Convenio núm. 87 como el Pacto, cuatro, (*Japón, Noruega, Países Bajos y Trinidad y Tabago*) han formulado una reserva que se refiere, específicamente, al art. 8.1.d). Otros cuatro países (*Argelia, India, México y Nueva Zelandia*) adjuntaron a su ratificación una declaración o reserva general respecto del art. 8. El *Japón* formuló una declaración de interpretación sobre el personal de extinción de incendios. *Francia* declaró que aplicaría las disposiciones del Pacto relacionadas con el derecho de huelga, de conformidad con el art. 6.4 de la Carta Social Europea.

⁹ Sobre la génesis de la Carta Social Europea y la influencia que han ejercido en la misma las normas de la OIT, véase *Revista Internacional del Trabajo*, vol. LXXXIV, núm. 5, nov. de 1961, págs. 417 a 419, y núm. 6, dic. de 1961, págs. 547 a 549.

¹⁰ Carta internacional americana de garantías sociales, adoptada por la novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948. El párrafo sexto del Preámbulo, texto que data de la misma época que los convenios de la OIT sobre la libertad sindical, declara que es «de interés público, desde el punto de vista internacional, la expedición de una legislación social lo más completa posible que dé a los trabajadores garantías y derechos en escala no inferior a la indicada en los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo».

¹¹ Protocolo adicional de 1988, denominado «Protocolo de San Salvador».

¹² Por ejemplo, *Argentina, Burkina Faso, Francia, Portugal, Rumania, Rwanda*.

¹³ Por ejemplo, *Irlanda, Reino Unido*.

Los órganos de control de la OIT

145. Al no haber en los textos fundamentales una disposición que se refiera expresamente al derecho de huelga, los órganos de control de la OIT han debido pronunciarse sobre el alcance y el significado exactos de los convenios en relación con este asunto. Esos órganos son, esencialmente, el Comité de Libertad Sindical, dentro del marco del procedimiento especial instituido para examinar las quejas presentadas por violación de la libertad sindical y la Comisión de Expertos, de conformidad con los artículos 19 y 22 de la Constitución.

El Comité de Libertad Sindical

146. El Comité de Libertad Sindical afirmó el principio del derecho de huelga ya en su segunda reunión, celebrada en 1952, en la que declaró que es uno de los «elementos esenciales del derecho sindical»¹⁴; poco después, ese Comité subrayó que «en la mayor parte de los países se reconocía que el derecho de huelga constituye un derecho legítimo al que pueden recurrir los sindicatos para defender los intereses de sus miembros»¹⁵. El Comité ha precisado posteriormente el contenido de ese derecho en muchos casos en función de las situaciones particulares que se han señalado a su atención, pero nunca ha puesto en tela de juicio este principio¹⁶. Al examinar las quejas, el Comité ha considerado que «debería inspirarse, entre otras cosas, en las disposiciones que la Conferencia ha aprobado e incorporado a los convenios sobre libertad sindical, disposiciones que permiten establecer una base de comparación cuando se trata de examinar un alegato determinado»¹⁷. En lo que respecta más específicamente al derecho de huelga, el Comité se basa *inter alia*, en las disposiciones de los convenios sobre libertad sindical¹⁸.

La Comisión de Expertos

147. La Comisión de Expertos, ya en su Estudio general elaborado en 1959, expresó la opinión de que la prohibición de la huelga a los trabajadores distintos de los funcionarios que actúan como órganos del poder público «... puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales»¹⁹, e indicó que parece haber una antinomia entre esta prohibición y el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 87. Posteriormente, esta postura fue confirmada y reforzada en los términos siguientes: «Una prohibición general

¹⁴ Segundo informe, 1952, caso núm. 28 (*Jamaica*), párr. 68.

¹⁵ Cuarto informe, 1953, caso núm. 5 (*India*), párr. 27.

¹⁶ *Recopilación*, párrs. 362 y 363.

¹⁷ *Recopilación*, pág. 2.

¹⁸ *Recopilación*, párrs. 366, 379, 416, 438, 443.

¹⁹ *Estudio general*, 1959, párr. 68.

de la huelga constituye una restricción considerable de las oportunidades que se ofrecen a los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículo 10 del Convenio núm. 87) y del derecho de los sindicatos a organizar sus actividades»²⁰; y «el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses económicos y sociales. Estos derechos no sólo comprenden la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que abarcan también la búsqueda de soluciones a cuestiones de política económica y social y a problemas relativos a la empresa que interesan directamente a los trabajadores»²¹. Así, el razonamiento de la Comisión se articula en base al derecho que se reconoce a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a organizar sus actividades y a formular su programa de acción con el objeto de fomentar y defender los intereses de sus miembros (artículos 3, 8 y 10 del Convenio núm. 87)²².

148. La expresión «actividades y programa de acción» sólo tiene sentido, en este contexto, en relación con lo dispuesto en el artículo 10, según el cual el término organización significa, en el Convenio núm. 87, toda organización «que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores». Los trabajadores, para poder fomentar y defender sus intereses, necesitan disponer de medios de acción que les permitan ejercer presiones para el logro de sus reivindicaciones. En una relación económica tradicional, uno de los medios de presión de que disponen los trabajadores consiste en interrumpir la prestación de sus servicios retirando temporalmente su fuerza de trabajo, con arreglo a diversas modalidades, con lo cual se trata de ocasionar un costo al empleador para inducirlo a hacer concesiones. Esta lógica económica no puede aplicarse al pie de la letra en el sector público, aun cuando la interrupción del trabajo también constituye en este caso el último recurso de que disponen los trabajadores. En consecuencia, la Comisión opina que el significado corriente de la expresión «programa de acción» incluye la huelga, lo que le llevó desde muy pronto a considerar que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar sus intereses económicos y sociales.

149. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, se reconoce a las *organizaciones* de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción. Según la Comisión,

²⁰ *Estudio general*, 1973, párr. 107.

²¹ *Estudio general*, 1983, párrs. 200 y 205.

²² Artículo 3, párr. 1: «Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho ... de organizar ... sus actividades y el de formular su programa de acción»;

Artículo 3, párr. 2: «Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal»;

Artículo 8, párr. 2. La legislación del país, que las organizaciones y sus miembros deben respetar, no «menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio».

la huelga forma parte de las actividades dimanantes del artículo 3, y constituye un derecho colectivo que, en el caso de los trabajadores, se ejerce por medio de la concertación de personas que deciden no trabajar para conseguir sus reivindicaciones. El derecho de huelga es pues considerado como una actividad de las organizaciones de trabajadores en el sentido del artículo 3²³.

150. Respecto de la práctica seguida en los diferentes Estados Miembros, el examen de las legislaciones nacionales actualmente en vigor muestra claramente que, aun cuando las modalidades y las restricciones del derecho de huelga son múltiples, el *principio* de la huelga como medio de acción de las organizaciones se halla ahora ampliamente reconocido. La Comisión pone de relieve que si bien al 31 de diciembre de 1992 habían ratificado el Convenio 102 países, en sus informes de 1992 y 1993 sólo formuló observaciones sobre este tema respecto de unos 40 países, las cuales, a veces, se referían simplemente a las modalidades de ejercicio del derecho de huelga; ello muestra que, respecto del Convenio núm. 87, la legislación de más del 60 por ciento de los países ha sido considerada satisfactoria.

151. Habida cuenta de todo lo antedicho, la Comisión confirma su posición de principio, según la cual el derecho de huelga es un corolario indisoluble del derecho de sindicación protegido por el Convenio núm. 87. Tras esa aclaración, la Comisión desea poner de relieve que el derecho de huelga no puede considerarse como un derecho absoluto; la huelga no sólo puede, en circunstancias excepcionales, ser objeto de una prohibición general, sino que también puede ser reglamentada por medio de disposiciones que impongan las modalidades de ejercicio de ese derecho fundamental o restricciones a ese ejercicio.

Prohibición general de la huelga

152. La prohibición general de recurrir a la huelga que existe en ciertos países puede estar basada en disposiciones específicas de la legislación²⁴. Esa prohibición también puede dimanar de disposiciones adoptadas en virtud de poderes excepcionales o en casos de urgencia, en que el Gobierno invoca una situación de crisis para justificar su intervención. Dado que las prohibiciones generales de este tipo obstaculizan de forma considerable uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para fomentar y defender sus intereses, tales prohibiciones sólo pueden justificarse en una situación de crisis nacional aguda e, incluso en ese caso, por un período de tiempo limitado, y sólo en la medida de lo necesario para hacer frente a la situación. Esto significa que

²³ Ahora bien, cabe señalar que la protección prevista en el art. 1, d), del Convenio núm. 105 (abolición del trabajo forzoso) se aplica a todo individuo, y que el derecho de huelga que reconocen los demás instrumentos internacionales mencionados en el párr. 143 del presente Estudio se aplica también a los trabajadores individuales.

²⁴ Por ejemplo, la Comisión solicitó al Gobierno de *Chad* que derogara *específicamente* la ordenanza núm. 30, de 26 de noviembre de 1975 «que suspende todo movimiento de huelga en el país» (ICE, 1993, pág. 203).

debe existir una auténtica situación de crisis, como la que se produce en casos de conflicto graves, de insurrección o incluso de catástrofe natural, en los que dejan de concurrir las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad civil.

153. En la práctica, pueden observarse prohibiciones del derecho de huelga menos generales, pero también muy graves, como consecuencia del efecto acumulativo de las disposiciones relacionadas con la solución de conflictos colectivos del trabajo, según las cuales es obligatorio, en caso de que una de las partes así lo solicite o por iniciativa de las autoridades públicas²⁵, someter los conflictos a un procedimiento de arbitraje que conduzca a una sentencia definitiva que tenga fuerza vinculante para las partes interesadas²⁶. Tales sistemas permiten prohibir en la práctica todas las huelgas o suspenderlas con toda rapidez; ahora bien, semejante prohibición limita considerablemente los medios de que disponen los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros, así como su derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción, por lo que no es compatible con el artículo 3 del Convenio núm. 87.

Restricciones específicas

154. Ciertas legislaciones, si bien reconocen el principio del derecho de huelga, sujetan el ejercicio de ese derecho a diversas restricciones, de alcance variable; la mayoría de las veces, las restricciones se aplican a determinadas categorías de trabajadores debido a su estatuto (función pública), a las funciones que desempeñan (servicios esenciales o papel que tienen en el sistema de relaciones de trabajo), a su rango jerárquico (personal directivo) o a cualquier combinación de esos factores²⁷. Otras restricciones están también relacionadas con los objetivos o las modalidades de la huelga o con la obligación de respetar un plazo de preaviso (cláusulas temporales).

155. Con frecuencia, las restricciones que figuran en las legislaciones de muchos países respecto de la función pública suelen ser muy parecidas o incluso

²⁵ Por ejemplo, *Antigua y Barbuda*: arts. 19, 20 y 21 de la ley de 1976 sobre el Tribunal del Trabajo. *Honduras*: art. 555 (2) del Código del Trabajo. *Kuwait*: art. 88 del Código del Trabajo. *Malta*: arts. 27 y 34 de la ley de 1976 sobre las relaciones de trabajo. *Trinidad y Tabago*: art. 65 de la ley sobre las relaciones de trabajo, enmendada en 1978.

²⁶ Por ejemplo, *Bolivia*: art. 113, c), de la Ley General del Trabajo, de 1939. *Colombia*: arts. 448 (3) y (4), y 450 (1), g), del Código Sustantivo del Trabajo. *Côte d'Ivoire*: art. 183 del Código del Trabajo. *Dominica*: art. 59 (1) de la ley núm. 18 sobre las relaciones de trabajo, de 1986, en su tenor modificado. *Filipinas*: art. 263, g) e i), del Código del Trabajo. *Guyana*: art. 3 de la ley sobre el arbitraje en los servicios públicos y de salud pública. *Nigeria*: decreto núm. 7, de 1976, sobre los conflictos de trabajo. *Senegal*: arts. 238 a 245 del Código del Trabajo. *Swazilandia*: art. 63 (1) de la ley de 1980 sobre las relaciones de trabajo.

²⁷ Ya en el Informe de 1959, la Comisión había formulado comentarios sobre este asunto, en particular en lo que respecta a las restricciones aplicables a la administración pública y a los servicios esenciales (párr. 68).

idénticas a las que se aplican a los servicios esenciales, dado que estos últimos son prestados, a menudo, por funcionarios o empleados públicos con un estatuto similar. A este respecto, la Comisión estima que el criterio importante no es tanto que se califique de pública o privada las funciones de que se trate, sino la naturaleza de las tareas desempeñadas. No obstante, puede resultar útil hacer la distinción entre ambas situaciones, ya que, si bien resulta fácil imaginar circunstancias en que los trabajadores de los sectores privado o mixto ejercen funciones que entran, indiscutiblemente, dentro de la categoría de servicios esenciales (debido, por ejemplo, a razones de seguridad), también es posible la situación inversa en que un gran número de categorías de trabajadores, a pesar de pertenecer al sector público, no pueden ser asimiladas a aquellos grupos a los que estaría justificado prohibir o restringir el derecho de huelga.

Restricciones respecto de la función pública

156. El Convenio núm. 87 garantiza el derecho de sindicación de los trabajadores de la administración pública. Sin embargo, su derecho colateral de huelga puede ser restringido o prohibido si se rige por disposiciones restrictivas como las mencionadas en el párrafo 151. A este respecto, las legislaciones nacionales varían: en un extremo, hay sistemas que reconocen el derecho de huelga de forma específica²⁸ y, en el otro, sistemas que lo prohíben expresamente²⁹. Algunos países no han adoptado disposiciones legislativas o reglamentarias a este respecto, lo cual puede dar lugar a interpretaciones radicalmente dispares por parte de las autoridades públicas que pueden conducir a la prohibición o al reconocimiento tácitos del derecho de huelga. Además, los empleados públicos se rigen, a veces, por una legislación totalmente diferente que, entre otras cosas, define las modalidades de su derecho de huelga³⁰, mientras que en algunos países no se hace ninguna distinción entre los sectores privado y público, y los trabajadores de este último sector deben ajustarse a los procedimientos previstos en la legislación general para declararse en huelga³¹.

157. Incluso cuando se reconoce el derecho de huelga en la función pública, ello no significa, por lo general, que todos los funcionarios y empleados públicos tengan un derecho de huelga ilimitado. La legislación y la práctica de la mayoría de los países establecen, a este respecto, diversas restricciones y condiciones que, normalmente, se basan en criterios tales como el rango jerárquico o el nivel de responsabilidad de los empleados de que se trate, la naturaleza de los servicios que prestan, las condiciones que deben respetarse para emprender y llevar a cabo

²⁸ Por ejemplo, Côte d'Ivoire, España, Fiji, Francia, Gabón, Polonia.

²⁹ Por ejemplo, Bolivia, República de Corea.

³⁰ Por ejemplo, República Centroafricana, Guatemala, Italia, Lesotho, Luxemburgo, Portugal.

³¹ Por ejemplo, Argelia, Australia, Egipto, Hungría, India, Islandia, Mauritania, Suecia.

acciones de huelga, e incluso la elección por los interesados del procedimiento de solución de conflictos³².

158. A juicio de la Comisión, una definición demasiado detallada del concepto de funcionario público podría tener como resultado una restricción muy amplia, e incluso una prohibición, del derecho de huelga de esos trabajadores. Una de las principales dificultades se debe al hecho de que el concepto de funcionario varía considerablemente según los diferentes sistemas jurídicos. Así, las expresiones «funcionario», «civil servant» y «fonctionnaire» distan mucho de designar la misma realidad; además, un término idéntico utilizado en un mismo idioma pero en países diferentes no siempre significa lo mismo; por último, ciertos sistemas establecen una graduación entre diversas categorías de empleados públicos que tienen una condición, unas obligaciones y unos derechos diferentes³³, mientras que esas distinciones no están previstas en otros sistemas o no acarrear las mismas consecuencias. La Comisión no puede hacer abstracción de las particularidades y las tradiciones jurídicas y sociales de cada país, pero debe tratar de establecer criterios relativamente uniformes que permitan examinar la compatibilidad de las diferentes legislaciones con las disposiciones del Convenio núm. 87. Sería un esfuerzo vano elaborar *a priori* una lista exhaustiva, y aplicable a todos, de las categorías de funcionarios que deberían disfrutar del derecho de huelga o ser privados de ese derecho. La Comisión, como ya lo ha señalado³⁴, considera que la prohibición del derecho de huelga en la función pública debería limitarse a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. La Comisión es consciente del hecho de que, a excepción de los grupos que caen claramente en una u otra de las categorías, se tratará con frecuencia de una cuestión de grado. En los casos dudosos, la solución podría ser, no prohibir totalmente la huelga, sino más bien prever el mantenimiento de un servicio mínimo negociado por una categoría determinada y limitada del personal, siempre que un paro *total y prolongado* pueda tener consecuencias graves para la población concernida.

Restricciones en lo que se refiere a los servicios esenciales

159. Muchos países tienen disposiciones que limitan o prohíben las acciones de huelga en los servicios esenciales, noción que varía según las diferentes legislaciones nacionales. Esas disposiciones contienen desde una simple enumeración limitativa bastante breve de esos servicios³⁵ hasta una larga lista

³² Por ejemplo, *Canadá*: ley sobre las relaciones de trabajo en la administración pública (elección entre dos procedimientos, uno de los cuales excluye la huelga, que los trabajadores pueden modificar periódicamente).

³³ Por ejemplo, *Alemania*: *Beamte, Arbeitnehmer (Angestellte, Arbeiter)*. *Turquía*: trabajadores manuales y empleados de oficina.

³⁴ *Estudios generales*: 1959, párr. 68; 1973, párr. 109; 1983, párr. 214.

³⁵ Por ejemplo, *Argelia, República Dominicana, Haití, Hungría, Lesotho*.

incorporada en la propia legislación³⁶. A veces, se trata de definiciones, desde la más restrictiva a la más amplia, que engloban todas las actividades que el gobierno considera apropiado incluir en la noción de servicios esenciales o todas las huelgas que, en su opinión, podrían ser perjudiciales para el orden público, el interés general o el desarrollo económico³⁷. En los casos extremos, la legislación dispone que una simple declaración de las autoridades en este sentido basta para justificar el carácter esencial del servicio³⁸. El principio según el cual el derecho de huelga puede verse limitado, o incluso prohibido, en los servicios esenciales perdería todo sentido si la legislación nacional definiese esos servicios de forma demasiado extensa. Al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva; la Comisión estima, por lo tanto, que sólo pueden considerarse servicios esenciales aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población³⁹. Además, a juicio de la Comisión, sería poco conveniente, e incluso imposible, pretender elaborar una lista completa y definitiva de los servicios que pueden considerarse como esenciales.

160. La Comisión recuerda la importancia fundamental que concede al carácter universal de las normas, pero estima que es necesario tener en cuenta las circunstancias especiales que puedan darse en los diferentes Estados Miembros, ya que si bien la interrupción de ciertos servicios podría, en el peor de los casos, ocasionar problemas económicos en algunos países, en otros podría tener efectos desastrosos y crear en poco tiempo situaciones en que se verían comprometidas la salud, la seguridad o la vida de la población; así, una huelga en los servicios portuarios o de transporte marítimo podría ocasionar más rápidamente graves perturbaciones en una isla, que depende en gran parte de esos servicios para el suministro de productos básicos a su población, que en un país continental. Además, un servicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse

³⁶ Por ejemplo, *Bolivia*: decreto supremo núm. 1598, de 1950. *Colombia*: arts. 430 y 450 (1), a), del Código Sustantivo del Trabajo y decretos núms. 414 y 437, de 1952; 1543, de 1955; 1593, de 1959; 1167, de 1963; 57 y 534 de 1967. *Ecuador*: art. 503 de la ley núm. 133 por la que se reforma el Código del Trabajo. *Etiopía*: art. 136 (2) de la proclama núm. 42/1993 del trabajo. *Grecia*: art. 4 de la ley núm. 1915, de 1990. *Mali*: decreto núm. 90-562/P-RM, de 22 de diciembre de 1990. *Swazilandia*: art. 65 (6) de la ley de 1980 sobre las relaciones de trabajo.

³⁷ Por ejemplo, *Côte d'Ivoire*: art. 183 del Código del Trabajo. *Dominica*: art. 59 (1), b), de la ley núm. 18, de 1986, sobre las relaciones de trabajo, en su tenor modificada. *Trinidad y Tabago*: art. 65 de la ley sobre las relaciones de trabajo. *Túnez*: art. 384 del Código del Trabajo.

³⁸ Por ejemplo, *Filipinas*: art. 263, g) e i), del Código del Trabajo. *Guatemala*: art. 243, d), del Código de Trabajo. *Pakistán*: art. 33 (1) de la ordenanza de 1969 sobre las relaciones de trabajo. *Rumania*: arts. 38 a 43 de la ley núm. 15, de 1991, sobre la solución de los conflictos colectivos del trabajo.

³⁹ *Estudio general*, 1983, párrs. 213 y 214. Véase también la observación de la Comisión sobre este punto en lo que se refiere al *Ecuador* (ICE, 1993, pág. 207). En lo que respecta a *Lesotho*, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que el Código de Trabajo de 1992 define en su art. 232 (1) los servicios esenciales en el sentido indicado a continuación (ICE, 1993, págs. 221-222).

en esencial si la huelga que repercute en el mismo dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que pueden correr peligro la salud, la seguridad o la vida de la población (por ejemplo, en los servicios de recolección de basura). Con el fin de evitar daños irreversibles o que no guarden proporción alguna con los intereses profesionales de las partes en el conflicto, así como de no causar daños a terceros, es decir, los usuarios o los consumidores que sufren las consecuencias económicas de los conflictos colectivos, las autoridades podrían establecer un régimen de servicio mínimo en otros servicios que son de utilidad pública, en vez de prohibir radicalmente las acciones de huelga, prohibición que debería limitarse a los servicios esenciales en el sentido estricto del término.

Servicio mínimo negociado

161. En opinión de la Comisión, este servicio debería satisfacer, por lo menos, dos condiciones. En primer lugar, y este aspecto es de la mayor importancia, debería tratarse real y exclusivamente de un servicio *mínimo*, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión. En segundo lugar, dado que este sistema limita uno de los medios de presión esenciales de que disponen los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales, sus organizaciones deberían poder participar, si lo desean, en la definición de este servicio, de igual modo que los empleadores y las autoridades públicas. Sería sumamente conveniente que las negociaciones sobre la definición y la organización del servicio mínimo no se celebraran durante los conflictos de trabajo, a fin de que todas las partes interesadas pudieran negociar con la perspectiva y la serenidad necesarias. Las partes también podrían prever la constitución de un organismo paritario o independiente que tuviera como misión pronunciarse rápidamente y sin formalismos sobre las dificultades que plantea la definición y la aplicación de tal servicio mínimo y que estuviera facultado para emitir decisiones ejecutorias.

Servicios esenciales y servicio mínimo

162. Debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, se ha observado, en algunos casos, una cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definir con precisión esos conceptos. Cuando la Comisión utiliza la expresión «servicios esenciales» en el presente Estudio o en sus informes, se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos definidos en el párrafo 159, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. El servicio mínimo que se propone en el párrafo 161 como solución sustitutiva de la prohibición total, sería adecuado en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas

de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones⁴⁰. Por otra parte, nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como «esenciales» por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas.

Movilización forzosa de trabajadores

163. La movilización forzosa de trabajadores en huelga se halla autorizada por ciertas legislaciones. Esas movilizaciones comportan riesgos de abuso cuando se recurre a ellas como medio para resolver conflictos de trabajo. De ahí que la utilización de esa medida sea indeseable salvo cuando se trate de mantener en funcionamiento los servicios esenciales, en circunstancias de suma gravedad. Así pues, la movilización forzosa de trabajadores puede estar justificada por la necesidad de asegurar el funcionamiento de los servicios que son esenciales en el sentido estricto del término.

Garantías compensatorias

164. Si el derecho de huelga es objeto de restricciones o de prohibiciones, los trabajadores que se vean así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales deberían disfrutar de garantías compensatorias, por ejemplo de procedimientos de conciliación y de mediación, que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados. Es imprescindible que estos últimos puedan participar en la definición y en la puesta en práctica del procedimiento, que debería, además, prever garantías suficientes de imparcialidad y de rapidez; los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez emitidos, aplicarse rápida y totalmente.

Restricciones relacionadas con los objetivos de la huelga

Huelgas políticas/huelgas de protesta

165. La Comisión siempre ha considerado que las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de libertad sindical⁴¹. Ahora bien, las dificultades se plantean debido a que a muy a menudo es imposible

⁴⁰ Por ejemplo, en la industria siderúrgica, el funcionamiento continuo de los altos hornos. Véase también: CLS, 273.º informe, caso núm. 1521 (*Turquía*) párr. 39; 268.º informe, caso núm. 1486 (*Portugal*) párr. 187.

⁴¹ *Estudios generales*: 1959, párr. 69; 1973, párr. 113; 1983, párr. 216.

distinguir en la práctica entre los aspectos políticos y profesionales de una huelga, dado que las políticas adoptadas por un gobierno repercuten frecuentemente de forma inmediata en los trabajadores o los empleadores, como sucedería por ejemplo en caso de congelación general de los precios y los salarios. La legislación de varios países considera, expresa o tácitamente, las huelgas políticas como ilícitas. En otros países, las restricciones al derecho de huelga pueden interpretarse de forma tan amplia que cualquier huelga podría calificarse de política. La Comisión estima que las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida⁴².

Huelgas, negociación colectiva y «paz social»

166. Numerosas legislaciones no prevén restricciones en lo que se refiere al momento en que puede iniciarse una huelga, siempre y cuando se respeten los plazos de preaviso fijados por vía legislativa. Otros sistemas de relaciones laborales se basan en una filosofía radicalmente diferente, con arreglo a la cual los convenios colectivos se conciben como un tratado de paz social de duración determinada; durante ese período, la ley prohíbe las huelgas y los cierres patronales, y los trabajadores y los empleadores pueden recurrir, en compensación, a un procedimiento de arbitraje. Por lo general, esos sistemas sólo permiten recurrir a la huelga como medio de presión para conseguir la adopción de un primer convenio o su renovación. La Comisión considera que las dos opciones son compatibles con el Convenio y que cada Estado debería tener la posibilidad, por vía legislativa o a través de la práctica, de elegir entre ambas. No obstante, en ambos sistemas no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra la política sino también contra los efectos de ciertas disposiciones de los convenios colectivos (por ejemplo, el impacto de una política de control del salario impuesta por el gobierno en cláusulas económicas del Convenio).

167. Si se prohíben las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta importante restricción de un derecho fundamental de las organizaciones de trabajadores debe ser compensada con el derecho de recurrir a un procedimiento de arbitraje imparcial y rápido, con arreglo al cual puedan examinarse las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o la aplicación de los convenios colectivos. Ese tipo de procedimiento no sólo permite resolver durante la vigencia de los convenios las inevitables dificultades de aplicación y de interpretación que puedan surgir, sino que también tiene la ventaja

⁴² Véase también el capítulo IV, párr. 130-133.

de preparar el terreno para las rondas de negociaciones futuras, dado que permite determinar los problemas que se han planteado durante el período de validez del convenio colectivo de que se trate.

Huelgas de solidaridad

168. Ciertos países reconocen la legitimidad de las huelgas de solidaridad, que se plantean cada vez con más frecuencia debido a la tendencia a la concentración de empresas, así como la mundialización de la economía y a la reubicación de los centros de trabajo. La Comisión subraya que a este respecto es preciso hacer muchas distinciones (por ejemplo, en cuanto a la definición exacta del concepto de huelga de solidaridad, a la relación que justifica el recurso a este tipo de huelgas, etc.), pero considera que la prohibición *general* de las huelgas de solidaridad podría ser abusiva y que los trabajadores deberían poder emprender esas acciones cuando la huelga inicial con la que se solidarizan sea, en sí misma, legal.

Zonas francas

169. La legislación de un número creciente de países establece un régimen particular de relaciones de trabajo en las zonas francas, las cuales también reciben, a veces, el nombre de zonas de exportación o de zonas industriales⁴³. En su Informe general de 1993⁴⁴, la Comisión se ha referido a este problema que guarda relación con el fenómeno creciente de reubicación de las empresas. Entre otras disposiciones derogatorias del régimen general de relaciones laborales, algunas de esas legislaciones prohíben específica o indirectamente la huelga; esas prohibiciones son incompatibles con las disposiciones del Convenio que establecen que todos los trabajadores, *sin ninguna distinción*, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, y que estas últimas tienen el derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción⁴⁵.

⁴³ Por ejemplo, *Bangladesh*: ley de 1980 sobre la competencia de las zonas francas de exportación; *Pakistán*: ordenanza de 1980 y reglamento de 1982 sobre las zonas francas de exportación; *Togo*: no hay disposiciones sobre las relaciones laborales en las zonas francas de exportación.

⁴⁴ (ICE 1993, párrs. 58 a 61.) Véase también cap. III, párr. 60.

⁴⁵ Véase, también: CLS, 241.^{er} informe, caso núm. 1323 (*Filipinas*), párr. 371; 253.^{er} informe, caso núm. 1383 (*Pakistán*), párr. 98.

Otras condiciones previas

Exigencia de un voto de huelga

170. La legislación de muchos países subordina el ejercicio del derecho de huelga a la aprobación previa de esa acción por un cierto porcentaje de trabajadores. Esta exigencia no plantea, en principio, ningún problema con respecto al Convenio, pero las modalidades de escrutinio, el quórum y la mayoría exigida no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso imposible. Las condiciones establecidas en las diversas legislaciones varían enormemente, y su compatibilidad con el Convenio puede depender también de elementos concretos, tales como la diseminación o el alejamiento geográfico de los centros de trabajo, o incluso la estructura de la negociación colectiva (por empresas o por industrias); todos esos factores hacen necesario proceder a un examen caso por caso. Si un Estado Miembro considera adecuado prever en su legislación disposiciones que exijan que las acciones de la huelga deban ser votadas por los trabajadores, dicho Estado deberá asegurar que sólo se tomen en consideración los votos emitidos, y que el quórum o la mayoría necesaria se fije a un nivel razonable.

Agotamiento de los procedimientos de conciliación/de mediación

171. La legislación de un gran número de países dispone que, antes de emprender una huelga, deben agotarse los procedimientos de conciliación y de mediación⁴⁶. El espíritu de esas disposiciones es compatible con el artículo 4 del Convenio núm. 98 que persigue el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria de los contratos colectivos⁴⁷. Esos procedimientos deben, no obstante, tener como único objetivo facilitar la negociación; por consiguiente, no deberían ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resultase imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia⁴⁸.

Cláusulas que establecen un plazo de espera, preaviso

172. Muchas legislaciones obligan, además, a los trabajadores y a sus organizaciones a respetar un plazo de preaviso antes de iniciar una huelga⁴⁹,

⁴⁶ Por ejemplo, *Bahamas, Bulgaria, Camerún, Madagascar, Marruecos, Polonia, Tailandia, Venezuela, Zambia*.

⁴⁷ Cuando la conciliación y el arbitraje son voluntarios, conviene tener en cuenta el párr. 7 de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), que reza lo siguiente: «Ninguna de las disposiciones de esta Recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga».

⁴⁸ Véase, por ejemplo, en lo que se refiere a los obstáculos administrativos y a las dificultades prácticas con que se tropieza para emprender legalmente acciones de huelga, CLS 279.º informe, caso núm. 1566 (*Perú*), párr. 89.

⁴⁹ Por ejemplo, *Argelia, República Centroafricana, Djibouti, Guinea, Namibia, Polonia*. En

o confieren a las autoridades la facultad de imponer un plazo suplementario de reflexión⁵⁰. Esas disposiciones, en la medida en que se conciben como una etapa más del proceso de negociación, cuyo objetivo es alentar a las partes a sentarse por última vez a negociar antes de recurrir a la huelga, de preferencia con la asistencia de un conciliador o de un mediador especial, deben incluirse entre las medidas adoptadas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva voluntaria que prevé el artículo 4 del Convenio núm. 98. Ahora bien, el plazo de preaviso tampoco debe constituir en este caso un obstáculo suplementario para las negociaciones y servir únicamente, en la práctica, para que los trabajadores se limiten a esperar la expiración de ese plazo para poder ejercer su derecho de huelga. Dicho plazo debería ser muy corto cuando se añade a un procedimiento de mediación o de conciliación de por sí suficientemente largo, que habrá permitido delimitar claramente los puntos conflictivos pendientes.

Tipos de huelga

173. Cuando la legislación nacional garantiza el derecho de huelga, muy a menudo se plantea el problema de determinar si la acción emprendida por los trabajadores efectivamente constituye una huelga de conformidad con la definición contenida en la ley. En general, cabe considerar como huelga toda suspensión del trabajo, por breve que sea ésta. Ahora bien, establecer esta calificación resulta menos fácil cuando, en lugar de producirse una cesación absoluta de la actividad, se trabaja con mayor lentitud (huelga de trabajo a ritmo lento) o se aplica el reglamento al pie de la letra (huelga de celo). Trátase en ambos casos de huelgas que tienen unos efectos tan paralizantes como la suspensión radical del trabajo. Observando que las legislaciones y las prácticas nacionales son extremadamente variadas sobre este punto, la Comisión estima que las restricciones en relación a los tipos de huelgas sólo se justificarían si la huelga perdiese su carácter pacífico.

El desarrollo de la huelga

Piquetes/ocupación de los lugares de trabajo

174. La institución del piquete de huelga, tiene por objetivo asegurar el éxito de la huelga persuadiendo al mayor número posible de personas a no acudir al trabajo. En general, los tribunales ordinarios o especializados se ocupan de resolver las cuestiones que surgen en relación con este tema. La práctica nacional a este respecto es tal vez más importante que en lo que se refiere a otros asuntos; el piquete de huelga, simple medio de información en ciertos países que excluye toda posibilidad de impedir el acceso al lugar de trabajo de los no huelguistas,

algunos países, por ejemplo en *Francia*, la legislación impone esa obligación únicamente al sector público, mientras que en el sector privado permite a las partes negociar este asunto.

⁵⁰ En general, se exige un plazo de preaviso idéntico para el cierre patronal.

puede ser considerado en otros países como una modalidad del derecho de huelga, y la ocupación de los lugares de trabajo como la consecuencia natural del ejercicio de ese derecho; en la práctica, es muy poco frecuente que esos aspectos se pongan en tela de juicio, salvo en casos extremos en que se producen actos de violencia contra personas o se causan daños materiales. Según la Comisión, sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas.

Sustitución de los huelguistas

175. Se plantea un problema particular cuando la legislación o la práctica permiten que las empresas contraten a otros trabajadores para sustituir a sus propios empleados mientras hacen una huelga *legal*. Este problema es particularmente grave si, en virtud de disposiciones legislativas o de la jurisprudencia, los huelguistas no tienen garantizada, de derecho, su reincorporación a su empleo una vez finalizado el conflicto⁵¹. La Comisión considera que este tipo de disposiciones o de prácticas menoscaban gravemente el derecho de huelga y repercuten en el libre ejercicio de los derechos sindicales⁵².

Sanciones contra las huelgas

176. La mayoría de las legislaciones que limitan o prohíben el derecho de huelga contienen también disposiciones que prevén la adopción de sanciones contra los trabajadores y los sindicatos que infringen esa prohibición. En algunos países, la realización de una huelga ilegal constituye un delito penal, y sus autores pueden ser condenados al pago de una multa o a una pena de cárcel⁵³. En otros países, esa acción puede considerarse como una práctica desleal de trabajo que puede dar lugar a responsabilidad civil y a sanciones disciplinarias.

177. La Comisión considera que *únicamente* debería ser posible imponer sanciones por acciones de huelga en los casos en que las prohibiciones de que se trate estén de acuerdo con los principios de la libertad sindical. Ahora bien, incluso en tales casos, tanto la «jurisdiccionalización» excesiva de las cuestiones

⁵¹ CLS, 278.º informe, caso núm. 1543 (*Estados Unidos*), párr. 93; según la jurisprudencia, se realiza una distinción entre «práctica de trabajo desleal» y huelgas «económicas». Véase también el párr. 139, en lo que respecta a la conservación del vínculo laboral.

⁵² Algunos países han adoptado una legislación que prohíbe a los empleadores la contratación de trabajadores ajenos a la empresa para asegurar la continuación de la producción o los servicios. Por ejemplo, *Bulgaria, Canadá (Quebec, Ontario y Colombia Británica)*; se prevén ciertas excepciones en lo que se refiere al personal directivo; *Grecia, Turquía*.

⁵³ Por ejemplo, *Ecuador* (ICE, 1992, pág. 354); *Filipinas* (ICE, 1993, pág. 314); *Sudán* (ICE, 1993, págs. 326-328); *República Árabe Siria* (ICE, 1993, pág. 326); *Tailandia* (ICE, 1992, págs. 379-382). Por el contrario, la Comisión ha recientemente tomado nota con satisfacción de la derogación de tales disposiciones en *Costa Rica* (ICE, 1994, observación sobre el Convenio núm. 87).

relacionadas con las relaciones laborales como la aplicación de graves sanciones por acciones de huelga pueden provocar más problemas que los que resuelven. La imposición de sanciones penales desproporcionadas no favorecen en modo alguno el desarrollo de relaciones laborales armoniosas y estables, y, si se imponen penas de prisión, las mismas deberían justificarse en virtud de la gravedad de las infracciones cometidas, y estar sometidas a un control judicial regular. Asimismo, debería existir el derecho de apelar dichas medidas.

178. Por otra parte, ciertas prohibiciones o restricciones al derecho de huelga, que están en conformidad con los principios sobre libertad sindical, prevén en algunas ocasiones sanciones civiles o penales contra los huelguistas y sindicatos que violan estas disposiciones. Según la Comisión, tales sanciones no deberían ser desproporcionadas con la gravedad de las violaciones.

* * *

179. *La Comisión estima que el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación garantizado por el Convenio núm. 87. Ahora bien, ese derecho no es absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo respecto de algunas categorías de trabajadores, en particular de ciertos funcionarios o del personal que desempeña servicios esenciales en el sentido estricto del término, siempre y cuando también se prevean garantías compensatorias. Podría preverse el establecimiento de un servicio mínimo negociado en otros servicios que son de utilidad pública, donde la prohibición de la huelga no puede justificarse. Las disposiciones que obligan, por ejemplo, a las partes a agotar los procedimientos de mediación o de conciliación, o a las organizaciones de trabajadores a respetar ciertas reglas de procedimiento antes de iniciar una huelga, son admisibles, siempre que no imposibiliten o hagan muy difícil en la práctica el ejercicio del derecho de huelga, dado que ello equivaldría, de hecho, a una restricción muy amplia de ese derecho. Al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones en contra de los huelguistas.*