

LA HUELGA: UN DEBATE SECULAR

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Fernando Suárez González *

Tras agradecer su elección y evocar la figura del Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Olea que le precedió en la Medalla nº 21, y “a quien le honra tanto como le abrumba sustituir”, afirmó el nuevo Académico que la cuestión de las huelgas es una cuestión moral y política, de la que esta Real Academia se ha ocupado en numerosas ocasiones.

Expuso las vicisitudes de la tramitación parlamentaria de la primera y única Ley de huelgas de nuestra Historia, promulgada el 27 de abril de 1909 y cuya vigencia llegó hasta 1936, poniendo de relieve que ha sido preocupación común de todos los gobernantes españoles la distinción entre la huelga para obtener mejoras en las condiciones del obrero y las huelgas utilizadas como instrumentos revolucionarios. Al referirse al debate definitivo de aquella Ley, recordó que el veterano político leonés y miembro insigne de esta Real Academia D. Gumersindo de Azcárate deslizó, en su irreprochable argumentación en defensa del proyecto, una frase profética: “Hay derecho a la huelga y es tan perfecto este derecho que debía figurar en la Constitución como los demás”.

Entre 1909 y 1923 el incumplimiento de la Ley de huelgas por parte de las asociaciones sindicales fue rigurosamente sistemático y su aplicación por los jueces para sancionar sus infracciones, en tantas ocasiones gravísimas, estuvo acompañada de los también sistemáticos indultos y amnistías que propiciaba cada cambio de gobierno.

En los debates parlamentarios del otoño de 1909 acusó Canalejas la estrecha conexión entre los conflictos de carácter laboral y los propósitos antidinásti-

* Resumen del discurso de ingreso leído en la Sesión Pública del día 8 de mayo de 2007.

cos, sediciosos y revolucionarios. Las discusiones entre Canalejas y Pablo Iglesias marcan la distancia entre los propósitos reformadores del primero y los afanes revolucionarios del segundo. Años después, fracasan los intentos de racionalizar las huelgas en los servicios públicos y la conflictividad incontenible es uno de los factores que provocan el golpe de Estado de Primo de Rivera, cuyo Código Penal distingue una vez más entre las huelgas encaminadas a obtener ventajas puramente económicas de las que tiendan a combatir los Poderes Públicos o a realizar actividades típicamente sediciosas, de modo que las huelgas laborales, sin violencia ni amenazas, no constituían delito alguno.

Durante la II República se intenta resolver pacíficamente las reclamaciones colectivas de modificación del régimen de trabajo y con la Ley de contrato de trabajo de noviembre de 1931 la huelga se configura como una suspensión durante la cual no se trabaja ni se perciben salarios, lo que supone el paso de la huelga como libertad a la huelga como derecho, que impide despedir al trabajador, si bien el reconocimiento del derecho de huelga se acompaña del deber de respetar la paz laboral durante la vigencia de los convenios colectivos.

No obstante ello, la legislación sobre la huelga se desborda incluso durante el mandato de un Ministro tan vinculado al obrerismo como Largo Caballero, de manera que el socialismo revolucionario había hecho fracasar las políticas reformistas y el anarquismo de la CNT resultaba ahora un obstáculo insalvable para las reformas socialistas, de donde la Ley de Defensa de la República de octubre de 1931 que considera las huelgas ilegales “actos de agresión a la República” y la Ley de Orden Público de julio de 1933 que las incluye entre los actos contrarios a ese orden público.

Pero la ofensiva anarco-sindicalista no se detiene, de modo que la legalidad avanzaba por una vía y la realidad de los conflictos caminaba abiertamente por otra. El nuevo Académico describió la situación provocada por las huelgas violentas, tanto en la ciudad como en el campo y se refirió al momento de la historia de España en que la huelga adquiere las mayores dimensiones revolucionarias, es decir, a octubre de 1934.

Tras el Frente Popular, el Fuero del Trabajo de 1938 considera delitos de lesa patria los actos individuales o colectivos que turben la normalidad de la producción y la filosofía del Régimen de Franco era la de que el Estado defendía al trabajador y asumía la función de administrar justicia en lo laboral, por lo que sancionaba las huelgas, consideradas perturbadoras de la vida ciudadana y dañinas para la economía de la Nación.

Expuesta la tímida y lenta evolución que se fue produciendo en relación con los conflictos colectivos de trabajo, se refirió a la trascendental innovación que

supuso el Decreto-Ley 5/1975, que implicó un singular cambio de actitud en las concepciones de aquel Régimen y que abrió el camino para que fuera ya fácil el reconocimiento del derecho de huelga en el Real Decreto-Ley de 4 de marzo de 1977.

Con la promulgación de la Constitución, la huelga forma parte de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Sin embargo, casi treinta años después de promulgada, ese importante derecho sigue estando regulado por un Real Decreto-Ley anterior a ella, depurado por el Tribunal Constitucional en su trascendental sentencia de 8 de abril de 1981, que dejó en vigor la mayor parte del mismo, pero cuya aplicación suscita frecuentes problemas y evidente inseguridad.

El problema más importante es, sin duda, el que se refiere al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, que viene exigido por el artículo 28.2 de la Constitución.

Los criterios del Tribunal Constitucional sobre las limitaciones que pueden imponerse al derecho de huelga para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales no siempre han coincidido con los de las autoridades gubernativas y se comprenderá con facilidad que a los conflictos propiamente laborales se añade con frecuencia la litigiosidad que provocan las medidas con que la autoridad aborda las distintas situaciones planteadas.

Entre los servicios esenciales, es en los de transporte aéreo y servicios aeroportuarios y en los de radiodifusión y televisión, donde se ha producido una litigiosidad mayor y la reiterada anulación de Reales Decretos que fijaron servicios mínimos.

Se llega así a la desoladora constatación de que al menos siete Ministros, pertenecientes a Gobiernos de los dos grandes partidos españoles, han vulnerado la Constitución al establecer los servicios mínimos en la Radio Nacional y en la Televisión Española, pero estando fuera de discusión que ninguno de ellos tenía la menor voluntad de hacerlo hay que atribuir la insistencia en el error a las indefiniciones del modelo y extraer la consecuencia de que los datos expuestos legitiman a los trabajadores, a los empresarios y a los ciudadanos para exigir de los poderes públicos una mayor certeza del Derecho.

El problema está planteado también en términos sumamente imprecisos y, por lo mismo, discutibles, cuando el bien constitucionalmente protegido es el derecho a la cultura. Deberíamos saber con seguridad si un ciudadano que llega a Madrid desde Tokio o desde Pozoblanco puede encontrar cerrado el Museo del Prado por huelga de sus trabajadores, como ocurrió el 3 de noviembre de 1987.

Tampoco puede omitirse una referencia a la escasa funcionalidad de la distribución de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa (que revisa la fijación de servicios mínimos) y la jurisdicción social (que enjuicia el comportamiento de las partes). Como ha escrito incisivamente De la Villa, "carece de toda justificación material que jueces de órdenes jurisdiccionales autónomos midan bajo criterios no unitarios, simultánea o sucesivamente, hechos paralelos y comunes".

Por fin, no faltan autoridades doctrinales que echan de menos en la regulación vigente cualquier referencia a las responsabilidades de convocantes y organizadores de la huelga y que subrayan la práctica conversión de los servicios *mínimos* en servicios *máximos*, como si durante la huelga no se pudieran prestar otros.

Recordó el Académico que dos Gobiernos distintos han enviado al Parlamento dos proyectos de Ley de huelgas, el segundo de los cuales, remitido en 1992 tuvo incluso fecha fijada para su votación definitiva en el Congreso, pero la disolución de las Cortes provocó la paralización del procedimiento. Ganó las elecciones el Partido Socialista que había respaldado al Gobierno patrocinador de aquel proyecto, pero el nuevo no retomó la iniciativa y el Partido Popular, que prometió también la elaboración de una ley de huelga en sus programas electorales de 1989 y 1993, cuando formó gobierno consideró que no resultaba oportuno abordar la cuestión.

Son pues los Tribunales los que, a través de sus pronunciamientos concretos, van delimitando el alcance del derecho, pero la remisión a los Tribunales no resulta especialmente operativa si éstos reconocen las violaciones de un derecho constitucional cuando han transcurrido muchos meses desde que se intentó ejercer y resulta imposible, por la propia naturaleza de las cosas, reponerlas en el estado en que se hallaban.

Los ejemplos son numerosos: Disposiciones fijando servicios mínimos han sido declaradas nulas cuando han transcurrido cuatro, o cinco, o incluso ocho años. No son precisos ulteriores comentarios para que se acepte la escasa funcionalidad de un modelo semejante.

Un modelo tan repleto de incertidumbres que no es infrecuente que muestren criterios radicalmente distintos los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. Es claro que los recursos constituyen una garantía de la mejor tutela de los derechos, pero las empresas, los trabajadores y sus organizaciones profesionales respectivas entienden difícilmente que la misma Orden Ministerial pueda ser nula para la Audiencia Nacional, válida para el Tribunal Supremo y parcialmente nula para el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, no conocemos un solo caso en el que los responsables de haber fijado los servicios mínimos después declarados contrarios a la previsión constitucional hayan afrontado su responsabilidad política o se haya intentado siquiera exigirselas, como requeriría una escrupulosa vida democrática. El Tribunal Constitucional ha dejado bien clara la doctrina: “La responsabilidad por la obstaculización de los derechos cívicos –dice de modo inequívoco– además de ser una responsabilidad jurídica es también, y fundamentalmente, una responsabilidad política que debe exigirse por cauces políticos y debe producir los necesarios efectos políticos”.

La necesidad de una ley orgánica resulta acuciante porque, mientras no se apruebe, la autoridad gubernativa no puede proceder a una regulación reglamentaria de los servicios mínimos “en abstracto”. Lo ha dicho con toda claridad el Tribunal Supremo, al recordar que existe sobre el particular una reserva constitucional de ley y que la autoridad gubernativa sólo puede asegurar el funcionamiento de los servicios en huelgas ya declaradas.

El propio Tribunal Constitucional ha hecho diferentes referencias a la necesidad de que el poder legislativo aborde la regulación de esta materia mediante una Ley orgánica que ha llegado a calificar de inexcusable y a cuya ausencia atribuye una conflictividad innecesaria.

España tiene en la actualidad unos sindicatos de trabajadores y unas asociaciones empresariales que probablemente no constituyen el ideal y yo mismo he señalado en más de una ocasión algunos de sus inconvenientes y carencias –dijo–, pero sería injusto no reconocer –sobre todo a los que son legalmente más representativos– un acreditado sentido de la responsabilidad.

Desde la aprobación de la Constitución hemos vivido varias huelgas generales –alguna llegó a ser calificada de “huelga absoluta”– y ninguna de ellas tuvo la menor connotación revolucionaria ni conmovió la solidez de nuestras instituciones democráticas, pero es innegable que las empresas que las soportaron no tenían la posibilidad de acceder a las pretensiones de los huelguistas. Es igualmente innegable que la perturbación causada por un paro general afecta también y sobre todo a la mayoría de los ciudadanos y, consiguientemente, a los propios huelguistas y a sus familias, pero si se desea que la huelga política esté en la panoplia de las armas democráticas, parece evidente que no podemos contemplarla con el pavor con que la miraban todos los gobernantes españoles de los tres primeros cuartos del siglo veinte y que debe ser objeto de regulación, al igual que la huelga estrictamente laboral.

A veces el clamor por esa regulación se manifiesta en momentos especialmente inoportunos, como por ejemplo con ocasión de los sucesos que tuvie-

ron lugar en el Aeropuerto del Prat el 28 de julio de 2006, bien ajenos al ejercicio del derecho de huelga y a la responsabilidad de los sindicatos mayoritarios. No es la Ley reguladora del derecho de huelga ni el Derecho del Trabajo los que deben abordar estrictos problemas de orden público o establecer previsiones que corresponden al Código Penal, pero, en el ámbito propio del Derecho del Trabajo, no es fácil aceptar que sea la propia Constitución la que impida recurrir a fórmulas que son perfectamente válidas en otros ordenamientos democráticos.

Sostuvo el orador que ante un cambio tan espectacular como el que ha conseguido España en materia de libertades sindicales no es coherente mantener concepciones de la huelga próximas a las de 1910, o 1920, o 1930 y atribuir al ejercicio de ese derecho objetivos que, por fortuna, se pueden alcanzar sin utilizar ese último recurso.

Es claro que el derecho de huelga forma parte de la libertad sindical misma y que de todos exige idéntico respeto al que merece la Constitución que lo consagra. Pero la Ley que regule su ejercicio no puede dejar de tener en consideración que los sindicatos de nuestros días participan o pueden participar en la empresa, tienen cauces para la defensa y promoción de los intereses que les son propios, negocian convenios con eficacia general, pueden usar del correo electrónico de propiedad de la empresa para comunicarse con sus afiliados y difundir información, están presentes en el Consejo Económico y Social, reciben financiación para ejercer todas sus actividades y, precisamente, para someter las discrepancias a mediaciones y arbitrajes y cuentan, en definitiva, con una legislación garantizadora de la dignidad del trabajo que tanto debe a sus iniciativas. Nunca, a lo largo de nuestra Historia, se había producido el hecho de que el Parlamento español asumiera como decisiones propias, es decir, como leyes formales, los acuerdos adoptados por las máximas representaciones empresariales y sindicales, sin rectificar una sola coma de tales acuerdos.

El nuevo Académico concluyó diciendo que la irrenunciabilidad del derecho de huelga le parece compatible con una razonable regulación que lo armonice con otros derechos no menos esenciales para la comunidad, de manera que –por poner un ejemplo– el derecho de huelga de los controladores no paralice o dificulte gravemente el tráfico aéreo de toda la Nación o de todo el continente, pero renunció a sugerir los criterios de esa regulación, subrayando únicamente la paradoja de que, reconocido por primera vez en la Constitución de España el derecho de huelga, el legislador no haya sido capaz de regular su ejercicio. “No creo –dijo– que resulte desorbitado pedirle que no eluda por más tiempo un claro pronunciamiento en la materia”.