

Consideraciones que realiza la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT) en relación a las medidas que deben adoptarse acerca de la solicitud presentada por el Grupo de los trabajadores y por 36 gobiernos, para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia, la controversia relativa a la interpretación del convenio núm. 87, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37, de la Constitución de la OIT.

SECRETARÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Unión General de Trabajadoras y Trabajadores
Avda. de América, 25 - 28002 Madrid - Tel.: +34 915 788 418



www.ugt.es

ANTECEDENTES

Como consecuencia de la carta dirigida por la vicepresidenta trabajadora del Consejo de Administración al director general de la OIT el 12 de julio de 2023, se solicitó formalmente que la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, (núm. 87), en relación con el derecho de huelga, cuya determinación o ausencia, no es expresa, se remitiera urgentemente a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, en virtud de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, en interpretación consultiva.

También se pidió a la Oficina de la OIT se preparara un informe para facilitar la toma de una decisión fundamentada por el Consejo de Administración en su 349ª reunión, con respecto a dicha remisión. Con posterioridad, 36 Gobiernos solicitaron remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia dicha interpretación.

UGT manifiesta su clara oposición a considerar el derecho de huelga al margen del derecho de libertad sindical, ya que forma parte de su núcleo o contenido esencial, como una de las facultades intrínsecas que permiten el ejercicio de la libertad sindical, facultad sin la cual, no podrían defenderse y promoverse los derechos de las personas trabajadoras, por lo que entiende totalmente infundada y solamente utilizada para ir contra los sistemas de control de la OIT la consideración del grupo de empleadores de la OIT de que se interprete que el Convenio núm. 87, no contiene consideración alguna del derecho de huelga.

En este sentido, queremos hacer las siguientes consideraciones, tanto desde los orígenes de la propia utilización de la huelga como mecanismo de presión para exigir mejoras en las condiciones de trabajo, como desde la propia constitución de la OIT, y la interpretación de las propias instituciones y órganos de la OIT de los Convenios 87 e incluso 98. Todo ello de manera sucinta, que podrá ser ampliado para avalar nuestros posicionamientos.

EL ORIGEN DEL DERECHO DE HUELGA

Aunque no vamos a explicar en exceso a los orígenes del derecho de huelga en este informe, sí es necesario plasmar brevemente cómo una cuestión que en su origen y hasta su concreción ha

evolucionado de manera importante, sobre todo hasta formar parte del contenido de la libertad sindical.

El principio o derecho de libertad sindical, se estableció por primera vez en el preámbulo de la Constitución de la OIT y, por lo tanto, a nivel mundial en 1919. El principio de libertad sindical estaba entre las libertades susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, en la mente de sus constituyentes.

Subyacía, por tanto, la incorporación de, hasta entonces, una forma de proceder que terminó incluyéndose en las constituciones de todos los Estados democráticos, creándose una regulación a nivel internacional con el objeto de evitar violaciones e injerencias a un derecho y en un ámbito en el que las organizaciones de personas trabajadoras, tenían un papel protagonista y podían involucrarse en la consecución del desarrollo socioeconómico y la cohesión social y económica de un territorio o Estado.

El Convenio 87 se adoptó en la 31ª Reunión llevada a cabo en San Francisco, el 9 de julio de 1948, y entró en vigor el 4 de julio de 1950.

En ese mismo año, NNUU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamando en el art. 23.4 que: “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

“La doctrina había llamado la atención sobre la tardanza en obtener un concreto respaldo normativo de este derecho (...) que se había reconocido como fundamental. Los motivos deben encontrarse en las mismas resistencias de los trabajadores a su regulación internacional, por el temor a que ello pudiera implicar la apertura de una vía de injerencia en la independencia de las organizaciones sindicales”.¹

Hasta entonces, y recordando sus primeros pasos, la huelga nace como un mecanismo de presión de las personas trabajadoras, que dejan de prestar sus servicios con la finalidad de ser escuchadas, ante la desidia de la parte empleadora, de aceptar sus reivindicaciones, en relación con sus malas condiciones de trabajo y de retribución.

¹ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. ROLDÁN MARTÍNEZ Aránzazu. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo. 2019

Las primeras huelgas documentadas se sitúan en el Valle de los Reyes en el Siglo XII AC en Egipto², como consecuencia de que obreros y artesanos no cobraban por su trabajo en una de las tumbas del Faraón Ramsés III, y si lo hacían, eran algunos sacos de trigo y solo un saco y medio de cebada, por lo que decidieron dejar de trabajar hasta ser escuchados.

También fueron huelgas, los abandonos de trabajo de los plebeyos, en el Imperio Romano, hartos de desigualdades con los Patricios, que incluso amenazaron con fundar una ciudad a parte.

La organización del proletariado durante la revolución industrial en las fábricas, permitió a los obreros y obreras, a reunirse y proponer medidas de actuación para hacer valer sus reclamaciones, que no eran escuchadas y que, en caso de continuar no siéndolo, harían valer, presionando con causar un perjuicio económico, con el abandono de sus tareas y responsabilidades y, por lo tanto, yendo a la huelga.

Resumidamente y con posterioridad, en 1799 y 1800, por ejemplo, el Parlamento británico aprobó las “*Combination Acts*”, para prohibir a las personas trabajadoras que se asociaran para reclamar salarios más elevados, ya que afectaban a otros acuerdos sobre precios.

Que las y los trabajadores se hayan organizado para canalizar sus intereses y hacerlos valer requiere de una asociación de personas, unas reglas definidas para conformar dicha asociación, tener unas facultades específicas para llevar a cabo los objetivos correspondientes, para promover la defensa de sus intereses, y por supuesto, medios materiales. Pero los medios materiales, en los orígenes, eran inexistentes, y solo con otro tipo de actuaciones podían hacerse escuchar: como dejar de trabajar. Esa organización, para llevarse a efecto, ha necesitado de titularidades de derechos individuales y colectivos, más adelante, que han venido a conformar el contenido de lo que ahora llamamos libertad sindical, libertad que ha sido elevada al rango de derecho fundamental que, para convivir con otros derechos fundamentales, necesita de reglas jurídicas que permitan tanto el respeto de los principios y valores que sirven de base para la creación de un determinado estado de derecho, como de límites y sanciones para hacerlos respetar.

² Papiro de la Huelga de Turín.

Pero que en la evolución de su consideración normativa e incluso en la evolución de la configuración de su propia denominación ha ido evolucionando e incluyendo otras cuestiones más allá de la asociación, como, por ejemplo, la coaligación.

La asociación en definitiva y la asociación y la coaligación, se hace para cambiar las cosas, para presionar, para negociar, para conseguir mejoras en las condiciones del grupo que se une, y que, desde luego, pretende la defensa de sus intereses en detrimento de las de los empleadores o empleadoras que, por supuesto, tienen otros.

En ese respeto, la soberanía de los Estados, y la propia independencia y autonomía de las organizaciones de trabajadores, recelosas de las posibles injerencias sobre el contenido de su herramienta más valiosa, no han encontrado fórmula alguna que divida y trocee el contenido o núcleo del derecho de libertad sindical.

Sin la propia autoorganización de un sindicato, sin los derechos políticos de carácter intrínseco a cualquier sociedad democrática como son el derecho a la protesta (manifestación, asamblea y reunión) y a la libertad de expresión, las negociaciones y otras medidas más intensas para el logro de la promoción y defensa de los derechos de las personas trabajadoras, como las movilizaciones, y las huelgas; la libertad sindical, no tiene contenido.

La Constitución española ha optado por regular el derecho de huelga de forma diferenciada del derecho de sindicación y de negociación colectiva, pero nuestra doctrina ha concedido al derecho de huelga la “categoría de facultad” dentro del derecho de sindicación, lo que conjuntamente con otras facultades le dota de contenido propio. Esto permite reconocer al derecho de huelga como núcleo indiscutible e indisoluble del derecho de libertad sindical.

Pero volviendo a los orígenes del derecho de huelga, y más cercanamente a la propia creación de la OIT, el Grupo de los Empleadores o parece desconocer la evolución del derecho de libertad sindical y de cómo se comenzaron a conformar y legislar las huelgas, la cesación de trabajo para reclamar la violación de los derechos básicos y la cobertura de las necesidades básicas o parece querer obviarlos.

Todos los órganos de gobierno de la OIT han venido considerando que la huelga, el propio derecho de huelga, está inextricablemente vinculado al derecho de libertad sindical cuyo alcance

tanto el CLS, como el Consejo de Administración, han venido uniendo, sin exclusión posible del núcleo del derecho de libertad sindical y sin contradicción, en ningún caso.

Que la Comisión de Expertos haya pretendido fundamentar el derecho de huelga en determinados artículos del Convenio 87, es indiferente para esta organización, puesto que, sin las herramientas históricas de defensa, promoción y presión para crear situaciones de reivindicación y negociación, la libertad sindical quedaría carente de una parte esencial de la misma.

Como derecho, la huelga se ha ido reconociendo paulatinamente al igual que la libertad sindical; eso ha llevado a la necesidad de regular determinados elementos que han necesitado de su consideración general como “derecho”, para poder llevarse a cabo, pero que no empece para que estén contenidos en otro derecho o libertad de mayor entidad como es, la libertad sindical.

Con la creación de la OIT, en el art. 427 del Tratado de Versalles, se establecía como principio general: el derecho de asociación para todos los fines que no fuesen contrarios a las leyes, y tanto para los obreros como para los patronos.

En sus primeros años, las lenguas oficiales de la OIT, hablaban de “freedom of association” y “liberté syndicale” y en español en cambio, “libertad de asociación” sindical, “libertad de asociación” y “libertad sindical”.

Es necesario tener en cuenta en el conflicto ante el cual nos encontramos, toda la evolución de, tanto de la denominación, como de las distintas traducciones de los idiomas oficiales, como el propio contenido de la libertad o derecho de libertad sindical, para ver las dificultades de su propia concreción y de la configuración de su contenido.

En los trabajos del Tratado de Versalles, cuando se tuvo que interpretar para ser añadida al mismo, la libertad de asociación sindical se tuvo en cuenta como: “la potestad de los trabajadores de constituirse en asociaciones”, denominadas sindicatos, con el fin de negociar, colectivamente.

En aquél momento con una situación social muy complicada, con un gran número de huelgas sobre todo en Alemania, los propios miembros de la Comisión de Trabajo del Tratado consideraron que si los trabajadores o los sindicatos iban a participar en negociaciones era comprensible que respaldaran sus pretensiones con acciones sindicales intensas que tuvieran repercusiones negativas para los empresarios, y, por lo tanto, con convocatorias de huelga que repercutieran en la

producción. Esto permitía considerar que las medidas adoptadas por los trabajadores para promover sus intereses, como contenido de la libertad sindical, tenían un significado amplio.

EL CONVENIO 87 Y EL DERECHO DE HUELGA: Algunas cuestiones básicas a subrayar de su exégesis y de los órganos de control y Queja.

Tras el Acuerdo de Naciones Unidas (NNUU) y la OIT de 1946, se hizo una solicitud por el Consejo Económico y Social de NNUU, que permitió en la 30ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, (CIT), celebrar una discusión sobre la libertad sindical y las relaciones laborales, adoptándose una resolución sobre la libertad sindical y la protección del derecho de organización y de negociación colectiva, que definía los principios fundamentales en los que debería basarse la libertad sindical.

En la reunión posterior de la Conferencia también se trataron las cuestiones relativas a la protección del derecho sindical, en el procedimiento de simple discusión.

Algunas referencias explícitas al derecho de huelga durante los trabajos de la Conferencia fueron en relación con un proyecto de enmienda presentado por un representante de la India, con el objeto de excluir a la policía y las fuerzas armadas del ámbito de aplicación de la libertad sindical, porque “ellos no estaban autorizados a establecer negociaciones colectivas o declararse en huelga”. También hubo una declaración del gobierno de Portugal en 1948, al año siguiente en la que se señalaba que “era necesario evitar toda reducción que pudiera implicar la idea del otorgamiento del derecho de huelga a los funcionarios públicos”. Pero en general, no hubo enmienda de inclusión ni de exclusión del derecho de huelga.

Desde sus inicios, el Convenio número 87, pretendió determinar o establecer principios generales relativos a la libertad sindical, pero no un marco regulatorio o reglamentario detallado, ni de la propia libertad sindical, ni de las facultades para incorporar a la misma. Ni por supuesto, de cómo desarrollar su contenido.

En la 30ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el proyecto sometido a la misma se limitaba a proteger “(...) *la libertad de los asalariados y de los empleadores para asociarse en la defensa colectiva de sus intereses profesionales y, la libertad de los sindicatos para perseguir*

sus objetivos, utilizando todos los medios no contrarios a las leyes y reglamentos establecidos para el mantenimiento del orden público”.

Precisamente en este sentido, el artículo 3 del Convenio 87 señala que:

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores, tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar estos derechos o a entorpecer su ejercicio legal.

La finalidad de la palabra legal, hacía referencia al respeto de la legislación general del país de que se tratase.

Durante los trabajos, no obstante, se retiraron todas las enmiendas al art. 3 y, por lo tanto, todas las posibles regulaciones, condiciones mínimas etc., para la constitución o funcionamiento de las organizaciones en la legislación nacional, señalando además el presidente de la Comisión de la Conferencia que: *“el Convenio 87, no pretendía ser una reglamentación integral del derecho sindical, sino que se limitaba a enunciar en un texto sucinto ciertos principios fundamentales”.*

Otro artículo importante del Convenio, es el art. 10, en el que la redacción “cualquier organización”, debe interpretarse en sentido amplio sin restricciones al derecho de las organizaciones sindicales a valerse de cualquier medio.

Hay que subrayar que en los setenta y cinco años que se han venido desarrollando los diferentes procedimientos de control encargados de la supervisión periódica de los convenios o de procedimiento especiales, en todos ellos, se ha hablado de los vínculos entre el derecho de huelga y la libertad sindical, refrendándose y afirmando en sus resoluciones: que el derecho de huelga está vinculado intrínsecamente con el derecho de libertad sindical y protegido en el Convenio 87.

En numerosas ocasiones la Comisión de Expertos en observaciones realizadas sobre el derecho de huelga lo ha venido considerando como una herramienta indisolublemente contenida en la libertad sindical puesto que en otro caso *“constituiría una restricción considerable de las oportunidades que se ofrecen a los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros y del derecho de los sindicatos a organizar sus actividades.* A este respecto el art. 8 del

Convenio en cuestión, dispone que *“la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada, de suerte que reduzca las garantías previstas por el instrumento, incluido el derecho de los sindicatos a organizar sus actividades”*³, Comisión de Expertos que por otra parte había descrito en 1994, como derecho básico y principio general, al derecho de huelga, no presentándose ninguna enmienda en el proceso de creación del Convenio 87 que consagrara o denegara expresamente tal derecho, entre otras muchas ocasiones.

En relación con la labor realizada por el Comité de Libertad sindical (CLS), en 1952, en su primera reunión, el Comité de Libertad Sindical no expuso el significado de la libertad sindical. Más bien, en sus observaciones generales, el Comité señaló que, al examinar los casos que tenía pendientes, había quedado *“impresionado por la medida en que las mismas cuestiones se repiten constantemente en casos diferentes”*.

El Comité señaló que había aplicado ciertos criterios a estos casos, y que seguiría haciéndolo, a reserva de las opiniones expresadas por el Consejo de Administración (OIT, 1952, p. 175, párr. 26). Aunque el Comité afirmó que había aplicado determinados criterios, no los enumeró. Los criterios sólo podían deducirse de la lectura de los casos que el Comité había resuelto. El Comité partió de la base de que los Convenios nº 87 y 98, implicaban el derecho de huelga.⁴

Es importante traer a colación la siguiente determinación en la resolución de la Queja contra el Gobierno de Jamaica (Caso núm. 28, de marzo de 1951), en el que se señala que *“(...) el derecho de huelga y el de organizar reuniones sindicales son elementos esenciales del derecho sindical, y las medidas adoptadas por las autoridades para hacer respetar la legalidad no debían, por tanto, tener por efecto, impedir a los sindicatos el organizar reuniones con ocasión de los conflictos de trabajo”*.

En el Caso contra el Gobierno de Japón núm. 60, el CLS señaló que *“(...) El Comité considera que no le corresponde examinar en qué medida el derecho de huelga debe ser tenido por un derecho sindical, (...) comprobó que en general, se concede a los trabajadores y a sus organizaciones el derecho de huelga, como elemento integrante de sus derechos de defensa de los intereses comunes. En el caso anterior (...) el Comité recomendó al Consejo de Administración que sugiriera al Gobierno que tuviera en cuenta –la importancia que tiene que, en los casos en que las huelgas sean prohibidas en*

³ Conferencia Internacional del Trabajo 58º, 1973. Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B, párr. 107)

⁴ The right to strike and the ILO: The legal Foundations, March 2014

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_827192.pdf

actividades fundamentales, se otorguen garantías apropiadas para salvaguardar los intereses de los trabajadores, que se ven privados así, de un medio esencial de defensa profesional”, señalando en otras ocasiones que “el derecho de huelga es corolario indisociable del derecho de sindicación protegido por el Convenio 84”.⁵

El Convenio 87 pero también el Convenio 98 (en la mayoría de las ocasiones que se denuncia su vulneración ante el CLS, forman parte de aquellos que han sido objeto de un mayor número de ratificaciones por parte de los Estados miembros y, por lo tanto, de un mayor control.

Su importancia es tal que, aunque no hayan sido ratificados, los Estados miembro tienen la obligación, por el sólo hecho de serlo, de respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales consagrados en estos convenios, además de que, pueden ser llamados a dar explicaciones ante el Comité de Libertad Sindical, en relación al examen de las quejas presentadas por organizaciones de trabajadores y de empleadores alegando la violación de los principios de la libertad sindical.

La Comisión de Expertos (CE) tiene muy en cuenta las resoluciones del Comité de Libertad Sindical (CLS) y en sus resoluciones el derecho de huelga se tiene en cuenta en todas las vulneraciones denunciadas referidas al Convenio 87.

El objetivo principal del convenio 87 es proteger la autonomía e independencia de las organizaciones de las personas trabajadoras y de los empleadores y empleadoras frente a las autoridades públicas, tanto en su constitución y funcionamiento, como respecto a su disolución. Pero ni el convenio 87 ni el convenio 98 contienen disposiciones específicas sobre los métodos de aplicación. El grado de eficacia en la protección y promoción de la libertad sindical y a escala nacional varía considerablemente en la práctica, dependiendo de cómo se haya desarrollado en los Estados miembros, incluida su inclusión en sus respectivos textos constitucionales.

No obstante, es necesario recordar que, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 reconocen que toda persona tiene el derecho a asociarse libremente, incluso el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados parte se

⁵ Recopilación de decisiones Comité de Libertad Sindical, sexta edición, 2018, párrf. 754 y 757

comprometen a garantizar el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. El derecho de huelga se reconoce también en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea revisada de 1996, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales y la Carta Árabe de Derechos Humanos.

Que el derecho de huelga se configure como un derecho derivado o comprendido o intrínsecamente unido al contenido del derecho de libertad sindical forma parte de su propia conformación como núcleo indiscutible de la libertad sindical.

Madrid 3 de octubre de 2023