

# BALANCE DE DIEZ AÑOS DE DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE HUELGA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO (\*)

Por EDUARDO ROJO TORRECILLA

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL DERECHO DE HUELGA EN ESPAÑA: 1. *Normativa*. 2. *Tramitación y desarrollo*.—III. EL DEBATE SOBRE LA NECESIDAD O NO DE UNA NUEVA LEY DE HUELGA QUE DESARROLLE EL TEXTO CONSTITUCIONAL: 1. *Razones positivas para una nueva regulación legal del derecho de huelga*. 2. *Razones negativas para una nueva regulación del derecho de huelga*. 3. *Razones aducidas para argumentar la no necesidad de una nueva regulación del derecho de huelga. La defensa de la autorregulación sindical*.—IV. RECAPITULACIÓN FINAL Y CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

Durante los primeros meses de 1987 se produjeron importantes conflictos laborales y movilizaciones de los trabajadores en defensa de sus reivindicaciones, muy en particular en el sector público, con importantes repercusiones sobre la vida ciudadana, al afectar, de manera directa o indirecta, a un elevado número de españoles. Ante ello, el presidente del Gobierno se refirió, en una intervención televisada, a la necesidad de regular el derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad y garantizar un correcto uso

---

(\*) Una primera versión de este artículo fue presentada como Comunicación a las XII Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio de Justicia, sobre «Introducción a los derechos fundamentales», del 23 al 27 de mayo de 1988.

del mismo que no lesionara los derechos de los usuarios. Con posterioridad, el ministro de Trabajo y Seguridad Social anunciaba el próximo envío a las Cortes de un Proyecto de ley que desarrollara el artículo 28.2 de la Constitución española (CE). Las organizaciones sindicales reaccionaron frontalmente ante esa propuesta y negaron —siguen negándolo en la actualidad— la necesidad de una ley reguladora de dicho derecho, argumentando que ya existe una normativa que disciplina el mismo y una práctica sindical desarrollada a lo largo de varios años sobre su ejercicio; además, adujeron que la nueva ley reduciría los ámbitos de licitud del conflicto, y más en concreto de su forma más acabada de exteriorización que es la huelga (1).

En el mes de noviembre del año anterior se había formado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una comisión encargada de elaborar lo que podría ser el borrador de un texto que desarrollara el artículo 28.2 CE. Dicha comisión había celebrado varias reuniones desde su constitución y elaborado un borrador de texto al cual posiblemente se quería referir el ministro cuando realizó sus declaraciones.

La reacción sindical en contra del anunciado Proyecto implicó que el tema quedara deferido a la posibilidad de un acuerdo Gobierno-patronal-sindicatos en el marco del proceso global de concertación. El documento-propuesta del Gobierno hacía referencia a la posibilidad de lograr un acuerdo sobre «la regulación del conflicto en servicios públicos (derecho de huelga o autorregulación)», y el propio ministro afirmaba la conveniencia de regular el derecho de huelga a través de un acuerdo inter-partes, o de un proceso de autorregulación, y situando la ley como última posibilidad (2).

En segundo término, la réplica sindical al anuncio gubernamental provocó una, cuando menos, curiosa situación, cual era la de negar que existiera ningún texto por parte de dicha comisión de trabajo, y que todo lo más se

---

(1) Véanse GABINETE TÉCNICO CONFEDERAL DE COMISIONES OBRERAS: *Ante el anuncio por el Gobierno del envío de un Proyecto de Ley de Huelga*, 21 de abril de 1987; *Ley de Huelga: una filosofía perversa*, Unión Sindical (USO), julio de 1987; V. SÁNCHEZ (Secretario General de la Federación de Transportes y Comunicaciones de UGT): «Ley de Huelga: limitaciones a un derecho», en *Nuestra Bandera*, núm. 140-141, 1987.

(2) Declaraciones realizadas al semanario *El Independiente*, 18 de julio de 1987. En el programa electoral del PSOE, para las elecciones del 29 de octubre de 1989, se incluye «la regulación del derecho de huelga, desarrollando el artículo 28 de la Constitución y recogiendo los criterios del Tribunal Constitucional sobre esta materia...; potenciaremos, asimismo, los compromisos de auto-regulación, los acuerdos y los códigos de conducta pactados, que regulen las modalidades de huelga y garanticen la prestación de servicios esenciales. La ley reguladora garantizará la eficacia de estos acuerdos.

trataban de meros borradores, de tal forma que la filtración de un pretendido Anteproyecto fue la vía preferente para tener conocimiento de sus trabajos, junto con la intervención de varios miembros de la misma en las jornadas organizadas por la Universidad Menéndez y Pelayo el mes de julio sobre «regulación del derecho de huelga y servicios esenciales» (3).

A partir de todo lo expuesto, el propósito del presente artículo es examinar cuál es la regulación actual del derecho de huelga en España y qué podría aportar una nueva normativa, en términos de potenciación o restricción del derecho (4), así como prestar atención a los rasgos más relevantes hacia donde apuntan las tendencias actuales, ya fueren legales, convencionales, jurisprudenciales o estrictamente sindicales. No cabe la menor duda que el apostar por la vía del desarrollo legal del artículo 28.2 CE, mantener la regulación actual o bien optar por la potenciación de la autorregulación sindical tiene distintas e importantes derivaciones de índole técnico-jurídica.

## II. LA REGULACION ACTUAL DEL DERECHO DE HUELGA EN ESPAÑA

### 1. Normativa

El aparato normativo existente en el ordenamiento jurídico laboral español en punto a la regulación del derecho constitucional de huelga es realmente amplio, como podrá comprobarse a continuación.

A) Como punto originario de referencia obligado, nos encontramos con el propio artículo 28.2 CE, norma de aplicación directa e inmediata según reiterada jurisprudencia, que reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses, y remite a la ley que regule el mismo para fijar las garantías en orden a la preservación de los servicios esenciales de la comunidad. Por su parte, la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, dispone en su artículo 10 que éstos ejercerán el derecho de huelga en las mismas condiciones que los trabajadores españoles.

La interpretación del artículo 28.2 se ha realizado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional (TC), por lo que cabe hablar, como ha

---

(3) Un amplio análisis y comentario de dichas Jornadas puede encontrarse en J. SERRANO: «Manifestaciones recientes sobre el derecho de huelga en España», en *Documentación Laboral*, núm. 22, 1987, págs. 91-129.

(4) Véanse «La polémica sobre la regulación de la huelga», en *Revista de Treball*, núm. 4, 1987, págs. 173-194, y C. PALOMEQUE: «La regulación por ley del derecho de huelga», en *Documentación Laboral*, núm. 23, 1987, págs. 7-24.

subrayado Martínez Emperador (5), de una jurisprudencia constitucional consolidada con respecto a la huelga. Sin duda, la más importante es la STC 11/1981, de 8 de abril, que resolvió el recurso de inconstitucional interpuesto contra el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo; también merecen citarse la 26/1981, de 17 de julio; 51/1986, de 24 de abril, y 53/1986, de 5 de mayo, sobre fijación de criterios en cuanto a lo que deba entenderse por servicios esenciales y servicios mínimos, así como la 33/1981, de 5 de noviembre, y 27/1989, de 3 de febrero, sobre cuáles son los organismos competentes para dictar los decretos de servicios mínimos; por fin, y sin ánimo de exhaustividad, deben mencionarse las STC 90/1984, de 5 de octubre, y 99/1987, de 11 de junio, que, junto con la 11/1981, se refieren al derecho de huelga de los funcionarios públicos, y la sentencia 254/1988, de 21 de diciembre, relativa al ejercicio no abusivo de este derecho.

B) Sigue siendo de aplicación una norma preconstitucional, producto normativo característico de la transición política y sindical en nuestro país, cual es el RDL 17/1977, de 4 de marzo, en su Título I, si bien convenientemente depurado por la jurisprudencia del TC y en particular por la sentencia 11/1981. Junto a ella, el artículo 4.1.e) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, reconoce el derecho de huelga como un derecho básico de todo trabajador, «con el contenido y alcance que disponga su específica normativa».

C) La LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, reconoce, en su artículo 2.d), el derecho de las organizaciones sindicales —ya fueren, e importa subrayarlo, de trabajadores asalariados o de funcionarios— al ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, comprendiendo dentro de la misma el ejercicio del derecho de huelga. Junto a esta norma, que reconoce plenamente, a mi parecer, a los funcionarios el derecho de huelga, debería mencionarse en este apartado la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública que también reconoce expresamente, aunque fuere por vía indirecta, su derecho a la huelga, al regular la no percepción de haberes durante la misma y sin que ello pueda considerarse en absoluto como una sanción disciplinaria. En sede jurisprudencial, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 10 de mayo de 1986 indica que «hay suficiente base en el artículo 28.2 CE y en la doctrina, tanto del TS como del TC, para establecer los límites inherentes al ejercicio del derecho de huelga de los funcionarios» (6).

(5) «La huelga en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Documentación Laboral*, número monográfico sobre cuestiones laborales de actualidad en la jurisprudencia, octubre de 1987, págs. 291-317.

(6) Su texto en *Actualidad Administrativa*, núm. 28, 1986, págs. 1627-1631.

D) El art. 177 bis del Código Penal castiga a quienes impidan o limiten el ejercicio legítimo del derecho de huelga con la pena de arresto mayor y multa de 100.000 a 1.000.000 de pesetas (según la reciente Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal). Bien que este precepto haya sido poco aplicado por los tribunales, cabe citar por su interés la sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción número 1 de Teide (Tenerife) el 2 de mayo de 1987, que condena al representante de una empresa, como culpable de un delito contrario al ejercicio del derecho de huelga (no abono de los salarios devengados, argumentando que los trabajadores se encontraban en huelga), a la pena de un mes y un día de arresto mayor y multa de 30.000 pesetas (7).

E) El artículo 496 del Código Penal dispone la sanción de arresto mayor y multa de hasta 100.000 pesetas «a quienes, con violencia e intimidación en grupo o individualmente, pero de acuerdo con otros, obliguen a otras personas a iniciar o continuar una huelga. A juicio del TS, en su sentencia de 22 de mayo de 1986 (Sala 2.<sup>a</sup>), este precepto regula el tipo penal agravado del delito de coacciones y protege un bien jurídico que es el derecho a no hacer la huelga o a no estar en huelga (8). Por su parte, el TC (sent. 254/1988, de 21 de diciembre) ha sostenido que el derecho recogido en el art. 28 CE «... implica el derecho a requerir de otros la adhesión a la huelga y a participar, dentro del marco legal, en acciones conjuntas dirigidas a tal fin, sin que quepa admitir que el artículo 496 del Código Penal hace responsables a quienes encabezan tales acciones, de los excesos punibles que pudieran cometer otras personas de un grupo», dado que ello «chocaría abiertamente con el principio de personalidad de la pena, ex art. 25.1 CE».

F) Respecto al artículo 22 del Código Penal, en la redacción que le dio la disposición adicional cuarta del RDL 17/1977, y tras la reinterpretación del mismo por la STC 11/1981, entiendo que considera reos de sedición a los funcionarios, trabajadores o empresarios que traten, a través de medidas de presión, de subvertir la legalidad democrática (9).

G) La disposición transitoria segunda de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, extiende el ámbito de aplicación de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, a todos los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.2 CE, y entre ellos, pues, al derecho de huelga. La

(7) Véase el texto íntegro de la sentencia en *Cuadernos Laboristas 35 Horas*, núm. 1, 1987.

(8) Publicada en *La Ley*, 29 de julio de 1986, págs. 4-5.

(9) E. Rojo: «El Tribunal Constitucional ante el derecho de huelga», en *Revista de Política Comparada*, núm. 5, 1981, págs. 149-176.

protección reforzada de que goza el mismo queda puesta de manifiesto por el hecho que sólo podrá ser suspendido cuando se declarara el estado de excepción o de sitio, según disponen los artículos 23 y 33, respectivamente, de la LO 4/1981, de 1 de junio, que desarrolla el artículo 55.1 CE (10).

H) La Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social, considera como infracción muy grave, en cuanto que lesiva del derecho de huelga, la sustitución de trabajadores que estuvieren ejercitando dicho derecho «por otros no vinculados al centro de trabajo, al tiempo de su ejercicio, salvo en los casos justificados por el ordenamiento» (art. 8.10). La sanción posible a imponer oscilará entre multa de 500.000 pesetas (grado mínimo) hasta un máximo de 15.000.000 de pesetas.

I) Quedan expresamente excluidos del ejercicio del derecho de huelga, o de todo tipo de acciones sustitutivas de la misma, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su LO 2/1986, de 13 de marzo, la prohíbe, según puede leerse en la exposición de motivos, «en aras de los intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios, que no admite interrupción», y remite al Consejo de Policía, como órgano de mediación y arbitraje, todos los conflictos que pudieran plantearse. No fueron, pues, tomadas en consideración las propuestas de algunos sindicatos policiales, que solicitaron el reconocimiento expreso del derecho de huelga (11).

J) Normas sectoriales o particulares sobre prestación de servicios mínimos o relativas a las garantías precisas para el funcionamiento de los servicios. Los numerosos decretos de servicios mínimos, dictados tanto por las autoridades estatales como por las autonómicas con competencias en la materia, han sido, como ha puesto de manifiesto Baylos Grau (12), el instrumento principal utilizado para restringir y limitar el derecho de huelga, en especial en el ámbito de los servicios esenciales, yendo más lejos de los límites constitucionales en numerosas ocasiones, tal como lo demuestra la declaración de nulidad de varios de los mismos por los tribunales, bien por su falta de motivación, bien por el establecimiento de servicios mínimos que no respon-

---

(10) Sobre la misma, véase M. CARRILLO: *Sistema de garantías y suspensión de los derechos y libertades en la Constitución española de 1978*, Ed. Gráficas Signo, Barcelona, 1982.

(11) Véanse «Las enmiendas al Proyecto de Ley del Sindicato Unificado de Policía», en *Unión Sindical*, julio-septiembre de 1985, pág. 5, y «Las enmiendas de la Unión Sindical de Policía y la Coordinadora de Sindicatos Policiales», en *USP*, periódico sindical, septiembre de 1985, págs. 37 y sigs.

(12) *Derecho de huelga y servicios esenciales para la comunidad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, 2.ª ed.

dían a la noción de tal y que prácticamente garantizaban el funcionamiento normal de los servicios, sin haberse consensuado además con los convocantes de la huelga. Sirvan como muestra de lo que acabo de indicar dos ejemplos:

a) La sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Barcelona de 2 de octubre de 1986 declara la nulidad de un decreto de servicios mínimos, por ser su motivación «estereotipada» e idéntica a la de otro conflicto sustancialmente distinto en el mismo sector del transporte. Obsérvese que el Tribunal está indicando que la fijación de los servicios mínimos debe hacerse en consonancia con las características propias de cada conflicto y en atención a las particularidades del mismo.

b) La sentencia de la Sala 5.<sup>a</sup> del TS de 5 de junio de 1987 declara la nulidad de los decretos de servicios mínimos dictados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con ocasión de la huelga del 20 de junio de 1985. Para el TS, se viola el artículo 28.2 CE cuando se dictan tales decretos sin audiencia previa de los representantes de los trabajadores, «sin que las características de una huelga general y sus diferencias políticas y jurídicas con una huelga sectorial sean suficientes para vulnerar uno de los derechos fundamentales como es el de la huelga». En una afirmación sumamente importante, y que debería condicionar, a mi entender, los decretos dictados a partir de la misma, se subraya que la omisión de la audiencia no queda subsanada —al incidir en el núcleo esencial del derecho de huelga— porque en cada decreto se disponga que debe oírse al Comité de Huelga de cada empresa para fijar el personal de tales servicios, «*porque lo que debía discutirse antes de dictar los referidos decretos era el alcance y extensión de estos servicios, previa audiencia de los Comités*» (el subrayado es mío).

Hay que indicar, por fin, como criterio jurisprudencial relevante al respecto, que la fijación de unos servicios mínimos más o menos elevados será conforme a derecho, siempre que los huelguistas sigan conservando «la suficiente capacidad de presión para el logro de los objetivos que dieron lugar a su declaración» (sent. de la Sala 5.<sup>a</sup> del TS de 19 de enero de 1988) (13).

Al objeto de mi estudio es necesario igualmente hacer mención a los criterios establecidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre fijación de servicios mínimos, a partir de quejas presentadas por organizaciones sindicales españolas contra el Gobierno. En su Informe número 244, caso núm. 1.342 —sobre servicios mínimos en el Transporte Urbano y Metropolitano de Madrid y en Correos y Telégrafos—, el Comité recomienda al Consejo de Administración de la OIT que señale a la atención del Gobierno

---

(13) Su texto en *Actualidad Administrativa*, núm. 18, 1988, págs. 1034-1037.

español que «en la determinación de los servicios mínimos que se tienen que asegurar en caso de huelga deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y empleadores interesadas». Por su parte, en su Informe núm. 248, caso núm. 1.374, el Comité considera que todas las partes interesadas deberían participar en la fijación de servicios mínimos a asegurar en caso de huelga, y pide al Gobierno español que, en lo sucesivo, «consulte a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas antes de determinar los servicios mínimos» (se trataba en este conflicto de la fijación de servicios mínimos con ocasión de la convocatoria de huelga en el sector de sanidad de la Comunidad Autónoma de Madrid) (14).

## 2. Tramitación y desarrollo

A) Con arreglo a la normativa vigente (art. 3.º del RDL 17/1977), la declaración de huelga puede ser acordada por los propios trabajadores, sus representantes o por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito laboral al que la huelga se extienda. La STC 11/1981 declaró inconstitucional el requisito de la adopción del acuerdo de huelga en cada centro de trabajo, así como también que debiera acudir un 75 por 100 como mínimo de los representantes a la reunión de los mismos en que se adoptase el acuerdo de huelga, y el que la iniciativa para someter a votación la declaración de huelga hubiera de partir, como mínimo, de un 25 por 100 de los trabajadores del centro. Para el TC, el ejercicio de este derecho supone sólo «la concurrencia de una pluralidad de actos de ejercicio y la participación colectiva necesaria para que el acto sea reconocible como ejercicio del derecho de huelga».

En el Anteproyecto de la comisión al que se ha hecho referencia con anterioridad se indicaba que si la convocatoria partiera de los propios trabajadores se requeriría la mayoría afirmativa en una votación realizada entre los trabajadores de la empresa o centro de trabajo. Ello contradecía frontalmente, en mi opinión, la STC 11/1981, que declaró inconstitucional la obligatoriedad de un referéndum previo a la declaración de huelga, por entender que el mismo tendría sentido si la opinión mayoritaria de los huelguistas se impusiera necesariamente a la de la minoría de no huelguistas, pero ello no es posible por atentar a la libertad y al derecho al trabajo que la CE y demás normas reconocen.

---

(14) *Boletín Oficial de la Oficina Internacional del Trabajo*, vol. LXIX, 1986, Serie B, núm. 2, y vol. LXX, 1987, Serie B, núm. 1, respectivamente.

En cuanto a la titularidad para la convocatoria de la huelga, el Anteproyecto no la reconocía a los sindicatos no representativos, salvo que tuviesen en el ámbito donde se desarrollara la misma una representatividad o afiliación como mínimo del 10 por 100; ello suponía un paso atrás con respecto a lo dispuesto en el artículo 2.d) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que reconoce el derecho de las organizaciones sindicales, sin distinción, al ejercicio de la actividad sindical y, dentro de ella, al ejercicio del derecho de huelga.

B) En cuanto al cumplimiento del plazo de preaviso, diez o cinco días, según se trate o no de empresas de servicios públicos, el TC permite su no cumplimiento cuando exista una «notoria fuerza mayor o estado de necesidad», que deberá probarse por quienes no respetaron el mismo, según reza el fundamento jurídico 15 de la sentencia 11/1981.

Respecto a las huelgas de ámbito superior a la empresa —es decir, huelgas sectoriales o generales—, no es necesaria la notificación individualizada a cada una de ellas, sino que serán las asociaciones empresariales las destinatarias válidas de la notificación. Tal como subraya la STC 13/1986, de 30 de enero, entender que la notificación deba realizarse a todos los empresarios afectados «no sólo imposibilita en la práctica la convocatoria de huelgas sectoriales o generales, sino que carecen de sentido atendiendo a la finalidad de la notificación». En idéntico sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Central de Trabajo (STCT) de 8 de mayo de 1987, en la que se expone que la convocatoria de huelga de sector no produjo sorpresa alguna a los empresarios afectados «por la notoriedad y previa difusión del evento»; el TCT entiende, acertadamente a mi parecer, que la falta de preavisos individualizados en cada centro de trabajo no impedía la negociación inter-partes, «por rebasar el conflicto los medios de decisión de las empresas y sobre todo (...) porque la notoriedad y difusión de la huelga en cuestión a nivel nacional concluyen en apreciar que los resultados del analizado preaviso se cumplieron» (15).

C) Cuando se trate de empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o reconocida necesidad, si concurren circunstancias de especial gravedad (ex art. 10 del RDL 17/1977), la autoridad gubernativa podrá adoptar las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios. Por autoridad gubernativa debe entenderse los órganos del Estado que ejercen, directa o indirectamente, por delegación, las potestades de gobierno, por lo que quedan incluidas las autoridades compe-

---

(15) Publicada en *Actualidad Laboral*, núm. 30, 1987, págs. 1667-1669.

tentes de las Comunidades Autónomas que tuvieran competencia en la materia (16).

El TC, en sentencia de 17 de julio de 1981, a la que han seguido en la misma línea la 51/1986, de 24 de abril (relativa a un conflicto ferroviario), y la 53/1986, de 5 de mayo (referida a un conflicto aéreo), entiende que para que un servicio sea esencial «deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos» (por ejemplo, garantizar la libertad de movimiento de las personas por el territorio nacional y la distribución de las mercancías adecuadas para la ordenada y adecuada vida comunitaria). Tal como se indica en el fundamento jurídico 3.º de la última sentencia citada, «el límite que el artículo 28.2 CE instituye trae causa en la correlativa satisfacción de otros derechos y libertades constitucionalmente protegidos y en la preservación de los bienes de idéntica satisfacción».

Cabe indicar, por fin, que el TC admite la constitucionalidad del arbitraje obligatorio como la vía de terminación de la huelga —«siendo medio idóneo de solución posible en tan excepcionales casos como los que el artículo 10 RDL 17/1977 prescribe»—, siempre que se garantice las condiciones de imparcialidad del o de los árbitros, y en idéntico sentido se pronuncia el TS (Sala 5.ª) en su sentencia de 9 de mayo de 1988.

D) Respecto a la consideración de la huelga como cese concertado que requiere abandono de los locales de trabajo, según dispone el artículo 7.1 del RDL 17/1977, el TC y el TS han venido a matizar y limitar esa tajante afirmación. En la sentencia 11/1981, el TC argumenta que la prohibición de ocupación debe interpretarse restrictivamente, refiriéndola «a un ilegal ingreso en los locales o a una ilegal negativa de desalojo frente a una legítima orden de abandono, pero no, en cambio, la simple permanencia en los puestos de trabajo» (fund. jur. 17). Más tajantemente, el TS ha subrayado, en su sentencia de 10 de julio de 1982, que para que la ocupación sea ilegal, «la

---

(16) Véase C. PALOMEQUE: «Sobre la competencia para acordar las medidas de mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga», en *Documentación Laboral*, núm. 4, 1982, págs. 24-33. Para el TC, en sentencia 27/1989, de 3 de febrero, que debatía la competencia de la Delegación del Gobierno o de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma valenciana para dictar los servicios mínimos en un hospital del INSALUD, la autoridad más apropiada será «... la que disponga de competencias sobre los servicios afectados, pues es la que mejor puede ponderar las necesidades de preservación de los mismos...» (fund. jur. 2.º).

(17) Véanse *La Ley*, 28 de febrero de 1983, págs. 1-3. En la misma revista, asimismo, R. ESCUDERO: «Ampliación del margen de licitud de la huelga con ocupación del centro de trabajo», págs. 1-4.

presencia debe revestir caracteres de manifiesta ilegalidad, por suponer una limitación de los poderes de disposición del empresario, resistencia grave a una orden justificada de éste, impedir el derecho al trabajo de los no participantes en la huelga, grave peligro para cosas o circunstancias similares» (17).

E) De acuerdo a la normativa en vigor, se consideran ilícitas las huelgas rotativas, las realizadas por trabajadores que presten sus servicios en sectores estratégicos con la finalidad de interrumpir el proceso productivo, las huelgas de celo o reglamento, las que no se sometan a las prescripciones de forma y plazos en el marco fijado por el RDL 17/1977 y cualquier forma de alteración colectiva en el trabajo distinta de la huelga. Para la STC 11/1981, lo que existe en tales supuestos es una presunción *iuris tantum* de ilicitud; es decir, tal presunción admite prueba en contrario, por lo que los huelguistas podrán probar en su caso ante los tribunales que la utilización de alguna de dichas modalidades no fue abusiva. De lo contrario, y tal como indica la STCT de 31 de octubre de 1984, en todos los demás supuestos de huelga opera la presunción *iuris tantum* de licitud, y corresponderá al empresario acreditar que tiene carácter abusivo.

F) En cuanto a lo que el RDL 17/1977 calificaba originariamente de huelgas ilegales, cabe decir que la jurisprudencia del TC, TS y muy en especial del TCT ha conllevado modificaciones de amplio alcance. Las más relevantes entiendo que son las siguientes:

a) Declaración de constitucionalidad de las huelgas de solidaridad cuando afecten a los intereses profesionales de quienes las promueven o sostengan, entendido el término profesional como referido a los intereses que afectan a los trabajadores en cuanto tales y no en cuanto que miembros de una categoría laboral específica. Tal declaración, contenida en la STC 11/1981, es coherente con la utilización del derecho de huelga como vía para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos en que se integran sean reales y efectivas (ex art. 9.2 CE). Desde una perspectiva sindical, y tal como indiqué en un estudio anterior de dicha sentencia (18), sea éste, probablemente, el aspecto más positivo del fallo, dado que deja las puertas abiertas a la realización de todo tipo de huelgas de solidaridad y a que sea el sindicato el que determine cómo y cuándo procede utilizar este derecho.

b) Bien que se considera ilegal la huelga para modificar lo pactado en convenio o establecido en laudo durante su vigencia, lo cierto es que el TC ha matizado este precepto del RDL 17/1977, y entiende que cabe reclamar —a través del ejercicio de este derecho— una alteración del convenio o laudo

---

(18) «El Tribunal Constitucional ante...», *op. cit.*, pág. 173.

cuando se produjera un incumplimiento empresarial, o un cambio radical y absoluto de las circunstancias, que permita aplicar la cláusula *rebus sic stantibus*.

c) Con respecto a las huelgas de índole política, el TC no se ha pronunciado aun cuando de la lectura de la sentencia 11/1981 pueda deducirse un planteamiento restrictivo sobre la legalidad de las mismas, dado que entiende que el derecho de huelga constitucionalmente protegido implica el ejercicio de la misma frente al empresario «para renegociar con ellos las condiciones de trabajo, introduciendo en ellos determinadas novaciones modificativas». Ha sido el TCT, a partir de su sentencia de 3 de abril de 1987 —dictada con ocasión de los conflictos suscitados a partir de la huelga convocada por diversas organizaciones sindicales con ocasión del debate parlamentario del Proyecto de ley de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social—, el que ha introducido en el ámbito de la legalidad jurídica tal modalidad conflictual (19). El TCT considera improcedente calificar de ilegal la huelga citada, y argumenta que el interés defendido por los convocantes en dicha huelga debía calificarse de profesional, dado que «el régimen de pensiones que se proyectaba implantar, desde la perspectiva de los sindicatos convocantes y de quienes atendieron su convocatoria, incidía desfavorablemente en los derechos pasivos de la categoría de trabajadores» (tercer fund. de Derecho).

La tesis del TC en cuanto a la ilegalidad de las huelgas políticas debe ser entendida, según el TCT, sólo afectando a las huelgas que tengan u ofrezcan un contenido o significado esencialmente político, «por presentar finalidades ajenas a los intereses que son propios de la categoría de trabajadores»; en consecuencia, para el TCT, «el hecho de que la huelga obedezca al móvil de protestar contra decisiones de los poderes públicos cuando éstas afectan de manera directa al interés profesional de los trabajadores, no produce, como consecuencia necesaria, que tales huelgas sean ilícitas, salvo, naturalmente, que en su manifestación se lesionen otros intereses que sean vitales en una sociedad democrática» (tercer fund. de Derecho).

d) Por lo que hace a las huelgas del personal civil dependientes de establecimientos militares, la STC 26/1986, de 19 de febrero, declara la nulidad de las «instrucciones en relación con el derecho de huelga», dictadas por el Ministerio de Defensa con fecha 20 de septiembre de 1982. Para el TC, que sigue el hilo argumental de su sentencia 11/1981, tales instrucciones producen una lesión activa del derecho fundamental de huelga, al tratar de regular aspectos esenciales del mismo, sólo posible por medio de ley orgánica. Para

---

(19) Su texto en *Actualidad Laboral*, núm. 23, 1987, págs. 1292-1293.

el TC, además, «no es discutible que el personal sometido a relación laboral y ligado, en virtud de ella, con una empresa pública o con la Administración ostenta el derecho de huelga», siéndole de aplicación el RDL 17/1977 (20).

### III. EL DEBATE SOBRE LA NECESIDAD O NO DE UNA NUEVA LEY DE HUELGA QUE DESARROLLE EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Desde que el presidente del Gobierno formuló sus declaraciones sobre la necesidad de desarrollar el derecho constitucional de huelga han sido muchas y variadas las tesis defendidas sobre la bondad o inconveniencia de ello. Bien es cierto que tales declaraciones no hicieron sino reabrir un debate que adquirió particular interés tras la aprobación del texto constitucional, y que quedó sustancialmente congelado a partir de la STC 11/1981, sobre la cual indiqué en su momento que «enfriará bastante —así me lo parece— los ánimos de aquellos que reclamaban urgentemente una ley orgánica reguladora de este derecho, ya que la sentencia constituye, si no legal sí prácticamente, un sustituto de la misma. Por ello sería deseable que el movimiento sindical trabajara conjuntamente en la fijación de unos criterios de autorregulación, en especial en aquellos sectores donde los usuarios son los más afectados por el paro» (21).

Al encarar el análisis de las tesis partidarias de la regulación legal, en primer lugar, conviene de forma clara y terminante diferenciar entre aquellas que lo hacen desde planteamientos progresistas —con independencia de que pueda juzgarse la mayor o menor bondad de acudir al instrumento normativo—, que entienden que cabe una ley promocional del derecho de huelga y que refuerza el ejercicio de la misma como instrumento de avance en el camino de la igualdad real y no meramente formal, que proclama el artículo 9.2 CE, de aquellas que conciben la huelga como un hecho negativo en sí mismo y que pretenden que su regulación se convierta más bien en un instrumento normativo de protección al no huelguista, que no de los que ejercitan tal derecho. Conviene tener clara esta diferenciación para saber en qué términos puede plantearse una discusión que permita alcanzar resultados positivos en punto al más eficaz ejercicio de la huelga, más allá de su regulación vía instrumento normativo, regulación pactada o autorregulación sindical.

(20) Véase M. E. CASAS BAHAMONDE: «El derecho de huelga de los trabajadores de la Administración Militar y su normativa específica», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 27, 1986, págs. 431-443.

(21) «El Tribunal Constitucional ante...», *op. cit.*, págs. 161-162.

### 1. Razones positivas para una nueva regulación legal del derecho de huelga

En primer término se argumenta la necesidad de cumplir la reserva de ley orgánica para regular el derecho de huelga, al amparo de lo dispuesto en el artículo 81 CE. Se trataría, pues, de la conversión del instrumento normativo regulador de este derecho en categorías constitucionales. Se trata, a mi parecer, de un argumento de técnica jurídica impecable sobre el cual no cabe hacer formalmente reparos, bien que no quepa desconocer que los cualificados requisitos establecidos en nuestra ley de leyes para la aprobación y ulterior modificación o derogación de una ley orgánica hacen aconsejable un amplio debate sobre hasta qué punto la «solidificación» del derecho de huelga aportaría más ventajas o inconvenientes, tema este que, como es obvio, no es de índole estrictamente formal, sino que se refiere fundamentalmente al contenido de la norma (22).

Como segundo argumento se postula que la nueva regulación legal daría respuesta a la insatisfactoria situación normativa que dimana de la aplicación del RDL 17/1977, tanto a partir de su entrada en vigor como después de su modificación por el TC, corrigiendo los desajustes producidos en aspectos básicos como «el establecimiento de las garantías necesarias para el mantenimiento de los servicios indispensables para la conservación de las instalaciones de la empresa» (23). Sin desconocer lo que de cierto hay en tales planteamientos, entiendo que las prácticas sindicales que han ido desarrollándose a lo largo de los últimos años —algunas de ellas no conocidas más allá de los propios trabajadores de las empresas afectadas— han permitido corregir algunos de los defectos apuntados, con lo que una cierta articulación de las mismas por parte sindical permitiría, de forma global, dar respuestas a tales desajustes. Obsérvese aquí, incidentalmente, que el tema desborda el estricto marco del derecho de huelga para dirigirse al de las relaciones entre los sindicatos y sus afiliados, de forma que los primeros sepan globalizar positivamente las experiencias particulares de regulación pactada o autorregulación de sus miembros.

En tercer lugar, se defiende que la nueva normativa permitiría una regulación del derecho de huelga de carácter más progresista que la actualmente contenida en el RDL 17/1977, y que al mismo tiempo abriría amplios espa-

(22) Véanse C. PALOMEQUE: «¿Es mejor la ley que no existe?», en *El País*, 16 de abril de 1987, y V. MARTÍNEZ ABASCAL: «Consideraciones en torno a la regulación del derecho de huelga», en *El Proyecto*, núm. 3, 1987, págs. 63-73.

(23) C. PALOMEQUE: «La regulación por ley...», *op. cit.*, págs. 23-24.

cios para la autonomía colectiva, de forma que permitiera la autorregulación o la regulación negociada del ejercicio del derecho, fijando sanciones por la violación de las mismas, y en su caso prever soluciones a aplicar cuando no existieren tales normas (24).

Tales tesis, defendidas por miembros, entre otros, de la comisión de trabajo del Ministerio, encontraban plasmación en algunos aspectos, a mi parecer positivos, del Anteproyecto. Así, se reconocía de forma amplia, en línea con pronunciamientos jurisprudenciales, a los sujetos titulares del derecho de huelga: quedaban incluidos no sólo los trabajadores en sentido estricto o jurídico-formal, sino también los trabajadores en sentido jurídico-material, es decir, los funcionarios públicos y el personal en régimen estatutario. De tal forma, como ha subrayado acertadamente la doctrina, se resolvía «la definición jurisprudencial existente respecto del anclaje constitucional del derecho de huelga» (25). De otra parte, se formulaba una definición amplia y flexible de la huelga, al entender que la misma puede implicar el cese total o parcial del trabajo, o la alteración del normal desarrollo del mismo; recuérdese que la definición del RDL 17/1977 es bastante más restrictiva en cuanto que requiere el cese de la prestación de servicios por los huelguistas y el abandono de los locales de trabajo, bien que, como he explicado con anterioridad, la jurisprudencia haya introducido elementos de matización importantes.

No hay nada que objetar, a mi parecer, como pura hipótesis de trabajo, a la posibilidad que el desarrollo del artículo 28.2 fuera de carácter progresista y permitiera una regulación muy amplia, y al mismo tiempo flexible, del derecho de huelga que satisficiera plenamente a los trabajadores y a los sindicatos. Entiendo que la CE posibilita este desarrollo y, como ha subrayado el propio TC en su sentencia 11/1981, «corresponde al legislador ordinario, que es el representante histórico en cada momento de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices generales y políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas y del límite genérico del artículo 53 CE».

Ahora bien: las hipótesis de trabajo tienen que pasar por el filtro de la realidad, y al respecto soy bastante escéptico en cuanto al carácter progresista de esa hipotética regulación, a la luz de la experiencia de los decretos

---

(24) Véase F. DURÁN: «Derecho de huelga y derechos de los ciudadanos», en *El País*, 20 de abril de 1987.

(25) V. MARTÍNEZ ABASCAL: «Consideraciones en torno a...», *op. cit.*, pág. 70.

de servicios mínimos dictados en los últimos años. Tal escepticismo se plantea también tras la lectura del Anteproyecto, que, junto a los aspectos positivos que contenía y a los que me he referido con anterioridad, tenía otros, a mi parecer más preocupantes, cuales serían: la posibilidad de que se dictara una sentencia declarativa por los tribunales del orden jurisdiccional social, en la que podría declararse la ilegalidad del conflicto con carácter general, a propuesta de la parte empleadora, lo que sería, a mi entender, ciertamente grave porque significaría introducir elementos de control previo por los tribunales sobre las reivindicaciones de los futuros huelguistas; la potenciación del intervencionismo administrativo, en detrimento de la búsqueda de fórmulas de acuerdo inter-partes para tratar de lograr una solución pactada al conflicto, lo cual entiendo que es, o debería ser, el camino más adecuado para lograr la racionalización del mismo; la imposibilidad de decretar la suspensión cautelar de las normas y resoluciones impugnadas, cuando los recurrentes acudieran a la vía de la Ley 62/1978, lo que dejaría mal parado, a mi parecer, el derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24.1 CE, al introducirse restricciones procesales para la defensa del derecho de huelga, que situarían al mismo —siendo así que se trata de un derecho fundamental— en peor condición jurídica que los restantes derechos fundamentales.

Más allá, en suma, de los proyectos existentes de desarrollo del artículo 28.2, cabe reafirmar la posibilidad de un desarrollo plenamente progresista del mismo dentro del marco constitucional, y que no debe darse carpetazo a un desarrollo legal del mismo que vaya en dicha línea. Sé que éste es un tema polémico y que las organizaciones sindicales rechazan tajantemente dicha regulación en la actualidad, pero no cabe olvidar que el derecho de huelga entra en juego, y en ocasiones en colisión, con otros derechos constitucionalmente protegidos, y hay que saber elegir en cada momento histórico el instrumento normativo más adecuado que permita unir al mayor número de ciudadanos alrededor de una política de transformación y progreso.

## *2. Razones negativas para una nueva regulación del derecho de huelga*

La visión de la huelga como algo profundamente nocivo y perturbador del desarrollo armonioso de las relaciones laborales se ha puesto de manifiesto en los estudios realizados por las organizaciones patronales y por las intervenciones públicas de dirigentes empresariales, que se han pronunciado sobre la necesidad de desarrollo del texto constitucional; junto a argumen-

taciones defendibles en líneas generales, como pueda ser la de garantizar el funcionamiento de los servicios públicos de interés general, se formulan argumentaciones de tono elevado, afirmándose que «sólo quienes están a favor de la controversia sistemática y de la desestabilización social se suelen oponer a una adecuada regulación del ejercicio del derecho de huelga» (26), o bien que «la creciente politización de los sindicatos incide directamente en los movimientos huelguísticos, que son utilizados como instrumentos de presión para censurar determinadas políticas económicas o para dirimir protagonismos y liderazgos intersindicales» (27).

Los argumentos manejados para considerar necesario el desarrollo del artículo 28.2 CE se sintetizan sustancialmente en los siguientes:

a) Deben prevalecer los intereses de la sociedad en su conjunto, no pudiendo ser sacrificados ni sometidos a riesgo por el interés de los huelguistas.

b) Corolario de lo anterior es que la nueva normativa debería garantizar y proteger el derecho al trabajo de aquellos trabajadores que no deseen secundar el conflicto, así como garantizar que las decisiones sean tomadas en votación secreta, y proteger las personas y los bienes durante el ejercicio de la huelga.

c) Por fin se aduce la necesidad de reglamentar de forma clara e indubitada la calificación por los tribunales de las huelgas ilegales, abusivas e ilícitas, a los efectos de exigir responsabilidades ulteriores en cada caso, debiéndose considerar contrarias a derecho aquellas que no consistieran en la cesación temporal del trabajo (28).

Como puede observarse, la filosofía de las organizaciones patronales y de los dirigentes empresariales es claramente demostrativa del valor negativo conferido a la huelga, y se preocupa más, a mi entender, de proteger los intereses de terceros que no de regular seriamente la misma. Algunas de las aportaciones patronales al debate son fiel reflejo de la normativa emanada durante la década de los ochenta por el Gobierno conservador británico (29),

---

(26) Intervención del presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), José María Cuevas, ante la Asamblea General, Madrid, 22 de mayo de 1987, pág. 15.

(27) Documento elaborado por el Círculo de Empresarios sobre «El derecho de huelga y la regulación de su ejercicio», publicado en la *Memoria*, 1987, pág. 12.

(28) Véanse J. JIMÉNEZ AGUILAR: «Ley de Huelga: clarificar conceptos», en *Cinco Días*, 6 de mayo de 1987, y J. M. CUEVAS: «Una ley de huelga necesaria», en *Expansión*, 6 de mayo de 1987.

(29) La llegada al poder del Gobierno conservador en 1979 implicó un cambio de alcance en el modelo británico de relaciones laborales, con alteraciones sustanciales de aquel que había regido durante prácticamente todo el siglo xx. Se abandonó el abs-

y subyace en las mismas un planteamiento «contra» los que ejerciten ese derecho antes que un deseo de buscar fórmulas pacíficas de solución a los conflictos a través de la instauración de los canales adecuados, ya fueren en el seno de la negociación colectiva, ya a través de la articulación de mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos —propuesta esta formulada en el Acuerdo Económico y Social de 1984, y que no encontró desarrollo durante la vigencia del mismo (30), y reiterada nuevamente en la Propuesta Sindical Prioritaria suscrita por UGT y la C. S. de CC. OO. el pasado 5 de octubre.

3. *Razones aducidas para argumentar la no necesidad de una nueva regulación del derecho de huelga.  
La defensa de la autorregulación sindical*

Desde planteamientos sindicales y cercanos a los mismos se argumenta la innecesariedad de tal regulación legal, y se exponen diversas razones que avalan dicha tesis, más allá de un argumento general defendido por gran número de sindicalistas, pero que hoy es objeto de amplio debate y discusión en el seno de la mayor parte de organizaciones sindicales democráticas, cual es que la huelga es un derecho irrenunciable de los trabajadores, adquirido a lo largo de muchas luchas durante toda la historia, y que sólo deberá ser regulado de la forma y manera que éstos y sus organizaciones lo consideren oportuno:

a) Se aduce la innecesariedad de la nueva normativa, por ser bastante y suficiente la que existe en la actualidad: RDL 17/1977, sentencias del TC, TS y TCT, en particular para los servicios esenciales, y que recogen las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de tales servicios (31).

b) Se aduce que el propósito gubernamental sería el de legalizar las prácticas restrictivas del derecho de huelga, manifestadas a través de los decretos de servicios mínimos, y que, en consecuencia, la propuesta de des-

---

tencionismo anterior y se puso en práctica una política tendente a reequilibrar las fuerzas de la parte sindical y empresarial, obviamente en beneficio de esta última, habiéndose restringido considerablemente las posibilidades de adoptar medidas de presión con la entrada en vigor de las Leyes de Empleo de 1980 y 1982 y la Ley Sindical de 1984. Véase V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA: «La regulación del derecho de huelga y la realidad europea», en *Revista Técnico-Laboral*, núm. 35, 1988, págs. 21-46.

(30) Sobre el AES, véase E. ROJO TORRECILLA y F. PÉREZ AMORÓS: «El Acuerdo Económico y Social», en *Revista de Política Social*, núm. 145, 1985, págs. 55-78.

(31) Véase nota 1.

arrollo del artículo 28.2 CE no puede considerarse al margen del talante con que el Gobierno ha abordado el tema de la huelga en los últimos años (32).

c) En consonancia con lo anterior, se rechazan las propuestas contenidas en el Anteproyecto de «autorregulación legislada», es decir, que las normas de autorregulación sindical se convirtieran posteriormente en norma legal tras su aprobación por la autoridad laboral, y de elaboración de códigos específicos de regulación conjunta, bien con las organizaciones empresariales, bien con las Administraciones afectadas (33).

d) Se defiende que los sindicatos deben ser soberanos para ejercitar tal derecho, y que si su utilización fuera abusiva, ya se encargarían los Tribunales de exigir las responsabilidades precisas —con lo que, a mi parecer, se opta por la vía de la regulación judicial *a posteriori*, es decir, limitadora y delimitadora al mismo tiempo de las prácticas sindicales—. La autorregulación debe ser la vía de ejercicio de ese derecho, y en especial en los servicios esenciales se trata de formular propuestas de autorregulación de servicios mínimos que demuestren el interés sindical de dirigir el conflicto contra la contraparte y hacer recaer el menor coste posible sobre los ciudadanos-usuarios o consumidores. Así, en sanidad se indica que es necesario «explorar posibilidades como la de mantener contactos con representantes acreditados de los usuarios para explicarles nuestras propuestas y buscar su aceptación» (34), y en transportes se pone de manifiesto que cuando no se han respetado los servicios mínimos, por considerarlos excesivos o contrarios a derecho, «no es que no se haya hecho nada, sino que ha sido el sindicato el que ha impuesto sus propios servicios, es decir, la autorregulación» (35).

---

(32) J. L. LÓPEZ BULLA: «Sobre la Ley de Huelga», en *El País*, 18 de mayo de 1987.

(33) Con todo, debe observarse que apenas se entró en el análisis concreto del Anteproyecto, a excepción del «Coloquio sobre la Autorregulación Sindical», organizado por la revista de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, *Gaceta Sindical*, publicado en su núm. 53, 1987. Queda la duda de si ello se debe a una postura de principio —la negativa al análisis de cualquier texto—, o bien a una falta de debate en el seno de las estructuras sindicales.

(34) FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA SALUD DE COMISIONES OBRERAS: *IV Congreso. Textos a debate*, Madrid, 1987, pág. 12.

(35) Intervención de R. FEIJOO, secretario de Acción Sindical de la Federación de Transportes y Comunicaciones de Comisiones Obreras, en el «Coloquio sobre la Autorregulación Sindical», *op. cit.*, pág. 29.

## IV. RECAPITULACION FINAL Y CONCLUSIONES

A lo largo de mi exposición he pretendido exponer la razón de ser del debate actual sobre la regulación del derecho de huelga en España a partir del desarrollo legal del artículo 28.2 CE; ha sido examinada la normativa reguladora de dicho derecho en la actualidad en nuestro país; han sido objeto de análisis las posiciones doctrinales sobre la necesidad o no de una nueva regulación; por fin, he prestado atención al único Anteproyecto conocido hasta el momento, destacando sus aspectos positivos y negativos, sin olvidar que es ciertamente difícil su parcelización, y que la lectura del texto, así como su valoración, debe ser realizada en conjunto. A modo de recapitulación y conclusiones generales de mi estudio, querría indicar lo siguiente:

*Primero.* El debate sobre el desarrollo del derecho constitucional de huelga nació viciado por el momento en que se produjo: primer cuatrimestre de 1987 en un alto período de conflictividad laboral, y fue valorado por las fuerzas sindicales como un intento gubernamental de recortar dicho derecho.

*Segundo.* No cabe olvidar, empero, la existencia de una comisión de trabajo constituida en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde noviembre de 1986 para elaborar un proyecto de texto regulador del derecho de huelga. Dicho texto —o, al menos, uno de los elaborados en su seno— verá la luz pública a través de filtraciones a los medios de comunicación a partir de los anuncios gubernamentales de desarrollo legislativo del Derecho.

*Tercero.* La regulación actual del derecho de huelga en España, bien que basada fundamentalmente en un texto preconstitucional, se ha visto sensiblemente enriquecida por la jurisprudencia de los Tribunales —TC, TS y TCT— y por las propias prácticas sindicales no codificadas. Es en este contexto de valoración total y global del marco normativo existente en el que debe valorarse qué aportaría la nueva normativa.

*Cuarto.* La experiencia europea, es decir, el análisis de los más importantes países comunitarios en lo que hace a la regulación legal/convencional/sindical del derecho de huelga, demuestra la pluralidad de modelos existentes y la dificultad de trasladarlos a realidades políticas y socioeconómicas bien diferenciadas. Como línea de tendencia se observa en el último período un intento de limitación del ejercicio de dicho derecho, bien por la vía de limitaciones o restricciones de índole económica (Francia, RFA), bien por la senda del debilitamiento de las organizaciones sindicales (Gran Bretaña). Es obvio, de otra parte, que la realidad sindical de cada país y el poderío de las organizaciones sindicales influirá considerablemente sobre el marco legal que se adopte.

*Quinto.* En el debate doctrinal, abierto a partir del anuncio gubernamental, han aparecido posturas partidarias del desarrollo constitucional en clave positiva, mientras que las tesis empresariales prevalentes abogan, por el contrario, por una limitación de dicho derecho y una mayor protección jurídica a los no huelguistas. En cuanto a los que defienden la autorregulación sindical, se argumenta que deben ser sólo los trabajadores y sus organizaciones los que limiten y delimiten las modalidades del mismo, tratando de infringir el mayor daño posible a la contraparte y evitar, en la medida de lo posible, los perjuicios a los ciudadanos-usuarios.

*Sexto.* El somero análisis realizado del Anteproyecto demuestra, a mi parecer, la existencia de rasgos positivos en cuanto a los titulares de dicho derecho, su concepción y protección legal; rasgos neutros, en cuanto que serán las fuerzas sindicales las que determinarían la validez e importancia de los códigos de autorregulación pactados o unilaterales; por fin, lagunas y aspectos negativos, en especial en la regulación de la huelga en los servicios esenciales, donde destaca la filosofía intervencionista del legislador y una cierta presunción de que los interesados podrían actuar al margen de la legalidad, así como el establecimiento de filtros administrativos a través de los cuales puede paralizarse —en cuanto que se ordena la suspensión— el inicio o el ejercicio, una vez ya comenzada, de la huelga.