

Senador después de las largas huelgas en «Electricité de France» y en los ferrocarriles en el invierno de 1986-1987. Después de los conflictos de fines de 1988 en Correos y en los transportes públicos de la capital, el propio Gobierno de *Michel Rocard* anunció varias veces su intención de preparar, por vía de concertación con las organizaciones sindicales representativas, un proyecto de Ley sobre servicios mínimos. Pero, esos dos intentos no desembocaron en debates parlamentarios, y el segundo tampoco en un proyecto de Ley. Hoy en día ya no se habla de «Ley de regulación de la huelga» o para imponer servicios mínimos.

A la hora de finalizar esta breve presentación del tema en el Derecho francés, queda por valorar un contenido decididamente modesto en términos de «regulación» (enquadramiento) del ejercicio de un derecho de huelga, por otra parte liberalmente concebido. Siendo siempre problemática, a veces peligrosísima, la *valoración* de los dispositivos de las normas jurídicas que en ellas se conforman, hay que ser prudentes. Nos conformaremos, pues, con unas pocas observaciones. Por un lado, cada movimiento de huelga en el sector de servicios públicos genera efectivamente graves problemas prácticos a los usuarios, y hasta ausencia total de prestaciones cuando no hay bastantes huelguistas para proporcionar un servicio mínimo. En este sentido, el liberalismo de nuestra normativa laboral podría llevar a tacharla de «ineficaz». «Ineficaz» desde el punto de vista del interés de los usuarios o del interés general («contra el que por naturaleza atenta a la huelga», se atrevió a notar el Consejo constitucional), ¡pero no desde el del alcance del ejercicio de la huelga, del mismo derecho constitucional de huelga! Por otro lado, este liberalismo —«laxismo» dicen otros— aparentemente no incita a los trabajadores y a los sindicatos representativos a multiplicar las suspensiones de trabajo perturbadoras: Francia se ha vuelto un país «poco huelguista», como ponen de manifiesto año tras año, las estadísticas del Ministerio de Trabajo. Tal vez es una muestra —pero ¿quién no lo sabía ya?— de que no existe una relación mecánica, entre contenido de las normas conformadoras del régimen de la huelga y el impacto de ésta fuera del ámbito de las relaciones profesionales. Sin embargo, ello significa, sobre todo, que parece preferible confiar en el «sentido de la responsabilidad» de las organizaciones sindicales y de los propios trabajadores, quienes, en el sector de los servicios públicos, sufren poco (todavía) la presión anti-huelga del miedo a perder su empleo por razones económicas. He aquí una opinión lo suficientemente compartida entre los protagonistas sociales, la «clase política» y la Administración para que la cuestión de la regulación de la huelga, por restricción del derecho constitucionalmente reconocido o imposición de servicios mínimos, se haya convertido hoy en día en una «serpiente de verano».

## EL DERECHO A LA HUELGA Y LA NORMATIVA EN GRAN BRETAÑA CON ESPECIAL REFERENCIA A TRABAJADORES DE SERVICIOS ESENCIALES

Por ROBERT SIMPSON \*

**SUMARIO:** I. Introducción. II: La acción industrial y la Ley: 1. *Piquetes*. 2. *Derechos individuales de los trabajadores*. 3. *Organización de la acción industrial*. 4. *Previsiones especiales*. III. Las relaciones industriales en los servicios esenciales. IV. Los conflictos industriales y derecho en los servicios esenciales: 1. *La Función Pública*. 2. *Funcionarios de prisiones*. 3. *Servicio Nacional de Salud*. 4. *Gobiernos municipales*. 5. *Servicios de bomberos*. 6. *Empresas nacionalizadas y servicios públicos privatizados*. V. *Observaciones finales*. \*\*

### I. INTRODUCCION

En general, el Derecho laboral británico no distingue entre los derechos y obligaciones de los diferentes grupos de trabajadores. En particular no existe un conjunto normativo de aplicación a los trabajadores del sector público distinto del de los trabajadores del sector privado. Esta cuestión tiene cierta importancia, ya que a lo largo de la última década, un número importante de «servicios públicos», incluyendo el suministro de agua, gas y electricidad, han sido transferidos del sector público al sector privado como parte del Programa del Gobierno Conservador de «privatización».

La privatización no ha alterado, formalmente al menos, los derechos legales de trabajadores empleados en esas áreas. Como tampoco han cambiado los derechos legales de los sindicatos que representan a esos trabajadores. En lo que se refiere al derecho los trabajadores a la huelga o a tomar cualquier otra medida de acción industrial, y el de sus asociaciones de organizar acciones industriales, por tanto, no se han producido cambios como consecuencia de su transferencia del sector público al sector privado. Son, en su mayor parte, en los mismos derechos que los que disfrutaban otros trabajadores y otros Sindicatos en general. Existen, sin embargo, ciertas previsiones legales especiales que pueden afectar los derechos de algunos trabajadores que prestan «servicios públicos», incluso aunque algunos de ellos estén ahora técnicamente en el sector privado. Aunque el manifiesto

\* London School of Economics.

\*\* Traducción de Carmen Carrero Ortiz, Becaria de Formación de Personal Investigador. Universidad Carlos III de Madrid.

electoral del Partido Conservador prometía una legislación limitadora de la libertad de los trabajadores en los servicios esenciales para iniciar acciones industriales, esto no se ha llevado a cabo todavía como parte de su amplio programa de reformas del Derecho Laboral.

Este estudio intenta desarrollar un análisis del marco legal para la acción industrial de los trabajadores de los servicios esenciales en Gran Bretaña. Como éstos en su mayor parte la misma legislación que se aplica a otros trabajadores. La primera sección perfila la normativa general sobre conflictos industriales, poniendo énfasis en aquellos aspectos de la ley que resultan de particular relevancia para los conflictos en servicios esenciales. A fin de entender la importancia práctica de la ley, es necesario apreciar la estructura de las relaciones industriales en la que opera. La segunda sección de este trabajo perfila esta estructura para aquellas áreas que son comúnmente consideradas como servicios esenciales y también para otras áreas cuya definición resulta más discutible. En la tercera sección se consideran las implicaciones de la ley sobre los conflictos industriales respecto de estos grupos de trabajadores a la luz de la experiencia más reciente. Una importante característica de la experiencia británica a lo largo de las dos últimas décadas ha sido la creciente incidencia de la acción industrial en el sector público donde se situaban la mayoría de los servicios esenciales son -o hasta hace poco- (Millward and Stevens, 1986: Ch 10, Millward et al, 1992: 281-282) (1). En la sección final se hacen algunas conclusiones finales sobre cómo afecta la legislación británica al derecho de huelga en los servicios esenciales.

## II. LA ACCION INDUSTRIAL Y LA LEY

Una característica distintiva del Derecho Laboral británico es que nunca ha habido un código laboral separado. Este dato es particularmente marcado en el área de los conflictos industriales. La normativa en este área consiste de una compleja mezcla de decisiones judiciales de Common Law, y de legislación positiva. Una parte importante de esta legislación fue promulgado para excluir la aplicación de ciertas doctrina del Common Law que fue, y todavía es, hostil a actividades de organización industrial. Es, sin embargo, una característica básica del sistema legal del Common Law que el los jueces tengan una gran libertad para desarrollar el Derecho en cualquier dirección que ellos estimen apropiada según

(1) Aparte de que el Informe sobre Relaciones Industriales en los Lugares de Trabajo no muestra una clara estadística sobre el declive de las acciones industriales entre los sectores público y privado, el Informe de 1984 mostró un incremento sustancial en el número de establecimientos en el sector público, que estuvieron afectados por acciones industriales desde el 17% en 1980 al 41% de 1984. El incremento se concentró en las áreas de la Administración Pública, educación, energía y suministro de agua. Véase Millward & Stevens. Hubo un declive general en la incidencia de las acciones industriales entre 1984 y 1990, pero permaneció en un nivel más alto en el sector público que en el sector privado. Véase Millward et al, 1992: 281-282.

se presenten las oportunidades. Los últimos treinta años han estado caracterizados por una fuerte tendencia de este activismo judicial en el área del conflicto industrial. Los jueces han podido burlar así, hasta cierto punto, una legislación que había intentado limitar el impacto del Common Law. El más reciente ejemplo de esto se produjo en 1989 en el conflicto de los muelles que surgió después de que el gobierno anunciara su intención de poner fin a los cuarenta años de vigencia de la Ley Nacional de Trabajos Portuarios, que había regulado el trabajo en los puertos registrados, trabajo que podría bien ser descrito como un servicio esencial. El Sindicato de Trabajadores del Transporte (TGWU) que representaba a los trabajadores portuarios convocó una huelga contra la negativa de los empleadores a negociar un acuerdo nacional que sustituyera la legislación anterior. El Tribunal de Apelación (The Court of Appeal) pronunció un mandamiento laboral (labour injunction) para evitar la huelga basándose en una doctrina que, de ser correcta, hubiera representado una extensión radical de la responsabilidad civil en este área del Derecho de la responsabilidad, a la vez que hubiera desbordado toda la protección legal del derecho a organizar huelgas. La Cámara de los Lores, la más alta instancia de apelación, se opuso a esta decisión y levantó el mandamiento laboral sin rechazar la posibilidad de que el Derecho pudiera ser interpretado de esta manera, si bien entendieron que esta interpretación no era aplicable al supuesto fáctico planteado (Véase Simpson, 1989).

En Gran Bretaña el Derecho intenta regular la acción industrial desde cuatro perspectivas diferentes. La primera de estas orientaciones se refiere al desarrollo de los conflictos; la segunda a los derechos de los trabajadores individuales envueltos en una acción industrial; la tercera perspectiva, crucial, se refiere a los derechos y responsabilidades de aquellos -sindicatos e individuos- que organizan acciones industriales; y la cuarta la forman un grupo de previsiones especiales relativas a formas específicas de empleo y a las consecuencias de algunos conflictos industriales de importancia. Estas previsiones son la única parte del Derecho inglés que pueden ser calificadas como directamente dirigidas a tratar la materia de las huelgas en los servicios esenciales (2).

### 1. Piquetes (3)

A la hora de regular las conductas en los conflictos la ley intenta conciliar tres posibles intereses en conflicto: el interés del Estado por mantener el orden público, el legítimo interés (comercial o de otro tipo) de empleadores y terceras partes, y las libertades civiles de los trabajadores que están en conflicto. Y se ocupa principalmente del piquete, que es la presencia de trabajadores que están en conflicto - puede ser junto con otros trabajadores- fuera (normalmente) de los

(2) Para comprender las previsiones de la ley en esta área, véase Kanh-Freund 1983: Ch 8; Davies and Freedland, 1984: Chs 6 and 7; Lewis (ed) 1986; Wedderburn, 1986: Ch 7 & 8; Hepple & Freedman, 1992: Part II, Ch V.

(3) Véase en general Lewis, 1986: Wedderburn, 1986: 540-553.

locales de sus empleadores o en cualquier otro lugar. Los objetivos de los piquetes pueden variar según las circunstancias del conflicto. Pueden buscar sólo la publicidad de la existencia del conflicto; pueden querer evitar a los compañeros de trabajo o a sustitutos esquiroleros minen su acción por acudir al trabajo; o pueden intentar separar a sus empleadores de sus clientes y suministradores a fin de incrementar la presión que su acción puede acarrear sobre la actividad de sus empleadores. El Common Law inglés apenas permite algún reconocimiento de la legitimidad de estos objetivos. Incluso el más pacífico piquete formado por pequeños grupos de trabajadores puede suponer que sus miembros cometan ofensas criminales y también daños civiles -torts-, que podrán ser denunciados por los ocupantes del lugar sometido al piquete (normalmente su empleador), por empresarios cuyos negocios son afectados por éste, o incluso probablemente por otros trabajadores que deseen entrar en los locales de la empresa a trabajar.

El derecho legal a formar piquetes pacíficos no ha afectado esta situación. Reconocido por primera vez en 1971, y restringido posteriormente en 1971 y 1980, permite tan sólo un derecho restringido de los trabajadores de «acudir» a cerca de sus propios lugares de trabajo a fin de persuadir o informar a otros trabajadores (4). Un piquetaje efectivo no podía producirse sin la tolerancia y cooperación de la policía, y sin una autolimitación del empresario en el ejercicio de acciones legales. En la mayoría de los conflictos más recientes -por ejemplo, la minería del carbón en 1972, 1974 y 1984-5, los conflictos del «invierno del descontento» de 1979, el conflicto de los periódicos en 1983-4 y el de la marina mercante de 1988-, el nivel de activismo o contención desarrollado por la policía -que es, en la práctica, el Estado- en la utilización del Derecho criminal, y por los empresarios en el recurso al Derecho civil, fue un importante factor en la regulación del desarrollo de los conflictos en lo que se refiere a piquetes y otras manifestaciones. Desde 1980 la ley de piquetes ha sido completada con un código de conducta que aunque carece de fuerza de ley, ha influenciado la forma de los mandatos laborales y restringe aún más los muy limitados derechos reconocidos por la ley (5).

## 2. Derechos individuales de los trabajadores (6)

Los derechos individuales de los trabajadores que deciden llevar a cabo una

- 4) Ley de Sindicatos y Relaciones Laborales (Consolidación) 1992, sección 220.  
 5) Ver *Thomas and National Union of Mineworkers (South Wales Area)* (1985) ICER 886 and *News Group Newspapers Limited and Society of Graphical and Allied Traders' 82* (nº 2) (1978) ICR 181, donde la previsión en lo que es ahora el art. 51 del Código de práctica sobre piquetes (Primera revisión de 1992) en que, en general, el número de personas que participen en un piquete que intente entrar en un lugar de trabajo no excederá de 6, esto fue, en efecto, escrito en los mandatos laborales que restringían a los Sindicatos a organizar piquetes con un número ilimitado de trabajadores. Sobre la relevancia de otras previsiones del Código de piquetes a acciones industriales que afectan a los servicios esenciales, ver el texto y contenido de la nota 14.  
 6) Ver en general *Meshar and Sutcliffe*, 1986; Ewing, 1991.

acción industrial están reconocidos de forma igualmente limitada por el Common Law y la legislación. Para el Common Law la mayoría de las acciones industriales, si no todas, constituyen un incumplimiento de sus contratos de trabajo para los trabajadores afectados. Tales incumplimientos son lo suficientemente serios para facultar al empresario a ejercitar su derecho de «despido sumario», esto es, para despedir los trabajadores sin previo aviso. Además, el empresario puede pedir una indemnización a cada trabajador por las pérdidas causadas por su incumplimiento del contrato. En la segunda mitad del 1980 hubo dos importantes desarrollos en esta parte del Derecho. Primero, los Tribunales establecieron que un empresario puede recuperar cualquier pérdida causada por las acciones de los trabajadores en incumplimiento de sus contratos haciendo deducciones del salario que les debe. Segundo, y con respecto a acciones industriales que no suponían una huelga, la Cámara de los Lores decidió que los trabajadores no tienen derecho a la retribución de los servicios efectivamente prestados, una vez el empresario ha declarado expresamente que el cumplimiento imperfecto de sus obligaciones es inaceptable (véase Ewing, 1991: cap.3). El legislador no siempre ha dado su visto bueno a cualquier restricción en la aplicación de este aspecto del Common Law en los conflictos industriales. El uso del arma estratégica que se pone así en manos de los empresarios fue una notable característica de los conflictos en el sector educativo - primera y segunda enseñanza, y universidades -, desde la mitad de los ochenta hasta comienzos de los noventa. A lo largo de los ochenta la amenaza de una respuesta legal de este tipo fue también un elemento característico de la estrategia empresarial frente a las posibles acciones industriales que no llegaran a la huelga por parte de trabajadores de algunas áreas de la función pública y de la sanidad pública (Ver Elgar and Simpson, 1992).

A los trabajadores que eran despedidos mientras tomaban parte en una acción industrial también se les denegaban los beneficios de la protección legal contra el desempleo. Con alguna pequeña excepción en supuestos de represalias, los trabajadores despedidos mientras tomaban parte en una acción industrial no tenían protección contra el despido improcedente. Una reciente enmienda a la ley suprimió incluso la excepción limitada de la represalia cuando la acción industrial es extraoficial, dejando libertad a los empresarios para despedir a los líderes de una acción extroficial sin tener que afrontar siquiera la posibilidad de una defensa legal contra la licitud de los despidos. Los trabajadores que son despedidos mientras toman parte de una acción industrial pierden también el derecho a reclamar cualquier prestación legal por desempleo (7). La política legislativa que se escondía tras estas previsiones era limitar la posibilidad de los jueces y tribunales de pronunciarse sobre el fondo del conflicto, en el que inevitablemente entraban si eran llamados a decidir si un despido por huelga era o no injusto. Uno de los efectos de esta legislación ha sido, sin embargo, dar a los empresarios otra

- (7) Mientras los conflictos continúan, los trabajadores se encuentran con severas limitaciones en orden de reclamar los beneficios de desempleo del Estado y el derecho de los que dependen de ellos al beneficio a la seguridad social del Estado; ver en general *Meshar and Sutcliffe*, 1986: 256-266, Ewing, 1991 Chs 5 & 6.

carta para jugar en los conflictos. Estos pueden provocar a los trabajadores que no quieran por más tiempo -verbigracia por exceso de mano de obra-, para que inicien una acción industrial que les facilite sus despidos sin contraer ninguna obligación financiera con ellos. La utilización de estas tácticas fue un elemento característico del conflicto «Wapping» en 1986 (ver Ewing and Napier, 1986).

### 3. Organización de la acción industrial (8)

La ausencia de cualquier derecho individual o libertad de huelga en el Derecho británico, por lo menos hasta los años 1980, ha estado compensado por el derecho o libertad de los sindicatos, y de los organizadores de huelgas oficiales no oficiales para organizar o convocar a los trabajadores a participar en acciones industriales sin estar sujetos a limitaciones legales. Este aspecto clave de la tradición británica del abstencionismo legal se ha basado en una serie de leyes que garantizaban «inmunidades» frente a las responsabilidades establecidas por el common law judicial, un proceso que empezó en 1875, y que respecto de las responsabilidades civiles por tort se remonta a 1906. Este método de prever el conocimiento legal para el derecho a la huelga nunca ha sido fácilmente entendido por la mayoría de los involucrados: sindicatos, trabajadores, empresarios y directivos. Las novedades legislativas desde 1980 lo han hecho casi completamente incomprensible para cualquiera que no sea un experto legal. La normativa tiene ahora una estructura de tres niveles que reflejan las diferentes fases de su evolución. Los jueces han formulado responsabilidades que harían que la organización de la mayoría de las acciones industriales quedaran abiertas a las limitaciones legales. (Como ya se señaló, los procesos judiciales surgidos como consecuencia del conflicto de los puertos de 1989 muestran que este proceso de desarrollo de nuevas responsabilidades que pueden ser utilizadas para limitar huelgas es todavía un elemento clave del Derecho moderno). El Parlamento, la última vez en 1974-76, ha previsto inmunidades contra estas responsabilidades. Pero en la legislación de 1980-1990, el Parlamento ha abierto una serie de agujeros en esas inmunidades que permiten que las responsabilidades de origen oficial puedan libremente aplicadas.

El efecto de la legislación de 1980-1990 puede ser brevemente resumido como sigue: la acción industrial de la que un sindicato es legalmente responsable desde 1990 esto incluye la mayoría de las acciones extraoficiales así como también las acciones desarrolladas de acuerdo con las reglas y procedimientos de los sindicatos- deben tener el apoyo previo de los trabajadores a quienes afecten una votación secreta si se quiere que tengan inmunidad, y la regulación del proceso de votación es detallada y completa. Ya no hay ninguna inmunidad para «acción secundaria», esto es, la acción desarrollada por trabajadores que no son empleados del empresario parte del conflicto. Las acciones que se producen ante el piquetaje, y que se salen de los estrechos confines del derecho a formar

Ver Simpson, 1986; Wedderburn, 1986: 578-648.

piquetes pacíficos antes descrito -verbigracia los piquetes formados por gran número de participantes o los piquetes que no actúen en el mismo lugar de trabajo de los trabajadores que lo forman- han sido también desprovistas de inmunidad. También se ha retirado la inmunidad de las acciones industriales respecto de la contratación de trabajadores no afiliados al sindicato, o las acciones que apoyen prácticas por las que el empresario sólo hará contratos con otros empresarios si éstos emplean trabajadores afiliados, o al menos reconoce, negocia o consulta con los sindicatos. Más recientemente, en 1991 se retiró la inmunidad de las acciones industriales respecto de los despidos por huelgas extraoficiales.

Una de las características de mayor importancia en esta perspectiva del Derecho de los conflictos industriales es el concepto de «trade dispute», de conflicto industrial. Las inmunidades, donde existen, sólo están previstas para la toma de una acción «en contemplación o fomento de un conflicto sindical» (9). En la redacción que se le dio en 1982, la definición de un conflicto industrial es limitada a las disputas entre trabajadores y sus propios empresarios que «se refieran total o principalmente a» uno o más asuntos de relaciones industriales (10). Esta formulación es un importante factor de limitación de la capacidad de los sindicatos que representan a trabajadores de servicios esenciales en el sector público para organizar acciones industriales sin el respaldo de la inmunidades. Donde el Estado es empresario directo, como en la función pública, o tiene un control directo sobre los recursos económicos, como en el National Health Service, políticas del gobierno tales como la reducción de la dimensión de esos sectores tienen claramente un efecto en los intereses laborales de estos sectores. Aún así, la acción industrial en respuesta a estas políticas puede no tener inmunidad de limitaciones legales porque no podrá probarse que «se refieran total o principalmente» a un asunto que pueda ser considerado objeto de un «conflicto industrial», tales como salarios o despidos, sino que se consideraran más bien como una «acción política», dirigida principalmente a demostrar la oposición a las políticas gubernamentales.

La incertidumbre que esto crea es claramente ilustrada mediante la comparación de los resultados de dos procedimientos judiciales respecto de dos importantes conflictos que se produjeron en los años ochenta. En 1983 los operarios empleados por la British Telecom fueron instruidos por sus sindicatos para no conectar a Mercury Telecommunications, una empresa privada que había obtenido una licencia para operar un sistema de telecomunicaciones en competencia con British Telecom, con las redes de telecomunicaciones nacionales. A esta acción se le denegó la inmunidad, y se dictó un mandamiento laboral sobre

(9) Esta «fórmula de oro», que es ahora ampliamente conocida (ver Wedderburn, 1965: 222 para el uso original de esta descripción), también limita el derecho a vigilar pacíficamente por los piquetes que es discutido en el p. 5. Desde 1906-1982 los sindicatos tienen una total inmunidad en las responsabilidades civiles en la ley de actos delictivos. Los procedimientos legales con respecto a una acción oficial en esos periodos está normalmente tomada contra la acción individual de la disputa.

(10) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992, section 244.

la base de que el sindicato no podía demostrar que el conflicto se refería principalmente al temor de futuras regulaciones de empleo en British Telecom si se autorizaba a un empresario rival a entrar en la industria, lo que habría sido un conflicto industrial.

El Tribunal de Apelación decidió que el conflicto se relacionaba más bien con la declarada oposición del sindicato y sus miembros a la política gubernamental de introducir la competencia en el mercado de servicios de telecomunicaciones y a la (entonces prevista) privatización de British Telecom, lo que era una decisión política que quedaba por ello fuera de un conflicto industrial (11). En el conflicto de los puertos de 1989 el principal argumento de los empresarios en favor de su solicitud de un mandamiento laboral era que la convocatoria de huelga por el sindicato era consecuencia principalmente de su oposición a los planes del gobierno de terminar con la Ley Nacional de Trabajos Portuarios, una decisión política fuera de la definición de conflicto industrial, pero el juez rechazó esta pretensión y aceptó que la solicitud surgió para fomentar un conflicto industrial consecuencia del rechazo de los empresarios a aceptar un nuevo mecanismo de negociación (12).

En 1979 y 1980 la mayoría de los conflictos en el sector público, algunos de los cuales eran ciertamente servicios esenciales, han tenido que ver inevitablemente con algún aspecto de la política de gobierno a la vez que con alguna cuestión de contenido laboral. Desde 1982 los sindicatos que han organizado acciones industriales en estos conflictos han sido conscientes de que quedaban desprotegidos contra acciones legales. El impacto de esta particular inseguridad jurídica en el desarrollo de los conflictos y en la disposición de los sindicatos del sector público en general, y de los servicios esenciales en particular, es difícil de medir. No hay evidencias claras de que este particular cambio en la ley haya reducido los niveles de la acción industrial en la última década.

#### 4. Previsiones especiales (13)

La cuarta perspectiva sobre la ley de conflictos industriales se conforma, en realidad, por las variaciones sobre las normas establecidas por las primeras tres perspectivas. Se refleja el interés del Estado a limitar las consecuencias de una acción industrial que podría producir efectos, especialmente graves, para la comunidad y que tiene particular relevancia al tratarse de una acción industrial llevada a cabo por trabajadores de servicios esenciales.

En primer lugar, hay dos grupos de trabajadores para quienes la acción industrial sería una infracción criminal. Ambos grupos estarían generalmente

caracterizados como trabajadores de servicios esenciales. El primero es las fuerzas armadas. Cualquier intento de organizar una acción industrial llevada a cabo por miembros de las fuerzas armadas tendría como consecuencia una o más infracciones criminales, verbi gracia si de forma intencionada y conscientemente intentan apartar a un militar de su deber o lealtad. Tomar parte de una acción industrial constituiría también una infracción criminal al amparo de la normativa militar. Es, por ello, teóricamente posible que los miembros de las fuerzas armadas sean miembros de un sindicato con tal de que esta pertenencia no provoque un conflicto con sus deberes militares.

El segundo grupo es la policía. Con la excepción de la policía metropolitana de Londres que son responsables ante el Home Secretary, las fuerzas policiales en Gran Bretaña están sometidas al control de la autoridad local. Este hecho no es en sí importante por lo que se refiere a sus salarios y otras condiciones de trabajo. Estas están establecidas de acuerdo con una fórmula elaborada por el Edmund Davies Committee of Inquiry (Comisión de investigación Edmund Davis) en 1978, cuyas recomendaciones para los incrementos de salario produjeron tensiones en la Federación de la Policía, ya que afectaban al ejercicio del derecho a la huelga. A la policía se le había prohibido el ejercicio a la huelga o incluso de la participación en un sindicato desde 1919, cuando esas limitaciones fueron decretadas en respuesta de una huelga ocurrida el año anterior. La Federación de policía fue establecida en aquel momento, y todavía representa a los miembros de la policía de rango inferior a superintendente. No es un sindicato, pero ha sido un canal de comunicación efectivo para la policía, no sólo sobre materias que afectaran a su empleo sino también en una perspectiva más amplia del papel que juega la policía en la sociedad. Cualquier tipo de acción industrial llevada a cabo por la policía o cualquier intento de organizarla sería un delito y una infracción disciplinaria para quienes las llevaran a cabo. (ver en general Morris, 196 b: 14-16; Wedderburn, 1986: 655-656).

Hay otras infracciones delictivas especiales que pueden tener sus efectos respecto de las industriales realizadas por los trabajadores de correo o de las telecomunicaciones. En el régimen de la Ley de Correos de 1953, los trabajadores de los servicios postales que participen en una acción industrial pueden incurrir en una infracción criminal por provocar intencionadamente una retención o retraso del correo. Las reiteradas promesas gubernamentales de que éstas no serían de aplicación a todos los supuestos de acción distintas a la huelga no son convincentes. Los trabajadores de las industrias de comunicaciones están sujetos a similares limitaciones por mandato de la ley de Telecomunicaciones de 1985 que sustituyó las leyes del siglo XIX, que el gobierno ha interpretado también que no constituye una amenaza contra la legalidad de la huelga frente a acciones distintas a la misma. De más importancia es la responsabilidad civil introducida por la Ley de Telecomunicaciones de 1984 que autoriza la concesión de licencias a operadores de sistemas de telecomunicaciones para competir con la ahora privatizada British Telecom. Al amparo de la ley, el Director General de Telecomunicaciones puede dictar una orden vinculante requiriendo al operador para que cumpla con las condiciones de su licencia. Cualquier acto que induzca

(11) *Mercuri communications Limited v Scott-Garner* (1984) ICR 74. Ver Simpson, 1986: 176-177; Wedderburn, 1986: 561.

(12) *Associated British Ports Limited y TGWU* (1989) IRLR 291. La decisión sobre este punto no fue contestada por la apelación ejercitada por los empresarios a la Corte de Apelación que fue discutida en págs. 3-3. Ver Simpson, 1989: 236-237.

(13) Ver en general Morris, 1986a: Wedderburn, 1986: 654-674.

a una infracción o interfiera en el cumplimiento por un operador autorizado de esta orden es un ilícito civil. Una acción industrial que tenga este efecto estaría abierta a restricciones que puede pedir «cualquier persona que pudiera estar afectada».

Las Leyes del Estado de Emergencia de 1920 y 1964 permiten al Gobierno declarar un estado de emergencia siempre que haya una amenaza a los «suministros esenciales», esto es, el suministro y distribución de comida, agua, combustible y luz, y los medios de locomoción. En estas situaciones puede hacer uso de sus facultades para asegurar los servicios esenciales para la vida de la comunidad. Este procedimiento está sujeto a controles bastante rígidos. Un estado de emergencia no puede durar más de un mes, aunque puede ser renovado. Las normativas dictadas en base a esta situación no pueden durar más de 7 días, sino cuentan con la aprobación del Parlamento. Ni tampoco pueden introducir ninguna forma de reclutamiento laboral, o calificar como infracción criminal la promoción de una huelga, o persuadir de forma pacífica a otros para ir a la huelga. Pero las fuerzas Armadas pueden ser utilizadas, y la Ley de 1964 también permite al gobierno utilizar las fuerzas armadas en «trabajos urgentes de importancia nacional» sin declarar el estado de emergencia. La eficacia de esta facultad como instrumento para romper una huelga es clara (ver en general Whelan, 1979, 1982; Jeffrey and Hennessy, 1983).

El uso que hace el Gobierno de los «Estados de Emergencia» como respuesta a los conflictos industriales ha variado considerablemente en los últimos años (Morris, 1986b: 50-72). El Gobierno actual ha rechazado constantemente esta opción desde 1979, aunque en algunas ocasiones se han utilizado las fuerzas armadas, siendo el ejemplo más reciente el conflicto salarial de los trabajadores de ambulancias de 1989-90, o bien se ha amenazado con su uso. Si bien los grandes conflictos que pueden llevar a un gobierno a considerar necesario el uso de su facultad para declarar el Estado de emergencia no se limitan a los servicios esenciales, lo más común es que éstos sean ejercitados en estas áreas.

Esta constante preocupación estatal por los efectos potenciales de una acción industrial por parte de grupos particulares de trabajadores, muchos de ellos involucrados con suministros que serían, en un sentido amplio, considerados como servicios esenciales, se pone de manifiesto en el Código de Conducta sobre Piquetes. Este fue preparado por el Secretario de Estado para el Empleo al amparo de las facultades que se le concedieron a partir de 1980. Los códigos de conducta requieren aprobación parlamentaria, y en 1992 se produjo la aprobación de la versión revisada del código de piquetes. La sección final del código se refiere a los suministros, servicios y operaciones esenciales. Los piquetes y los organizadores de los piquetes son advertidos de que deben asegurar que el movimiento de mercancías y suministros no sea impedido o evitado siempre que sean imprescindibles para el mantenimiento esencial de las fábricas y equipamientos encargados de la provisión de servicios esenciales para la vida de la comunidad (14).

(14) El Departamento de Empleo, 1992: parágrafo 62, realiza una lista no exhaustiva de suministros esenciales, servicios y operaciones que se contienen en el parágrafo 36:

Si bien el Código no tenga fuerza de ley, sus previsiones pueden ser aplicables de acuerdo con cualquier procedimiento legal - v.g. contra los organizadores de un piquete que hubiera interrumpido uno de los suministros o servicios esenciales a los que se refiere.

Desde su primera elección en 1979, el Gobierno actual ha anunciado periódicamente que se estaba considerando la imposición de limitaciones legales especiales sobre la libertad de los trabajadores de servicios esenciales de participar en una acción industrial. En 1981 un Libro Verde propuso distintas soluciones, a pesar de no ser muy entusiasta de ninguna de ellas: períodos de enfriamiento al estilo americano, la declaración directa de infracción criminal como parte de la declaración de un estado de emergencia; o previsiones especiales para sectores industriales seleccionados. Terminaba con una súplica de limitaciones voluntarias a través de obligaciones de «renuncia a la huelga» o «paz laboral» en acuerdos colectivos (Departamento de empleo, 1981; paras 306-308). En las elecciones de 1983 el programa del Partido Conservador indicó que intentaría emprender consultas sobre la retirada de las inmunidades de la acción industrial en servicios esenciales en incumplimiento de tales obligaciones. Las consiguientes propuestas de los grupos de interés conservadores han incluido obligaciones de paz obligatorias para ciertos grupos de trabajadores de servicios esenciales (Instituto de Directores, 1984) y una retirada total de las inmunidades de la acción de los trabajadores de servicios esenciales en todas las circunstancias (Hanson and Mather, 1988). Hasta la fecha no se ha producido una propuesta en firme del gobierno de una legislación de este tipo. Pero en 1991 un Documento Verde contuvo una novedosa propuesta de dar a los usuarios de los servicios públicos el derecho de iniciar procedimientos legales para limitar la organización ilegal de acciones industriales en esos

- La producción, el empaquetamiento, el marketing y/o distribución de productos farmacéuticos o médicos.
- La provisión de suministros y servicios esenciales para la salud y el bienestar de las instituciones como hospitales y residencias de ancianos.
- La provisión de fuel para las calefacciones de las escuelas, instituciones residenciales, instituciones médicas y acomodación de residencias privadas.
- La producción y provisión de otros suministros para cuando hay una situación crucial de necesidad durante una crisis en el interés de la seguridad y salud públicas (por ejemplo al cloro y otros agentes para la purificación del agua; gases industriales y para fines médicos: arena y sal para carreteras en malas condiciones de uso).
- Actividades necesarias para el mantenimiento de fábricas y maquinaria.
- El cuidado adecuado de ganado.
- Procedimientos de seguridad necesarios (incluyendo aquellos procedimientos que son necesarios para mantener la fábrica y la maquinaria).
- La producción, empaquetado, marketing y/o distribución de comida y materiales para alimentación de animales.
- Las operaciones de servicios esenciales como policía, ambulancias, servicios médicos y de enfermería, seguridad aérea, guardacostas, servicios de rescate en aire y mar y servicios compuestos por cuerpos voluntarios (por ejemplo Cruz Roja, ambulancias St. John, envíos de comidas, servicios de coches para hospitales), y mortuorios, servicios de cremación y entierros.

servicios (Departamento de Empleo, 1991: Ch 4). Aparentemente, esto no haría ilegal cualquier acción actualmente legal, pero incrementaría la posibilidad de imponer limitaciones allí donde los empresarios o trabajadores fueran reacios a imponerlas. El artículo 19 de la Ley de Sindicatos y de Derechos Laborales promulgada en noviembre de 1992 dará efectos a esta propuesta.

Hay dos aspectos contenidos en la ley que serían utilizados para imponer limitaciones legales sobre acciones industriales de trabajadores de servicios esenciales. Primero, desde 1875 ha sido una infracción criminal para cualquier trabajador el participar en una acción en incumplimiento de su contrato de trabajo si existe causa razonable para creer que la vida humana estará en peligro, que se producirá una lesión a la integridad física o que la propiedad estará expuesta a un daño (15). Si bien la mayor parte, si no toda acción industrial supone un incumplimiento de los contratos de trabajo de los trabajadores nadie ha sido perseguido por esta infracción. Segundo, en 1979-80, La Cámara de los Lores reconoció a los tribunales una facultad discrecional residual para otorgar un mandamiento laboral incluso donde los organizadores de una acción industrial parecieran actuar dentro de los límites de las inmunidades legales, si la acción estaba produciendo efectos particularmente graves. Ningún juez ha ejercitado todavía esta facultad residual y no está claro cuando podría ser debidamente ejercitada. Los inminentes y serios peligros para la salud pública y la seguridad fueron uno de los ejemplos específicos citados por la el legislador como supuestos de utilización de esta facultad (16).

La cuarta perspectiva sobre la estructura general de los conflictos industriales en Gran Bretaña pone de manifiesto varios mecanismos de limitaciones legales que pueden ser dirigidos contra acciones industriales realizadas por trabajadores de servicios esenciales. En la práctica no ha existido un modelo consistente de invocación de éstos.

### III. LAS RELACIONES INDUSTRIALES EN LOS SERVICIOS ESENCIALES

Una de las razones fundamentales de la ausencia de un cuerpo normativo

(15) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act de 1992 en la sección 240 (la previsión inicial estaba en la sección 5 de la Conspiracy and Protection of Property Act de 1875).

(16) Ver *NWL Ltd. y Woods* (1979) ICER 867; *Express Newspapers Limited y MacShane* (1980) ICER 43 y *Duport Steels Ltd. y Sirs* (1980) ICER 161. Como comentario véase Lewis and Simpson, 1981: 219-220. En el caso del conflicto en los muelles en 1989. La Corte de Apelación subrayó la importancia de los intereses públicos como un factor a ser tomado en concordancia con cualquier caso donde el mandamiento laboral está siendo solicitado. La Cámara de los Lores reservó a la Corte de Apelación la decisión de conceder un mandamiento laboral en este caso, sin referencia a este punto *Associated British Ports Limited y TGWU* (1989) ICER 557. Ver Simpson, 1989: 239-240.

sobre acciones industriales en servicios esenciales es la dificultad de llegar a un consenso sobre la identificación de cuales son los servicios que deben ser considerados como «esenciales» en la sociedad moderna. Wedderburn ha señalado que «claramente estos incluirían desde las plantas de energía, eléctricas y nucleares, hasta los departamentos de bomberos, fábricas de gas y estaciones de ambulancias, pasando por los médicos, enfermeras, policía y trabajadores de alcantarillado, pero ¿porqué terminar aquí?» (1991:80). Este autor continuó citando el Documento Verde del Gobierno de 1981, en el sentido de que la naturaleza interdependiente de la industria significaba que podría defenderse que las huelgas de la mayoría de los grupos de trabajadores podrían ser consideradas como una amenaza para los servicios o los suministros esenciales (Departamento de Empleo, 1981: para 334). En estos momentos, en Gran Bretaña, probablemente, existe un consenso sobre el núcleo de los servicios esenciales, los cuales, hasta fechas muy recientes se encontraban dentro del sector público. Este es un dato significativo ya que es algo comúnmente aceptado que las relaciones industriales en el sector público tienen ciertas características que las distinguen de las demás. Es fundamental ser consciente de ello para poder comprender las razones de los conflictos ocurridos en los servicios esenciales en los últimos 25 años, así como el papel desempeñado por la ley en relación a los mismos.

El sector público de la economía británica comprende normalmente tres áreas generales. La primera engloba actividades directamente controladas por el Gobierno central -servicios civiles industriales y no industriales-, o aquellas dirigidas por organizaciones que son directamente responsables ante los distintos Departamentos del Gobierno y que son financiadas a través de impuestos, de las cuales la más importante es el Servicio de Salud Nacional (NHS). La segunda área incluye aquellas actividades que son responsabilidad de los Gobiernos locales. Entre éstas se encuentran la educación, la policía y los servicios de bomberos, así como una variedad de servicios sociales como son la vivienda y servicios dirigidos a facilitar el ocio. La tercera área comprende las industrias nacionalizadas. A comienzos de los 80 se incluían dentro de este área el carbón, los transportes ferroviarios, los servicios de correos, las telecomunicaciones, los suministros de agua, gas y electricidad, el acero, las manufacturas aéreas y British Airways. En la última década, todas ellas, excepto las tres primeras, han sido privatizadas, esto es, han sido transferidas al sector privado, aunque esto han sido condicionado a la sujeción a distintos sistemas de regulación que son en última instancia responsabilidad del Estado. El carbón y los transportes ferroviarios se privatizarán en un futuro cercano. Antes de que se iniciara el programa de privatización, el sector público empleaba alrededor de una tercera parte de la fuerza laboral británica.

Pese a las diferencias en la práctica de las relaciones laborales entre estas áreas, y dentro de éstas mismas, hay suficientes similitudes y problemas comunes como para permitir hacer algunas generalizaciones válidas (17). Las actuales

(17) Ver en general, Hepple and O'Higgins, 1971; Thomson and Beaumont, 1978; Winchester, 1983; Fredman and Morris, 1989; Beaumont, 1992.

estructuras de la negociación colectiva en el sector público se derivan, en gran parte, de las recomendaciones de la Comisión Whitely Committee, realizadas al final de la Guerra del 1914-18. En el período de 1920-1970 la mayoría del sector público alcanzó altas cotas de afiliación sindical, con un crecimiento de ésta que fue particularmente notable en los últimos años 1960 y primeros 1970 (Bain and Price, 1983). Al mismo tiempo, los convenios colectivos, ya bien desarrollados y centralizados, eran completados mediante el desarrollo de la organización de los centros de trabajo por los sindicatos (Terry, 1983). La afiliación al sindicato era igualmente alta entre los empleados y los obreros manuales, aunque sólo en los años 1970 surgieron las principales organizaciones de empleados como organizaciones claramente sindicales, a partir de sus orígenes como asociaciones profesionales. La tradición de una negociación colectiva altamente centralizada era completada por un amplia participación de las fuerza de trabajo a niveles inferiores, a través de mecanismos de consulta, si no de negociación colectiva. Dos elementos claves en las acuerdos nacidos de la negociación colectiva eran el uso de la comparación con el sector privado como principal criterio de determinación del salario para los empleados, y en la previsión de arbitraje como etapa final para la resolución del conflicto.

El Gobierno conservador elegido en 1979 se dedicó a la reforma fundamental del sector público incluyendo una reducción en su tamaño y cambios radicales en las prácticas de las relaciones industriales. Se puede decir, sin embargo, que la crisis en las relaciones industriales del sector público tuvo sus orígenes en cuestiones surgidas en los sesenta y setenta. La misma se precipitó, en primer lugar, por la política del Gobierno sobre salarios y gastos públicos. En los sesenta y setenta ambos Gobiernos, conservador y laborista, adoptaron políticas salariales caracterizadas por la fijación de límites en la subida de los salarios, si bien con algunas excepciones a estos límites conectadas a criterios tales como la productividad, que eran particularmente difíciles de satisfacer en el sector servicios, dentro del cual se incluían la mayoría del empleo público -y todos los servicios esenciales-. En los ochenta tales políticas de salarios fueron reemplazadas por controles del gasto público que conllevaron auténticas reducciones en recursos y los fondos, lo cual supuso la limitación de los gastos del Gobierno central y de las licencias de las autoridades locales; la financiación externa limita a las industrias nacionales, que en ambos casos incluían pretensiones de que los incrementos de los salarios fueran relativamente bajos.

Entre otras características generales de los 80 se encontraba el deseo del gobierno de poner fin a las comparabilidad como base para la determinación del salario en el sector público, y su adhesión al arbitraje que constantemente rechazaba como medio de resolución los conflictos. Un cambio más fundamental fue la introducción de organismos revisorios («Review Bodies») para reemplazar la negociación colectiva para algunos grupos de trabajo del sector público. La creación de un Review Body para los empleados de enfermería, comadronas, visitantes de salud y profesiones unidas a la medicina en 1983, sacó a más de la mitad de los trabajadores del National Health Service del ámbito de los instrumentos de la negociación colectiva. Los derechos a la negociación colectiva

fueron eliminados para profesores de la escuela primaria en 1987 y eventualmente reemplazados por un Review Body en 1991 (18).

Otros cambios en las estructuras de las relaciones industriales que se han producido, o que se anuncian a comienzos de los 1990, son el resultado de radicales cambios organizativos en todo el sector público. En la Función Pública, mientras que algunas organizaciones han sido transferidas al sector privado, el más importante cambio ha sido la iniciación de un programa de transferencia de las responsabilidades por la prestación de servicios a organismos administrativos («executive agencies»). Cuarenta y ocho de éstos han sido creadas en 1991. Esto no ha llevado todavía a una completa devolución de la determinación de los salarios al nivel de agencia. En el NHS y en el gobierno local «Compulsory competitive tendering» (CCT) (oferta competitiva obligatoria) se ha introducido progresivamente para lograr la oferta de una amplio abanico de servicios. Esto sólo se ha traducido en que una minoría de los servicios ha sido sustituidos por contratistas privados. Mientras la mayoría de los servicios siguen siendo suministrados directamente por el NHS y el Gobierno local, para que los servicios ofrecidos directamente puedan tener éxito en los procesos de oferta, han tenido que producirse pérdidas de empleo y reducciones en los términos y condiciones de empleo. En el NHS se produjeron reformas estructurales más radicales a comienzos de los 90, con la transferencia de un número de hospitales y otras unidades organizadas como servicios de ambulancias, que pasaron a ser autogobernados por patronatos, con libertad para determinar los términos y condiciones de los empleos fuera del ámbito de los acuerdos colectivos nacionales. Todavía sólo una minoría de los patronatos ha ejercitado la opción de poner fin a la negociación colectiva (Corby 1992). La privatización de las industrias nacionalizadas ha tenido un impacto más variado sobre las relaciones industriales. En la industria del agua la negociación nacional terminó en 1989, y ha sido reemplazada por una serie de diferentes acuerdos con el fin de establecer los términos y condiciones dentro de las nuevas compañías regionales de agua. En otras industrias privatizadas, los acuerdos de negociación han sido modificados, pero en mayor o menor medida permanecen todavía intactos.

#### IV. LOS CONFLICTOS INDUSTRIALES Y DERECHO EN LOS SERVICIOS ESENCIALES

Los últimos 25 años han visto un número significativo de conflictos importantes en distintas áreas del sector público que, claramente, entran dentro de la definición de «servicio esencial». La mayor parte de estos conflictos se produje-

(18) Otros Review bodies con protección judicial fueron para los altos funcionarios y funcionarios de oficinas en las fuerzas armadas; y doctores y dentistas. Sólo el review body de los school teachers fue establecido y se hicieron recomendaciones sobre las condiciones como las del salario. Ver en general Fredman and Morris, 1989: 184-186; 1992.



ron a causa de la política gubernamental. A finales de los 60 y 70 las políticas salariales fueron el núcleo de la mayoría de los conflictos más importantes. En los 80 las causas más importantes de desacuerdo han sido las políticas del Gobierno de intentar una ruptura con las prácticas establecidas mediante la privatización del sector público, de reducir el tamaño de lo que quedaba, y de introducir nuevas estructuras organizativas con nuevas políticas de gestión. Esto contribuyó a que los conflictos que se producían llegaran a ser en algunos casos fuertes y prolongados, incluso durante la profunda recesión y el creciente desempleo de los primeros 80. Los principales conflictos fueron sobre salarios en la Función Pública en 1981, en el National Health Service (NHS) en 1989, los empleados de los Gobiernos locales en 1989, y los trabajadores de las ambulancias en 1980-90. En todos los casos se trató de acciones industriales de larga duración.

Es importante apreciar las características especiales que tienen las acciones industriales que se han producido, en los recientes años, en esos servicios esenciales. Los sindicatos del sector público eran conscientes de que la acción de una huelga indefinida, llevada a cabo por la mayoría de los grupos de trabajo involucrados, no era realmente una solución porque los servicios que se suministraban son esenciales para el público y las consecuencias que se originarían serían inaceptables, si éste era privado del acceso a estos servicios por periodos que no fueran de corta duración - y, en algunos casos, en concreto en el NHS, que se le privara de cualquier servicio. La numerosa actividad industrial de principios de los 70 y del «invierno del descontento» en 1978-79 condicionó el uso de la misma a los sindicatos en dos aspectos. Primero, fueron conscientes de que existía el riesgo de perder afiliados, que pasarían a otras organizaciones que no participaran en la acción industrial, como era el Royal College of Nursing (Real Colegio de enfermeras) en el caso de las enfermeras, y la Association of professional Ambulance personnel (Asociación profesional de personal de ambulancias), un escisión del sindicato de trabajadores de ambulancias creado como consecuencia de la acción industrial de 1982 en el NHS.

Segundo, los sindicatos necesitaban limitar el uso de la acción industrial de tal manera que tuviera algún impacto tanto en los empresarios como en el Gobierno, pero que, al mismo tiempo, no llegara a hacerles perder el apoyo público. Hay evidencias, por consiguiente, de que en particular entre los empleados en el sector público, se hizo un uso más frecuente de formas selectivas de acción industrial llevadas a cabo en lugares estratégicos en los comienzos de los 80 (Millward and Stevens, 1986: 275). Un factor adicional es relevante en el caso de la Función Pública. En 1984 los trabajadores del Government Communications Headquarters (GCHQ) fueron privados de su derecho a pertenecer a un sindicato, aunque las organizaciones sindicales ofrecieron la garantía de no interrupción para los servicios esenciales de seguridad e inteligencia (19). Esta acción

(19) La oferta de los sindicatos fue rechazada, esta significativa situación reflejada en el ejemplo pone de manifiesto cómo las limitaciones especiales sobre la libertad de los trabajadores de servicios esenciales en su participación en acciones industriales pueden ser ejecutadas por un acuerdo voluntario (entre ellas el acuerdo del GCHQ. Ver, en general, Corby, 1986: 163).

gubernamental, que se justificaba como una reacción frente a una acción industrial contra el GCHQ, en el conflicto de los salarios en la Función pública de 1981, ha dejado la puerta abierta a la posibilidad de que se introduzca una efectiva prohibición de sindicatos independientes en otras áreas de la Función Pública si se realiza una acción industrial que vaya más allá de los límites de lo que el gobierno está dispuesto a tolerar (20).

### 1. La Función Pública

En qué medida los servicios prestados por los funcionarios son servicios esenciales es una cuestión objeto de debate. No hay duda de que el gobierno consideraría que sus servicios de seguridad y de información en el GCHQ son esenciales. Los beneficiarios de las prestaciones de Seguridad Social probablemente verían a las entidades gestoras de éstas en el Departamento de Seguridad Social de la misma manera. Se justifica por ello el que analicemos las recientes experiencias de conflictos en la Función Pública.

El mayor conflicto sobre salarios en la Función Pública produjo la pérdida de casi un millón de días de trabajo en 1981 (ACAS, 1982). Con ánimo de conseguir su política de imposición estricta de límites de gasto, el gobierno suprimió los procedimientos para la determinación del salario basados en la comparación con trabajadores de otros sectores que habían sido establecidos por el Pay Research Unit (Unidad de investigación salarial), y se opuso también a que el conflicto fuera resuelto a través de un arbitraje, incumpliendo el acuerdo de 1925 que preveía un derecho unilateral para cada una de las partes de poder enviar el conflicto a un arbitro para que lo resolviese (ver Clegg, 1979: 104-105). La acción industrial fue coordinada por los sindicatos de la Función Pública, y se llevó a cabo con objetivos estratégicos. Los miembros de la Federación de Trabajadores Fiscales (Inland Revenue Staff Federation (IRSF)) fueron convocados a tomar parte en la acción más importante, a fin de obtener el máximo de presión sobre el gobierno privándole de sus ingresos. Esto produjo uno de los casos más inusuales en la historia de la utilización de la ley en los conflictos industriales en Gran Bretaña. El Gobierno decidió demandar con cargos criminales, al amparo de la Conspiracy and Protection of Property Act de 1875, a un trabajador del IRSF que persiguió a dos funcionarios no huelguistas del Inland Revenue Officers a lo largo de una autopista entre Glasgow y Edimburgo después de que cruzaran las líneas de los piquetes con motivo de acceder a los cheques del contribuyente. Un tribunal de distrito de Escocia declaró al funcionario culpable de la infracción de «seguir persistentemente a otra persona de lugar en lugar» y de «continuar la persecución acompañado de otros individuos con alteración del orden público a través de

(20) Un reciente paso en esta dirección fue la decisión del gobierno a prohibir guardias empleados por el Ministerio de Defensa y que pertenecían al TGWU o al GMB, porque éstos sindicatos estaban afiliados al partido Laboral. Ver The Financial Times de 25 de enero de 1992 y The Guardian de 29 de julio de 1992.

calles y carreteras», pero rechazó poner una multa ya que observó que no había habido una condena de este tipo en más de 60 años. En efecto, no se puede detectar un caso de persecución de esta particular infracción desde 1890 (21).

El conflicto llevó a la constitución del comité Megaw de investigación de los salarios en la Función Pública. Su informe en 1982 consistió en una recomendación sobre un nuevo sistema de determinación de los salarios en el que las fuerzas del mercado y lo que el gobierno considerase fuese la capacidad del Estado fuesen los factores relevantes, así como la comparabilidad basada en cuatro revisiones anuales (Ver Hepple, 1982: 77-78). Eventualmente, se llegó a acuerdos basados en estas recomendaciones con todos los principales sindicatos de Función Pública entre 1987 y 1989. Las dificultades de reclutamiento de trabajadores en ciertas áreas forzó al gobierno a permitir una fórmula modificada de comparabilidad con negociaciones anuales de salarios realizadas dentro de la estructura establecida por el «pay movement» (Movimientos salariales) del sector privado. El arbitraje es sólo se admite cuando ambas partes lo acuerdan. La decisión continuada del gobierno de limitar el gasto en la mitad de los 80 y su negativa a comprometerse a un arbitraje fueron objeto de una fallida reclamación de los sindicatos de la Función Pública a la Organización Internacional del Trabajo por infracción del convenio 151 (Corby 1986: 169-170).

Otras dos características de la respuesta del Gobierno a la acción industrial en la Función Pública merecen ser destacadas. La primera es una disposición favorable a solicitar mandamientos laborales contra la amenaza de una acción industrial fuera del ámbito de las inmunidades, las cuales, como hice notar en la primera sección de este artículo, fueron restringidas considerablemente en los 80. Los sindicatos, en general, se retractan de esas amenazas que normalmente tenían que ver con asuntos localizados o menores. La segunda fue una mayor disposición para ejercitar acciones disciplinarias contra los trabajadores individualmente considerados. Esto se produjo a dos niveles. Los altos funcionarios civiles fueron amenazados con este tipo de sanción como un medio de conseguir que aceptaran la existencia de un nivel de empleo sobre el que la acción industrial era inaceptable (Morris 1980: 23-24, Corby 1986: 166-168). La acción disciplinaria se ejercitó de hecho contra los funcionarios públicos que participaron en una acción en solidaridad y apoyo de los trabajadores del NHS en su conflicto de 1982. En la mayoría de los casos se limitó en una primera fase a una amonestación y a deducciones de salario.

En los últimos años, no se han producido con frecuencia acciones industriales en la Función Pública. Las transferencias de ciertas áreas al sector privado y la creación de organismos administrativos para suministrar algunos servicios han

(21) Ver *The Financial Times* de 14, 19 y 22 de diciembre y *The Guardian* 14 y 22 de diciembre de 1981. La apelación sobre la declaración de culpabilidad fue desestimada. Elsey y Smith (1983) IRLR 292. Esta previsión originariamente estaba establecida en la sección 7 de la *Conspiracy and protection of property act* de 1875, sin embargo, ahora se encuentra recogida en la sección 241 de la *Trade Union and Labour Relations (consolidation) Act* de 1992.

sido rechazados por los Sindicatos, pero ese rechazo no se ha reflejado en la utilización de acciones industriales. Su prioridad ha sido conservar su reconocimiento y hasta ahora los nuevos organismos han continuado negociando con los sindicatos de la Función Pública. Puede ser que a medida que el número de organismos aumenta, esto conlleve la reducción considerable de acciones industriales que afecten seriamente a un servicio esencial en ésta área.

## 2. Funcionarios de prisiones

Los funcionarios de prisiones son nombrados por el Home Secretary y en respuesta a la acción industrial de 1980 la ley atribuyó al Home Secretary facultades para ordenar la detención de prisioneros en cualquier lugar y conceder a las personas responsables de su custodia todos los poderes que corresponden a un funcionario de prisiones. En aquel conflicto fueron utilizados para guardar a los prisioneros un campamento militar y una prisión no terminada, y se utilizaron altos funcionarios de prisiones junto con las fuerzas armadas y la policía (Morris, 1986b: 81-82). Los funcionarios de prisiones están fuertemente organizados con aproximadamente un 95% de afiliación en la *Prison Officers Association -POA-* (Asociación de Funcionarios de Prisiones). La implantación a través de negociaciones locales de un nuevo acuerdo en 1987, que suponía importantes reformas en las prácticas de trabajo produjo conflictos y acciones industriales a nivel local, aunque en forma limitada -v.g. para rechazar la entrada de nuevos internos-. Si bien ha habido amenazas de llevar a cabo una huelga, el POA nunca ha actuado de esta manera porque es consciente de que las consecuencias serían inaceptables. En línea con la política del gobierno en todos los demás sectores, al comienzo de los 90 se han abierto nuevas prisiones, hasta ahora sólo para prisioneros de otros centros, gestionadas por empresas privadas. Si la gestión privada de las prisiones se generaliza, la habilidad del POA para amenazar con una acción industrial como táctica negociadora podría verse reducida significativamente en el futuro.

## 3. Servicio Nacional de Salud

El NHS, que fue establecido en 1948, está actualmente en un situación de crisis por lo que se refiere a los niveles de financiación suministrados por el Estado. Aunque la dirección del NHS es transferida, en primer lugar, a las autoridades sanitarias, ellas ejercitan las facultades en nombre del Secretario de Estado y están por ello sujetas a un nivel significativo de control gubernamental. Las estructuras de negociación colectiva originarias se basaban en el modelo Whitley (ver Clegg, 1979: 105-106), pero como ya señalamos una importante tendencia en la política de gobierno se dirigió a reducir la influencia de aquellas disposiciones. En 1983, más de la mitad de la plantilla del NHS fue expulsada de las estructuras de la negociación colectiva, y fue colocada bajo la influencia de órganos de revisión del tipo del de enfermeras etc. En los comienzos de los 90 un gran número de hospitales y unidades de organización han sido transferidas a los

patronatos de autogobierno, que son libres para decidir que no se adhieren a los términos y condiciones Whitley, y para no establecer tampoco acuerdos alternativos a la negociación. La introducción del CCT para la prestación de un número de servicios también ha debilitado la influencia de la negociación colectiva.

Todos estos cambios han tenido la fuerte oposición de los sindicatos del NHS. Sin embargo, éstos no han sido el principal foco de los conflictos que produjeron acciones industriales en el NHS en las dos últimas décadas. No se produjeron conflictos con acción industrial antes de los 70, pero desde entonces ha habido una serie de conflictos que han afectado a todos los grupos principales de trabajadores del NHS, uno de los cuales, el conflicto salarial de 1982, afectó a varios de estos grupos, que participaron simultáneamente en acciones industriales (ver en general Morris 1986b: ch 6). Como ocurría en el resto del sector público las razones de los conflictos eran salariales o relacionadas con el salario. A pesar de que esta acción no estaba sujeta a ningún régimen legal especial (22), en cada caso hubo un grado significativo de autolimitación de los sindicatos, y una respuesta de la dirección más variada, incluyendo la amenaza y la utilización efectiva de acciones disciplinarias, y un recurso limitado a los remedios legales.

Los conflictos en los 70 estuvieron sujetos a la dirección sindical en cuanto al mantenimiento de servicios esenciales, y el conflicto de 1982 se produjo después de que la Confederación de Sindicatos (TUC) hubiera acordado un código de conducta sobre la protección de los pacientes durante el conflicto. En este conflicto se sugirió que la «efectividad» de la acción industrial se había logrado en parte por medio de acuerdos con la dirección, según los cuales si se constataba un impacto exagerado de las acciones locales, los sindicatos limitarían el alcance de las acciones que realizaban (Meilly et al., 1989: 146). En 1985, sin embargo, uno de los principales sindicatos del NHS decidió no adherirse al código TUC en futuros conflictos, y depender en su lugar de acuerdos locales para el mantenimiento de una cobertura de emergencia. Los sindicatos no tuvieron un éxito completo a la hora de alcanzar estos acuerdos con la dirección local durante el conflicto salarial de los trabajadores de ambulancias de 1989-90, cuando algunos servicios de ambulancia impidieron a los sindicatos que suministraran cobertura en casos de emergencia (sobre el conflicto, ver en general, Kerr and Sachdev, 1992; Nicholl 1992).

Esta dura línea de respuesta incluía la solicitud de interdictos judiciales (injunctions) para impedir a los trabajadores usar los vehículos y aparatos del NHS. Un uso limitado de la legislación formaba parte de la estrategia recomendada por el gobierno a los directores del NHS. En 1979 una circular del gobierno titulada «If industrial relations break down» («Si se rompen las relaciones industriales») aconsejaba a las autoridades sanitarias que si en el curso normal de

(22) En teoría, está ahora en la sección 240 de la Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992 (formalmente en la sección 5 de la Conspiracy and Protection of Property Act de 1875), sería de relevancia directamente aplicable a la acción industrial de los trabajadores del NHS, pero no ha sido usada contra ellos (ver en texto nota 15).

una acción los trabajadores no cumplieran con todas sus obligaciones debería pagárselos sólo una proporción de su salario y esto sería más bien un pago de gracia que un título contractual. También recomendó el uso de voluntarios. La respuesta de las autoridades a estos consejos variaron considerablemente. En el conflicto de 1982 algunas autoridades hicieron deducciones de los salarios de los trabajadores que no estaban dispuestos a trabajar normalmente, pero sí lo estaban para suministrar una cobertura de emergencia, otras veces enviaron a casa a estos trabajadores pero a la mayoría de ellos se les pagó todo el salario. La forma más usada para resolver estos problemas fue la negociación (ver Morris and Rydskowski, 1989), como se reflejó en el conflicto de reclasificación de enfermeras de 1988; las autoridades sanitarias prefirieron por lo general no arriesgarse a someter a un control judicial la cuestión de si las enfermeras que estuviesen desarrollando exclusivamente las tareas de su categorías estaban cumpliendo o no su contrato, sino que prefirieron hacer deducciones de salario.

El hecho de que el salario de las enfermeras fuera determinado por un órgano de revisión en vez de por negociación colectiva no evitó que se produjera el conflicto de reclasificación de 1988. La introducción del CCT ha producido el alguna acción industrial pero sólo a nivel local, con algunos piquetes en 1984, a los que se dio mucha publicidad, en hospitales en los que se habían adjudicado servicios a contratistas. Una estrategia más efectiva para los sindicatos ha sido concentrarse en la protección de puestos de trabajo a través de promover la prestación interior de servicios («in house-tender») - esto es, que la contrata se adjudicara a los trabajadores y empresarios locales. Como ya se apuntó, aunque la mayoría de «in-house tenders han tenido éxito, esta estrategia ha producido costes para los trabajadores y sindicatos afectados. Uno de estos costes es que la contrata puede incluir el cumplimiento de objetivos de prestación de servicios que pueden resultar difíciles de conseguir si se produjese una acción industrial. Este factor claramente puede operar como una limitación a la acción industrial para estos trabajadores por miedo a que ésta produzca la pérdida de sus contrataes y como consecuencia a la pérdida de sus empleos. Un potencial mucho mayor de limitación de la probabilidad de acciones industriales que produzcan daños inaceptables en el NHS lo tiene en la tendencia hacia la fragmentación del servicio en una serie de organismos independientes gestionados por patronatos. Si los 90 ven aumentar esta práctica, y reducirse la importancia de la negociación colectiva nacional, las amenazas al mantenimiento de este servicio esencial por acciones industriales tenderán probablemente a estar localizadas y reducidas en áreas donde los sindicatos puedan retener su fuerzas derechos y garantizar derechos negociados a nivel local.

#### 4. Gobiernos municipales

No es probable que el amplio elenco de servicios prestados por los Gobiernos municipales pueda ser considerado en su conjunto como servicios esenciales. En cualquier caso las responsabilidades de las autoridades municipales han sido considerablemente reducidas en los últimos años. La educación es un buen

ejemplo de un área donde el papel del Gobierno local ha sido significativamente erosionado por una serie de recientes cambios legislativos. En parte, pero sólo en parte, estos cambios fueron una reacción a la insatisfacción del Gobierno con la maquinaria negociadora existente para los profesores de los distintos niveles del sistema educativo, que contribuyó a grandes acciones industriales, particularmente en escuelas en la mitad de los 1980. Como resultado de esto, no sólo han sido suprimidos los derechos de negociación colectiva de los profesores de escuela, sino que todos los centros que suministraban formación a niveles superiores han sido retirados del control de las autoridades locales, para serles atribuido un estatus independiente.

Es muy probable que la educación a cualquier nivel no sea un servicio esencial, pero los servicios sociales de los gobiernos locales sí pueden ser considerados como esenciales y en 1989 un conflicto nacional sobre el salario del personal administrativo, profesional, técnicos y de oficina empleado por los gobiernos municipales dio lugar a una extendida acción industrial. Pero, como en otros sectores, esta no adoptó la forma de una huelga indefinida sino más bien de huelgas de duración limitada, alrededor de tres días, y de acciones estratégicamente realizadas por trabajadores escogidos que ocupaban puestos claves. Esta interrupción del trabajo resultaba efectiva, a la vez que no llegaba a provocar riesgos en el suministro de los servicios básicos. La preocupación producida por las huelgas de 1978-79 de trabajadores manuales de Gobierno municipal que, por ejemplo, dejó los residuos sin recolectar por varias semanas, no fue por ello repetida en 1989. En general, el poder colectivo de los trabajadores de los gobiernos locales ha sido debilitado por las ahora extensas obligaciones de las autoridades locales de colocar el suministro de amplios servicios bajo el régimen del CCT. A pesar de puede no haber especiales limitaciones institucionales o legales sobre el desarrollo y la resolución de conflictos en Gobiernos municipales (23), en la práctica la posibilidad de grandes conflictos que amenacen el suministro de cualquier servicio de los que ellos suministran que pueda ser calificado como un servicio esencial se ha visto reducida por los grandes cambios en el papel de las autoridades locales y en la manera en que se requiere que asuman sus responsabilidades.

### 5. Servicios de bomberos

Aunque las Brigadas de Bomberos están dentro del ámbito de las autoridades locales, toda la responsabilidad del servicio es asumida por el Home Secretary. No hay una legislación especial que restrinja la libertad para participar en una acción

(23) Hay, sin embargo, limitaciones indirectas sobre la libertad de las autoridades locales para actuar como ellos desean. Ellos tienen la posibilidad de poner en duda sus decisiones por la vía de la revisión judicial sobre la base de que se han excedido de los poderes atribuidos, o por el interventor del distrito cuya función es asegurar la eficacia de las decisiones del fiscal del gobierno municipal (Ver Loughlin, 1986: 161-164, 195-198; Radford, 1991).

industrial y en 1977-78 tuvo lugar una huelga de nueve semanas durante un conflicto sobre salarios. Esta tuvo como resultado un acuerdo sobre una fórmula por la que el National Joint Council for local Authorities' Fire Brigades fija el salario de los bomberos. Durante los 80 el gobierno expresó su insatisfacción con ese acuerdo, pero éste todavía existe. El conflicto de 1977-78 provocó que el Gobierno utilizara a militares para operar antiguos camiones de bomberos (llamadas «diosas verdes») para suministrar servicios básicos contra incendios, a pesar de que éste no podía, de ninguna manera, estar a la altura del grado de sofisticación de los servicios que se suministraban en condiciones normales. La misma respuesta se ha dado, o ha sido usada como amenaza con ella, en sucesivos conflictos locales, por ejemplo en los conflictos sobre los niveles de plantilla de 1987 (ver en general Morris, 1986 b 131-135).

### 6. Empresas nacionalizadas y servicios públicos privatizados

Los trabajadores en esta área, que hasta tiempos muy recientes estaban incluidos en su totalidad en el sector público, no están sujetos a limitaciones generales sobre su libertad para participar en una acción industrial. Los poderes del Gobierno bajo la Emergency Powers Act pueden ser particularmente relevantes en conflictos que incluyan una acción industrial por parte de trabajadores de British Rail, British Coal o en industrias de suministro de agua, gas o electricidad (24). Una acción industrial a escala significativa en el suministro de gas, agua o electricidad puede crear, claramente, riesgos para la salud y seguridad públicas tan importantes como los producidos por una acción industrial en el NHS. Los últimos treinta años han visto grandes conflictos en cada una de esas áreas con acciones industriales a nivel nacional por parte de trabajadores del gas en 1973 y 1981, acción industrial por todo el país por parte de trabajadores del agua por primera vez fue en 1983, y conflictos en el sector del suministro de electricidad en 1964 y 1970. En cada caso, el convencimiento de la necesidad de mantener la seguridad determinó que la acción estuviera sujeta a limitaciones que fueron bien acordadas con las empresas, bien o impuestas voluntariamente por los sindicatos afectados. Sólo en el conflicto de suministros de electricidad de 1970 el Gobierno declaró un estado de emergencia. Aunque la huelga de un año de duración de los mineros del carbón en 1984-85 podría haber tenido consecuencias importantes, el estado solucionó la situación a través de una estrategia intervencionista de imponer limitaciones directas sobre los piquetes mediante una coordinación nacional de la actuación policial, previniendo cualquier emergencia que pudiese surgir. (Sobre esto y la función de «planificación de contingencias» para tratar los posibles conflictos importantes, ver Morris, 1986b: 114-124).

Un conflicto salarial en las oficinas de correos produjo siete semanas de

(24) Las limitaciones penales especiales sobre estas acciones por ruptura de contratos de empleo por trabajadores de industrias de gas, agua y electricidad son revocadas en 1971.

huelga de los trabajadores de aquellos servicios en 1971. Otra acción más limitada, el propósito de boicotear las comunicaciones con Suráfrica en 1977, ha sido considerado como una infracción criminal por parte de los trabajadores de correos y los trabajadores de las industrias de telecomunicaciones bajo las previsiones legales especiales aplicables a su prestación de trabajo. Aunque el ámbito de estas previsiones permanece poco claro, y éstas continúan siendo una amenaza potencial sobre la legalidad de cualquier acción industrial en esas industrias, en los últimos años ambos grupos de trabajadores se han visto involucrados en acciones industriales sobre materias centrales de las relaciones industriales -salarios, despidos, etc.- sin que se haya producido ningún intento de exigirles estas responsabilidades criminales.

## V. OBSERVACIONES FINALES

Los conflictos en servicios esenciales en Gran Bretaña tradicionalmente han sido regulados a través una red de limitaciones acordadas, limitaciones voluntarias y restricciones legales especiales. Estas limitaciones legales se basan en la normativa general sobre conflictos industriales, y operan como un plus sobre, y no en lugar de, la legislación general. Como resultado de las reformas legislativas realizadas entre 1980 y 1990 el marco legal para acciones industriales es ahora muy restrictivo. Varias de las nuevas limitaciones tienen una especial relevancia para la legalidad de la organización de acciones industriales por trabajadores de servicios esenciales. Una de éstas afecta al núcleo del peculiar método británico de de posibilitar la libertad de organizar huelgas con un sistema de inmunidades de las responsabilidades del Common Law; ésta es la definición de un conflicto sindical. Esta definición siempre ha descansado sobre la discutible premisa de que es posible distinguir una acción industrial realizada por motivos económicos, que es legítima, de la acción realizada por motivos políticos, que no lo es (Kahn Freund, 1954:127). La reducción de la definición de conflicto sindical en 1982 extendió el área de las acciones políticas ilegítimas de una manera que colocó a una amplia lista de acciones industriales de trabajadores de servicios esenciales bajo el riesgo de ser limitados por interdictos laborales dictados por iniciativa de los empresarios, y afectó negativamente a terceras partes.

Estos y otros desarrollos de la normativa general, entre ellos la eliminación de la inmunidad de todas las acciones secundarias, en combinación con la fragmentación progresiva de ciertas áreas de los servicios esenciales, tanto si están todavía dentro del sector público o han sido transferidos fuera de éste, pueden suponer una limitación legal tan importante como la que suponen cualquiera de las medidas específicamente dirigidas a limitar los efectos de una acción industrial, tales como la legislación sobre el estado de emergencia. De hecho, una de las principales autoridades en la materia de acciones industriales en los servicios esenciales en Gran Bretaña ha argumentado que aunque el actual Gobierno Conservador no ha cumplido sus promesas de introducir nuevas limitaciones legales que afectan directamente a las acciones industriales de los

trabajadores de servicios esenciales, la combinación de los cambios en la normativa general sobre acciones industriales, legislativas y judiciales, y los cambios organizativos que hemos analizado en las secciones II y III de este artículo han producido que «a pesar de las apariencias, se pueda hablar sin miedo a equivocarse de una «nueva regulación» de los servicios esenciales» (Morris 1991: 91). Este particular impacto de los cambios legales y de organización puede haber sido intencional o no. Nunca ha habido una sólida estrategia general del Estado para regular los conflictos industriales en los servicios esenciales. Todos los desarrollos, legales y extralegales, y dentro de estos últimos tanto los acordados como los decididos de forma unilateral, se han venido produciendo sobre bases ad hoc. El fracaso de la política estatal sobre la acción industrial que afecta a los trabajadores de los servicios esenciales, que se ha manifestado periódicamente durante los 80, que no ha llegado a nada más que a recomendaciones a las empresas y sindicatos para que lleguen acuerdos voluntarios, sugieren que es posible que este sistema *ad hoc* continúe. Aparte de las dificultades aparentemente insuperables para elaborar una definición satisfactoria de servicios esenciales, puede reflejar también la ausencia de cualquier cosa cercana a un consenso para conseguir enfoques más sistemáticos.

Las huelgas en los servicios esenciales no han sido consideradas como un problema particular en Gran Bretaña, aunque naturalmente se ha expresado una preocupación cuando se han producido los principales conflictos. Lo que una vez fue interpretado como la madurez de las relaciones industriales británicas (Kahn Freund, 1954; 1959) ha proporcionado los instrumentos más efectivos de regulación de la acción industrial, que en muchas ocasiones puede claramente tener unas repercusiones más amplias para terceras partes que la acción industrial en otras áreas. Pero en ocasiones la regulación conjunta y las limitaciones voluntarias, sobre todo durante los últimos treinta años, se han debilitado o han sido consideradas inadecuadas. Esto no resulta muy sorprendente, ya que la política gubernamental hacia el sector público, donde, hasta muy recientemente, la mayoría de los servicios esenciales estaban localizados, ha sufrido una serie de cambios muy importantes: políticas salariales que han operado de forma más dura en el área de los servicios públicos; la revocación de la expansión de algunos de estos servicios; reducciones reales de recursos; y cambios organizativos radicales o transferencias al sector privado acompañadas por complejos sistemas de regulación. Inevitablemente estos cambios ha hecho resurgir el descontento entre los trabajadores afectados y sus sindicatos, y esto ha producido algunas veces un acción industrial. Sin embargo, no ha habido una respuestas concertada o coordinada de los sindicatos, y ciertamente tampoco una estrategia de no oposición que incluyera una acción industrial importante. La acción industrial que ha existido ha sido causada por circunstancias específicas a cada conflicto, como el Función pública en 1981, el NHS en 1982, la minería del carbón en 1984-1985; o con objetivos aún más limitados, como por ejemplo la acción de los trabajadores de ambulancias de 1989-90.

Existe, sin embargo, una paradoja en el efecto de la política estatal desarrollada en los últimos años. Mientras que sus logros radicales han contribuido a

acabar con el hasta entonces efectivo sistema de dirección del conflicto a través de limitaciones voluntarias, y ha exacerbado, si no creado, las causas del conflicto, esta política también personifica algunas de las medidas más efectivas para reducir la posibilidades de acciones industriales generalizadas. El éxito de *in-house* tender bajo el CCT y la fragmentación de industrias nacionalizadas en un número de empresas separadas, la Función Pública en organismos administrativos, y el NHS en patronatos, todo ello reduce la posibilidad de acciones industriales generalizadas en cualquier servicio esencial. Ello puede dar lugar a la aparición de más conflictos locales, por ejemplo por la carencia de conocimientos de relaciones industriales a nivel local (25) pero cualquier acción posiblemente permanecerá localizada, siendo entonces supone un amenaza menor para la distribución de servicios esenciales. A pesar de ello persiste la duda sobre si los problemas particulares que suscitan las acciones industriales en servicios esenciales que serán adecuadamente resueltos por estas novedades. Un planteamiento más detallado de los mismos no se producirá hasta dentro de algunos años (26). Por el momento, si fuera posible en Gran Bretaña identificar una opinión generalmente aceptada sobre los instrumentos más efectivos para la regulación del conflicto industrial en los servicios esenciales, ésta estaría probablemente todavía en torno a limitaciones acordadas voluntaria y conjuntamente, y complementados con alguna clase de poderes legales residuales para una intervención estatal que mejore los efectos de las acciones industriales cuando las limitaciones voluntarias de rompan.

## BIBLIOGRAFIA

- ADVISORY, Conciliation and Arbitration Service (ACAS). 1982, *Annual Report* 1981. London: HMSO.
- BAIN, G.S. and PRICE, R. 1983. «Union Growth: Dimensions, Determinants and Destiny». *Industrial Relations in Britain*. Ed. G.S. Bain. Oxford: Blackwell, 3-33.
- BEAUMONT, P.B. 1992. *Public Sector Industrial Relations*. London: Routledge.
- CLEGG, H.A. 1979. *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*. Oxford: Blackwell.
- CORBRY, Susan. 1986 «Limitations on Freedom of Association in the Civil Service and the ILO's Response». *Industrial Law Journal*, 15 (September) 161-172.
- \_\_\_ 1992 «Swing of the Pendulum» *Health Service Journal* (24 september) 5-6.

(25) Uno de los efectos de la fragmentación de los servicios públicos ha sido el desarrollo de organizaciones sindicales locales en las áreas afectadas, una característica de esto es en parte el establecimiento del sector privado de las relaciones industriales.

(26) Para algún valioso pensador, estos planteamientos podrían aprenderse de la experiencia de otros países. Wedderburn, 1991: 316-325.

- DAVIES, P. and FREEDLAND, M. 1984. *Labour Law: Text and Materials*. 2nd edition. London: Weidenfeld & Nicolson.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT. 1981. *Trade Union Immunities*. Cmnd. 8128. London: HMSO.
- \_\_\_ 1991. *Industrial Relations in the 1990s*. Cm. 1602. London: HMSO.
- \_\_\_ 1992. *Code of Practice: Picketing* (1st revision). London: HMSO.
- ELGAR, Jane and SIMPSON, BOB. 1992. *The Impact of the Law on Industrial Disputes in the 1980s*. Centre of Economic Performance Discussion Paper Nº 104. London: London School of Economics.
- EWING, K.D. 1991. *The Right to Strike*. Oxford: Clarendon.
- EWING, K.D. and NAPIER, B. 1986. «The Wapping Dispute», 45 *Cambridge Law Journal* 285-304.
- FREDMAN, Sandra and MORRIS, Gillian. 1989. *The State as Employer* London: Mansell.
- \_\_\_ 1992. «School Teachers Pay and Conditions Act 1991». *Industrial Law Journal*, 21 (March) 44-47.
- HANSON, C. and MATHER, G. 1988. *Striking Out Strikes* Hobart Paper 110. London: Institute of Economic Appairs.
- HEPPLE, Bob. 1982. «Labour Law and Public Employees in Britain». *Labour Law and the Community: Perspectives for the 1980s*. Eds. Lord Wedderburn and W.T. Murphy. London: Institute of Advanced Legal Studies, 67-83.
- HEPPLE, Bob and FREDMAN, Sandra. 1992. *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*. 2nd ed. Deventer: Kluwer.
- HEPPLE, Bob and O'HIGGINS, Paul. 1971. *Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom: The Legal Framework*. Ann Arbor: Institute of Labor and Industrial Relations.
- Institute of Directors. 1984. *Settling Disputes Peacefully*. London.
- JEFFREY, Keith and HENNESSY, Peter. 1983. *States of Emergency*. London: Routledge.
- KAHN-FREUND, Otto. 1954. «Legal Framework». *The System of Industrial Relations in Great Britain*. Eds. Allan Flanders and H.A. Clegg. Oxford: Blackwell 42-127.
- \_\_\_ 1959. «Labour Law». *Law and Opinion in England in the 20th Century*. Ed. M. Ginsberg. London: Stevens 215-263.
- \_\_\_ 1983. *Labour and the law*. Ed. and intro by Paul Davies and Mark Freedland. London: Stevens.
- KERR, Alan and SACHDEV, Sanjet. 1992. «Third among equals: an analysis of the 1989 ambulance dispute». *British Journal of Industrial Relations*. 31 (March) 127-143.
- LEWIS, Roy. 1986. «Picketing». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell.
- LEWIS, Roy (ed). 1986. *Labour Law in Britain*. Oxford: Blackwell.
- LEWIS, Roy and SIMPSON, Bob. 1981. *Striking a Balance? Employment Law after the 1980 Act*. Oxford: Martin Robertson.

- LOUGHLIN, Martin. 1986. *Local Government in the Modern State*. London: Sweet and Maxwell.
- MAILLY, R.; DIMMOCK, S.J. and SETHI, A.S. (eds) 1989. *Industrial Relations in the Public Services*. London: Routledge.
- MESHER, John and SUTCLIFFE, Frank. 1986. «Industrial Action and the Individual». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 243-271.
- MILLWARD, Neil and STEVENS, Mark. 1986. *British Workplace Industrial Relations 1980-1984: The DE/ESRC/PSI/ACAS Surveys*. Adershot: Gower.
- MILLWARD, Neil; STEVENS, Mark; SMART, Davies and HAWES, W.R. 1992. *Workplace Industrial Relations in Transition*. Aldershot: Dartmouth.
- MORRIS, Gillian. 1986a. «Emergencies and Essential Supplies». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 222-242.
- 1986b. *Strikes in Essential Services*. London: Mansell.
- 1991. «Industrial Action in essential Services: the New Law». *Industrial Law Journal* 20 (June) 89-101.
- MORRIS, Gillian and RYDZKOWSKI, Stephen. 1984. «Approaches to Industrial Action in the National Health Service». *Industrial Law Journal*, 13 (September) 153-164.
- NICHOLL, Duncan. 1992. «Unnecessary Conflict: NHS Management's View of the 1989-90 Ambulance Dispute» *British Journal of Industrial Relations*. 31 (March) 145-154.
- RADFORD, Mike. 1991. «Auditing for Change: Local Government and the Audit Commission». *Modern Law Review*. 54 (November) 912-932.
- SIMPSON, Bob. 1986. «Trade Union Immunities». *Labour Law in Britain*. Ed. Roy Lewis. Oxford: Blackwell, 161-194.
- 1989. «The Summer of Discontent and the Law». *Industrial Law Journal*. 18 (December) 234-241.
- TERRY, M. 1983. Shop Steward Development and Management Strategies». *Industrial Relations in Britain*. Ed. G.S. Bain. Oxford: Blackwell, 62-91.
- THOMSON, A.W.J. and BEAUMONT, P.B. 1978. *Public Sector Bargaining: A Study in Relative Gain*. Farnborough: Saxon House.
- WEDDERBURN, K.W. (Lord). 1965. *The Worker and the Law*. Harmondsworth: Penguin.
- 1986. *The Worker and the Law*. 3rd ed. Harmondsworth: Penguin.
- 1991. *Employment Rights in Britain and Europe*. London: Lawrence and Wishart.
- VHELAN, C.J. 1979. «Military Intervention in Industrial Disputes». *Industrial Law Journal*. 8 (December) 222-234.
- 1982. «State Intervention, Major Disputes and the Role of the Law: Contingency Planning and the Use of Troops». *Labour Law and the Community: Perspectives for the 1980s*. Eds. Lord Wedderburn & W.T. Murphy. London: Institute of Advanced Legal Studies, 37-47.
- INCHESTER, David. 1983. «Industrial Relations in the Public Sector». *Industrial Relations in Britain*. Ed. G.S. Bain. Oxford: Blackwell, 155-178.

## EL DERECHO DE HUELGA EN ESTADOS UNIDOS

Por HOYT N. WHEELER \*

SUMARIO: I. Introducción. II. La regulación de la huelga en Estados Unidos. III. Sector público: 1. *Empleados del Gobierno Federal*. 2. *Trabajadores de los Gobiernos estatal y local*. IV. Conclusiones.\*\*

### I. INTRODUCCION

En los Estados Unidos la huelga se asemeja en cierta forma al Tyrannosaurus Rex, muy temido en el pasado, pero ahora extinguido. Cada año se produce una nueva caída histórica en el porcentaje de huelgas, y ello puede entenderse bien como una pacificación, que indica el nacimiento de una nueva era de las relaciones industriales, o bien como «la paz de la tumba», siendo el movimiento de trabajadores el ocupante de esa tumba. Me inclino por la segunda opción: un reflejo de la eliminación en la práctica del derecho de huelga. Hace dos años impartí una conferencia titulada «El derecho de huelga, ¿qué derecho?, ¿qué huelgas?»; ese título es, hoy en día, todavía más apropiado que entonces.

El propósito de este comentario es el de investigar qué queda del derecho legal de huelga en Estados Unidos, y examinar lo que ha llegado a significar en la práctica, por qué eso ha ocurrido y qué debería hacerse sobre el tema. Debería comprenderse que la negociación colectiva es una cuestión particularmente importante en los Estados Unidos, debido a que es la única vía por la que los trabajadores pueden obtener derechos que en otros países se otorgan legalmente, y que la amenaza de huelga es el motor que impulsa el sistema de negociación norteamericano.

### II. LA REGULACION DE LA HUELGA EN ESTADOS UNIDOS

La normativa estadounidense sobre huelga es muy compleja. Y ello se debe, principalmente, a que existen varios subsistemas de Derecho laboral para diferentes grupos de trabajadores. A la mayoría de los del sector privado se les aplica la Ley Nacional de Relaciones Laborales (*National Labour Relations Act, NRLA*),

\* Catedrático de Derecho del Trabajo del «College of Business Administration», Universidad de Carolina del Sur.

\*\* Traducción de Emilia Guisado Oliveros, Profesora Asociada de Derecho del Trabajo, Universidad de Sevilla.