

## LOS AGENTES SOCIALES ANTE EL PROYECTO DE LA LEY DE HUELGA

**A) UNION GENERAL DE TRABAJADORES:** *Regulación de la huelga: un paso adelante.* I.-Un buen acuerdo. V.-Puesta al día de la normativa sobre huelga. III.-Huelga y derechos de los ciudadanos. IV.-Un nuevo marco.

**B) CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS:** *Acuerdo para una regulación garantista y avanzada del derecho de huelga:* I.-Antecedentes inmediatos. II.-Propuesta sindical. III.-Proyecto del Gobierno. IV.-El derecho de huelga en la Constitución. V.-Un Acuerdo positivo y necesario. VI.-Algunos aspectos más destacables del Acuerdo: *1. Regulación de carácter general. 2. Servicios esenciales para la comunidad.*

**C) CONFEDERACION ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES:** *Dossier sobre regulación de la huelga:* I.-Informe sobre el proyecto de Ley Orgánica de Huelga, tras el Acuerdo Grupo Parlamentario Socialista-UGT-CC.OO. II.-El Acuerdo Grupo Parlamentario Socialista/sindicatos para la modificación del Proyecto de Ley de Huelga. III.-Declaración de la CEOE ante el Acuerdo suscrito por el Grupo Parlamentario Socialista y los sindicatos.

### A) UNION GENERAL DE TRABAJADORES

#### REGULACION DE LA HUELGA: UN PASO ADELANTE\*

Si hemos de destacar los rasgos esenciales del reciente acuerdo entre CC.OO. y UGT con el Grupo Parlamentario Socialista (GPS) sobre el Proyecto de Ley de Huelga (PL), diríamos que son haber logrado el consenso sobre una cuestión siempre controvertida, incorporando en su contenido conceptos y principios que favorecen a los trabajadores y, especialmente, en materia de servicios esenciales, estableciendo en la que es tal vez la mejor solución posible para conciliar demandas que a menudo son contradictorias.

Nos referimos a esos aspectos.

\* José María Zufiaur y Sergio Santillán, Vocal de la Comisión Ejecutiva y Abogado, respectivamente, de la Unión General de Trabajadores. El artículo se basa sustancialmente en otro de los autores, publicado por el periódico *El País* en el mes de diciembre de 1992.

## N BUEN ACUERDO

El consenso logrado en esta materia entre quien tiene la facultad constitucional de legislar y quienes son directos destinatarios de la norma tiene un gran valor. El hecho mismo de su existencia. Llama, por lo tanto, la atención que eso haya mitigado las críticas de algunos sectores.

Así, se ha destacado el carácter un tanto insólito de este hecho cuando existen desacuerdos profundos entre los sindicatos y el Gobierno en torno a cuestiones claves relativas a las relaciones laborales y a la protección social y, asimismo, no tienen el mismo éxito otros foros de concertación como, por ejemplo, los relativos a la reforma del INEM o a la normativa sobre sindicatos en el trabajo.

No han faltado tampoco, como era previsible, las posiciones catastrofistas. El EOE y otros sectores del conservadurismo económico, poniendo el grito en el cielo (como ocurrió con la ley sobre derechos de información en materia de contratación laboral), han anunciado todo tipo de desgracias para la economía y las empresas españolas si entra en vigor la nueva regulación de la huelga.

La realidad es, a nuestro entender, sin embargo, bastante más normal y sencilla. Existen, en efecto, causas específicas que explican el que se haya alcanzado un acuerdo en este tema, mientras coexisten profundas diferencias en, y, por otra parte, sólo de quienes se habían hecho la boca agua con la expectativa de una regulación regresiva y vindicativa del derecho de huelga se esperaba que protestaran airadamente por haber logrado lo que previamente reclamaba como más deseable: un acuerdo.

Al despecho de algunas teorías conspiratorias el acuerdo responde a una causa de fondo bastante evidente. En primer lugar, porque la existencia de un acuerdo legal consensuado es esencial para la eficacia de la ley: juristas, políticos, sindicalistas, todos han insistido en la importancia que reviste el que sus propios destinatarios estén interesados en su cumplimiento. De hecho, salvo las modificaciones introducidas por la señora Thatcher en Inglaterra, en todos los países se ha buscado una regulación consensuada de este derecho y hay que recordar que para respaldar la intención de realizar una nueva regulación de la huelga en España fue invocado, reiteradamente, el antecedente más inmediato —la Ley de Huelgas de 1990—, que fue, precisamente, pactada con las tres grandes confederaciones sindicales de aquel país.

En segundo lugar, al ser la huelga un derecho fundamental protegido por la Constitución Española, la regulación no podía dar cabida a determinadas presiones de sectores que más que una ley de amparo perseguían un código penal de ejercicio. La fobia con que se ha solido exigir una ley de huelga por parte de quienes ahora más critican el pacto era decididamente ignorante: obviaba los principios constitucionales y el hecho fundamental de que en nuestro país ya existía, desde el Real Decreto-Ley de 1977, una regulación completa y pormenorizada del derecho de huelga.

La aparente exageración estaba impregnado el Proyecto de Ley del Gobierno, elaborado con la precipitación propia de una operación táctica y de imagen, que

suponía retrocesos graves sobre la regulación actual. El deseo de hacer una Ley Orgánica de Huelga que empeorara una norma preconstitucional por parte de un grupo socialista que la había recurrido cuando estaba en la oposición no era coherente, ni realista, ni sostenible.

Por otro lado, esta es una ley que al ser orgánica requiere una mayoría cualificada y en consecuencia el concurso de otros grupos parlamentarios, grupos que en las entrevistas que mantuvieron con la UGT manifestaron todos ellos la conveniencia de un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos.

En tercer lugar, existía una propuesta sindical de abril de 1992 que era una oferta bien elaborada y realista, plenamente respetuosa con el espíritu constitucional, y que implicaba un cambio de fondo en el enfoque sindical respecto a la huelga en los servicios esenciales para la comunidad. Una propuesta sindical redactada con el concurso de prestigiosos profesores a la que era difícil desautorizar o desatender.

Ha sido, por último, decisivo el talante y la voluntad política de alcanzar un acuerdo por parte del ponente y de todos los integrantes de la delegación del GPS, que han entendido que éstas y otras razones hacían conveniente y posible una posición común en esta materia tan decisiva para las relaciones laborales de nuestro país.

Esto sirve de paso para descartar, por su falta total de rigor, la acusación de que «la regulación de la huelga se hace al margen del Parlamento y negociando con un poder ajeno a éste». En realidad, se pactó con el grupo parlamentario que sostiene al Gobierno y todos los demás grupos, en las entrevistas que mantuvieron con los sindicatos, alentaron la negociación y facilitaron que hubiera seis prórrogas (solicitadas por varios de ellos) en el plazo de tramitación para hacerlo posible. Se trata, además, de un acuerdo sobre enmiendas a un proyecto de ley, que debatirá el propio Parlamento, que fue negociado en sus propios locales y que fue públicamente presentado a los medios de comunicación por el Ministerio de Trabajo.

No es infrecuente que quienes formulan esta objeción incurran en contradicciones importantes. Por un lado, parece que si de la negociación participaban los empresarios, dejaba de ser «al margen del parlamento». Por otro, ¿no hubieran condicionado importantes decisiones parlamentarias acuerdos tripartitos (como el Pacto Social de Progreso propuesto por el Gobierno en 1991) que siempre se urge a los sindicatos a firmar?

Añadimos que tampoco tienen mucho sentido las críticas respecto a la no presencia de los empresarios en la negociación de las enmiendas dado que la titularidad del derecho de huelga corresponde a trabajadores y trabajadoras por sí mismos o a través de sus representantes legalmente establecidos.

No se comprende muy bien por qué deberían estar los empresarios en la definición y la reglamentación de un derecho que no es para ellos (aunque si están en todo lo que hace referencia a la aplicación de ese derecho, incluida la determinación de los trabajadores afectados por el cumplimiento de servicios mínimos), y no las amas de casa, las asociaciones de consumidores o los colegios de aparejadores. ¿Qué dirían los empresarios si se obligara a pactar la Ley de Sociedades Anónimas o el Impuesto de Sociedades con los sindicatos?

La Ley de Huelga que puede surgir de este acuerdo mejora y clarifica el marco normativo actual, introduce algunos elementos más beneficiosos para trabajadores y trabajadoras y, en materia de servicios esenciales, teniendo siempre como objetivo el hacer compatible la huelga con el derecho de los usuarios, establece un procedimiento nuevo que puede, si se aplica adecuadamente, contribuir a eliminar las tensiones y las controversias que suscita el ahora existente.

Por ello haremos referencia a su contenido.

## 1. PUESTA AL DÍA DE LA NORMATIVA SOBRE HUELGA

La regulación general del derecho de huelga que surge de las enmiendas aplican verdadero aggiornamiento legislativo, incorporando, en algunos casos, preceptos más favorables a los trabajadores que habían sido apoyados por los expertos y que eran, en todo caso, defendidos por los sindicatos.

1. Sobre el contenido y la titularidad del derecho de huelga, el nuevo texto incorpora, en términos generales, criterios establecidos con posterioridad a la promulgación del RDL de 4 de marzo de 1977 hasta ahora vigente. Así:

— admite el «concepto amplio» de huelga ya establecido por el Tribunal Constitucional y defendido por la doctrina laboralista.

— establece de manera expresa el derecho de huelga de funcionarios y personal estatutario, aunque éste ya había sido reconocido, como es notorio, tanto por los tribunales como por otras normas.

— hacer referencia expresa a qué ha de entenderse por «contenido individual» que «contenido colectivo» del derecho de huelga.

— la titularidad para convocar huelgas corresponde a los sindicatos, a los órganos de representación de los trabajadores en las empresas y a los trabajadores cuando lo decidan por mayoría.

Y en relación con un aspecto de tanta trascendencia por sus efectos como es el concepto de huelga ilegal se introducen modificaciones, partiendo del manifiesto, aunque con una formulación más explícita, de la distinción entre «huelga ilegal» per se y «huelga abusiva» (huelgas rotatorias, en sectores estratégicos y de celo o reglamento) que pueden, si suponen «una grave desorganización de la actividad productiva y un daño desproporcionado», ser ilegales. Además, se elimina la referencia a «huelgas por motivos políticos» (que está dando lugar a cierta interpretación expansiva, inadmisibles, según la cual se identifica como «política» cualquier huelga que vaya contra una decisión del poder público) y a las «huelgas de solidaridad» (ya admitidas como legales por el T.C.). Y se clarifica el concepto de «huelga para modificar un convenio», que sigue siendo claramente ilegal. Caso que contrasta, por cierto, con afirmaciones que se están oyendo estos días, tanto desde la Administración como de la CEOE, recitadas al incumplimiento o modificación de convenios vigentes, ninguna sanción existe para esta conducta cuando emana de entidades tan importantes y responsables.

2. Sobre el ejercicio del derecho de huelga (lo concerniente a las formalidades

y procedimientos que deben de cumplirse para declararla) el proyecto mantiene la obligatoriedad del preaviso con carácter general de cinco días, pero incluyendo el concepto de «huelga de respuesta», es decir, que permiten incumplir ese plazo en determinados supuestos graves: fuerza mayor, estado de necesidad y atentados graves a los derechos fundamentales.

Y la nueva normativa mantiene, en lo sustancial, lo que ya había en relación con los piquetes informativos, aunque amplía y especifica más sus funciones. Para deshacer las tergiversaciones que sobre esta materia se producen nada mejor que reproducir textualmente los preceptos.

Dice el RDL de 1977:

Art. 6º.—«6. Los trabajadores en huelga podrán efectuar publicidad de la misma, en forma pacífica, y llevar a efecto recogida de fondos sin coacción alguna.»

Se respetará la libertad de trabajo de aquellos trabajadores que no quisieran sumarse a la huelga.

Mientras que según el texto pactado:

Art. 7º.—«1. Los convocantes de la huelga y quienes participen en ella podrán, de forma pacífica, efectuar publicidad de la huelga, realizar labores de extensión de la misma en el ámbito de la convocatoria, evitar las actuaciones contrarias al ejercicio del derecho de huelga y llevar a efecto recogida de fondos.»

2. Las medidas adoptadas para el ejercicio del derecho de huelga deberán, en todo caso, respetar la libertad de trabajo de quienes no participen en la huelga.»

Dentro de la plena legalidad que tienen los piquetes de huelga en nuestro país, como en todas las democracias, las coacciones u otras actuaciones indebidas están actualmente sancionadas y lo seguirán estando en el futuro.

El ejercicio del derecho de reunión en locales de la empresa (que no «ocupación») con la salvedad de que pueda originar «notorio peligro para las personas o bienes presentes en el centro de trabajo», lo recoge el PHL tomándolo de la jurisprudencia del TC y del TS. Por otra parte, el PLH permite que en caso de huelga convocada por sindicatos u órganos de representación en la empresa éstos mismos se constituyan en comité de huelga, mantiene plenamente el deber de negociar, hace referencia a la función mediadora de la Inspección de Trabajo y tiene una regulación más detallada y explícita respecto de los servicios de mantenimiento, estableciendo (como había dicho el TC) que deben de negociarse entre el empresario y los trabajadores, con arbitraje para el caso de desacuerdo.

3. No nos extenderemos en los efectos, o consecuencias, del ejercicio del derecho de huelga, donde se incorporan a la normativa actual principios sentados por los tribunales. Obviamente, persiste el principio básico de que la huelga legalmente ejercida no puede dar lugar a sanción alguna. Como en todo el contexto de la nueva regulación se contempla la situación de los funcionarios públicos, manteniéndose el criterio tradicional de considerar suspendida durante la huelga la relación laboral y funcional. El empresario no puede, en ese periodo, contratar a trabajadores para sustituir a los huelguistas, salvo el caso de incumplimiento de servicios de mantenimiento o de servicios mínimos y tampoco puede utilizar sus facultades de movilidad funcional o geográfica para limitar o

pedir el ejercicio del derecho de huelga. Además, se detallan más las normas referidas a descuentos en el salario de los trabajadores (qué conceptos deben incluirse y qué no), así como las relativas a su situación ante la Seguridad Social.

4. En cambio, en lo concerniente a la tutela del derecho de huelga y a las responsabilidades por su ejercicio, se introducen tres novedades: una, muy destacable, es la atribución al orden jurisdiccional social de todas las cuestiones litigiosas que surjan como consecuencia de la aplicación de la ley, con excepción de la impugnación de sanciones administrativas impuestas a los empresarios y las que se promuevan entre la Administración Pública y sus funcionarios. Al atribuirse a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas al Tribunal Supremo la competencia en materia de normas de aplicación de los servicios mínimos, se acaba con una situación de dualidad jurisdiccional que es constantemente criticada por la doctrina (De la Villa, entre otros).

En segundo lugar, la incorporación del proceso de protección jurisdiccional y la libertad sindical, de trámite sumario y preferente, contenido en la Ley de Procedimiento Laboral, para los casos de lesiones indebidas al derecho de huelga.

Y en tercer lugar, está la cuestión de las sanciones a los trabajadores por huelga ilegal. Es cierto que se ha establecido una regulación más precisa y de mayor seguridad jurídica para los trabajadores que la actualmente existente, como también lo es que se contemplan sanciones graves para los casos que puedan merecerlas y que se han seguido criterios establecidos por los jueces a lo largo de los años. En definitiva, esquemáticamente, el cuadro de sanciones es:

— trabajadores cuya actuación «se limite» a la participación activa en huelga legal: pueden ser objeto de sanción, con exclusión del despido o de la separación definitiva del servicio.

— trabajadores a) cuya conducta en huelga ilegal «exceda» de la participación activa; b) que incumplan de manera grave y culpable los servicios mínimos o de mantenimiento; c) que organicen o fomenten estas últimas conductas, pueden llegar a ser objeto de cualquier tipo de sanciones, incluido el despido y la separación definitiva del servicio.

Si a esto se suman los descuentos de haberes y la pérdida de cotizaciones a la Seguridad Social, que corresponden sea la huelga legal o ilegal, puede concluirse que para los trabajadores nunca ha sido ni será ninguna broma, pese a la demagogia que se vierte con cierta frecuencia, declararse en huelga. Mucho menos, si ésta es ilegal.

## II. HUELGA Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

Y llegamos a la cuestión de los servicios esenciales de la comunidad, que suscitan la mayor parte de los problemas en la actualidad por el uso abusivo que los gobiernos (tanto nacional como de las CC.AA.) hacen de la facultad de fijar los servicios mínimos.

En esta materia se configura un esquema nuevo y vías de procedimiento que están inspiradas en la propuesta de los sindicatos, aunque con la significativa

modificación ya señalada: la capacidad final para establecer el servicio mínimo en caso de falta de acuerdo se mantiene en la autoridad pública, que es básicamente el esquema de la normativa actual. Y la Comisión de Mediación del PLH, que no es de origen parlamentario, tiene funciones distintas que en la propuesta sindical.

En síntesis, la nueva regulación atiende a los siguientes principios:

1. Definición por ley de los derechos fundamentales cuyo contenido esencial es menester garantizar en casos de huelga. Se trata de una referencia explícita a principios constitucionales.

2. Determinación, también en la ley, del conjunto de prestaciones indispensables, así como de los sectores y actividades en los que deben establecerse servicios mínimos. Consiste en una lista cerrada —que comprende diecisiete supuestos— y acaba con la incertidumbre actual acerca de qué debe considerarse y qué no servicio esencial de la Comunidad. Cualquier caso que se considerase necesario incluir en el futuro se puede hacer mediante acuerdo de la Administración con los sindicatos. Además de que (no lo dice el texto, pero no hace falta, porque todos lo sabemos) el Parlamento siempre es soberano para introducir modificaciones en las leyes.

3. Existe la obligación de negociar acuerdos estables. Son partes legitimadas para ello la Administración y los sindicatos, con presencia de los empresarios afectados. Se regula el alcance de la participación de estos últimos y las consecuencias de su no aceptación del acuerdo que obtuvieran los sindicatos y la Administración.

4. En el caso de lograrse un acuerdo, adquirirá eficacia vinculante a través de un derecho o norma correspondiente de la Comunidad Autónoma. Si no hay acuerdo interviene la Comisión de Mediación.

5. Si ésta fracasa, y por tanto no hay acuerdo estable, la autoridad pública fijará los servicios mínimos —previo estudio de la documentación de las negociaciones, de la propuesta de la Comisión de Mediación y con la audiencia de los participantes en las negociaciones— aunque se especifica (a diferencia de la situación actual, en la que pueden fijarlos autoridades de nivel inferior) que debe ser «el ministro o la autoridad correspondiente de las Comunidades Autónomas».

6. En consecuencia con lo anterior, se constituye una Comisión de Mediación como institución imparcial, cuya misión principal es la de facilitar la adopción de acuerdos estables.

7. Se fija un preaviso mínimo de diez días, así como la obligación de comunicar las medidas adoptadas a los usuarios de los servicios.

8. Por último, en el marco de un establecimiento de servicios mínimos negociados, UGT y CC.OO. ya han declarado que están dispuestas a excluir la realización de huelgas en determinados días señalados así como a no hacer coincidir en el transporte las huelgas de distintos medios en un mismo periodo.

## IV. UN NUEVO MARCO

En fin, si este acuerdo se traduce, como esperamos, en una ley aprobada por

el Parlamento (y no faltan voces, como es conocido, que reclaman una modificación sustancial del mismo) habremos dado un gran paso. Se establecerá así un nuevo marco normativo tantas veces reclamado y prometido. Quince años después de refrendada nuestra Constitución habrá una Ley de Huelga que emane directamente de sus preceptos. Se acabará con la ambigüedad, la confusión en fines y medios, así como la interpretación abusiva que ha caracterizado en estos años a la regulación de la huelga en los servicios esenciales y que estaba conduciendo a huelgas salvajes cada vez más frecuentes.

Respecto a su contenido, el texto surgido del acuerdo refleja el equilibrio entre las posiciones sindicales y las del Gobierno. Si bien es cierto que el GPS ha aceptado una modificación profunda en el proyecto inicial, que como hemos señalado ya era en sí mismo difícilmente sostenible por exagerado, no es menos aceptable que los sindicatos han admitido también cambios sustanciales respecto de su propuesta común presentada en abril del pasado año. El más destacado de ellos es que la facultad última de establecer los servicios mínimos en caso de desacuerdo continuará detentándola el Gobierno de la nación o los de las Comunidades Autónomas y no, como proponíamos, una Comisión de Garantía de origen parlamentario. No se trata de una cuestión menor. Es, como puede comprenderse fácilmente, de suma importancia. Y sirve, junto a otros aspectos (se mantiene la posibilidad de arbitraje obligatorio en caso de posible «daño grave para la economía nacional» y se amplía, en el caso de servicios mínimos, la capacidad de sustitución de trabajadores), para descartar, por ridícula, la afirmación de que se «ha claudicado» ante los sindicatos.

Los objetivos de los sindicatos eran evitar una regresión sobre la situación vigente y establecer una regulación pactada de la huelga en los servicios esenciales. Los del Gobierno, la promulgación de una Ley de Huelga largamente prometida, el establecimiento de reglas más eficaces para su ejercicio en los sectores más sensibles para los ciudadanos y preservar su facultad de árbitro final. Creemos que el resultado expresa bastante bien todo ello.

Se inaugura, asimismo, una nueva orientación sindical en la que se compaginan los intereses de los trabajadores con los de los usuarios. Pero lo más importante es que puede surgir una norma que, siendo equidistante de la auto-regulación sindical y del intervencionismo gubernativo, establezca unas reglas pactadas, consensuadas, que hagan de los sindicatos los primeros responsables y garantes del ejercicio de este derecho fundamental. Y ya se sabe que para la eficacia de una norma que afecta al ejercicio colectivo de un derecho, más importante que las medidas sancionatorias, es la identificación y la tutela que los interesados tengan respecto de la Ley.

Naturalmente, es bueno reiterarlo, ninguna Ley de Huelga por sí sola puede eliminar la conflictividad laboral por mucho que ésta no sea deseada por nadie. Otto Kahn-Freund ya lo ha señalado: «Los paros laborales producen pérdidas a la economía y situaciones duras para hombres y mujeres. Todos, salvo los lunáticos, quieren reducir su número y magnitud.»

La existencia del conflicto social la determinan otros muchos factores fundamentales. Entre ellos, el pleno reconocimiento del hecho sindical y la existencia de sindicatos fuertes, la articulación de la participación y del consenso

social, la existencia de una política social de progreso, el desarrollo de la autonomía colectiva y de la contratación colectiva.

Pero el nuevo marco normativo es muy importante y puede tener una repercusión muy grande en las relaciones laborales de nuestro país. Obliga a modificar años de práctica en esta materia. Para los sindicatos supone, sin duda, una cultura nueva y asumir responsabilidades importantes.

En UGT consideramos que la ley es una primera etapa, de muchas trascendencia sin duda. Pero todavía queda otra de igual significación: la negociación de acuerdos estables en aplicación del capítulo III, sobre servicios esenciales de la Comunidad. Se trata de una experiencia nueva que, por su complejidad (en el artículo 11 se enumeran diecisiete sectores y actividades pero algunos de ellos — sobre todo el caso del transporte — comprenden a su vez numerosos subsectores) y el hecho de que deberá realizarse, la primera vez, concentrada en el tiempo, requerirá un esfuerzo considerable.

A su vez la Administración deberá erradicar ciertas actitudes, como la que — con motivo de las movilizaciones convocadas en las Administraciones Públicas — ha adoptado un alcalde (en el Norte de España), que ha fijado en su Ayuntamiento, para una huelga de un solo día, el 100% de los servicios con calidad de «mínimos».

Si la nueva Ley de Huelga se aprueba, se desarrolla y aplica en la letra y en el espíritu de lo pactado estas actitudes, así lo deseamos, quedarán como anécdotas del pasado.

## B) CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS

### ACUERDO PARA UNA REGULACION GARANTISTA Y AVANZADA DEL DERECHO DE HUELGA\*

Las organizaciones sindicales U.G.T. y CC.OO. han alcanzado recientemente un Acuerdo con el Grupo Parlamentario Socialista, en torno a un texto para la regulación del derecho de huelga, que viene a modificar radical y sustancialmente el contenido del Proyecto de Ley Orgánica de Huelga y Medidas de Conflicto Colectivo presentado por el Gobierno a las Cámaras y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de fecha 1 de junio de 1992.

En primer término hay que destacar que dicho Acuerdo supone, desde la perspectiva sindical, la aceptación de una regulación general del derecho de huelga y, desde la posición del grupo mayoritario que sustenta al Gobierno, una modificación global y profunda — un texto alternativo — del Proyecto presentado en su día por el Gobierno.

Antes de entrar en los contenidos del Acuerdo y en la valoración que desde

\* Informe suscrito por Agustín Moreno García y Angel Martín Aguado, Secretario de Acción Sindical y miembro del Gabinete Jurídico de la Confederación Sindical de CC.OO., respectivamente.

C.OO. hacemos del mismo, conviene situar el contexto sociolaboral que le hizo posible, teniendo en cuenta los antecedentes más inmediatos, así como las tendencias actuales que en el ámbito europeo se producen en materia de regulación del derecho de huelga.

Un planteamiento que no tuviera en cuenta dichos elementos supondría, en nuestra opinión, dar una visión limitada a los contenidos del Acuerdo, con el riesgo de caer en fórmulas apoloéticas o triunfalistas, en relación con los resultados conseguidos en la negociación, habida cuenta el carácter profundamente negativo del proyecto de Ley de Huelga del Gobierno.

## ANTECEDENTES INMEDIATOS

El derecho de huelga en nuestro país está regulado por una norma con rango de Real Decreto —el Real Decreto 17/1977 de 4 de marzo— que fue depurada por el Tribunal Constitucional y coonestada por ello con el propio Texto Constitucional.

Asimismo, el Gobierno de la nación, los Gobiernos autonómicos, los diferentes Ministerios, etc., han dictado multitud de normas reglamentarias en orden a la regulación del ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de los servicios esenciales.

Por último, los Tribunales de lo social, contencioso administrativo y el propio Tribunal Constitucional han creado un desarrollado cuerpo de doctrina en esta materia en su ardua labor de enjuiciamiento e interpretación de dicha normativa.

En consecuencia, sí existe Ley y regulación abundante del derecho de huelga, como hemos venido manteniendo los sindicatos, al contestar esa argumentación alaz, de que es preciso desarrollar el artículo 28.2. de la Constitución porque no existe regulación del derecho de huelga en nuestro país.

No obstante, a pesar de esta hiperregulación del derecho de huelga, en el ámbito de los servicios esenciales, la propia naturaleza del modelo actual y su irregular aplicación por parte de la autoridad gubernativa, han generado una extraordinaria conflictividad inducida y una quiebra en la práctica de dicha regulación.

Así, la excesiva gubernamentalización y unilateralidad, la absoluta exclusión de los representantes sindicales, la ausencia de mecanismos de mediación y arbitraje, la ineficacia del control judicial sobre los Derechos de servicios mínimos, junto a prácticas irregulares y frecuentes como las delegaciones de facultades «en cascada» y el establecimiento de servicios mínimos abusivos, han materializado no sólo formas de lesión del derecho de huelga y de otros deberes constitucionales de los usuarios, sino también y fundamentalmente la constatación empírica de la absoluta ineficacia del modelo normativo existente en este ámbito de los servicios esenciales.

En consecuencia, y ante la grave situación descrita, los sindicatos mayoritarios vienen planteando desde hace ya varios años, la necesidad de racionalizar el ejercicio del derecho de huelga en este ámbito de los servicios esenciales y así lo plasmaron conjuntamente en su Propuesta Sindical Prioritaria de 1989.

## II. PROPUESTA SINDICAL

En esta línea se inscribe la Propuesta Sindical de regulación del derecho de huelga en los servicios esenciales, que aparece en los primeros meses de 1992, y que constituye un paso más, en el ejercicio de responsabilidad sindical, al ser los propios sindicatos quienes vienen a plantear una regulación negociada del derecho de huelga, aceptando introducir formas de autolimitación en su ejercicio.

En definitiva, la Propuesta Sindical, constituyó no sólo la culminación de un proceso de cambio en la cultura sindical, sino también un emplazamiento formal al Gobierno para que modificara su concepción profundamente conservadora y restrictiva en materia de ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales de la Comunidad.

En este sentido la Propuesta recoge elementos innovadores y racionalizadores como son:

- La instauración y promoción del principio de autonomía colectiva en dicho ámbito.

- Anulación de la excesiva gubernamentalización y unilateralidad de la definición del servicio esencial.

- Mayor participación de los titulares de las facultades colectivas del ejercicio del derecho de huelga.

- Unidad jurisdiccional, residenciando en lo social la solución de los conflictos para una mayor rapidez y eficacia.

- Establecimiento de un órgano de elección parlamentario, como última instancia para resolver y definir las prestaciones y servicios mínimos, desde una posición de mayor independencia, neutralidad y garantía de equilibrio.

Dicha Propuesta Sindical —que contaba con el aval técnico-jurídico de un destacado grupo de expertos en Derecho laboral— representaba, además, una buena oportunidad para racionalizar de una vez el ejercicio del derecho de huelga en los servicios esenciales, armonizando y conciliando los diferentes derechos fundamentales en juego. Esta oportunidad de oro, fue en un primer momento irresponsablemente ignorada por el Gobierno socialista, incurso ya en un proceso de elaboración de un Anteproyecto de Ley de Huelga y Medidas de Conflicto Colectivo profundamente intervencionista y restrictivo respecto del ejercicio del derecho.

## III. PROYECTO DEL GOBIERNO

El Partido Socialista, en diferentes programas electorales, se había comprometido a llevar al Parlamento una Ley reguladora del derecho de huelga, de contenido breve y sencillo que redujera la intervención administrativa y potenciara la autonomía colectiva.

Este compromiso permaneció en «el congelador» durante un determinado período de tiempo, hasta que, fruto de una campaña de determinados sectores de la derecha y de una demanda social de carácter coyuntural, originada por los

conflictos habidos en los transportes públicos de Madrid y por el grave problema existente en los servicios esenciales, se activan los mecanismos de recuperación del mencionado compromiso y se alumbra un Proyecto de Ley que poco tiene que ver con los principios originales que inspiraron sus programas electorales en esta materia de regulación del derecho de huelga. No se trataba de un texto de contenido breve y sencillo, sino extenso y farragoso, no se reduce la intervención administrativa, sino que por el contrario se incrementa, y por último los elementos de potenciación de la autonomía colectiva son muy débiles e ineficaces.

De otra parte, el debate en torno a una posible Ley de Huelga ha venido apareciendo ante la opinión pública de forma periódica. No se trata de un debate de carácter académico; por el contrario, suele coincidir su aparición con momentos de fuertes luchas sindicales derivadas de intentos de aplicación de políticas económicas antisociales. Así, tras importantes movilizaciones en el sector empresarial en 1987 y 1991, o en 1989 después del 14-D, o ahora, que se pretende imponer «con o sin acuerdo» un plan de convergencia en las grandes cifras macroeconómicas, para lo que están decididos a aplicar una política económica de ajuste con altos costes sociales: paro, precariedad, moderación de salarios, recorte del gasto social y de la cobertura al desempleo, etc. Es decir, en paralelo a la adopción de estas medidas se busca una estrategia de limitación del poder sindical y de amordazamiento de la contestación social.

El trasfondo de la propuesta de Ley de Huelga no era otro que el intento de recortar la capacidad de respuesta de los trabajadores ante el endurecimiento del ajuste para aplicar el llamado plan de convergencia. Este intento de recortar un derecho fundamental como es el de huelga, coincide con la reciente Ley de Seguridad Ciudadana y con la anunciada reforma del Código Penal, que en temas como la supuesta difamación pretende amordazar a la prensa; todas estas medidas suponen un preocupante toque autoritario y una regresión en materia de libertades y derechos fundamentales.

Sin pretender ahora un análisis exhaustivo del proyecto, es preciso señalar que, en nuestra opinión, y habida cuenta de la filosofía que le animaba y sus contenidos concretos, representaba no sólo un recorte importante del contenido del derecho fundamental de huelga, sino también un ataque frontal y directo a las organizaciones sindicales.

Así, la exclusión de determinadas organizaciones sindicales de la titularidad de las facultades colectivas, la ampliación del concepto de huelga ilegal, el notable incremento de los mecanismos sancionadores y punitivos, tanto para los sujetos colectivos como para el trabajador individual; el reforzamiento del poder disciplinario empresarial, la ausencia de medios eficaces de tutela del derecho de huelga, etc., configuraban un marco potencialmente normativo que, de una parte, se alejaba de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de desarrollo de derechos fundamentales y, de otra, venía a crear las condiciones para una mayor conflictividad inducida por una regulación que se demostraría más tarde o más temprano ineficaz por ser radicalmente contraria a los intereses de los titulares del derecho, restrictiva y optativa respecto a su libre ejercicio y, en definitiva, pretendidamente deslegitimadora del hecho social del conflicto en el ámbito laboral.

Por todo ello, el Proyecto en algunos aspectos representaba un paso atrás, incluso respecto de la regulación preconstitucional actualmente en vigor y en el supuesto de haberse mantenido sus contenidos fundamentales, hubiera supuesto la consagración legislativa del mayor enfoque sufrido por un derecho fundamental desde la promulgación de la Constitución, así como una grave responsabilidad política de primera magnitud para el partido mayoritario.

Por último, el Proyecto de ley de Huelga y Medidas de Conflicto Colectivo se apartaba de las tendencias actuales que sobre esta materia se dan con carácter general en el marco europeo comunitario. Así, elementos como la sindicalización del conflicto, la potenciación de la autonomía colectiva, el establecimiento de auténticos procedimientos de autorregulación, la escasa presencia de normas legales de carácter general, etc., que son comunes a los diferentes ordenamientos europeos, no aparecían recogidos, o en su caso lo estaban de forma muy marginal en el proyecto del Gobierno.

#### IV. EL DERECHO DE HUELGA EN LA CONSTITUCION

El derecho de huelga está reconocido en nuestra Constitución dentro del Título I, que trata de los derechos y deberes fundamentales, y conforma, junto al resto de los derechos fundamentales y libertades públicas, la trama esencial y la estructura básica sobre la que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho.

El legislador constitucional no sitúa el derecho de huelga dentro del Título I como un derecho fundamental, de forma casual o caprichosa; muy al contrario, quiso con ello no sólo dotar de una protección oficial y preeminente este derecho, sino también remarcar de forma solemne la importante función social que el ejercicio del derecho de huelga desempeña en toda sociedad democrática y avanzada, como instrumento de reequilibrio de la relación laboral y de presión y defensa de los intereses generales de los trabajadores.

La huelga es, por lo tanto, en la consideración constitucional un derecho público subjetivo, que vincula a todos los poderes públicos, cuyo ejercicio regular no puede dar lugar a sanción alguna y cuyo desarrollo legislativo deberá respetar en todo caso el contenido esencial del derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución.

«El sistema que nace del artículo 28.2 de la Constitución, es un sistema de derecho de huelga. Esto quiere decir que determinadas medidas de presión de los trabajadores frente a los empresarios son un derecho de aquéllos. Es derecho de los trabajadores colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de este modo limitar la libertad del empresario, a quien se le veda contratar otros trabajadores» (sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, F.J. 9<sup>º</sup>).

El derecho de huelga, junto con el de libertad sindical, representa una conquista histórica de los trabajadores y son, a la vez, derechos fundamentales recogidos en el Título I de nuestra Constitución. Es tan evidente el papel civilizador que cumple la huelga, que el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 8 de abril de 1981, reconoce el derecho de huelga como un

instrumento de realización de la democracia social y del principio de igualdad. En consecuencia, la huelga, como derecho fundamental que es, no puede ser cortada, ni su ejercicio puede ser domesticado: eso sí, debe ser utilizada de una responsable.

Recientemente, el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 28 de diciembre de 1992, al analizar un supuesto de utilización irregular de las facultades empresariales de movilidad funcional, como mecanismo antihuelga, señaló el carácter preeminente de este derecho y la limitación que como consecuencia de su ejercicio experimente el poder de dirección empresarial. «La preeminencia de este derecho, produce, durante su ejercicio, el efecto de reducir en cierto modo anestesiar, paralizar o mantener en una vida vegetativa, latente, los derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial. Tal sucede con la potestad directiva del empresario, regulada en el artículo 20 del Estatuto de los Trabajadores, de la cual son emanación las facultades que le permiten una movilidad del personal... Ahora bien, el ejercicio de tal facultad cuando se utiliza como instrumento para privar de efectividad a la huelga, mediante la colocación de personal cualificado en puestos de trabajo con una calificación mínima, deja inermes a los trabajadores anuales, cuya sustitución es fácil y puede privárseles materialmente de un derecho fundamental, vaciando su contenido esencial. Aquí entra en juego el concepto de lo «social» que significa una acción tutiva del más débil y desvalido cuando surge un conflicto en el cual la prepotencia del contrario le haría siempre el perdedor, para conseguir así la igual real y efectiva de individuos y grupos, a la cual encamina el artículo 9º de la Constitución y, con ella, la justicia.»

## UN ACUERDO POSITIVO Y NECESARIO

El acuerdo para la regulación del derecho de huelga suscrito por los sindicatos más representativos a nivel estatal y el Grupo Parlamentario que presenta al Gobierno es, como hemos señalado, algo nuevo y radicalmente distinto, respecto del Proyecto de Ley de Huelga y Medidas de Conflicto Colectivo presentado en su día por el propio Gobierno al Parlamento, y podemos calificarlo sin duda como un acuerdo positivo y necesario.

Es positivo porque permite una regulación de la huelga más garantista, respetuosa y promocional del ejercicio de este derecho fundamental que la normativa actualmente vigente. Es positivo también porque crea y posibilita unas dinámicas nuevas para el ejercicio de la huelga en el ámbito de los servicios esenciales, que abren la esperanza a la realidad de conciliar y armonizar el derecho de huelga con otros derechos también fundamentales de los usuarios. Por último, es positivo también porque envía al baúl de los recuerdos o al «museo de los errores» un proyecto de ley de Huelga y Medidas de Conflicto Colectivo arrogante, intervencionista, punitivo y limitador del ejercicio del derecho. En definitiva, un proyecto pensado más para el recorte y la restricción del derecho de huelga que para facilitar el libre ejercicio.

Es también, como hemos señalado, un acuerdo necesario, porque la regulación que se pretendía a espaldas y contra los representantes legítimos de los titulares del derecho de huelga, hubiera generado previsiblemente una mayor conflictividad, inducida por el encorsetamiento pretendido por la norma, la cual se hubiera demostrado a corto plazo como ineficaz. Por último, es también necesario porque en suerte a regulación de la huelga en el ámbito de los servicios esenciales, la situación actual exigía y demandaba imperiosamente una regulación negociada del derecho de huelga. En esta línea, tendente a armonizar el derecho de huelga con otros derechos también fundamentales de los ciudadanos, hemos venido trabajando los sindicatos más representativos en los últimos años.

Como consecuencia del acuerdo, se produce un cambio formal y sustancial en la propia estructura del proyecto legislativo: de un proyecto extenso y farragoso de cuarenta y cuatro artículos, se pasa a un articulado más preciso, breve y claro de veinticuatro artículos; de incluir en la regulación el cierre patronal y los procedimientos de solución de los conflictos colectivos, se da paso a una regulación de carácter estrictamente orgánico y por lo tanto limitada exclusivamente al desarrollo del derecho de huelga.

Antes de entrar en el análisis y valoración sindical de los contenidos del acuerdo, es oportuno señalar algunas cuestiones de carácter general:

1º) En nuestra opinión, el acuerdo alcanzado supone un importante paso adelante en la regulación del derecho de huelga en nuestro país, haciendo posible en consecuencia la aparición de una norma legal más garantista, respetuosa y promocional con el ejercicio del derecho que la normativa actualmente en vigor.

2º) En relación con la regulación de carácter general, se logran avances significativos en materia de definición de huelga, ámbito de ilegalidad, huelgas-respuesta, derecho de reunión, facultades de los piquetes, servicios de seguridad y mantenimiento, tutela del derecho, régimen disciplinario y orden jurisdiccional competente.

3º) En el ámbito de los servicios esenciales, dado el carácter nuclear y básico que para el Gobierno, los sindicatos y la propia sociedad tiene el conflicto en estos sectores, los avances conseguidos, aun siendo significativos, ofrecen una lectura más compleja.

4º) El propio hecho de la negociación y la consecución del acuerdo tienen una gran importancia, por lo que significan de modificación positiva en las pautas de comportamiento mantenidas por el Gobierno y también de plasmación del proceso de cambio en la cultura sindical respecto de estas materias.

5º) El acuerdo alcanzado posibilita una nueva regulación del derecho de huelga que va a condicionar de forma positiva nuestro sistema de relaciones laborales, situando a los legítimos representantes de los trabajadores en mejores condiciones para el ejercicio de las funciones a las que constitucionalmente están llamados.

## VI. ALGUNOS ASPECTOS MAS DESTACABLES DEL ACUERDO

Para el análisis de los contenidos del acuerdo alcanzado, nos parece útil dividir el mismo en dos apartados: a) Regulación de carácter general; b)

regulación en el ámbito de los servicios esenciales de la comunidad. Esta propuesta analítica trae causa en primer término de la diferente valoración que de ambas partes hacemos y también de los ritmos y exigencias que la puesta en práctica del apartado b) va a determinar.

### Regulación de carácter general

Sin pretender en el presente trabajo realizar un análisis pormenorizado y exhaustivo de cada aspecto concreto, sí conviene destacar lo que en nuestra consideración son más importantes:

**Definición de huelga.**—Se supera el concepto estrecho y restrictivo que surcaba en el RDL 17/1977, y se acepta una definición más acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional y técnicamente más lograda. Ya no es huelga, tan sólo la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados», sino que también, la cesación parcial del trabajo o la alteración del normal desarrollo del mismo, forman parte del contenido del derecho de huelga.

Las organizaciones sindicales ya habíamos expresado en nuestra propuesta necesidad de establecer un concepto de huelga más amplio y respetuoso con el contenido del artículo 28.2 de la Constitución y con la propia doctrina del Tribunal Constitucional.

**Huelgas ilegales y actos abusivos.**—El campo de ilegalidad y abusividad de las huelgas experimenta, asimismo, un cambio notable y, en nuestra opinión, muy positivo. Se establecen tres supuestos claros y precisos de ilegalidad:

Las que tengan por objeto subvertir el orden constitucional.

Las que pretenda alterar lo pactado en convenio.

Las que de forma grave contravengan lo dispuesto en la ley.

Queda así fuera de esta relación tasada y cerrada de huelgas ilegales las denominadas genéricamente huelgas políticas, permaneciendo el apartado a) como subtipo de éstas y las de solidaridad o apoyo. No aparecen tampoco conceptos poco precisos y que encierran ciertas dosis de ambigüedad e indeterminación como «por motivos ajenos al interés profesional».

Nuestro modelo de huelga, de acuerdo con la doctrina constitucional, es el denominado «profesional», que se corresponde con una concepción más amplia diversa del conflicto que la recogida por el modelo contractualista, de carácter más limitado al reducir la huelga a los ámbitos de la negociación colectiva y de la empresa.

Teniendo en cuenta esto, y dado el carácter «cerrado» de la lista clasificatoria de huelgas ilegales, parece razonable pensar que cualquier huelga de solidaridad o apoyo a otros trabajadores y las de contenido sociopolíticas —no incluíbles en el subtipo contemplado en la lista— serán huelgas plenamente legales. Así, a título de ejemplo, serían legales una huelga contra un grave atentado terrorista o una convocatoria contra acciones golpistas o gravemente anticonstitucionales.

Por último, se recogen los criterios establecidos por la jurisprudencia al matizar determinados supuestos de huelgas que no pretenden alterar lo pactado en convenio: exigir su cumplimiento, interpretar su contenido, reclamar aspectos

no contenidos en el convenio, etc. Asimismo, y de forma implícita, se tienen en cuenta los criterios doctrinales habidos en materia de huelgas que no reunían los requisitos y formalidades establecidos en la norma reguladora: preaviso, escrito de convocatoria, composición del Comité, etc., estableciéndose que para que en estos supuestos la huelga pueda ser calificada como ilegal, es preciso que el incumplimiento sea deliberado y grave, no siendo suficiente cualquier mero incumplimiento para que la huelga pueda ser considerada ilegal.

Esta regulación es respetuosa con la doctrina del extinto T.C.T., que en diversas ocasiones consideró que un mero incumplimiento formal no podía convertir en ilegal una huelga, habida cuenta la exigencia constitucional de realizar la interpretación más favorable al ejercicio del derecho; criterio éste que debe ser prevalente respecto de la exigencia de cumplimiento estricto de los requisitos de carácter formal.

Se mantiene la diferenciación entre huelgas ilegales y actos abusivos, mejorando notablemente la regulación actual. Serán abusivas tan sólo las huelgas rotatorias y las estratégicas, que además serán consideradas ilícitas cuando concurren conjuntamente dos notas: grave desorganización y daño desproporcionado. Las de celo y reglamento podrán tener la misma consideración que las dos modalidades antes mencionadas. Desaparece el inciso final del artículo 7.2 del R.D.L. 17/1977 «y en general, cualquier forma de alteración colectiva... se considerarán actos ilícitos o abusivos», generador de una línea jurisprudencial en esta materia que consideraba abierta la lista o relación establecida en dicho precepto.

Con el tenor literal recogido en el acuerdo, parece razonable sostener que estamos en presencia de una lista cerrada de tipos de huelgas abusivas e ilícitas, no pudiendo ser incluídas en esta calificación otras modalidades de huelga diferentes de las rotatorias, estratégicas o de celo.

La nota de ilicitud y las consecuencias jurídicas de ella derivadas, sólo podría predicarse de estas modalidades de huelga cuando además concurren las notas de grave desorganización y daño desproporcionado, consecuencias éstas que deberán coincidir —no bastando la existencia de una sola— y ser suficientemente probadas por la parte que las alegue.

**Huelgas de respuesta.**—Se pretende llevar a ley orgánica este supuesto contemplado por la jurisprudencia, pero que no aparece expresamente recogido en nuestro Derecho positivo.

Es posible ahora la realización de huelgas sin preaviso en los supuestos de fuerza mayor o estado de necesidad. Este último supuesto hemos querido ampliarlo y definirlo mejor, al establecer que se considerará su existencia cuando se produzca un atentado grave a los derechos fundamentales de los trabajadores.

Parece razonable que ante supuestos de lesión grave a un derecho fundamental que requiere una respuesta inmediata y efectiva, ceda la obligación de cumplir un requisito consistente en informar, precisamente, al sujeto responsable de ese grave atentado o lesión. En todo caso, el perjuicio derivado del mantenimiento de lesión tan grave, sería mayor que el generado con la ausencia de preaviso.

*Piquetes y derecho de reunión.*—Se recoge, también, aquí la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, que al referirse a los piquetes ha declarado que estos y sus facultades de información y extensión forman parte del contenido esencial del derecho de huelga. Los avances con respecto a la situación actual son, en esta materia, también destacables, ya que expresamente se recogería en Ley orgánica las facultades (de los convocantes) y de los piquetes de extender la huelga y de evitar actuaciones contrarias a su ejercicio.

Esta facultad del piquete: evitar actuaciones contrarias al ejercicio del derecho de huelga es un elemento novedoso que debe conectarse con una mejor y más real tutela y protección del propio derecho, y que no debe tener otro significado más que el señalado.

La «feroz» campaña lanzada desde determinados púlpitos de la patronal sobre supuestas intenciones de los negociadores en este apartado, desconoce la doctrina constitucional al pretender «criminalizar» una parte del contenido esencial del derecho de huelga, conectado con el de información. Parece obvio e cuestionable —que entre las facultades colectivas—, y para que la huelga se produzca, es necesario informar, extender y tutelar su libre desarrollo.

No se puede de ningún modo pretender ilegalizar la figura del piquete, en función de meras generalizaciones sobre su supuesto carácter violento. Por el contrario, en la base del conflicto y en su plasmación y desarrollo los elementos reactivos y represivos más fuertes se encuentran extramuros de los propios trabajadores y sus representantes sindicales.

En cuanto al derecho de reunión, durante el desarrollo de la huelga parece un caso importante su reconocimiento en Ley, habida cuenta los problemas derivados del concepto acuñado y objeto de diferentes interpretaciones: «Huelga con ocupación de locales». Así, el propio TC entendió que no puede considerarse ocupación de locales aquellas reuniones que sean necesarias para el desarrollo de la huelga, y no ha realizado una interpretación restrictiva del concepto ocupación ilegal de locales.

En definitiva, el derecho de reunión debe estar estrechamente conectado con el derecho de huelga, para que éste pueda ser ejercido y desarrollado, como derecho que es de ejercicio colectivo. Cualquier traba o despojo en la práctica de aquel derecho, con argumentos o apoyos no suficientes, supondrá una lesión directa del derecho fundamental de huelga.

Tan sólo la existencia de peligro real para la seguridad de las personas y de las instalaciones será un límite claro para el ejercicio del derecho de reunión, no siendo, por el contrario, aceptables como límites a dicho ejercicio, ni el derecho de propiedad del empresario, ni la realización del trabajo —que no tiene por qué verse afectada— ni cualquier otra supuesta limitación, conectada a la tutela de derechos o intereses de inferior rango o tutela constitucional que la referida al derecho de huelga.

En nuestro modelo constitucional el derecho de huelga goza de un carácter preeminente y de una mayor protección que la libertad de trabajo, debiendo resolverse a favor de aquel derecho cualquier eventual conflicto que entre ambos pueda producirse.

El propio Tribunal Supremo en diferentes sentencias ha considerado que la interdicción de la ocupación de locales no puede entenderse como regla impeditiva

del derecho de reunión de los trabajadores, necesario para el buen desarrollo de la huelga y para la solución de la misma.

*Servicios de seguridad y mantenimiento.*—Se limitan y acotan las empresas en las que es necesario establecer estos servicios, reduciendo así la práctica habitual de designar un número de trabajadores para la realización de dichos servicios, cuando lo que realmente venían a desempeñar era actividad productiva.

Así, un gran número de empresas, que no necesitan fijar servicios de mantenimiento —al ser factible la interrupción total de su actividad—, o aquéllas que tienen cubiertos los servicios de seguridad o no los requieren, quedan fuera de la previsión legal encaminada a establecer dichos servicios.

Siguiendo un pauta doctrinal consolidada, se determina que deben ser ambas partes —a través de un procedimiento negociador— quienes fijen dichos servicios y, para caso de desacuerdo, se establece un sistema de solución arbitral ágil y efectivo.

*Prohibición de esquirolaje y de la movilidad funcional o geográfica como instrumentos antihuelga.*—Partiendo de un tratamiento ya clásico del fenómeno de lo que podemos determinar «esquirolaje externo», se pretende dar un paso más en orden a la protección real del ejercicio efectivo del derecho de huelga.

Así, se prohíben también aquellas conductas del empresario derivadas de su poder directivo que vienen a obstaculizar o reducir los efectos de la huelga; utilizando, por ejemplo, a trabajadores de categoría superior para realizar los trabajos de sus compañeros huelguistas.

Según el Tribunal Constitucional, durante el ejercicio del derecho de huelga, y dado el carácter preeminente de este derecho, las facultades organizativas y el propio poder de director empresarial sufren una limitación, no pudiendo el empresario utilizar dichas facultades —por ejemplo, ordenar a trabajadores no huelguistas de categoría superior realizar los trabajos o funciones de los huelguistas— con el propósito de minimizar o anular la huelga. «La preeminencia de este derecho produce, durante su ejercicio, el efecto de reducir y en cierto modo anestesiar, paralizar y mantener una vida vegetativa latente, otros derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial. Tal sucede con la potestad directiva del empresario, regulada en el artículo 20 del Estatuto de los Trabajadores, de la cual son emanación las facultades que le permiten una movilidad del personal...»

«Ahora bien, el ejercicio de tal facultad cuando se utiliza como instrumento para privar de efectividad a la huelga, mediante la colocación de personal cualificado (en algún caso, con título universitario) en puestos de trabajo con una calificación mínima, deja inermes a los trabajadores manuales, cuya sustitución es fácil y puede privárseles materialmente de un derecho fundamental, vaciando su contenido esencial. Aquí entra en juego el concepto de lo «social», que significa una acción tuitiva del más débil y desvalido cuando surge un conflicto en el cual la prepotencia del contrario le haría siempre ser el perdedor, para conseguir así la igualdad real y efectiva de individuos y grupos, a la cual encamina el artículo 9º de la Constitución y, con ella, la justicia» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de septiembre de 1992).

**Tutela del derecho y unidad jurisdiccional.**—Siguiendo la doctrina constitucional y las pautas marcadas por el desarrollo procesal, se recogen aspectos positivos tanto de carácter sustantivo como de orden procesal relativos a la tutela del derecho.

Así, se prohíbe cualquier forma de discriminación conectada al ejercicio de huelga, y se establece un mecanismo efectivo de tutela contra cualquier lesión usada, a través del procedimiento de protección jurisdiccional de la libertad sindical.

Expresamente se considerarán actos lesivos la utilización abusiva o coactiva de las facultades directivas o disciplinarias del empresario o de la administración responsable, con el propósito de impedir o limitar el ejercicio de huelga.

Otro aspecto positivo y novedoso, que tendrá una indudable trascendencia práctica, es el referido a la unificación jurisdiccional. La superación de la actual dualidad viene siendo una pretensión no sólo de las organizaciones sindicales más representativas—que la plasmamos en nuestra propuesta de regulación negociada del derecho de huelga—, sino también de un sector doctrinal importante.

Con la unidad, se reside en la jurisdicción de lo Social todas las cuestiones que se promueven en el futuro, como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica de Huelga. Se llevan así a su «ámbito natural» las cuestiones litigiosas que se promuevan en esta materia, consiguiendo una mayor rapidez y celeridad en su tramitación, un reforzamiento de los principios de oralidad e inmediatez y una superación del complejo problema derivado de la existencia de resoluciones contradictorias en los diferentes ordenamientos.

**Régimen disciplinario y responsabilidades derivadas de su ejercicio.**—El acuerdo suscrito se cierra, en lo que concierne a su parte articulada, en dos conceptos de gran importancia, que en nuestra opinión representan quizás el mayor avance conseguido en esta parte relativa a la regulación general del derecho de huelga.

El artículo 23 recoge una serie de conductas del empresario y las remite al artículo 8 de la LISOS, es decir, tipificar como infracciones muy graves las acciones del empresario consistentes en cualquier forma de esquirolaje externo o interno (movilidad funcional o geográfica como instrumento antihuelga), así como la designación, para cubrir servicios de mantenimiento o mínimos, de trabajadores a los que no corresponde tal función.

Esta tipificación y su conexión con la LISOS representa una efectiva y real protección al libre ejercicio del derecho que, sin cubrir determinados supuestos que los sindicatos planteábamos, supone un avance indudable en nuestro panorama normativo y permite paliar o reducir las formas empresariales más burdas contra un derecho fundamental. De otra parte, el art. 24 y último del Acuerdo, hace referencia a las responsabilidades que corresponden a los trabajadores derivadas del ejercicio del derecho de huelga.

Es muy importante la exclusión del despido como sanción disciplinaria laboral, para aquellas conductas consistentes en participación activa en huelga ilegal, que sí podrán en su caso ser objeto de otras sanciones diferentes.

El despido —máxima sanción laboral— queda limitado exclusivamente a los

supuestos de mayor gravedad y por lo tanto, se reduce y acota en esta materia el poder disciplinario empresarial, del cual se extrae la facultad general de despedir a los participantes activos en una huelga ilegal.

Hasta ahora la doctrina gradualista había venido diferenciando entre mera participación y «participación activa», para así reducir los niveles expansivos y extraordinariamente punitivos que la norma preconstitucional en vigor establece.

El concepto de participación activa, identificado con el grupo o colectivo de trabajadores que dirige, protagoniza y promueve las actividades principales y más destacadas del conflicto y su desarrollo, es un concepto perfectamente acotado y consolidado en la jurisprudencia y la doctrina actuales.

Es por ello, de difícil factura la creación de un nuevo subgrupo o categoría de participantes en la huelga que venga a sustituir a aquellos en orden a la responsabilidad e imputabilidad derivadas de su conducta.

La participación activa en huelga ilegal ocupa, en la escala participativa, el más alto «nivel jerárquico» de acuerdo con un criterio jurisprudencial muy abundante y plenamente consolidado. No sería por ello de recibo y resultaría artificiosa, la creación doctrinal de nuevos conceptos de participación derivados del desarrollo del conflicto.

Se mantiene, por el contrario, intacta la potestad disciplinaria empresarial, para aquellas conductas que «excedan de la participación activa», es decir, supuestos concretos de actuaciones extrañas al ejercicio del derecho de huelga y que trascienden el mismo, como por ejemplo las agresiones físicas, los daños graves en las instalaciones y maquinarias, etc., realizadas durante la huelga.

Asimismo, determinadas conductas muy graves conectadas al incumplimiento de los servicios mínimos o de mantenimiento podrán ser objeto de sanción proporcionales, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores o en el régimen disciplinario de los empresarios.

## 2. Servicios esenciales para la comunidad

Es evidente que, con respecto a la situación actual, el Acuerdo en lo que hace referencia a servicios esenciales es globalmente positivo. Así, aspectos como la definición de servicio esencial, lista cerrada de sectores, establecimiento del principio de autonomía colectiva, introducción de una comisión de mediación, fijación de las partes negociadoras, unidad jurisdiccional, etc., son todos ellos avances novedosos, en relación con una situación caracterizada por la unilateralidad gubernativa, la indefinición y elasticidad del concepto de servicio esencial y la lentitud e ineficacia práctica de las resoluciones judiciales recaídas en estas materias.

No obstante, parece claro que en suerte a servicios esenciales existe una segunda fase —la negociación de los acuerdos estables— que va a determinar la eficacia del instrumento legal desde la perspectiva sindical y social.

Esta segunda fase «convencional-legal» requiere y exige forzosamente cambios importantes en la cultura sindical, y en mi opinión también —y de forma acusada— en la concepción y posicionamiento de la autoridad gubernativa.

Esta debe romper con una inercia muy peligrosa, que a través de diferentes mecanismos, la ha llevado a posiciones contrarias al libre ejercicio del derecho de huelga, situándose en posición de parte beligerante en el conflicto y no en su auténtico papel de garante de los intereses generales de los ciudadanos y de neutral armonizador de diferentes derechos en colisión.

Si la Autoridad Gubernativa —en su máximo nivel tal y como queda en el acuerdo alcanzado— no genera un clima de confianza, basado sí, en el respeto a los derechos fundamentales de los usuarios, pero también al derecho fundamental de huelga, y si dicho clima no se irradia a las diferentes administraciones públicas encargadas del servicio, las posibilidades reales de la denominada 2ª fase o de negociación de los Acuerdos serán muy limitadas. Si en la práctica, se vulnera el principio de autonomía colectiva —elemento central y nuclear del todo el sistema— tenemos el peligro de que, en el ámbito de los servicios esenciales, el edificio no llegue a cubrirse y termine su construcción con una cobertura artificial que no resuelva el conflicto central: la convivencia y armonización real del ejercicio del derecho de huelga con otros derechos también fundamentales de los ciudadanos.

Por último, en materia de servicios esenciales, las organizaciones sindicales deben también cambiar el paso, y desde la responsabilidad tomar una posición activamente negociadora, elaborando propuestas desarrolladas y en ocasiones complejas en cada uno de los sectores y actividades correspondientes, propuestas que exigirían en su caso, medidas explícitas de autolimitación y códigos de conducta concretos, que habrán de tener en cuenta múltiples factores y circunstancias.

Sin una clara y decidida voluntad negociadora por parte de los sindicatos más representativos, tampoco podrá resolverse el grave problema de la conciliación del derecho de huelga con otros derechos fundamentales. Esta situación no sólo redundaría en perjuicio de los usuarios, sino también de los propios sindicatos, que, de una parte, entraríamos en grave contradicción con nuestros propios planteamientos —expresados en la propuesta sindical—, y de otra, perderíamos una gran oportunidad en orden a demostrar a la sociedad nuestra voluntad inequívoca de resolver la grave situación que se arrastra en este ámbito de los servicios esenciales.

Los logros más positivos alcanzados en este ámbito de los servicios esenciales son los siguientes:

*Definición o concepto de servicio esencial.*—Se realiza una definición más acotada y limitada de servicio esencial que la hasta ahora recogida por la doctrina del Tribunal Constitucional, la cual, partiendo de un modelo de cláusula general y abierta, había generado un concepto muy amplio, casi ilimitado, de servicio esencial.

Se conecta dicha definición con el «contenido esencial» de una serie tasada y limitada de derechos y libertades constitucionales, produciéndose así una doble limitación o restricción del propio concepto de servicio esencial.

*Lista tasada y cerrada de sectores y actividades.*—Se relaciona un listado de sectores y actividades conectados —o que incorporan— servicios esenciales para la comunidad, rompiendo así con la situación actual que posibilitaba un incre-

mento regular de dichos sectores o actividades, al partirse de una ausencia de lista y de un concepto abierto y clásico de servicio esencial.

Se establece, no obstante, un procedimiento específico de desbloqueo de dicha lista, en virtud de modificaciones —sociales o del propio proceso productivo— que en el futuro puedan producirse.

*Comisión de mediación.*—Se ha creado una comisión de mediación formada por cinco expertos que servirá para facilitar los acuerdos entre las partes mediando y formulando propuestas.

Asimismo, emitirá informes con carácter previo a la adopción por la autoridad gubernativa de normas sustitutorias de los acuerdos y acerca de la consideración de una determinada actividad como esencial.

Esta comisión puede jugar un papel destacado en orden a incentivar y reforzar el principio de autonomía colectiva en materia de definición de prestaciones indispensables y servicios mínimos, principio éste que debe convertirse en la auténtica piedra angular de todo el sistema de regulación del derecho de huelga en el ámbito de los servicios esenciales.

*Acuerdos específicos de regulación del derecho.*—En cada uno de los sectores y actividades señalados, deberán negociarse acuerdos entre la administración pública encargada del servicio y las organizaciones sindicales suficientemente representativas. Las empresas prestadoras estarán también presentes en la negociación a los efectos de contribuir a concretar la organización técnica de las prestaciones.

Estos acuerdos deben constituir la mayor y más importante parte de la regulación, quedando la actividad normativa de la autoridad gubernativa en un segundo plano y con carácter residual o subsidiario.

*Tercer nivel: Aplicación de los acuerdos.*—Se establece un procedimiento específico para la aplicación de los acuerdos, consiguiendo así un modelo más dinámico y efectivo.

Ante la convocatoria concreta de una huelga en el ámbito de los servicios esenciales, se producirá una negociación en la empresa o sector para la aplicación de los servicios mínimos establecidos en los acuerdos y la determinación de los trabajadores que deban cumplirlos.

En el supuesto de desacuerdo, las partes se someterán a los procedimientos de solución establecidos en los acuerdos estables, incluido en su caso el arbitraje obligatorio.

En definitiva, para el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales de la comunidad se conecta el derecho fundamental de huelga con otros derechos y libertades de igual rango, como la vida, la salud, la libertad y la seguridad, la libre circulación, etc. A partir de aquí se listan de forma cerrada diecisiete sectores y actividades donde se deben de mantener las prestaciones indispensables en compatibilidad con el derecho de huelga. Para ello se deben negociar, durante un año, y al margen de conflictos en caliente, acuerdos estables entre las partes (sindicatos y administraciones responsables del servicio), con presencia de los empresarios para la concreción de la organización técnica de las prestaciones. En caso de desacuerdo, una comisión de mediación de reconocidos expertos formulará una propuesta. En última instancia, el Gobierno correspondiente aprobará una norma sustitutoria. Para el óptimo desarrollo de esta fase se necesita la misma

voluntad política que ha habido para negociar el proyecto de ley y un cambio en la actitud de la autoridad gubernativa.

Con el acuerdo, se despeja una amenaza intolerable para los trabajadores, los sindicatos y el propio sistema democrático. Se abrirá una etapa de negociación compleja de los acuerdos estables, auténtico breviario del buen huelguista y guía de uso para los ciudadanos, que va a exigir un cambio de cultura sindical y un pacto de ciudadanía con la población. Se alumbrará una ley más respetuosa con el derecho de huelga, que dé seguridad a los ciudadanos, permita racionalizar el conflicto y tenga eficacia social.

En España hay no pocas huelgas. También es verdad que los problemas socioeconómicos y laborales son graves, son menores los niveles de institucionalización del diálogo social y de la negociación (han sido necesarios ¡casi un año! de movilizaciones por la reindustrialización para que se sentara el presidente del Gobierno a hablar del tema, y a estas alturas todavía no se ha abierto la mesa industrial) no existen mecanismos de solución de conflictos, y para colmo, hay consignas, como las que da el Gobierno para las empresas públicas, que todos los años convierten en un infierno la negociación de los convenios, para lograr —tan sólo— retrasar su firma tres meses.

Las huelgas son la expresión de problemas laborales y sociales. No se pueden utilizar con ligereza si tenemos en cuenta que tienen un coste económico para los trabajadores (descuentos), que se prolongan con la calificación de determinadas formas abusivas y que puede suponer despidos y sanciones si se ejercita irregularmente, es decir, la huelga cuesta, es difícil y, a veces, se pierde. Por ello, no se puede mellar o desnaturalizar la huelga y tiene que cumplir su finalidad: ejercitar una presión efectiva para obtener un bien mayor.

Para que haya menos huelgas es necesaria una política de desarrollo económico y de progreso social, porque, en definitiva, una sociedad más justa es una sociedad menos conflictiva.

## C) CONFEDERACION ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES: Doseier sobre regulación de la huelga

### I. INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE HUELGA Y MEDIDAS DE CONFLICTOS COLECTIVOS, TRAS EL ACUERDO GRUPO PARLAMENTARIO SOCILISTA-UGT-CC.OO\*

#### 1. Introducción

Como se recordará, el proyecto de ley orgánica regulador del derecho de huelga fue remitido hace varios meses por el Gobierno al Congreso de los Diputados, «y superó el debate de totalidad», respaldando dicho proyecto 306

\* Informe elaborado por Felipe Manzano Sanz, Departamento de Relaciones Laborales de CEOE.

votos y posicionándose frente al mismo el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida y algunos Diputados del Grupo Mixto.

No es frecuente que un Proyecto de Ley reciba en la Cámara legislativa un espaldarazo semejante. Sin embargo, no resulta extraño, si recordamos que el Gobierno decidió cumplir el mandato constitucional expresado en el artículo 28.2, así como el compromiso repetidamente inserto en el programa del Partido Socialista, para responder a una creciente demanda social, de la cual se habían hecho eco las encuestas de opinión, en relación con la necesidad de regular el derecho de huelga estableciendo los límites del mismo.

Las huelgas que durante el pasado invierno afectaron a los transportes públicos de Madrid y Barcelona, e incluso la reiteración con la que los sindicatos han llamado a la ciudadanía a huelgas generales, territoriales y nacional, han producido un natural cansancio en la opinión pública. De ahí que ésta recabe del Gobierno la correspondiente norma encargada de compatibilizar el derecho de huelga con otros derechos constitucionales.

Si hubiéramos de resumir de manera muy esquemática la creciente demanda de los ciudadanos, no exageraríamos un ápice la nota si sostuviéramos que éstos fundamentalmente demandan del Gobierno que el derecho de huelga sea ejercido sin violencias ni coacciones, sin impedir el derecho al trabajo, y sin producir males mayores que los bienes que con el ejercicio de la huelga se pretenden conseguir. Tales pretensiones populares encuentran sendos respaldos en sentencias, muy conocidas y reiteradas, del Tribunal Constitucional.

Los sindicatos más representativos, UGT y CC.OO., frente a la tesis del Gobierno de regular el derecho de huelga en su conjunto, defendieron la necesidad de proceder a «establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad», efectuando una lectura sesgada del precepto constitucional, ya que la dicción del mismo es inequívoca: «La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá...»

Hemos de colegir que la negativa de los sindicatos a aceptar la tesis gubernamental convirtió la negociación Gobierno-sindicatos en un mero «diálogo de besugos».

La CEOE mantuvo con el Gobierno amplias conversaciones, discrepando del proyecto del Gobierno en varios extremos, que pueden resumirse en los siguientes:

1) La excesiva fidelidad literal del proyecto de Gobierno a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha introducido expresiones en el proyecto de ley que inducirán a confusión a trabajadores y empresarios; por ejemplo, la inserción de «*así como la alteración del normal desarrollo del mismo*», en el artículo 3, rompiendo con la secular definición del derecho de huelga, consistente en «*la cesación total o parcial del trabajo*» exclusivamente.

2) El proyecto debería haber previsto, ya que de un derecho fundamental se trata, la posible emisión de una declaración previa de legalidad a cargo del orden jurisdiccional, convenientemente tasada, y que tendría el efecto de evitar males mayores, al saber a qué atenerse los titulares del derecho de huelga, es decir, los trabajadores, en relación con la legalidad o no de las convocatorias producidas.

3) El Estado está obligado, en opinión de la CEOE, a garantizar la compati-

alidad del derecho de huelga con otros derechos constitucionales, y ello sólo es posible si se delimita el contenido del mismo, de forma y manera que su ejercicio sea inviable, extremadamente costoso e incluso impracticable la comisión de violencia alguna, a cuyo efecto resulta esencial procurar una adecuada regulación de los denominados piquetes informativos y de las supuestas ocupaciones de centros.

En este sentido, la redacción procurada a tales circunstancias en el proyecto del Gobierno no es muy afortunada.

Transcurrido el verano, y cuando el proyecto de ley se encuentra en prórroga de plazo para presentación de enmiendas por los Grupos Parlamentarios, en la sede del Partido Socialista celebran una importante reunión la Dirección de dicho partido y la de la UGT, manteniendo como único punto del orden del día de dicha sesión el análisis del Proyecto de ley de Huelga del Gobierno de la nación.

Acto seguido, el Grupo Parlamentario Socialista solicita nueva prórroga del plazo para presentación de enmiendas e inicia una negociación con los representantes de los sindicatos UGT y CC.OO. para tratar de consensuar por la vía de enmiendas un nuevo proyecto que satisfaga los intereses de ambos sindicatos.

El pasado día 4 de los corrientes, ambos grupos negociadores alcanzaron un acuerdo que modificó sensiblemente el Proyecto del Gobierno, hasta el punto de ser calificado entusiásticamente por los portavoces sindicales como de «nuevo Proyecto». En efecto, el viejo texto tenía cuarenta y un artículos, una disposición derogatoria y una disposición final. El nuevo texto que resultará previsiblemente del debate parlamentario, una vez que las enmiendas socialistas se impongan por mayoría suficiente, dispondrá sólo de veinticuatro artículos, dos disposiciones adicionales, una transitoria y una disposición derogatoria.

Un examen superficial podría justificar tal poda en el hecho de desaparecer todo el Título II, que en el Proyecto del Gobierno se ocupa de las medidas de conflicto colectivo, pero no es así: un examen detenido de todos y cada uno de los artículos del viejo proyecto, cotejados con las modificaciones que se producirán, demuestra que prácticamente cada uno de los preceptos ha sufrido cambios, en alguna ocasión de matiz o secundario, y en muchas otras sustanciales, por lo que guarda su razón de ser la afirmación final de que nos encontramos ante un *Nuevo Proyecto de Ley*.

## 2. Examen correlacionado del viejo proyecto de Ley Orgánica de huelga y del nuevo

Resulta curioso que los sindicatos y sus asesores hayan corregido incluso el estilo del viejo proyecto de ley, e impuesto sus preferencias, en orden a procurar una mejor sistemática en la regulación del derecho, de acuerdo con las distintas opciones doctrinales. Por ejemplo, la exclusión del derecho de huelga, a la que se refería el artículo 2 del Proyecto del Gobierno (a partir de ahora, PG), en el nuevo Proyecto se encuentra en la disposición adicional primera. El nuevo Proyecto insiste en definir el derecho de huelga como cesación en el trabajo y alteración del

normal desarrollo del mismo, despreciando la indudable aberración consistente en amparar constitucionalmente las innumerables circunstancias que pueden producirse en una empresa y que, al no implicar cesación en el trabajo, podrían ser calificadas como ejercicio del derecho de huelga, obligando al empresario a calificarlas de ilegales, con la extrema dificultad que supone obtener el refrendo de dicha estimación de los tribunales, a tenor de lo dispuesto por el artículo 5.2 del nuevo Proyecto.

Asimismo, el artículo 5, apartado b), del PG atribuye la facultad que comprende el ejercicio colectivo del derecho de huelga, entre otros, a: organizaciones sindicales que tengan acreditada, en el ámbito de la huelga, una representatividad o afiliación de al menos el 10 por ciento de los trabajadores incluidos en dicho ámbito; mientras el nuevo Proyecto indetermina ambiguamente tal legitimidad, al referirla a «*las organizaciones sindicales que tengan presencia en el ámbito de la huelga*». Bastaría que un sindicato minoritario dispusiera de alguna representación, es decir, «presencia», para que convocara una huelga con los efectos y costos que ello implica.

Ha desaparecido el PG el artículo 6, probablemente porque los sindicatos lo encuentran reiterativo, en relación con el 4. Sin embargo, en nuestra opinión, resultaba vital su inserción, ya que el derecho de huelga es individual, por lo que resulta necesario especificar las acciones que los trabajadores pueden llevar a cabo, fundamentalmente las relacionadas con la convocatoria y adhesión a la huelga, la adopción de medidas de desarrollo de las mismas y la desconvocatoria. Añadir la cautela, como señalaba el PG, de que «*en todo caso, se respetará el derecho al trabajo de quienes no participen en la huelga*», no está de más.

El artículo 3.1 del actual texto se encarga específicamente de señalar el contenido colectivo del derecho para desterrar la expresión «*ejercicio individual*» del PG. La operación quirúrgica efectuada es obvia: se trataría de limitar las acciones individuales y reconducirlas al mero ejercicio colectivo.

El artículo 8 del PG establecía una enumeración fundamentalmente correcta de las denominadas «huelgas ilegales». El nuevo Proyecto, en su artículo 5, corrige sustancialmente tal calificación, al efectuar una ordenación distinta. Así, serían ilegales:

a) «*Las huelgas que tengan por objeto subvertir el orden constitucional*», desapareciendo la expresión del texto del PG «*obstaculizar el libre desarrollo de la actividad parlamentaria*».

b) Las huelgas que tengan por objeto alterar, durante su vigencia, lo pactado en un convenio colectivo, acuerdo o pacto de funcionarios, así como lo establecido en laudo arbitral.

No se entenderá que la huelga tiene este objeto cuando su motivo sea «*reclamar una interpretación del convenio, el cumplimiento de lo estipulado, o se reivindiquen aspectos no contenidos en aquél*».

El texto del Gobierno no incluía este último aserto, ya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido variable, sosteniendo en la sentencia 1.181, fundamento jurídico 14, que «*la licitud de una huelga que no busca la alteración del convenio colectivo vigente, sino que pretende exigir una negociación sobre*

aspecto de las relaciones de trabajo no regido por dicho convenio colectivo, sino por una regla de naturaleza distinta, vigente desde varios años antes».

A la postre, el TC vendría a ratificar la necesidad de proteger el contenido de lo pactado y la imposibilidad de ejercer contra ello el derecho de huelga, demandando modificaciones o rupturas del contenido de un convenio.

Sin embargo, lo añadido a este extremo afectado por el nuevo Proyecto, legitimando una huelga en defensa de una interpretación, resulta fundamentalmente lesivo para la negociación colectiva. De llevar los sindicatos este extremo a sus últimas consecuencias, mucho nos tememos que peligre la seguridad jurídica y la confianza que hasta estos momentos el empresariado ha demostrado en los convenios colectivos, como única vía racional a través de la cual deben ocurrir las relaciones de trabajo.

c) Las «huelgas en las que las facultades colectivas previstas en el artículo 31 se han ejercitado, ignorando o infringiendo grave y deliberadamente el régimen legal o convencional establecido para su realización, o lo específicamente prevenido para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad».

El nuevo texto es, sin duda, más preciso que el viejo apartado c) del artículo 31 del PG, pero no añade ninguna limitación más a las ya deducidas de este antiguo texto.

Sin embargo, la nueva ordenación de la antigua calificación de ilegales, llevada a cabo en el nuevo artículo 5.2, antes 8, sí es sustancial, ya que «las huelgas rotatorias y las huelgas efectuadas por los trabajadores que presten servicios en sectores estratégicos de una empresa con finalidad de interrumpir el proceso productivo, se consideran actos abusivos y, en su caso, ilícitos, siempre que supongan una grave desorganización de la actividad productiva y un daño desproporcionado».

«Las huelgas de celo o reglamento podrán tener la misma consideración».

Es decir, en el PG las huelgas abusivas, etc., eran ilegales, mientras que en el nuevo proyecto se considerarán actos abusivos y, en su caso, ilícitos, lo que no es lo mismo, ya que obligaría a las empresas, públicas o privadas, a perseguir las conductas individuales, y no constituirá tarea fácil incriminar a organizaciones.

Se produce a este respecto la paradoja de que unas huelgas consistentes en actos abusivos e ilícitos no son en sí mismas ilegales, ni tampoco legales, aunque podrían presumirse de tales —que es, sin duda, lo que los sindicatos han querido lograr—, aunque en el transcurso de la misma se puedan producir actos o circunstancias ilícitos.

No ignoramos que la jurisprudencia afirma que la huelga ilegal, ilícita o abusiva supone un incumplimiento contractual grave que justifica el despido del trabajador, quedando a los juzgadores la precisión de las circunstancias de cada caso, fundamentalmente la gravedad del incumplimiento y el grado de participación de cada trabajador en concreto.

Una huelga inicialmente legítima puede devenir en lo contrario si en su desarrollo, de acuerdo con la jurisprudencia de los tribunales, se infringe la legislación vigente. Hoy, tras las modificaciones efectuadas en el PG, ello resulta más difícil.

El plazo del viejo artículo 9 ha sido reducido de 8 a 5 días naturales. Pero el nuevo artículo 6 añade lo siguiente:

«El incumplimiento de este plazo de preaviso estará justificado en el caso de que los convocantes acrediten la existencia de un supuesto de fuerza mayor o estado de necesidad, considerándose como tal, en todo caso, los atentados graves a los derechos fundamentales de los trabajadores constitucionalmente protegidos».

No es conveniente introducir tal observación, ya que tiende a desnaturalizar la rigidez formal del preaviso y que obedece, por otra parte, a una resolución judicial del TCT, en un caso concreto, por lo que resulta absurdo elevarla a la categoría de una ley orgánica, salvo que se pretenda por todos los medios y caminos construir un marco jurídico de práctica inimputabilidad de actos ilegales o defectos de procedimiento, que obliguen a que las huelgas devengan en ilegales o ilegítimas.

No comprendemos por qué desaparece innecesariamente la cautela establecida en el artículo 9.2.c) del PG, según el cual «cualquier modificación del Comité deberá igualmente ser notificada por escrito y con antelación a su efectividad». Puede tratarse de un olvido de los redactores sindicales.

De otra parte, el 9.3 y 4 del PG es corregido en el nuevo 7. Celebramos que insistan los redactores sindicales en la forma pacífica de ejercicio del derecho de huelga, y de respetar la libertad de trabajo de quienes no participen en la huelga; nos parece imprecisa la expresión «labores de extensión de la huelga», así como menos contundente que en el 9.4 del PG: «La permanencia en los locales de la empresa de los trabajadores en huelga sólo podrá producirse...», mientras que el nuevo texto dice contundentemente que «durante la huelga, los trabajadores que participen en la misma podrán permanecer en los locales de la empresa...».

Aunque la permanencia tiene como motivación el ejercicio del derecho de reunión y está sometida a limitaciones, la dirección del PG era más limitativa que la actual.

La fijación de los servicios necesarios para la seguridad de las personas y las cosas, establecidas en el artículo 10 del PG, no ha sufrido modificaciones sustanciales.

El artículo 11 del PG ha desaparecido. La precisión de dicho precepto se ha visto sustituida por el deber de negociar inserto en el nuevo 7.4. El cambio no nos parece afortunado, aunque en medio de las innumerables modificaciones efectuadas en el viejo Proyecto, nos encontramos ante un tema menor.

El artículo 9, con gran claridad, contribuye a sindicalizar el desarrollo del derecho de huelga, aunque nos parece oportuna la precisión de exigir que, para que los pactos que pongan fin a la huelga tengan la misma eficacia que lo acordado en convenio colectivo, deban reunir los requisitos establecidos en el Título III del Estatuto de los Trabajadores.

El artículo 12 del PG resolvía el supuesto de una huelga de la que se derivan perjuicios graves para la economía nacional, a cuyo efecto la Constitución legitima el arbitraje obligatorio. La nueva redacción de la que es expresión el artículo 10 ha introducido algunos cambios. Por ejemplo, desaparecen las Comunidades Autónomas como órganos competentes, y se alude a que la

designación de árbitros «deberá recaer en persona o personas imparciales respecto del conflicto, preferentemente, lo que figuren en las listas elaboradas para los procedimientos de solución de conflictos». Se trata de un *desideratum*, porque los «procedimientos de solución de los conflictos» no existen en el contexto legal y son, si acaso, una esperanza a resolver por otras vías.

Resulta grosera la desaparición de los efectos de la desconvocatoria de huelga expresados en el artículo 13.2 del PG que incluían, con respaldo jurisdiccional, la reincorporación inmediata, o «de no ser ello posible, desde el momento en que lo permita el funcionamiento normal de la empresa».

Sin duda los sindicatos han pretendido que desapareciera esta última precisión, tratando de resolver con la redacción de esta Ley Orgánica algún pleito perdido en el ejercicio del derecho de huelga en empresas de proceso continuo, en las cuales, tras la desconvocatoria, es imposible la reincorporación, acto seguido, de todos los trabajadores, habiendo aceptado los jueces que sea la empresa la que, por razones tecnológicas, gradualice la vuelta al trabajo, ya que, en caso contrario, se produciría la paradoja de que el mayor daño le sería inferido a la empresa, a través del mecanismo diabólico de la reincorporación inmediata, y no por la huelga misma.

Igualmente, el anterior artículo 14 del PG ha sido eliminado, tratando los redactores sindicales de escapar de la jurisdicción contencioso-administrativa, intentando probablemente que todos los efectos procedimentales del ejercicio del derecho de huelga sean resueltos por la jurisdicción laboral, aunque afecten a actos administrativos del Gobierno de la nación, tales como arbitrajes obligatorios, fijación de servicios de mantenimiento, etc.

El Capítulo III ha sufrido una profunda remodelación. El actual artículo 11.1 precisa los derechos y libertades constitucionalmente protegidos, a fin de que tal numeración ejerza de límites a los sectores y actividades incluidos en una lista que se señala a continuación.

Aparentemente, los sectores de dicha lista son semejantes a los que incluía el Proyecto del Gobierno, pero un detenido examen denota algunos cambios. Por ejemplo, se excluye como tal actividad aneja al contenido esencial de derechos y libertades fundamentales, la producción de alimentos. Porque hemos de entender que su comercialización, transporte y distribución podrían seguir enclavadas en el ordinal 11.2.8 denominado: «El transporte y distribución de mercancías de primera necesidad.»

En nuestra opinión, la tasa de derechos es restrictiva, habiendo desaparecido además la importante expresión del 15.1, segundo párrafo: «en todo caso...». Ello es comprensible, si se tiene en cuenta que la incorporación en el nuevo texto de un nuevo sector o actividad, por entender que afecta al contenido esencial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos, se hace depender, de acuerdo con el 11.3 del nuevo texto, del acuerdo previo de las partes.

La lectura del artículo 15.2 del PG, cuando señala «...y en particular, con las indicadas en el número anterior», redundando en la idea del carácter no excluyente de los sectores y actividades de la correspondiente lista inserta en el PG. La desaparición de esta última dicción ratifica lo expresado en el apartado anterior:

incluir una nueva empresa o sector de actividad sólo es posible previo acuerdo, por lo que el Estado renuncia, paradójicamente contra el criterio constitucional, a defender con plena soberanía los derechos y libertades constitucionales.

El nuevo artículo 12.2 reduce el preaviso en el supuesto de huelgas que afectan a los servicios públicos de 15 días en el PG, a 10 días. Hemos de estimar que los plazos largos son siempre convenientes porque facilitan la negociación y mediación. Carece de sentido que los sindicatos deseen acortar los mismos.

Una vez más, la cautela del artículo 16.1.b), segundo párrafo, del PG es hurtada en el nuevo texto cuando, a nuestro juicio, pretendía asegurar la imposibilidad de que se recurra a modalidades en el ejercicio del derecho de huelga que, por sí mismas, impidan el mantenimiento «de actividades o servicios en la medida necesaria para garantizar la salvaguarda de los derechos, libertades y bienes constitucionalmente protegidos.»

No debe ocultársenos que hay modos y formas de ejercer el derecho de huelga que, por sí mismos predeterminan dificultades o imposibilitan las tareas que la Constitución en último extremo exige del Estado, por lo que el texto que ahora desaparece resultaba fundamental y era congruente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El 17.1, como era previsible, si nos atenemos a las tesis y opiniones manifestadas por los sindicatos con reiteración, durante los últimos meses, ha desaparecido en el nuevo texto. Las organizaciones empresariales y las empresas no son parte alguna, a juicio sindical, en la negociación de acuerdos estables. En materia de fijación de servicios mínimos, cuando las huelgas afectan a servicios esenciales, sólo serán parte las Administraciones Públicas.

El número artículo 13.2 sí establece que: «En los sectores en que existan empresas prestadoras de servicios, éstas directamente o a través de la representación que corresponda, cuando su número así lo requiera, estarán presentes en la negociación a los efectos de contribuir a concretar la organización técnica de las prestaciones que garantizan el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.»

Resulta absurdo que los sindicatos rechacen una inicial negociación con las empresas titulares de servicios públicos, que en muchos supuestos podría agotar el tema, por resultar bastante los mínimos que mediante acuerdo fueren establecidos. Esa era la intención del PG al establecer esa primera instancia negociadora. De no alcanzarse acuerdo, en el texto del PG, los sindicatos propondrían servicios mínimos, a cuyo efecto se establecería un segundo tramo negociador. La última palabra la tendría siempre el Gobierno, que en el tenor constitucional nunca es parte, sino responsable constitucional de la fijación de tales mínimos, en defensa y tutela de los intereses públicos.

En el actual artículo 13, los sindicatos con representatividad acreditada en el sector o actividad de que se trate, propondrían acuerdos que podrán ser o no aceptados por las Administraciones responsables del servicio. De no asumirlo éstas, intervendría la Comisión de Mediación designada por el Gobierno, de acuerdo con lo preceptuado en el nuevo artículo 17, según propuesta que formulen «los integrantes de la negociación de los acuerdos», es decir, los sindicatos.

El Gobierno siempre tiene la última palabra, lo que ha permitido sostener a los sindicatos que, acerca de tal cuestión, habían cedido en sus posiciones iniciales. Cesión vana, ya que toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es manifiestamente concorde en la absoluta soberanía del Gobierno, en orden a establecer los servicios mínimos, incluso si preciso fuera, sin consultar a los sindicatos representantes de los trabajadores en el ámbito de la huelga.

El nuevo artículo 13.5 alude a la posibilidad de que la representación empresarial —que, no se olvide, sólo participa como oyente en las negociaciones—, no suscriba el acuerdo, expresión incorrecta, porque mal puede acordar el que no negocia; bien, pues en tal caso, esa representación podrá solicitar la intervención de la Comisión de Mediación para que, en el transcurso de 30 días, ésta formule una propuesta.

No obstante, si la intervención de la Comisión de Mediación no resolviera la cuestión suscitada, el nuevo texto puntualiza que: «*El acuerdo entre la Administración responsable del servicio y la representación sindical se tramitará como tal a todos los efectos.*»

Reiteremos que nos encontramos ante modificaciones más profundas de lo que a primera vista puede parecer, y que son difíciles de resumir, ya que estamos ante otro sistema de ordenación de los servicios mínimos. Por ejemplo, el viejo artículo 19.1.c) del PG especificaba que el empresario, una vez dictada la resolución por la Autoridad correspondiente, «*deberá determinar el trabajo que habrán de atender los correspondientes servicios*», por lo que el método a seguir no podía ser más claro, mientras que el nuevo 13.4 alude simplemente a: «*El procedimiento para la designación en cada caso de huelga, de los trabajadores que tengan que atender estos servicios*», lo que introduce un conflicto más en un mayor producido por una huelga que afecta a un servicio esencial de la comunidad. En efecto, la decisión ya no sería del empresario, sino que exigiría previo acuerdo, con los problemas subsiguientes, si éste no se produjera.

La expresión del artículo 14.4. del nuevo texto es redundante, ya que los acuerdos estables son impuestos mediante Decretos o normas que gozan de eficacia general «per se», por lo que resulta absurdo sostener que tales acuerdos, al margen de su traducción formal en norma administrativa, gozan en sí mismos de eficacia general, cuestión que creemos imposible, ya que no se trata de convenios colectivos, al no ser el empresario parte alguna de los mismos. El precepto que comentamos debería ser corregido, ya que su contenido es una obviedad en la mejor de las interpretaciones.

De otra parte, en materia de inobservancia de los servicios mínimos, existen sin duda diferencias entre el viejo Proyecto y el nuevo. Mientras este último sostiene que la Autoridad podría adoptar las medidas necesarias y ampliar los medios sustitutorios para la prestación de los servicios mínimos (artículo 16), el artículo 22 del PG era más explícito, al afirmar que el ejercicio del derecho de huelga, incumpliendo lo dispuesto en la Ley, determinaba la ilegalidad de la huelga, aludiendo a continuación el viejo texto a la posibilidad de sustituir a los huelguistas por otros trabajadores, y a las responsabilidades de todo tipo a que ello diere lugar.

En materia de efectos en el ejercicio del derecho de huelga, resumimos los cambios efectuados manifestando que desaparecen todas las sanciones. El arbitraje obligatorio del artículo 25 del PG que redundaba en lo previsto en el artículo 12 del mismo texto legal, y a mayor abundamiento, los redactores sindicales, han incorporado en los artículos 18 y siguientes la más moderna jurisprudencia limitativa de facultades empresariales. A nadie se le oculta que las tesis de los jueces pueden cambiar en el transcurso del tiempo, pero ello es mucho más difícil si se convierten en preceptos legales.

Asimismo, el PG desarrollaba los efectos de la suspensión del contrato con ocasión de huelga, así como la situación de alta especial en la Seguridad Social, pero el nuevo texto además establece que: «*Para determinar el período mínimo de cotización a efectos de percepción de las prestaciones por desempleo se asimilará a cotizaciones efectivamente realizadas el tiempo de huelga legal.*»

Y, por si ello no fuera bastante, a los efectos de reducir las consecuencias perniciosas del derecho de huelga, el nuevo artículo 19.2 señala además que: «*El período de cómputo de las cotizaciones consideradas para determinar la duración de las prestaciones por desempleo, se retrotraerá por el tiempo equivalente al de participación del trabajador en huelga legal.*»

Parece evidente que, la consideración de derecho fundamental otorgada por la Constitución al derecho de huelga, debe conceder algunos privilegios, pero también que el ejercicio de la misma, corriendo las cotizaciones a cargo del sistema general, no implique deducción, cuando los huelguistas durante el período de dicha huelga no efectúan cotización alguna, resulta sin duda excesivo, y tal supuesto no se desprende de tesis jurisprudencial al respecto.

La novedosa reclamación por daños que era posible deducir de lo dispuesto en el artículo 32.1 del PG, ha sido víctima de la poda que los redactores sindicales han realizado a dicho texto. La justificación de ver aplicado el bisturí a los capítulos de sanciones o de reclamaciones civiles, la ha defendido el Grupo Parlamentario Socialista, bajo el argumento de que tales sanciones son posibles de acuerdo con la legislación general. Ello es cierto, pero no siempre las leyes ordinarias permiten incriminar conductas producidas en el desarrollo o administración de derechos fundamentales, por lo que no resulta ocioso que las leyes orgánicas, que regulan estos últimos, se ocupen de precisar que ello es posible.

De ahí el interés sindical en que desaparecieran del Proyecto de Ley Orgánica, sanciones y reclamaciones por daños. Lo han conseguido, y ello una vez más sitúa el ejercicio del derecho de huelga en un marco jurídico, sin duda el más tolerante de los existentes en la vieja Europa.

Un artículo merece especial atención, el 24 del nuevo texto. Resulta cierto que los jueces resuelven las irregularidades frecuentes que acompañan el ejercicio del derecho de huelga, imponiendo las sanciones que actos ilícitos o algunos ilegales, conllevan. Pero resulta sumamente grave que, en un texto legal, se excluya el despido de inicio, cuando de participar en una huelga ilegal se trata, trayendo tal apreciación de la discrecionalidad judicial. No hemos de olvidar que el artículo 2 del Código Civil señala que «*la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento*», y no resulta bueno para la gobernabilidad del país

desresponsabilizar a la mayoría, bajo el argumento de que los promotores o dirigentes serán los que asuman en los supuestos de ilegalidad, las mayores culpas y responsabilidades. Pero es que el segundo apartado del artículo 24 no imputa tal falta muy grave a aquellos trabajadores cuya conducta exceda de la participación activa, es decir, dirijan la huelga, sino que a continuación alude a «*de forma grave y culpable*», y que «*podrán ser objeto en proporción a la gravedad de las consecuencias, de las sanciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores.*» En esta ocasión, sin excluir el despido, hemos de sobreentenderlo.

El artículo 24 se configura como «*la norma estrella*» del nuevo Proyecto sindical regulador del derecho de huelga. La mayoría no responderá porque se limita a la mera participación en el derecho, y los dirigentes no podrán ser despedidos porque en la mayor parte de los supuestos son liberados al servicio de los sindicatos, y perciben su sueldo de los mismos. Es difícil imaginar un marco más leonino para los intereses generales, que el configurado en el «*Proyecto de Ley Sindical*» que comentamos.

### 3. Conclusiones

El aroma de inimputabilidad en el que se desenvuelve el ejercicio del derecho de huelga, de acuerdo con el nuevo texto consensuado por el Grupo Parlamentario Socialista con los Sindicatos UGT y CC.OO, es indudable. Hemos de recordar que la Ley Orgánica de Libertad Sindical establece que «*los sindicatos no responderán por actos individuales de sus afiliados*», por lo que la criba efectuada en el Proyecto de Ley del Gobierno que ha significado la abrogación de múltiples cautelas, la precisión de muchos conceptos, la desaparición de sanciones y daños, la traslación de las huelgas abusivas, ya no como ilegales, sino como constitutivas de actos ilícitos, etc., conllevan la imposibilidad de reprimir el ejercicio irregular del derecho de huelga.

Durante los últimos años, la jurisprudencia de nuestros tribunales ha precisado en luminosas Sentencias la necesidad de hacer compatible el derecho al ejercicio de huelga con otros derechos constitucionales, la responsabilidad de las convocatorias cuando de huelgas ilegales se trata y el despido, debidamente graduado, de los trabajadores con participación activa en huelga ilegal.

De ahí que la inserción como texto legal de algunas tesis jurisprudenciales cuidadosamente seleccionadas, pretende en el caso que nos ocupa restringir los efectos negativos para la impunidad, con lo que los sindicatos pretenden ejercer el derecho de huelga que podía desprenderse de la futura jurisprudencia constitucional.

Por todo ello, de prosperar el Proyecto de Ley en su redacción sindical, es evidente que se otorga a los sindicatos una indudable patente de corso, sin que quepa al empresariado ejercer más acción que la de soportar el ejercicio del derecho de huelga al socaire de una presunción de legitimidad del mismo, salvo prueba en contrario, frecuentemente de imposible demostración.

Hubiera sido más fácil establecer límites al ejercicio del derecho de huelga a través de procedimientos específicos, señalando con claridad cómo debe llevarse a

cabo la huelga, qué actos no son de ningún modo lícitos, y por último, imputando a los infractores del derecho y a los contraventores del procedimiento establecido, las culpas y responsabilidades, incluso pecuniarias, a que ello diera lugar.

El Gobierno no lo ha hecho así, y arrastrará las consecuencias de tal conducta. Para la opinión pública española y extranjera, el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Huelga será una concesión más a los sindicatos en detrimento del ejercicio de la libre empresa.

## II. EL ACUERDO GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA/SINDICATOS PARA LA MODIFICACION DEL PROYECTO DE LEY DE HUELGA

1. El pasado 1 de julio de 1992 el Boletín Oficial de las Cortes Españolas publicaba el Proyecto de Ley Orgánica de Huelga y de Medidas de Conflictos Colectivos, presentado para el Dictamen del Congreso de los Diputados por el Gobierno de la Nación Española. Con antelación a dicha fecha, el Ministerio de Trabajo había mantenido conversaciones con los Sindicatos más representativos y con la CEOE-CEPYME, Organizaciones que habían emitido su opinión en relación con la regulación mediante Proyecto de Ley del Derecho de Huelga regulado en el artículo 28.2 de la Constitución Española.

2. Los Sindicatos más representativos mantuvieron ante el Ministro de Trabajo sucesivamente tres tesis: la mejor Ley es la que no existe, posteriormente optaron por la autorregulación sindical y, por último, que el Gobierno se limitara a desarrollar los servicios mínimos cuando las huelgas afectaran a servicios esenciales de la Comunidad.

La CEOE y CEPYME expresaron que la dicción constitucional obligaba a regular el derecho de huelga de manera global y, en particular, manifestaron al Ministerio de Trabajo la necesidad de articular el pronunciamiento democrático de los trabajadores mediante votación acerca del ejercicio del derecho de huelga, la regulación de los llamados eufemísticamente «*piquetes informativos*» y, en tercer lugar, la prohibición de las violencias laborales, con especial referencia a la ocupación de los centros de trabajo.

3. El pasado 25 de junio tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el debate de totalidad acerca del Proyecto de la Ley de Huelga, votando a favor del texto presentado 306 Diputados. En contra votaron 21 Diputados, y 3 se abstuvieron. Sin duda, el resultado de tal votación ponía de manifiesto el respaldo de la práctica totalidad de la Cámara Legislativa al Proyecto de Ley presentado por el Gobierno a su consideración.

4. No debemos olvidar que el Gobierno remite un Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas a presión de la opinión pública, y respondiendo así a compromisos electorales del Partido Socialista (año 89) y a demandas respaldadas por una amplia mayoría de las propias Cortes Generales manifestadas en los debates sobre el Estado de la Nación, que tuvieron lugar sucesivamente durante los años 1991 y 1992.

5. El pasado miércoles, el Grupo Parlamentario Socialista suscribe compromiso de Acuerdo con los Sindicatos UGT y CC.OO. que supone una corrección prácticamente total del Proyecto de Ley que comentamos. La lectura detenida de las correcciones efectuadas, que afectan a todos y cada uno de los artículos suponen lo siguiente:

a) Mayor indefensión de los trabajadores, a los que no se les pide opinión al respecto, y de los ciudadanos, en cuanto que el nuevo Proyecto implica una práctica inimputabilidad en el ejercicio del derecho de huelga de los sindicatos convocantes y proponentes del mismo.

b) No se regula la acción de los piquetes y además se extiende la acción de los mismos.

c) Se facilita la ocupación de centros, al sustituir la expresión condicional del Proyecto del Gobierno por el más imperativo «podrán» del nuevo texto sindical, sin que el ejercicio de derecho de reunión se someta, al menos en apariencia formal, a lo preceptuado al respecto en el Estatuto de los Trabajadores.

d) Ya no se sabe si las huelgas abusivas son o no presuntamente ilegales. En efecto, las huelgas ilícitas o ilegales se reducen en relación con el Proyecto del Gobierno, respondiendo sólo los trabajadores individualmente considerados, y no el sindicato como tal, de hipotéticos actos ilícitos.

e) Desaparecen toda clase de sanciones, habiendo justificado el Grupo Parlamentario Socialista tal preterición argumentando que otras leyes regulan tales sanciones. Ello es notoriamente incierto, si recordamos que la LOLS, en su artículo 5.2, expresa que los sindicatos no responderán por actos de sus afiliados. Luego, es obvio que no sólo no sobraba, sino que resultaba preciso que, en congruencia con la práctica jurídica existente en otros países de la Comunidad Europea, la Ley estableciera los supuestos en los que es exigida responsabilidad, incluso reclamaciones por daños. Por definición, una huelga inimputable es una huelga fácil que pretende ser salvaje, por lo que sus efectos negativos o perniciosos acaban siendo soportados por las empresas, por la Comunidad Nacional, y por Economía Española en su conjunto.

f) A partir de ahora las empresas no podrán sancionar por la participación en una huelga ilegal. En efecto el artículo 24 del Acuerdo rompe con una práctica jurídica inveterada. Hasta el momento se estimaba que la participación en una huelga ilegal, la convocatoria de la misma, rompía el principio de buena fe en el que se basan los contratos de trabajo. Pues bien, a partir de ahora, ello no será así. El empresario afectado sólo podrá sancionar por falta grave a aquellos trabajadores cuya conducta en una huelga ilegal exceda de la participación activa en la misma, pero con tales limitaciones que convierten en imposible la represión de una conducta desde todos los puntos de vista despreciable, y objeto de la máxima sanción.

6. Por las razones antes dichas, es evidente que el nuevo «texto sindical» regulador del derecho de huelga supone una derrota del Gobierno, y, con él, de las razones que para la mayor parte de la ciudadanía española aconsejaban una regulación racional y no permisiva del derecho de huelga perfectamente posible con el tenor constitucional.

7. Es oportuno que nos enfrentemos con los efectos que, a nuestro juicio, sin duda producirá el hecho, al parecer inevitable, de que el Proyecto sindical regulador del derecho de huelga se convierta en Ley.

Es obvio que, desde el punto de vista económico, el Proyecto que analizamos genera una gran desconfianza empresarial y producirá una evidente caída de las inversiones nacionales y extranjeras. Parece difícil incentivar inversiones en un contexto presumible de ingobernabilidad con un derecho de huelga regulado, según los sindicatos, por «la ley más progresista de las existentes en el contexto europeo.»

De otra parte, mucho tememos, que con este Proyecto no sólo no reduciremos nuestro índice de conflictividad sino que tendremos el dudoso honor de superar dicha cifra.

Desde la perspectiva de nuestra situación respecto de otros países europeos, los días de trabajo perdidos por cada 1.000 asalariados en el período 1986/1990 han sido los siguientes:

- Grecia: 847 días perdidos.
- España: 647 días perdidos.
- Italia: 271 días perdidos.
- Irlanda: 244 días perdidos.
- Reino Unido: 136 días perdidos.
- Dinamarca: 40 días perdidos.
- Portugal: 84 días perdidos.
- Holanda: 8 días perdidos.
- Luxemburgo: 7 días perdidos.
- Alemania: 5 días perdidos.

En lo que va de año 1992 se han perdido más de 65 millones de horas de trabajo con motivo de huelgas, lo que supone un incremento respecto al mismo período del año anterior de un 86,88%.

Y todo lo anterior tiene lugar en un contexto en el que se plantea políticamente nuestra convergencia con Europa y la necesidad de obtener a corto plazo una mayor flexibilidad de nuestro mercado de trabajo, simplemente para no competir con los demás países europeos con una mano atada a la espalda. El Proyecto de Ley sindical regulador del derecho de huelga viaja en dirección contraria a la necesaria modernización laboral del país, ya que, primar el derecho de huelga sobre el derecho al trabajo y al tratar con lenidad a las huelgas ilícitas o actos supuestamente ilegales, se quiebra el interés de la ciudadanía, olvidando el Gobierno que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, el derecho de huelga se haya sometido a límites al concurrir con otros derechos constitucionales.

8. Es evidente que nos encontramos, una vez más, ante una nueva cesión del Gobierno. Más preocupante que otras producidas con anterioridad y, en este caso, sin explicación coherente alguna, cuando el Gobierno tras un año muy conflictivo y habiéndose producido el rotundo fracaso que fue la convocatoria de la huelga general parcial del pasado 28 de mayo, estaba legitimado para defender un Proyecto de Ley que produjera como consecuencia la realización de un derecho

de huelga sin coacciones, asumiendo todos la responsabilidad por los propios actos y sin que en ningún caso la huelga produjera a empresas y ciudadanos un mal mayor que el bien que se pretende con su ejercicio.

Sin embargo, los sindicatos condicionan una vez más al Gobierno, y ello no sólo lo podemos entender por razones electorales, en este caso contrarias al interés de la economía nacional y en línea radicalmente opuestas a la necesidad que tenemos de converger con los restantes miembros de la Comunidad Económica Europea.

Como empresarios y ciudadanos estamos, de hecho, ante un nuevo Proyecto de Ley. Se produce la paradoja de que la práctica totalidad de los Grupos Parlamentarios, excepto el Socialista, han presentado enmiendas a un Proyecto que ya no existe. Aunque el Acuerdo con los sindicatos se articule a través de enmiendas suscritas por el Grupo Parlamentario Socialista, resultaría oportuno que el Gobierno, si asume el compromiso suscrito por su Grupo con los sindicatos UGT y CC.OO el pasado día 4, retirase el viejo Proyecto de Ley, y presentara uno nuevo ante las Cámaras Legislativas, para que todos los Grupos Parlamentarios pudieran presentar las enmiendas, entre ellas, si procediera, las de totalidad. No hacer las cosas así, supone hurtar a la Cámara Legislativa el verdadero debate parlamentario en una Ley estructural reguladora de un derecho fundamental y con la naturaleza de orgánica, con todo lo que ello supone.

### III. DECLARACION DE LA CEOE ANTE EL ACUERDO SUSCRITO POR EL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA Y LOS SINDICATOS UGT Y CC.OO PARA LA MODIFICACION DEL PROYECTO DE LEY DE HUELGA

La regulación de la huelga en nuestro país se ha convertido en los últimos tiempos en un verdadero clamor popular, urgida por una sociedad cansada de soportar todo tipo de conflictos laborales, y de que en España tengamos el dudoso honor de presentar el mayor índice de horas perdidas por huelga de toda Europa, a excepción de Grecia.

Prueba de lo anterior es que los propios compromisos electorales del Partido Socialista Obrero Español, y el mandato reiteradamente expresado por las Cortes Generales, llevaron al Gobierno a remitir a las Cortes el pasado mes de junio un Proyecto de Ley, elaborado tras 12 años de la promulgación de la Constitución, y que fue precedido de una serie de reuniones entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y representantes de las organizaciones empresariales y organizaciones sindicales.

Este Proyecto de Ley fue objeto de debate a la totalidad por el Congreso de los Diputados el pasado día 25 de junio, y contó con el respaldo de la práctica totalidad de la Cámara Legislativa.

Sin embargo, en los últimos días se ha hecho pública la firma de un Acuerdo entre el Grupo Parlamentario Socialista y los Sindicatos UGT y CC.OO., que modifica muy sustancialmente el Proyecto de Ley que había sido presentado por el Gobierno a las Cortes y apoyado por 306 Diputados de los diferentes Grupos

Parlamentarios. No es exagerado afirmar que, en la práctica, este Acuerdo entre el Grupo Parlamentario Socialista, el Gobierno y los sindicatos UGT y CC.OO. supone el triunfo de una enmienda a la totalidad, fabricada al margen del Parlamento, contra el Proyecto de Ley del Gobierno.

Este Acuerdo no supone, a nuestro juicio, una regulación más ajustada del derecho de huelga, y sólo es comprensible si se lo relaciona con las declaraciones del Presidente del Gobierno, solicitando como contrapartida a la firma el voto de las Centrales Sindicales UGT y CC.OO. Y ello a costa de la soberanía parlamentaria y del Proyecto de Ley presentado en su día por el Gobierno, que sufre con este episodio una estrepitosa derrota, así como gran parte de la sociedad que confiaba en una regulación racional del derecho de huelga.

Si en la forma se percibe que se han sacrificado los intereses generales y el respeto al Parlamento a una política puramente electoralista, en el fondo está claro que la redacción del «nuevo Proyecto de Ley», una vez pasado por la «cámara sindical», no deja en pie nada de lo que en su origen hubiera podido regular con eficacia el ejercicio del derecho de huelga.

La valoración que cabe hacer a la CEOE de este Acuerdo y de sus posibles consecuencias ha de ser forzosamente negativa:

1. Desde el punto de vista del procedimiento seguido, aspecto éste muy importante en un sistema democrático que se quiere homologar con lo habitual en Europa, se impone al Parlamento un texto distinto al que estaba admitido a trámite, por lo que habría que exigir del Gobierno la retirada del anterior Proyecto de Ley y la presentación de otro nuevo en los términos pactados con UGT y CC.OO., al objeto de posibilitar al resto de los Grupos Parlamentarios un pronunciamiento sobre la totalidad de dicho texto.

2. El Acuerdo suscrito, tal y como ha sido publicado, tiene las siguientes consecuencias:

a) Supone la construcción de un modelo normativo que favorece la huelga y produce la indefensión de empresas y particulares ante la misma, especialmente ante las formas abusivas de su ejercicio.

b) Consagra la irresponsabilidad e inimputabilidad de los convocantes de la huelga, de cara a posibles alteraciones o desórdenes que se puedan producir, posibilitándose la ocupación de los centros de trabajo.

c) No sólo no se encauza la acción de los llamados «piquetes informativos», que en la mayoría de las ocasiones llevan aparejados comportamientos violentos y coactivos, sino que el Acuerdo extiende la acción de estos piquetes y protege expresamente su funcionamiento.

3. En cuanto a sus posibles repercusiones económicas, si se aprueba el Proyecto de Ley que surge de este Acuerdo, se generará el riesgo de un grave abandono de las iniciativas empresariales, con la inevitable consecuencia del abandono de inversiones nacionales y extranjeras y la lógica destrucción de puestos de trabajo, no sólo como consecuencia de los efectos de la nueva regulación jurídica, sino por la imagen de falta de solidez de un Gobierno que se desdice de un Proyecto de Ley presentado hace escasas fechas al Parlamento.

4. En sus aspectos políticos, la secuencia de acontecimientos vividos en los

últimos días nos lleva a concluir que el PSOE, y el propio Gobierno, han antepuesto sus intereses electorales a las necesidades e intereses de la sociedad española, conclusión que se ve reforzada por la apelación del Presidente del Gobierno al sector de voto más radicalizado, abandonando con ello su intento de encarnar el voto moderado.

Cuando todos los Organismos Internacionales coinciden en la valoración de que España tiene la legislación laboral más rígida e intervencionista de Europa, el Gobierno no sólo no afronta de una vez los problemas que afectan a nuestra economía sino que agrava con este Acuerdo los condicionantes actuales, dando carta de naturaleza a una mayor conflictividad, y a una menor competitividad ya que prima el derecho de huelga frente al derecho al trabajo.

Justamente lo contrario de lo que España necesita para incorporarse con éxito en el Mercado Unico Europeo.

Con todo, lo más grave de esta decisión del Gobierno consiste en que se ha hecho evidente la patética contradicción entre los mensajes y discursos del Presidente del Gobierno respecto a lo que hay que hacer para que España pueda competir con éxito, y lo que finalmente decide él y su Gobierno, que supone alejarse cada vez más de lo que significa estar en Europa, y, sin duda este es el mayor factor de desconcierto y desmoralización de la sociedad española.

Madrid, 11 de noviembre de 1992

3.  
**RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL  
SUPERIOR DE JUSTICIA  
DE ANDALUCIA**