

LA HUELGA LABORAL EN ESPAÑA TRAS LA MODIFICACION DEL ARTICULO 222 DEL CODIGO PENAL ESPAÑOL

I

INTRODUCCION

Muy recientemente, el 21 de diciembre de 1965, ha sido aprobada por ley de la misma fecha la nueva redacción del artículo 222 del Código penal en los siguientes términos: «Serán considerados como reos de sedición: 1) Los funcionarios, empleados y particulares encargados de la prestación de todo género de servicios públicos de reconocida e inaplazable necesidad que suspendiendo su actividad ocasionen trastornos a los mismos, o de cualquier forma alteren su regularidad. 2) Los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo.»

El precepto contiene tres importantes cuestiones a tratar, cuales son:

- a) La huelga de funcionarios y asimilados a éstos, de la que se ocupa el primer apartado, y que contiene una importante modificación con respecto a la redacción anterior (1).
- b) El cierre patronal o «lock-out», como suspensión o alteración de la regularidad del trabajo por los patronos y empresarios.

(1) Cuestiones planteables con respecto a los funcionarios lo serían, por ejemplo, si el delito de sedición comprendiera tan sólo la huelga colectiva de funcionarios o abarcara asimismo el abandono individual de la función o servicio; la no exigencia de móvil o finalidad políticos parece extender el delito de sedición a las huelgas de funcionarios con finalidad exclusivamente económica. Vid. BUENO ARÚS: «Notas sobre el proyecto de ley de Modificación del artículo 222 del Código penal», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Madrid, 15 de septiembre de 1965, pág. 11.

c) Las huelgas de obreros, respecto a las cuales no se distinguía en la antigua redacción, comprendiendo toda clase de ellas, mientras que en la nueva se restringe la consideración delictiva atendiendo al móvil perseguido por la misma.

De los tres grandes temas sugeridos por el artículo 222 del Código penal en su nueva redacción dedicaremos el presente trabajo a estudiar el tercero de ellos, es decir, la huelga laboral, en lo que se refiere a su régimen material vigente en España, al cual llegaremos tras realizar con carácter previo un recorrido histórico a lo largo de los diversos ordenamientos jurídicos que sobre la huelga se han sucedido en nuestro Derecho.

II

EVOLUCION JURIDICA DE LA HUELGA EN ESPAÑA

El estudio evolutivo de la huelga en España, según los cauces metódicos propuestos, exige la consideración paralela en cada una de las diversas etapas a estudiar de las interconexiones normativas que sobre este campo existen. Queremos decir que una visión clara y razonada del régimen jurídico que en cada determinado momento corresponde a la huelga requiere tomar conciencia, aunque sólo sea somera, del régimen jurídico referido a los convenios colectivos, a las disposiciones penales y administrativas, y en general a cuantas normas, directa o indirectamente, influyan en la estimación jurídica de la huelga.

Con estos instrumentos de investigación nos proponemos observar las diversas situaciones jurídicas que en nuestro Derecho patrio se han sucedido, distinguiendo al efecto dos grandes períodos, separados por el hito histórico de nuestra guerra civil de 1936.

A) LA HUELGA EN EL PERÍODO ANTERIOR A 1936

En tan vasto período no sería posible enmarcar bajo rúbrica común tanta historia heterogénea y tan dispares concepciones jurídicas, por lo que acaso un poco forzosamente cupiera subdistinguir en este período cuatro etapas distintas (2):

(2) El profesor PÉREZ BOTIJA, aludiendo a los conflictos colectivos, en lo que se refiere a su aspecto procesal, sitúa una prehistoria legislativa de los mismos en pleno

a) Siglo XIX

La fijación de la primera de las etapas anteriores a 1936 no responde a un arbitrio caprichoso. Su inicio es indefinido, por cuanto que sería difícil localizar históricamente la primera huelga propiamente laboral que tuvo lugar en España (3); en definitiva, su individualización concreta satisfaría más a un historiador social que a un historiador jurídico.

Su final corresponde al año 1904, en que por primera vez en España, como advierte el profesor Alonso Olea, se hacen las primeras referencias legislativas a la existencia de pactos colectivos (4), según ha de verse más adelante.

La exposición de la situación jurídica con respecto a la huelga durante este período debe tener en cuenta, siguiendo el método propuesto, la regulación de las condiciones de trabajo, la situación jurídica de los conflictos colectivos y la relevancia de la huelga para el Derecho.

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—Basta señalar al respecto que el período que estamos considerando corresponde en España propiamente a la época liberal, para estimarlo por sí mismo bastante elocuente para el laboralista y juzgar inicuas mayores puntualizaciones (5).

No obstante, algún punto debe quedar expreso para la posterior hilación. Se trata de hacer hincapié sobre la inexistencia durante este período de convenios colectivos. Como afirman nuestros especialistas en la materia, los posibles acuerdos colectivos no gozaban de relevancia para el Derecho, siendo más puros acuerdos sociales que verdaderas instituciones jurídicas, y en el mejor de los casos se configuraban como contratos de Derecho común, pero sin verdadera eficacia normativa (6).

siglo XX con una Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo del año 1902, que determina una parcial derogación del artículo 556 del Código penal sobre el delito de coligación. V. «Los conflictos colectivos de trabajo y su nueva regulación en España», en *Derecho del Trabajo*, 1963, págs. 338 y sigs.

(3) Indagar sobre la primera huelga propiamente laboral que existió en España es irrelevante, por cuanto que la transposición de conceptos actuales a tiempos pretéritos hace difícil la localización. Nos basta con pensar que sería la primera abstención de trabajo colectiva de trabajadores ligados a patronos mediante relación laboral con la finalidad de obtener mejores condiciones laborales.

(4) ALONSO OLEA: *Pactos colectivos y contratos de grupo*, Madrid, 1955, páginas 120-121.

(5) Cita obligada sería, por todas, la de BAYÓN CHACÓN: *La autonomía de la voluntad en el Derecho del trabajo*, Madrid, 1955.

(6) Vid. ALONSO OLEA: *Pactos colectivos...*, cit., págs. 89 y sigs. RODRÍGUEZ PI-

La regulación de las condiciones de trabajo, si es que de tal puede hablarse, se hallaba en los escasos preceptos que el Código civil dedica al arrendamiento de servicios, junto a la genérica posibilidad amplia de libertad en la contratación. Autonomía de la voluntad, que sólo encontraba límites en las leyes, la moral y el orden público (art. 1.255 del Código civil) (7).

b') *Situación jurídica de los conflictos colectivos.*—Con esta base normativa reguladora de la realidad jurídica laboral española es fácil deducir el significado jurídico que había de atribuirse a todo conflicto colectivo de tipo económico o de reglamentación de condiciones laborales. Dados los principios basilares del ordenamiento jurídico, la consecuencia había de ser forzosamente la contradicción flagrante de los conflictos colectivos con dichos principios.

Los conflictos colectivos, aun siendo estrictamente laborales y de finalidad puramente económica, planteaban no sólo una pretensión frente al empresario, sino también frente al Estado. En efecto, el Estado dejaba plena libertad a los individuos en sus relaciones individuales, quedando como mero vigilante de la pureza de esas relaciones. Todo lo que turbase esas relaciones individuales producía una alteración en el orden natural de las cosas, y al Estado correspondía reprimir esas fuerzas perturbadoras. Ya de por sí, la mera existencia de un interés colectivo con virtualidad supra-individual interponía una fuerza peligrosa entre el Estado y los individuos amenazando alterar el orden individualista de las cosas. Al Estado correspondía suprimir ese interés colectivo capaz de imponer al empresario o empresarios condiciones no queridas no sólo porque suponía un medio de lucha antinatural frente a empresarios, sino porque en su exteriorización atacaba los principios más básicos del Estado liberal.

De aquí que todo conflicto colectivo durante este período conllevara en sí un ataque directo al Estado, tanto si su finalidad es política como si lo es simplemente económica o laboral. El conflicto colectivo de naturaleza política ataca al Estado y pretende destruirlo (8); el conflicto colectivo pura-

ÑERO: «La *laboralización* del convenio colectivo de trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, 1959 (jul.-sep.), págs. 68 y sigs. GALLART FOLCH: *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo en la doctrina y en las legislaciones extranjera y española*, Barcelona, 1932, págs. 172 y sigs.

(7) ALONSO GARCÍA: *Derecho del Trabajo*, t. I, Barcelona, 1960, págs. 99 y sigs.

(8) Es interesante observar la motivación de tipo político que late en la mayoría de los conflictos de este período, en que las tendencias anarquistas plantean una abierta lucha contra el Estado; vid. M. GARCÍA VENERO: *Los movimientos sindicalistas españoles (1840-1933)*, Madrid, 1961, págs. 145 y sigs.

mente laboral ataca directamente a los empresarios, pero también en forma indirecta al Estado, toda vez que pretende conmover sus postulados liberales.

c') *Régimen jurídico de la huelga.*—Consecuencia lógica de lo anterior es la consideración ilícita de la huelga. En efecto, si no cabe la posibilidad jurídica de regular las condiciones laborales mediante convenciones colectivas, si los conflictos colectivos son considerados ilícitos por atacar los principios del ordenamiento jurídico, con mucha mayor razón, y en consecuencia, han de prohibirse los actos de perfección del conflicto colectivo, y en concreto, la huelga.

Consecuente con los principios, el ordenamiento jurídico español de la época reitera en diversas ocasiones la consideración delictiva de la huelga. Los Códigos penales de 1822, 1848, 1850 y 1870 acogen bajo idéntica redacción al mismo precepto que tipifica como delito la huelga. Dicen así: «Los que se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo, o regular sus condiciones, serán castigados siempre que la coligación hubiere comenzado a ejecutarse, con las penas...» (9).

De la dicción del precepto destaca sobre todo la consideración del trabajo como mercancía que tiene su precio, fijado conforme a las condiciones naturales del mercado de trabajo. Las situaciones coyunturales de oferta y demanda de trabajo fijarán el precio del mismo, de manera que cualquier intento de alteración de dicho precio que fuerce esas leyes naturales del mercado será un ataque directo contra el ordenamiento jurídico, que el Estado debe castigar. No importa, comenta Alonso García, que el precepto exija para considerar delito el hecho de que el encarecimiento o abaratamiento sea abusivo, ya que la imposibilidad de discriminar dónde comienza y dónde termina el abuso convierte en delictivo todo fenómeno de coligación que tuviera tal finalidad (10).

Interesa aquí destacar la rúbrica bajo la que se incluye el precepto en estudio, «de las maquinaciones para alterar el precio de las cosas», la cual, al decir de los comentaristas de la época, se dirige a «reprimir la alteración forzada del precio de las cosas cuando para lograrla se emplean maquina-

(9) Cfr. art. 416 del Código penal de 1822, art. 450 del Código penal de 1848, artículo 461 del Código penal de 1850 y art. 556 del Código penal de 1870; vid. PÉREZ BOTIJA: «La huelga ante el Derecho español», en el tomo III de *La huelga* (obra en colaboración, dirigida por TISSEMBAUM), págs. 321 y sigs.

(10) ALONSO GARCÍA: *Derecho Procesal del Trabajo*. t. I (Conflictos colectivos), Barcelona, 1963, pág. 371; CASTEJÓN: «Del delito de huelga al delito contra la economía nacional, a través del delito contra la libertad de trabajo», en *Revista de Trabajo*, 1944, págs. 263 y sigs.

ciones o artificios dolosos que ataquen al orden público y perjudiquen a la prosperidad del Estado y de los particulares» (11).

Parece, por la situación del precepto en el Código como por su expresión y por el entendimiento de los comentaristas, que la *ratio iuris* principal del precepto se encuentra en la alteración del precio del trabajo, violando los más sagrados principios liberales. No obstante, queremos destacar aquí, por lo que a nosotros respecta, una frase del texto que en las más de las ocasiones ha pasado inadvertida a los comentaristas. Nos estamos refiriendo al inciso «... o regular sus condiciones...», con lo cual se quiere indicar que serán castigados, además de los que se coligaren para encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo, los que se coligaren para regular las condiciones de trabajo (12).

Sin necesidad de extendernos excesivamente sobre este punto, por cuanto cuestión histórica, creemos poder distinguir dos supuestos de coligación delictiva:

a") La ya reseñada, cuya finalidad es encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo.

b") Aquella otra, cuya finalidad es regular las condiciones de trabajo.

No cabe duda que la segunda es más amplia, y nos atreveríamos a decir que abarca a la primera, toda vez que sin violencia puede considerarse incluida dentro de la expresión «condiciones de trabajo» la fijación de su precio, sea o no abusivamente establecido. Hasta el punto que sería pen-

(11) Vid. T. M. VIZMANOS y ALVAREZ MARTÍNEZ: *Comentarios al Código penal*, tomo II, Madrid, 1848, pág. 504. Comentando PACHECO el Código penal de 1850, estima de modo parecido que tales actos «no sólo pueden afectar a la industria misma, a la riqueza general, a los haberes particulares, sino aun al orden y seguridad del Estado»; vid. *El Código penal concordado y comentado*, Madrid, 1867, t. III, págs. 383 y sigs. Para el comentarista VIADA Y VILASECA, el artículo 556 del Código penal de 1870 tiene como objeto principal el de «proteger y garantizar convenientemente la libertad del trabajo»; vid. *Código penal reformado de 1870*, t. III, Madrid, 1890, págs. 597-598. En el extenso comentario que GROIZARD y GÓMEZ DE LA SERNA hacen al artículo 556 dedican la primera parte a un estudio histórico de la huelga en los diversos países; la segunda parte a refutar la cuestión doctrinal planteada acerca de si la huelga puede ser concebida como derecho, y por último, la tercera parte y final al comentario concreto del precepto, distinguiendo tres cuestiones: 1.ª Qué es coligación. 2.ª Encarecimiento o abaratamiento abusivo del precio del trabajo; y 3.ª Ejecución de la coligación. En definitiva, para este último comentarista la tipificación delictiva de la huelga radica en alterar abusivamente la fijación libre del precio del trabajo; vid. *El Código penal de 1870, concordado y comentado*, t. VII, Salamanca, 1897, págs. 322 y siguientes.

(12) Causa extrañeza que en los comentarios manejados (citados en la nota anterior) no se dé a esta frase la importancia debida, por cuanto que la mayor extensión de los supuestos a que se refiere debería exigir un más profundo comentario.

sable la inutilidad del primer inciso (encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo) al poder considerarse absorbido en el segundo (regular las condiciones de trabajo). Resulta curioso, sin embargo, que los comentaristas hayan dedicado su atención casi con exclusividad al primer inciso.

La trascendencia de la frase señalada pareció estar oculta a los comentaristas de la época; pero hoy, con la perspectiva de más de un siglo, presenta un preciso encuadre. Con ella, más que prohibir directamente la huelga, lo que se pretendía era declarar la ilicitud de ésta en su génesis. El verdadero alcance de la prohibición, a nuestro juicio, se extendía a la más radical prohibición de todo posible pacto colectivo sobre condiciones de trabajo. Declaradas ilícitas cualesquiera formas de convenciones colectivas, por lo mismo quedaban considerados ilícitos los conflictos colectivos, cuyas pretensiones se dirigieran a alterar las condiciones de trabajo, y con mayor motivo la exteriorización violenta de tales conflictos colectivos.

Queda patente, pues, la concatenación lógica entre regulación colectiva de condiciones de trabajo, conflictos colectivos laborales de reglamentación o intereses y la huelga laboral; concatenación que, tachada de ilicitud en sus primeros eslabones, vicia de la misma ilicitud a la cadena posterior.

La consecuencia última a la que llegamos en este período, por lo que respecta al régimen material de la huelga laboral, es a la de prohibición absoluta, siendo considerada como delito, cualquiera que fuese su finalidad, política o económica laboral. Su localización en el Código penal responde a esa idea del trabajo como mercancía, cuyo precio no debe ser alterado mediante maquinaciones, idea fundamental.

b) *Primer cuarto del siglo XX*

Abarca esta etapa el tiempo que media desde las primeras posibilidades de convenciones colectivas en el ordenamiento jurídico español hasta que éste sufre una radical transformación como consecuencia de los principios político-sociales que informan la dictadura del general Primo de Rivera.

En el terreno de los principios coincide esta etapa con la que Bayón y Pérez Botija denominan inicial del Derecho del trabajo (13), pues si bien con anterioridad a 1900 se registran algunas leyes sobre materia laboral (14), su valor, en opinión de los profesores citados, no pasa de ser meramente

(13) BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual de Derecho del Trabajo*, t. I, Madrid, 1964, págs. 92 y 93.

(14) Ley de 24 de julio de 1873 sobre trabajo de mujeres y niños, ley de 1878 sobre trabajo de los niños en actividades peligrosas, etc.

precursor (15). Es en realidad a partir de 1900 cuando puede apreciarse un claro intervencionismo por parte del Estado.

En lo que a nosotros atañe, consideraremos paralelamente la regulación de las condiciones de trabajo, la licitud de los conflictos colectivos y la correlativa licitud o ilicitud de la huelga económica laboral.

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—Como afirma el profesor Alonso Olea, «las primeras referencias claras a los pactos colectivos se producen en normas reguladoras del descanso dominical», y más concretamente en la ley de 3 de marzo de 1904, a partir de la cual ya se hacen alusiones claras a los pactos colectivos en los artículos de diversas leyes (16).

Ciertamente es apreciable la contradicción que suponían estos posibles pactos colectivos con la consideración delictiva de la coligación para regular las condiciones de trabajo a que aludía el artículo 556 del Código penal. Sólo que la incongruencia en el ordenamiento va a durar poco y esta última prohibición va a quedar suprimida, según veremos más adelante.

Ya previamente había quedado abierto el camino a la modificación en virtud de una Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, que, al decir del profesor Pérez Botija, supone una parcial derogación del artículo 556 del Código penal (17). Interpretaba dicha Circular que no debía considerarse delito de coligación la huelga planteada para conseguir ventajas en el salario o en las condiciones de trabajo. Cabe deducir de dicha Circular la irrelevancia futura que para el Tribunal Supremo había de significar la prohibición por el Código penal de la regulación colectiva de condiciones de trabajo, con lo que la contradicción entre el Código penal y las primeras leyes que permitían pactos colectivos no era tan tajante y rígida como cupiera suponer.

b') *Situación jurídica de los conflictos colectivos.*—En pura dogmática jurídica, desde el preciso instante en que el ordenamiento da entrada a la posibilidad de regular las condiciones de trabajo mediante convenios colectivos, se abre una puerta ancha a la licitud de los convenios colectivos. Y ello por la razón de que la regulación de dichas condiciones laborales no es

(15) BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual...*, cit., loc. cit.

(16) El Reglamento de 1905 repite el precepto de la ley de Descanso dominical de 1904, y ambos conjuntamente fueron interpretados con posterioridad por una Real orden de 1907; asimismo la ley de 4 de julio de 1908 sobre jornada máxima da cabida a los pactos colectivos. Vid. ALONSO OLEA: *Pactos colectivos...*, cit., págs. 121 y siguientes.

(17) PÉREZ BOTIJA: *Los conflictos colectivos...*, cit., págs. 338-339.

materia exclusiva del Estado, sino también de las organizaciones profesionales. En este sentido, la pretensión planteada en un conflicto colectivo que persiga modificar o reglamentar condiciones laborales propias de pactos colectivos no supone ataque a la legislación estatal.

Así, pues, a nuestro entender, desde que en 1904 se dejó a la regulación de pactos colectivos lo relativo al descanso dominical ya pudieron plantearse conflictos colectivos lícitos en materias que poco a poco se fueron ampliando. Y esto que en principio perteneció al mundo de los hechos, pasó al mundo del Derecho por la promulgación de la ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje de 19 de mayo de 1908.

Conviene tener presente en este punto, para entender lo que queremos decir, la diferencia que existe entre conflicto colectivo y huelga (18), pues la licitud del uno no prejuzga ni implica necesariamente la licitud de la otra. En efecto, desde el momento en que, como hemos dicho, se estiman lícitos los pactos colectivos, deben considerarse lícitos consecuentemente los conflictos colectivos sobre las mismas materias. Ahora bien: puede ocurrir, y es lo que ocurrió en este período, que la licitud del conflicto colectivo se halle condicionada a que su manifestación o exteriorización sea pacífica y no violenta. Si ello es así, cabe pensar con todo rigor en la licitud del conflicto colectivo y en la ilicitud de su exteriorización en forma de huelga.

Pues bien; admitidos por el ordenamiento los pactos colectivos y su normal consecuencia de conflictos colectivos, se hacía patente la exigencia de unas vías de solución al conflicto que pugnaba por exteriorizarse pacíficamente. A esta exigencia natural respondió, como ya hemos adelantado, la ley de 1908 sobre conciliación y arbitraje.

Disponía dicha ley el procedimiento de solución del conflicto colectivo a que habían de someterse los obreros que prepararan una huelga (19). Los procedimientos de solución consistían en sistemas de conciliación y arbitraje, ante cuyos fracasos «se hará constar así y no se realizarán ulteriores gestiones...» (20). Es de señalar en este punto que la ley nada disponía con respecto al conflicto colectivo que no siguiera dichos procedimientos, limi-

(18) Como afirma RODRÍGUEZ PIÑERO, «ni todos los conflictos colectivos provocan actos colectivos ni todos los actos colectivos son formalización de conflictos colectivos preexistentes, y en todo caso tiene una naturaleza distinta a la de los conflictos colectivos». Vid. *La relación colectiva de trabajo a través de sus manifestaciones*, Murcia, 1961, pág. 63.

(19) Habían de ponerlo en conocimiento de la Junta Local de Reformas Sociales. Cfr. artículo 1.º de la ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial de 20 de mayo de 1908.

(20) Cfr. artículo 16-2.º de la citada ley. Si el Consejo lo estimase útil, podrá consignar en acta su opinión sobre el caso y publicarla de oficio (art. 17 de la misma ley).

tándose, a lo sumo, a señalar multas a los jefes o promovedores que no cumpliesen las disposiciones legales (21).

Sin embargo, tales sanciones no son suficientes para valorar por sí solas la ilicitud de la huelga cuyo conflicto colectivo no hubiese seguido tales procedimientos. En realidad, el problema estaba resuelto en el momento de promulgarse la ley por la vigencia del artículo 556 del Código penal, bajo el cual quedaba la ilicitud de los conflictos colectivos y huelgas no solucionados con arreglo a los sistemas de la ley de 1908. El problema se planteará al año siguiente, cuando, vigente la ley de 1908, se derogará el artículo 556 del Código penal por la ley de Huelgas y coligaciones de 1909.

En definitiva, pues, la ley de 1908 da reconocimiento jurídico pleno a los conflictos colectivos que ya tenían reconocimiento tácito al instaurarse los pactos colectivos, pero en el buen entendimiento de que sólo reconocía a los conflictos colectivos exteriorizados pacíficamente, a los cuales abría amplias vías de solución, no a los exteriorizados violentamente a través de huelga, los cuales continuaban proscritos por el artículo 556 del Código penal (22).

c') *Régimen jurídico de la huelga.*—Admitidos y reconocidos paulatinamente, según se ha visto, los pactos colectivos y los conflictos colectivos como lícitos, continuaba pesando en el ordenamiento jurídico la proscripción delictiva de la huelga económica laboral. Y sin embargo, la razón fundamental que daba lugar a la ilicitud había desaparecido. pues en el nuevo encuadre normativo la huelga venía a ser la exteriorización violenta de una pretensión colectiva dirigida contra los empresarios para obtener de éstos mejores condiciones de trabajo. O lo que es lo mismo, por el juego de la instauración de los pactos colectivos, la lucha planteada por la huelga no se dirige contra la legislación estatal, y por ende, contra el Estado (como ocurría al iniciarse la vigencia del artículo 556 del Código penal), sino que simplemente se dirige contra los empresarios para obtener una regulación colectiva de condiciones de trabajo más favorables.

De otra parte, la solución del conflicto colectivo no debía intentarse sólo cuando éste se exteriorizase pacíficamente, sino también en los casos de manifestación violenta, para lo cual había que estimar la lícitud de la

(21) Cfr. artículo 20.

(22) Así, pues, no vemos el contrasentido a que se ha aludido entre el artículo 556 del Código penal y la ley de Conciliación y arbitraje, ya que ambas normas se dirigen a supuestos distintos: la primera —artículo 556—, a prohibir la huelga como delito; la segunda —ley de 1908—, a reconocer y solucionar los conflictos colectivos pacíficos.

huelga. Y esto es lo que el legislador hizo en el año 1909, mediante la ley de Huelgas y coligaciones de 27 de abril de 1909.

La licitud de la huelga se deriva del artículo 1.º de la propia ley al establecer que los obreros pueden declararse en huelga para los efectos de sus respectivos intereses. No obstante, dichas huelgas se limitan por determinados plazos preceptivos de anuncio para su declaración (23).

La ley no establece sanciones que afecten a la totalidad de la huelga para el caso en que se infrinjan sus preceptos y sí sólo sanciones penales para los jefes y promovedores que no cumplan las normas de declaración de la huelga (24); de tal manera, que, a nuestro entender, según parece, no tacha de ilicitud a la huelga genéricamente la declaración no conforme a las normas de la ley de 1909.

De otro lado, la ley de 1909 declara derogado el artículo 556 del Código penal de 1870, con lo cual cabe preguntarse si la derogación es en absoluto, permitiendo, en consecuencia, toda clase de huelgas, tanto las económicas laborales como las políticas, o si la derogación penal se refiere sólo a estas últimas. A nuestro juicio, la derogación ha de valorarse en la expresión legal: «quedan derogados el artículo 556 del Código penal y todas las demás disposiciones que sean *contrarias a lo establecido en la presente ley*» (25). Según lo cual, la derogación se limita a la parte opuesta a la ley de 1909, y como ésta se ciñe a la regulación de las huelgas promovidas para los efectos de los intereses de los trabajadores, parece deducirse que las huelgas de finalidad distinta a la laboral deben continuar bajo el mismo régimen anterior de prohibición penal.

En definitiva, pues, creemos que cabría distinguir respecto al régimen jurídico de la huelga en este período:

— Huelgas ilícitas, las que no tienen como finalidad los intereses de los trabajadores.

— Huelgas lícitas, las económicas laborales, aun en los casos en que no se hayan observado las normas de declaración de la misma, o no se hayan seguido los procedimientos de solución previstos en la ley de 1908.

En una evolución normal (tomando como normal la experiencia más general que nos muestra el Derecho comparado), el ordenamiento procede,

(23) Cfr. artículos 5.º y 6.º de la ley de 1909. Vid. PÉREZ BOTIJA: *La huelga...*, citada, págs. 326 y siguientes.

(24) Cfr. artículo 7.º de la citada ley de 1909.

(25) Cfr. artículo 11 de la ley de 1909 (el subrayado es nuestro).

primero, a la supresión del delito, despojando a la huelga de su carácter penal y adoptando una actitud de tolerancia que permita la huelga libre. En un segundo momento, al observar el ordenamiento la contraproducción de esa libertad, la ciñe dentro de unas normas que, si bien le dan más fuerza ante el Derecho reconociéndola jurídicamente, la constriñen dentro de unos cauces legales (preaviso, declaración, etc.) (25 bis).

Pues bien; el ordenamiento español en este período llegó a este último estadio sin transición por el intermedio de la huelga-libertad. De un lado, derogó definitivamente el artículo 556 del Código penal, y de otro, regula la huelga en las diversas etapas de su producción. Si algo hay que imputar al legislador de la época, ciertamente es el no haber suprimido con anterioridad el anacrónico artículo 556 (el cual debió ser suprimido años antes), mas no habiéndolo hecho, es de estimar plausible el reconocimiento del derecho de huelga directamente sin atravesar por ese interregno anómico de la huelga-libertad (26).

c) *Dictadura*

Se comprende en este período, como es de sobra conocido, la Organización Corporativa Nacional, cuyas bases jurídicas, en lo que al Derecho del trabajo respecta, dan nueva configuración a las relaciones colectivas de trabajo e influyen consecuentemente en la estimación jurídica que se confiere a la huelga.

Constituídos los primeros Comités Paritarios y Comisiones Mixtas de organización del trabajo mediante Real decreto de 24 de abril de 1920 en el comercio de Barcelona, la experiencia corporativa española encuentra su máxima expresión en el Real decreto-ley de Organización Corporativa Na-

(25 bis) Vid. GRUNEBaum-BALLIN et PETIT: *Les conflits collectifs du travail et leur réglament dans le monde contemporain*, París, 1954; BOLDT, DURAND, HORION, KAYSER, MENGONI y MOLENAAR: *Greve et Lock-out*, Luxemburgo, 1961; SCOTTO: «Saggio di Diritto comparato sullo sciopero», en *Il Diritto del Lavoro*, 1954, págs. 368 y siguientes.

(26) No obstante la excesiva libertad que hemos consignado al no prohibirse las huelgas no sometidas a los procedimientos legales de declaración y solución del conflicto colectivo, hizo proliferar notablemente en los años sucesivos la producción de huelgas. Baste señalar al efecto las estadísticas de los años 1917, 1918, 1919 y 1920, a los que, respectivamente, corresponden las huelgas siguientes: 306, 463, 895 y 1.060. Vid. Dirección General de Trabajo: *Memoria correspondiente a los años 1927-28* (Estadística de las huelgas), Madrid, 1929, pág. X, en la que se hace referencia a las estadísticas citadas de años anteriores.

cional de 26 de noviembre de 1926, que organiza con carácter general las relaciones de trabajo sobre los Comités Paritarios y las Comisiones Mixtas de trabajo (27).

En lo que a este lugar concierne, pondremos en conexión, según lo venimos haciendo, la regulación de las condiciones de trabajo, la situación jurídica de los conflictos colectivos y el régimen jurídico de la huelga.

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—Como observa el profesor Alonso Olea, «la Organización Corporativa Nacional representa el abandono de la idea de que las relaciones de trabajo puedan ni deban regularse por convenciones colectivas y la aceptación de un sistema completamente distinto...» (28). Pues bien; lo que nos interesa conocer de inmediato es si la inexistencia de convenciones colectivas hace que toda la regulación de las condiciones de trabajo sean de origen estatal, o en otras palabras, si dicha regulación laboral emanada de las Corporaciones de trabajo se considera como legislación estatal.

Si profundizar decididamente en la cuestión, basta para negarlo considerar someramente la composición de tales Corporaciones y su función normativa. Con respecto al primer punto, aunque forman parte de dichos Organismos elementos extraños a la profesión (presidente y vicepresidente, secretario y asesores), sin embargo, los miembros principales con voz y voto son los vocales del elemento patronal y obrero en número paritario (29).

En lo que respecta a la función normativa de los Comités Paritarios, según determina el artículo 17 del Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926, incumbe a los mismos determinar para el oficio o profesión respectivos o conjunto de oficios profesionales las condiciones de reglamentación del tra-

(27) Vid. AUNÓS: *Las Corporaciones del trabajo en el Estado moderno*, Madrid, 1928. Del mismo autor: *Principios de Derecho corporativo*, Barcelona, 1929; P. ZANCADA: *Derecho corporativo español*, Madrid (s. f.); GALLART FOLCH: *Derecho administrativo y procesal de las Corporaciones de trabajo*, Barcelona, 1929, y más recientemente, con mayor perspectiva histórica, del mismo autor: «El corporativismo. Un capítulo inconcluso de la historia de las ideas sociales», en *Estudios*, en memoria de A. M. Unsain, Buenos Aires, 1954, págs. 165 y sigs.

(28) ALONSO OLEA: *Pactos colectivos...*, cit., pág. 135. El mismo autor señala en otro lugar que, aunque a primera vista pudiera parecer que la nueva regulación del descanso dominical (Decreto-ley de 8 de junio de 1925) permitía acuerdos colectivos sobre el descanso, sin embargo, el Reglamento de 17 de diciembre de 1926 establecía que cuando existiese Comité Paritario, la facultad de convenir colectivamente a patronos y obreros corresponderá a aquél. Con lo cual se cerraba el paso a toda posibilidad de convención colectiva; vid. op. cit., pág. 123.

(29) Vid. GÓMEZ GIL: *Cómo se forma un Comité Paritario*, Madrid (s. f.), páginas 25-26; AUNÓS: *Las Corporaciones...*, cit., pág. 49.

bajo (retribución, horarios, descanso), y en general, las que pueden servir de base a los contratos de trabajo, imponiendo a los contraventores de sus acuerdos las oportunas sanciones (30).

En definitiva, pues, como estima Gallart Folch, lo Organización Corporativa, en lo que se refiere a su función normativa, «representaba nada menos que reconocer la participación obrera en la fijación de condiciones de trabajo, y esta participación no como una concesión mediatizada, sino en pie de igualdad con la representación patronal» (31).

Queda claro, a nuestro juicio, que, pese a la inexistencia de propias convenciones colectivas entre patronos y obreros, la regulación de las condiciones de trabajo no es exclusivamente estatal, sino también y fundamentalmente emanada de las Corporaciones de trabajo en una especie de convención colectiva continua e institucionalizada, adoptada mediante acuerdos de los elementos patronales y obreros representativos.

b') *Situación jurídica de los conflictos colectivos.*—Pese a la inexistencia de convenios colectivos, según se ha visto, la regulación corporativa de las condiciones de trabajo permite la licitud de los conflictos colectivos en cuanto que la pretensión contenida en el conflicto no se dirige contra la legislación estatal, sino contra la regulación emanada de las Corporaciones.

Tan es así, que la ley de Consejos de Conciliación y Arbitraje de 1908 continúa en vigor para la solución de los conflictos colectivos (32), dando por supuesto la licitud de los mismos. Sólo que en la práctica real tal procedimiento quedó inaplicable porque entre las funciones conferidas a los Comités Paritarios se encontraban las de prevenir y solucionar dichos conflictos.

Disponía al efecto el artículo 17 del Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926 que incumbe a los Comités prevenir los conflictos industriales e intentar solucionarlos si llegan a producirse (33). Cuando el sistema preventivo se hacía inútil, si el conflicto surgía con la pretensión de modificar normas establecidas por el Comité debía seguir el cauce procedimental previsto en el Organismo corporativo, so pena, de no hacerlo, de incurrir en

(30) Vid. GONZÁLEZ-ROTHVOSS y M. GIL: *Guía para el funcionamiento de los Comités Paritarios*, Madrid (s. f.), pág. 19; AUNÓS: *Op. cit.*, págs. 103 y sigs.; GÓMEZ GIL: *Op. cit.*, págs. 26 y sigs.; GALLART: *Derecho administrativo...*, cit., pág. 112.

(31) Citado por ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., pág. 384. AUNÓS estima que «su característica consiste en ser una entidad de la que debe surgir el contrato colectivo de trabajo...». Vid. *Las Corporaciones...*, cit., pág. 103.

(32) Vid. ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., pág. 385.

(33) Vid. GONZÁLEZ-ROTHVOSS y GIL: *Guía...*, cit., pág. 19.

las sanciones previstas en los artículos 48 a 62 del Decreto-ley de 1926. Si el conflicto surgía, en cambio, sobre materias no reguladas por el Comité, una Circular de la Dirección General de Previsión y Corporaciones de 20 de diciembre de 1928 estableció que habría de ponerse en conocimiento del Comité respectivo, a fin de que éste intentara la conciliación (34).

Deriva, pues, de toda esta normativa la consideración de la licitud de los conflictos colectivos congruente con el sistema jurídico de regulación de las condiciones de trabajo.

c') *Régimen jurídico de la huelga.*—Hasta la promulgación del Código penal de 1928 rigió en la materia punitiva el Código penal de 1870, del cual, como ya quedó expuesto anteriormente, fué derogado su artículo 556, relativo a las huelgas de obreros, por la ley de Huelgas y coligaciones de 28 de abril de 1909. Aunque dicha derogación debió de referirse tan sólo a la huelga económica laboral, sin embargo, produjo el efecto de considerar la huelga extraña al ordenamiento penal, extrayéndola de su normativa, sin discriminar la huelga puramente económica-laboral y la huelga que tenía finalidades distintas a las económicas y laborales. Ambos tipos de huelgas quedaron extrañas al ordenamiento penal, pasando, como ya se vió, de una absoluta prohibición de la huelga por la ley penal, cualquiera que fuese su finalidad, a un reconocimiento del derecho de huelga económica-laboral (35) y a una negación de efectos penales a la huelga política (36).

El legislador penal de 1928, consciente de la situación creada con la derogación indiscriminada del artículo 556 del Código penal anterior, quiso remediarla, incluyendo de nuevo entre los preceptos penales a la huelga que no tenga finalidades económicas y laborales, es decir, a la huelga política.

Pero en su tarea encontró serias dificultades. La primera de ellas consistía en adaptar los moldes tradicionales de los Códigos anteriores de prohibición genérica al nuevo objetivo de prohibición específica. Tradicionalmente, los Códigos penales de 1848, 1850 y 1870 incluían la huelga entre los delitos constituidos por las «maquinaciones para alterar el precio de las cosas». Sin embargo, a la altura de 1928 repugnaba incluir la huelga bajo rúbrica

(34) ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., págs. 389-390.

(35) «Tanto los patronos como los obreros pueden coligarse, declararse en huelga y acordar el paro para los efectos de sus respectivos intereses...», dice el artículo 1.º de la ley de Huelgas y coligaciones de 28 de abril de 1909.

(36) La ley de Huelgas y coligaciones tan sólo señalaba penas acordes con el ordenamiento penal cuando en su desarrollo se ejercieran violencias o amenazas, remitiéndose al efecto a la ley de Reuniones públicas (cfr. arts. 2.º, 3.º y 4.º, y especialmente art. 8.º de la mencionada ley).

similar, toda vez que ni ya el trabajo se consideraba mercancía evaluable mediante un precio ni tal rúbrica permitía la discriminación entre la huelga económica-laboral lícita y la huelga ilícita con otras finalidades.

La solución que adoptó el legislador de 1928 fué la de considerar la huelga política como delito de sedición y localizarla en su lugar correspondiente del Código penal. Y así, el artículo 290 del Código penal de 1928 preceptúa: «Se considerarán asimismo delitos de sedición las coligaciones de patronos que tengan por objeto paralizar el trabajo, y las huelgas de obreros cuando unas y otras, por su extensión y finalidad, no puedan ser calificadas de paros o huelgas encaminados a obtener ventajas puramente económicas en la industria o en el trabajo respectivo, sino que tiendan a combatir los Poderes públicos o a realizar cualesquiera clase de actos comprendidos en los delitos de rebelión o en el artículo anterior» (delitos de sedición).

Con respecto a la huelga económica-laboral, como advierte el profesor Pérez Botija, su régimen jurídico en nada se altera en relación a su régimen anterior, dado que se mantiene en vigor durante todo el período la ley de Huelgas y coligaciones de 28 de abril de 1909 (37).

En suma, pues, el régimen jurídico de la huelga durante el período de la Organización Corporativa Nacional permite diferenciar según sea su naturaleza:

— La huelga económica-laboral, encaminada a obtener ventajas puramente económicas en el trabajo, la cual es reconocida como derecho y regulada por la ley de Huelgas y coligaciones de 28 de abril de 1909.

— La huelga política, que tiende a combatir los Poderes públicos o a realizar cualesquiera clase de actos comprendidos en los delitos de rebelión o de sedición, la cual se halla prohibida por el Código penal y castigada como delito de sedición.

d) *República*

Como advierte Gallart Folch, la experiencia corporativa española no sólo continúa en plena vigencia caída la dictadura del general Primo de Rivera, en el breve período monárquico posdictatorial, sino que, con ciertas modifi-

(37) Vid. PÉREZ BOTIJA: *La huelga...*, cit., pág. 337. Según comenta el profesor ALONSO GARCÍA, a pesar de su vigencia apenas contó con virtualidad, debido a las características del sistema político de la dictadura del general Primo de Rivera. Vid. *De-recho procesal...*, cit., pág. 391.

caciones que no afectan a los órganos esenciales de la misma hasta entonces constituidos, perdura por todo el período republicano, desapareciendo definitivamente en 1936 al estallar la guerra civil (38).

Y en efecto, con todo rigor cabe considerar a los Jurados Mixtos, constituidos por ley de 27 de noviembre de 1931, como los sucesores de los Comités Paritarios a los que reemplaza (39).

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—Paralelamente a lo que acontecía con los Comités Paritarios, la nueva institución de los Jurados Mixtos hereda de aquéllos su función primordial de regulación de las condiciones de trabajo, determinando «para el oficio o profesión las condiciones generales de reglamentación del trabajo, salarios, fijación del plazo mínimo de duración de los contratos, horarios, horas extraordinarias, forma y requisitos de los despidos y todas las demás de la reglamentación referida» (40). En consecuencia, pueden trasladarse a este lugar las consideraciones hechas en torno a los Comités Paritarios.

Pero más interesante a nuestro objetivo es constatar la posible regulación de las condiciones de trabajo mediante pactos colectivos, los cuales son previstos en la ley de Contrato de trabajo de 21 de noviembre de 1931, con valor de verdadera fuente de Derecho del trabajo (41). Porque de tal constatación se deriva, según se ha reiterado anteriormente, la posibilidad de regulación de las condiciones de trabajo por los grupos profesionales, evitando el monopolio estatal de la regulación de tales condiciones.

b') *Situación jurídica de los conflictos colectivos.*—Conviene insistir en que, en buena lógica jurídica, al confiarse a las agrupaciones profesionales la regulación de las condiciones de trabajo, se deriva como consecuencia la posibilidad de conflictos colectivos y su valoración de licitud en el ordenamiento jurídico. Tan es así que en diversas normativas de la época se alude a ellos presuponiendo su licitud y fijando los cauces de solución.

Destaca sobre todo la propia ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931, cuyo apartado X (arts. 39 a 44) se dedica al procedimiento espe-

(38) Vid. GALLART FOLCH: *El corporativismo...*, cit., pág. 186.

(39) Vid. BAYÓN CHACÓN y PÉREZ BOTIJA: *Manual...*, cit., t. I, pág. 93. Los Jurados Mixtos fueron definidos, en expresión muy parecida a los Comités Paritarios, como «instituciones de Derecho público encargadas de regular la vida de la profesión o profesiones y de ejercer funciones de conciliación y arbitraje». Cfr. artículo 2.º de la ley de 27 de noviembre de 1931.

(40) Cfr. artículo 19-1.º de la ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931.

(41) Vid. ALONSO OLEA: *Pactos colectivos...*, cit., págs. 137-138.

cial en los conflictos de trabajo. Establecían dichos preceptos un sistema primario de conciliación ante el Jurado Mixto, un sistema de arbitraje voluntario previsto ante el fracaso de aquél, y por último, si no se aceptaba la solución arbitral, el Jurado Mixto formulaba dictamen, que podía ser publicado por el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión (42).

En el supuesto en que el Jurado Mixto no tuviese intervención en el conflicto colectivo por no tener competencia sobre el mismo, el Reglamento de las Delegaciones Provinciales de Trabajo de 23 de junio de 1932 atribuye al delegado de Trabajo la función de procurar resolverlo mediante sistemas de arbitraje (43).

Complementaria de las disposiciones anteriores es la ley de Asociaciones profesionales de 8 de abril de 1932, según la que «las Asociaciones patronales y las obreras, en sus relaciones para la defensa de los respectivos intereses en la profesión, estarán obligadas a seguir los cauces jurídicos que tracen las leyes para procurar la conciliación y solución armónica de los conflictos...» (44).

Tales medios de solución podían operar la terminación feliz del conflicto solucionado por la avenencia de las partes, o bien podían devenir inoperantes al no conseguirse ésta, perdurando el conflicto colectivo en su manifestación violenta.

c') *Régimen jurídico de la huelga.*—La licitud de la huelga económica-laboral durante el período republicano se desprende de diversos textos legales, y expresamente del artículo 21 de la ley de Asociaciones patronales y obreras de 8 de abril de 1932, según el cual «corresponderá a las Juntas generales de las Asociaciones profesionales... la declaración de huelga o «lock-outs»...» (45).

De otra parte, como afirma el profesor Alonso García, la ley de Huelgas y coligaciones de 1909 mantuvo su vigencia durante este período, si bien derogada en aquellas de sus disposiciones que se opusieran a la ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931 (disposición adicional última de

(42) Cfr. artículos 40 y 41 de la ley de 27 de noviembre de 1931. Vid. ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., págs. 392-393.

(43) Cfr. artículo 17 del Reglamento de Delegaciones Provinciales de Trabajo de 23 de junio de 1932.

(44) Cfr. artículo 20 de la ley de Asociaciones Profesionales de 8 de abril de 1932.

(45) Obsérvese que en el referido artículo no se discrimina el tipo de huelgas que corresponde declarar a las Juntas generales de las Asociaciones profesionales, con lo cual cabría pensar, en presencia de este precepto aislado, que se refería, tanto a las huelgas económicas laborales como a las de finalidad distinta. Sin embargo, otras normas paralelas aclaraban definitivamente la cuestión.

la ley) (46). En realidad, puede decirse, con el autor últimamente citado, que numerosos preceptos de la ley de Huelgas de 1909 fueron recogidos y renovados en el apartado X de la ley de Jurados Mixtos, de manera que es notoria la influencia de la primera sobre la segunda (47).

El Código penal de la época, de 1932, no contiene alusión alguna a la huelga ni bajo la rúbrica «maquinaciones para alterar el precio de las cosas» ni bajo «delitos contra el orden público», comprensivos de la rebelión, sedición y otros (48). Sin embargo, ello no quiere decir que el ordenamiento jurídico admitiera la licitud de todo tipo de huelgas, sino que determinadas leyes especiales establecían sanciones penales para ciertas huelgas que se consideraban prohibidas, y en consecuencia, ilícitas.

A nuestro juicio, no se puede considerar en tal sentido la ley de Jurados Mixtos, ya que sus disposiciones penales no tienen la suficiente extensión como para tachar de ilicitud a la huelga en su totalidad, sino que sus sanciones penales se dirigen contra los jefes o promovedores que no observen las disposiciones de la propia ley, pero sin que por ello se altere la licitud de la huelga ilegalmente producida (49).

Verdadero sentido de ley penal especial en la materia lo tiene, en cambio, a nuestro juicio, la ley de Orden público de 28 de junio de 1933, en la que se consideran como actos contrarios al orden público, y en consecuencia, penados como tales, «la huelga y la suspensión de industrias, ilegales» (50). A nuestro entender, la ilegalidad a que se refiere la ley de Orden público no abarca sólo a la huelga promovida con finalidades distintas a las económicas y laborales, sino a toda huelga que infrinja los preceptos legales vigentes en la materia. Y así, será ilegal la huelga que persiga fina-

(46) Vid. ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., pág. 391.

(47) Vid. ALONSO GARCÍA: *Op y loc. cit.*

(48) En ello, el Código penal de 1932 se separa de sus predecesores de 1848, 1850, 1870 y 1928.

(49) Artículo 42 de la ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931: «Los jefes o promovedores de una huelga y los patronos que no observen lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 39 serán castigados con pena de arresto mayor.» Pena similar se impone en el artículo 43 a los jefes y promovedores que no cumplan los acuerdos de conciliación y los laudos.

(50) Para el profesor ALONSO GARCÍA el carácter de ilegalidad había que referirlo exclusivamente a las huelgas «que se llevasen a cabo no *para los efectos de sus respectivos intereses* por los obreros o patronos, sino con una finalidad o propósito distintos» (el subrayado es de la cita), pues a ellas son las únicas a que se refiere el artículo 1.º de la ley de Huelgas y coligaciones; las huelgas, en cambio, que vulneraban el procedimiento establecido para su declaración por la ley de Jurados Mixtos no son ilegales según esta ley, la cual se limita a sancionar penalmente a sus jefes o promovedores. Vid. *Derecho procesal...*, cit., págs. 398-99.

lidades distintas a las económicas y laborales de los intereses de los trabajadores por infringir las disposiciones de la ley de Huelgas y coligaciones de 1909; será ilegal asimismo la huelga no anunciada en los plazos legales por vulnerar las disposiciones de la ley de Jurados Mixtos, que los imponen imperativamente; así como será ilegal también la huelga no sometida a procedimiento de solución del conflicto colectivo por infringir los preceptos de la ley de Jurados Mixtos, que con igual imperatividad los imponen.

A nuestro juicio, no perjudica la ilegalidad de la huelga en estos dos últimos supuestos el hecho de que la ley de Jurados Mixtos no los sancionase penalmente en su totalidad (sino solamente a sus jefes o promovedores), pues la tipificación delictiva debía quedar para otra ley especial, como lo fué la de Orden público, que consideró actos contrarios al mismo las huelgas que hemos considerado ilegales.

A mayor abundamiento cabe citar la ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, que ya sancionaba penalmente no sólo a las huelgas declaradas por motivos ajenos a las condiciones de trabajo, sino también a las no anunciadas en los plazos legales y las no sometidas a los procedimientos de arbitraje y conciliación previstos.

En consecuencia, pues, con respecto al régimen jurídico de la huelga en el período republicano, cabe distinguir:

a") La huelga política o ajena a las condiciones de trabajo, prohibida y sancionada penalmente por la ley de Defensa de la República y considerada como acto contrario al orden público.

b") La huelga económica-laboral, dentro de la cual, a su vez, hay que distinguir:

— La que no ha sido sometida a los procedimientos de solución del conflicto colectivo subyacente, previstos en la ley de Jurados Mixtos, considerada ilegal por la ley de Orden público.

— La que, aun habiéndose sometido a dichos procedimientos, sin embargo, no ha observado los plazos de declaración previstos en la ley de Jurados Mixtos; inobservancia que la convierte en ilegal y contraria al orden público.

— Por último, la huelga económica-laboral, que, declarada en los plazos legales, y habiéndose sometido el conflicto colectivo que la originó a los procedimientos de solución previstos, no se ha podido conseguir la avenencia ni satisfacer la pretensión. Es éste el único supuesto en que cabe considerar propiamente lícita la huelga y reconocida por el ordenamiento como derecho ejercitable por los trabajadores.

B) OBSERVACIONES HISTÓRICO-DOCTRINALES

Tras este recorrido histórico que acabamos de efectuar en el ordenamiento jurídico español nos hallamos en disposición de hacer un balance, del que podemos extraer sabias enseñanzas para la cuestión que nos ocupa en su momento actual. En efecto, creemos poder observar en el panorama histórico trazado una serie de acciones y reacciones concatenadas entre sí, cuya última consecuencia tiende a forzar las directrices del legislador en sentidos predeterminados.

Queremos decir, más en concreto, que cabe sentar una línea constante histórica, según la cual, a un determinado estímulo proveniente del legislador: dejación del monopolio estatal de regulación de las condiciones de trabajo para que éstas puedan ser reguladas por las agrupaciones profesionales; a este estímulo, decimos, corresponde de inmediato una acción social, cual es la producción de conflictos colectivos, como pretensiones dirigidas a conseguir por contrastación unas más beneficiosas condiciones de trabajo, y las cuales se pueden exteriorizar pacífica o violentamente; en este último caso la acción social descrita (conflicto colectivo y su manifestación violenta de huelga) provoca, a su vez, una reacción jurídica, llamando al Derecho para que éste entre a regular la solución pacífica del conflicto colectivo, y en su caso, los cauces limitativos mediante los que debe producirse la huelga.

Traduciendo al campo jurídico esta línea energética de estímulo, acción social y reacción jurídica, podemos sentar a modo de observaciones previas con las que podamos operar posteriormente las siguientes:

a) El monopolio estatal de regulación de las condiciones de trabajo y la consiguiente prohibición de la misma mediante convenciones colectivas o sistemas paralelos (51) conlleva:

— La prohibición absoluta de todo posible conflicto colectivo económico, dado que éste encerraría una pretensión de modificar la legislación estatal por cauces que en sí mismos devienen ilícitos.

— Asimismo, y con mayor razón, la prohibición absoluta de la manifestación violenta del conflicto colectivo, esto es, la huelga, mediante la cual se intenta imponer la pretensión de modificar la legislación estatal a través de medios violentos y coactivos que por su misma naturaleza son considerados ilícitos.

(51) Nos referimos a los sistemas de regulación de las condiciones de trabajo establecidos por los Comités Paritarios y los Jurados Mixtos.

b) La consideración lícita de las convenciones colectivas y sistemas paralelos, por medio de los cuales cabe una regulación directa de las condiciones de trabajo por las Asociaciones profesionales, comporta, como consecuencia inmediata, la licitud de los conflictos colectivos, en los que ya la pretensión no se dirige contra el Estado, sino contra el sujeto pasivo del conflicto —empresarios—, con la finalidad de conseguir unas más beneficiosas condiciones de trabajo. En esta situación el Estado permite los conflictos colectivos y puede adoptar una doble postura:

a') Tolerarlos simplemente, sin dictar normas específicas que procuren su solución. Esta postura estatal no puede ni debe ser duradera y si sólo fruto temporal y episódico del paso de un sistema a otro, toda vez que, permitido como lícito el conflicto colectivo, al no ofrecérsele cauces de solución pacífica, se le aboca indefectiblemente a su manifestación violenta en forma de huelga, la cual:

— Si está prohibida, contradice la permisión del conflicto colectivo, que no puede llegar a un fin satisfactorio ni por medios pacíficos ni violentos.

— Y si está permitida, se debe tender a ser evitada en la medida de lo posible.

b') Por ello es que el Estado, al admitir la licitud del conflicto colectivo, debe de inmediato ofrecerle la regulación de unos procedimientos de solución pacífica (52). Ahora bien: la imperatividad de dicha regulación es factor importante para determinar la licitud o ilicitud de la manifestación huelguista del conflicto colectivo. Al respecto, cabe advertir que la sumisión a los procedimientos de solución puede ser voluntaria u obligatoria.

a'') En el supuesto de sumisión voluntaria, el no atenerse a los procedimientos de solución no prejuzga la licitud o ilicitud de la huelga, la cual estará prohibida o permitida, según las normas legales. No obstante, es lo más racional que, dejando facultativamente a los sujetos del conflicto colectivo la sumisión de éste a los procedimientos de solución, les sea permitido declarar la huelga.

b'') En el supuesto de sumisión obligatoria a los procedimientos de solución del conflicto, es claro que el no sometimiento convierte en ilícita la huelga cuyo conflicto colectivo no ha seguido los procedimientos de solu-

(52) Procedimientos que pueden ser de extrema variedad, como son la conciliación, la mediación, el arbitraje, la negociación colectiva, la intervención administrativa, la intervención jurisdiccional, etc. Vid. ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., págs. 193 y siguientes.

ción. En cambio, la sumisión a dichos procedimientos da lugar a una nueva subdistinción, según que:

a'') El procedimiento termine con solución obligatoria, en cuyo supuesto el conflicto colectivo ha de zanjarse con una solución necesaria y obligatoria. La huelga, en tal caso, pierde su razón de ser y se convierte en ilícita (53).

b'') Que el procedimiento prevea la no solución del conflicto colectivo, o que la solución no sea obligatoria, en cuya caso cabe la huelga lícita.

c) Permitidos los convenios colectivos, y con ellos los conflictos colectivos, cuando éstos no encuentran una solución adecuada, porque los procedimientos previstos no impongan una solución obligatoria, cabe hablar de licitud de la huelga. En la línea energética a que antes aludíamos, la huelga constituye una acción social que postula la reacción jurídica. No obstante, el Estado puede adoptar ante ella una doble postura:

a') Tolerarla simplemente, sin dictar normas que regulen su desarrollo, en cuyo caso la huelga se permite ampliamente.

b') Someterla a unos cauces normativos que regulen su declaración, desarrollo. etc., en cuyo caso la infracción de tales normas vicia de ilicitud a la huelga así desarrollada.

Como conclusión provisional a estas observaciones histórico-doctrinales queremos resaltar que, admitidos los convenios colectivos, y producidos los conflictos colectivos, la situación jurídica ideal de *lege ferenda*, a nuestro juicio, es la de establecer unos procedimientos adecuados de solución del conflicto colectivo, dejando en todo caso posibilidad a la exteriorización de éste en forma de huelga, una vez intentada la solución. Pero también es lo óptimo no dejar en absoluta libertad anómica el desarrollo de la huelga, sino someterla a unos cauces jurídicos de producción que eviten en lo posible el presumible perjuicio que pueda ocasionar a la colectividad.

Veamos a continuación cómo la constante histórica señalada vuelve a repetirse en el ordenamiento jurídico español posterior al año 1936, para llegar por fin a unas conclusiones sobre el régimen jurídico actual.

C) LA HUELGA EN EL PERÍODO POSTERIOR A 1936

En el período posterior a la guerra civil española de 1936 vamos a distinguir dos etapas bien definidas, constituídas, la primera, desde 1936 a 1958,

(53) Vid., al respecto, GRUNEBaum-BALLIN et PETIT: *Les conflicts...*, cit., págs. 309 y sigs.; BOUERE: *Le droit de greve*, París, 1958, págs. 313 y sigs.

año en que se promulga, como es sabido, la ley de Convenios colectivos sindicales de 24 de abril de 1958, y la segunda, desde esta fecha hasta nuestros días.

a) *Desde 1936 a 1958*

Para una mayor claridad seguiremos el mismo método expositivo usado con anterioridad, distinguiendo la regulación de condiciones de trabajo, la situación jurídica de los conflictos colectivos y el régimen jurídico de la huelga.

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—El monopolio estatal de la regulación de las condiciones de trabajo se desprende del Fuero del Trabajo (54), y sobre todo de la ley de Reglamentaciones de 16 de octubre de 1942, cuyo artículo 1.º establece que «toda la materia relacionada con la reglamentación del trabajo, entendida ésta como la regulación sistemática de las condiciones mínimas a que han de ajustarse las relaciones laborales concertadas entre los empresarios y su personal en las distintas ramas y actividades, será función privativa del Estado».

La consecuencia más inmediata del citado monopolio estatal es la prohibición, o al menos la nulidad, ineficacia e inexigibilidad, como expresa el profesor Alonso Olea, de cualquier tipo de convenios colectivos (55), aun cuando a medida que avanza el tiempo parece atenuarse la rigidez primitiva del sistema (56).

b') *Situación jurídica de los conflictos colectivos.*—No creemos necesario insistir demasiado en este punto, por cuanto ya nos hemos pronunciado abundantemente sobre la cuestión. Negada, pues, la posibilidad de regulación de las condiciones de trabajo mediante convenios colectivos, quedaba prohibida desde su origen la posibilidad de producirse conflictos colectivos, toda vez que la pretensión contenida en ellos con la finalidad de modificar o reglamentar condiciones de trabajo no podía dirigirse contra los patronos o empresarios, sino más bien contra la legislación estatal, y en consecuencia, contra el propio Estado (57).

(54) La Declaración III, 4, del Fuero del Trabajo dice que «el Estado fijará las bases para la reglamentación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas».

(55) Vid. ALONSO OLEA: *Pactos colectivos...*, cit., págs. 140 y sigs.

(56) MARAVALL CASESNOVES: «Plus de carestía de vida y política de salarios», en *Cuadernos de Política Social*, 1951, pág. 86.

(57) En el mismo sentido se pronuncia el profesor BAYÓN CHACÓN al estimar que «si el

A lo sumo, podía elevarse una petición al Estado para que modificara determinadas normas o reglamentase con determinada orientación, pero dicha petición no podía ser considerada nunca como verdadera pretensión objeto de conflicto colectivo, ya que el propio intento de formularla tacharía de ilicitud al pretendido conflicto colectivo por violar las Declaraciones del Fuero del Trabajo e infringir la ley de Reglamentaciones de 1942.

c') *Régimen jurídico de la huelga.*—Prohibidos los convenios colectivos, y por ende, los conflictos colectivos en el ordenamiento jurídico español, la consecuencia obvia había de ser la congruente prohibición de la huelga, cualquiera que fuese su naturaleza y manifestación, siendo considerada en absoluto como ilícita y delictiva.

Ya en un principio, el bando de declaración del estado de guerra de 28 de julio de 1936 considera como rebeldes, a los efectos del Código de Justicia militar, a «los que coarten la libertad de contratación o de trabajo o abandonen éste, ya se trate de empleados, patronos u obreros» (58).

El Fuero del Trabajo, en su Declaración XI-2.^a, establece que «los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella serán considerados como delitos de lesa Patria» (59).

La ley de Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1941 castiga «las coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo y la huelga de obreros» (60). Asimismo, la ley de Rebelión militar de 2 de marzo de 1943 establece que pueden tener carácter de rebelión militar «los planes, huelgas, sabotajes, uniones de productores y demás actos análogos cuando persigan un fin político y causen graves trastornos al orden público» (61).

Estado era quien, en definitiva, determinaba los salarios justos-posibles, la huelga, que en la mayoría de los casos tiene una finalidad salarial, sería un ataque directo al Estado, por lo cual éste no debía permitirla»; vid. «La interpretación dinámica del Fuero del Trabajo», en *Revista de Trabajo*, núm. 2, 1963, pág. 57. En forma paralela, el profesor ALONSO GARCÍA estima que antes de 1958, «con la radical negación de la posibilidad de convenios colectivos como sistemas reguladores de condiciones de trabajo, así como dada la estructura constitutiva de la organización sindical entre nosotros, no era posible, a nuestro juicio, admitir dichos conflictos»; vid. *Derecho procesal...*, cit., pág. 401.

(58) Cfr. artículo 6.º, f), citado por BUENO ARÚS: «Notas sobre el proyecto de ley de modificación del artículo 222 del Código penal», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Madrid, 15 de septiembre de 1965, pág. 4.

(59) Como afirma el profesor BAYÓN, la interpretación originaria doctrinal, política y práctica de este texto del Fuero condujo a interpretar que comprendía la prohibición de todo tipo de huelga. Vid. *La interpretación...*, cit., pág. 56.

(60) Cfr. artículos 44 y 45.

(61) Cfr. artículo 1.º4.º de la ley de Rebelión militar de 2 de marzo de 1943.

Por último, cierra durante este período toda la normativa que prohíbe la huelga el Código penal aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944, cuyo artículo 222 disponía con anterioridad a la nueva redacción que «serán castigados como reos de sedición: ... 3.º Las huelgas de obreros» (62).

Los comentaristas del Código penal de 1944 adoptan posturas muy diversas en torno a dicho precepto. Ya en un sentido general, para algún comentarista como Ferrer Sama, «es plausible el criterio legislativo» (63). En cambio, para otros como Quintano Ripollés, resulta absurdo que las huelgas de funcionarios por fines económicos no sean delito, y en cambio, que las de obreros sí lo sean (64).

Sin embargo, es en torno al bien jurídico protegido por el precepto donde se centran los tonos más agudos de la polémica. Al respecto, caben señalar dos posiciones distintas:

a) Para Ferrer Sama, el precepto se dirige a «tutelar jurídicamente la producción» (65). Similarmente, para Jaso Roldán se trata de «delitos contra la economía nacional» (66).

b) En cambio, para Rodríguez Devesa el bien jurídico protegido, al no estar determinado expresamente en el precepto, hay que buscarlo en la rúbrica del título, que es la seguridad del Estado (67). Asimismo, Cuello Calón,

(62) Con este precepto se vuelve a incluir dentro de los Códigos penales lo relativo a la huelga, materia que había sido suprimida, como se vió, del Código penal anterior de 1932.

(63) Vid. FERRER SAMA: *Comentarios al Código penal*, t. III, Murcia, 1948, página 195.

(64) Advierte QUINTANO que la técnica jurídica ofrecida por el artículo 222 «no puede ser más elemental y rudimentaria, y si pudo bastar para una ley de excepción y circunstancias como la de Seguridad, que fué la que creó estas figuras delictivas (artículo 44), es a todas luces insuficiente para la técnica exigible en un Código». Vid. *Comentarios al Código penal*, vol. II, Madrid, 1946, pág. 97.

(65) Vid. *Comentarios...* cit., pág. 195. Añade que la razón principal del precepto se halla en que «las alteraciones en el normal desenvolvimiento de la actividad industrial y fabril suelen ser provocadas intencionadamente como medio de originar conflictos sociales, loc. cit.

(66) Vid. JASO ROLDÁN, en *Derecho penal*, en colaboración con ANTÓN ONECA y RODRÍGUEZ MUÑOZ, t. II, Madrid, pág. 80.

(67) Según RODRÍGUEZ DEVESA, es absurdo el diferente tratamiento de la huelga de funcionarios y la de obreros, pues si la huelga económica de los primeros está permitida, la de los segundos también debe estarlo. En consecuencia, esta última exige también una finalidad, que al no hallarse expresa en el precepto se deriva de la rúbrica del título: la seguridad del Estado. Vid. *Derecho penal español*, Parte especial, Valladolid, 1966, págs. 670-671.

al referirse a las huelgas, las considera como atentatorias contra la seguridad interior del Estado (68).

En realidad, a nuestro modo de ver, ninguna de las dos posiciones es completamente exacta, pues creemos, en contra de la segunda posición, que el artículo 222-3.º del Código penal, en su primitiva redacción y en su primaria aplicación, abarcaba la consideración delictiva, tanto de la huelga política como de la propiamente económica, y en contra de la primera posición, que la *ratio iuris* del precepto no era el atentado contra la economía nacional.

A nuestro juicio, el párrafo 3.º del artículo 222 del Código penal, que prohibía y castigaba toda clase de huelgas laborales, independientemente de los defectos técnicos de su redacción (69), sólo podía ser considerado como producto del sistema jurídico general vigente y en congruencia con el ordenamiento jurídico español (70). Procuraremos explicarnos. Si, como hemos tenido ocasión de ver anteriormente, los convenios colectivos se hallaban tácitamente prohibidos, de manera que la regulación de las condiciones laborales devenía monopolio exclusivo del Estado, los conflictos colectivos que pretendieran modificar dichas condiciones de trabajo quedaban asimismo proscritos.

Consiguientemente, la huelga, como exteriorización violenta de un conflicto colectivo de intereses, cualquiera que fuese su finalidad, política o económica, se proyectaba directamente en lucha contra la legislación estatal, politizando su contenido con la pretensión de alterar y violentar las exclusivas funciones estatales. Por ello es, según creemos, que no había lugar a la distinción entre huelga laboral política y económica, ya que ambas desde su origen se hallaban politizadas en la lucha contra el Estado, y en consecuencia, en nada afectaba la finalidad y el móvil de la huelga.

Es más, con un espíritu asépticamente jurídico, había que haber llegado a la misma conclusión, caso de no existir el precepto expreso, toda vez que con una interpretación amplia cabría haber incluido las huelgas laborales, que pretenden modificar la reglamentación de trabajo fuera de los cauces legales, en el apartado 1.º del artículo 218 del Código penal, según el que

(68) Vid. CUELLO CALÓN: *Derecho penal*, t. II, Barcelona, 1961, pág. 109. Postura parecida es la de SÁNCHEZ TEJERINA: *Derecho penal español*, t. II, Madrid, 1950, página 80.

(69) Se le ha achacado el considerar como *reos* de sedición las *huelgas* de obreros, siendo así que debieran serlo mejor los huelguistas. Vid. BUENO ARÚS: *Notas...*, cit., página 3.

(70) Con ello no pretendemos justificar su existencia ni mucho menos alabar su contenido, sino más bien hacer presente que las críticas a él dirigidas debían elevarse al sistema jurídico general que lo imponía. En definitiva, sólo tratamos de hallar una explicación al precepto.

«son reos de sedición los que se alzan pública y tumultuariamente para conseguir por la fuerza o fuera de las vías legales cualquiera de los objetivos siguientes: 1.º Impedir la promulgación o la ejecución de las leyes...».

El legislador penal de 1944 quiso hacer constar expresamente la prohibición de la huelga laboral como atentatoria contra la legislación estatal, para lo cual le bastó con incluirlo entre los delitos de sedición, reparando en la más amplia norma del artículo 218-1.º, y en las concomitancias de ambas figuras jurídicas. Con ello parece quedar claro que el bien jurídico protegido era la seguridad del Estado (castigando al que ataca su forma de legislar), y que la huelga laboral, tanto política como económica se consideraban delito de sedición, porque ambas luchaban contra el Estado.

Cuestión distinta es, y no se altera por ello nuestra conclusión, la inaplicación práctica del precepto, a que aluden algunos autores (71). Sin embargo, el hecho cierto es que en las contadas ocasiones en que el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse ha considerado como delito de sedición la huelga puramente económica (72).

b) Desde 1958 hasta hoy

A partir de 1958, coincidiendo con la promulgación de la ley de Convenios colectivos sindicales de esa fecha, el panorama jurídico relativo a las relaciones colectivas de trabajo cambia por completo, como a continuación hemos de ver, en base, según creemos, al juego energético interrelacionado de estímulo, acción social y reacción jurídica, a que aludimos con anterioridad (73).

a') *Regulación de las condiciones de trabajo.*—No es éste el momento ni el lugar idóneo para extendernos sobre materia tan compleja y que ha merecido amplios estudios doctrinales como son los convenios colectivos sin-

(71) Señala BAYÓN que en la práctica no se persiguieron con la aplicación automática del Código penal. Vid. *La interpretación...*, cit., pág. 58; RODRÍGUEZ DEVESA: Op. y loc. cit.

(72) Cfr. sentencia de 3 de junio de 1955, que considera punibles las huelgas que «perturban la vida ciudadana y dañan la economía de la nación»; asimismo la más reciente sentencia de 18 de febrero de 1964, que considera a los partícipes en huelgas laborales como «realizadores de un hecho asimilado por la ley al delito de sedición, hecho que puede ser completamente ajeno a toda motivación política y obedecer al propósito de solucionar por tal medio un conflicto de índole social o laboral».

(73) Vid. *supra*, pág. 25.

dicales españoles. Nuestro objetivo es muy otro, y para perseguirlo nos basta con constatar su existencia y las consecuencias que producen respecto a los conflictos colectivos.

A costa de pecar de reiterativos, debemos insistir en que desde el momento en que el Estado renuncia a su monopolio regulador y abandona parcelas de la reglamentación de condiciones laborales a las propias organizaciones profesionales surge la posibilidad jurídica de considerar lícitos los posibles conflictos colectivos (74), y ello porque, ya lo dijimos antes, la pretensión contenida en el conflicto colectivo no se dirigirá contra la legislación estatal, sino más bien contra los empresarios, para obtener superiores condiciones de trabajo (75).

b') *Situación jurídica del conflicto colectivo.*—De hecho es un dato precisable la creciente frecuencia con que se producen las situaciones conflictuales a partir de 1958. Ahora bien: ante la ausencia de medios adecuados de solución de dichas situaciones, sólo quedaba una alternativa a los sujetos activos del conflicto:

— O solicitar la iniciación o revisión del convenio colectivo, el cual podía quedar bloqueado ante la negativa del sujeto pasivo, originando una insatisfactoria norma de obligado cumplimiento.

— O desembocar en una exteriorización violenta del conflicto, dando lugar a una huelga.

(74) Pese a que así enunciada la observación parece contradecir la opinión del profesor ALONSO OLEA, según el que «el convenio colectivo», en sentido lato, siempre compone una situación de conflicto en el sentido de que a través de él se ajustan intereses contradictorios» (vid. *Introducción al Derecho del trabajo*, Madrid, 1963, página 168, y más recientemente, un estudio dedicado a la cuestión concreta es el de JOAQUÍN PÉREZ BOTIJA: «Convenios y conflictos colectivos», en *REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL*, número 66, abril-junio 1965, págs. 95 y sigs.). Sin embargo, si bien se mira, no existe tal contradicción, porque la cuestión se plantea desde ángulos diversos: es cierto que todo convenio colectivo presupone una situación de conflicto sobre la que opera un resultado; pero también lo es que para que esa situación conflictual colectiva tenga relevancia jurídica es necesario que el ordenamiento confiera a las partes la posibilidad de regular las condiciones de trabajo mediante convenciones colectivas.

(75) Como afirma RODRÍGUEZ PIÑERO, «mientras que el Estado tenía el monopolio de la normación de las condiciones de trabajo, toda reclamación colectiva formalizada a través de disputas laborales suponía en última instancia una *posición de conflicto frente al Estado mismo*». Vid. *El nuevo procedimiento...*, cit., pág. 18. Vid. ALVAREZ DEL CASTILLO: «El derecho de huelga en la solución de los conflictos colectivos de trabajo», en *Studi in memoria di Lodovico Barassi*, Padova, 1965, págs. 1 y sigs.

Es un hecho también constatable la notoria frecuencia con que el conflicto colectivo se producía por esta segunda vía violenta, abocando la falta de regulación jurídica adecuada a una situación antijurídica que el propio ordenamiento había propiciado (76). La práctica jurídica imponía la necesidad imperiosa de ofrecer unos cauces de solución pacífica a los conflictos colectivos que por virtud de los convenios colectivos se habían introducido en el mundo del Derecho. Tales cauces no tardaron en llegar al dictado del Decreto de 20 de septiembre de 1962 sobre procedimientos de formalización, conciliación y arbitraje de los conflictos colectivos (77).

Desharía el equilibrio propuesto en el presente trabajo una excesiva extensión sobre el Decreto citado (78), por lo que nos limitaremos a extraer de él las consecuencias interesantes para el presente estudio. No obstante, para llegar a tales conclusiones conviene con carácter previo exponer, aunque sea en sumario esquema, el armazón procedimental contenido en el Decreto.

El profesor Alonso García esquematiza los diversos estadios procedimentales a seguir para la solución de conflictos colectivos, distinguiendo cuándo se trata de conflictos jurídicos o de aplicación y conflictos económicos o de reglamentación (79):

a) Con respecto a los primeros, conflictos colectivos jurídicos o de aplicación, se prevén por el Decreto los siguientes sistemas sucesivos:

— Decisión por la Comisión del Convenio que conoce y resuelve en la aplicación del convenio colectivo (art. 2.º-1.º, Decreto de 1962).

— Intento de solución sindical mediante procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje sindical voluntario (art. 2.º-2.º, Decreto de 1962, en conexión con la Orden de la Secretaría General

(76) Nótese curiosamente que la historia se repite y que la situación así planteada es paralela a la que se dió a comienzos de siglo cuando se iniciaron las primeras posibilidades de pactos colectivos.

(77) Advuértase, siguiendo el paralelismo histórico, la muy similar distancia en el tiempo entre las primeras manifestaciones de convenios colectivos (1904, 1905) y la ley de Conciliación y arbitraje de 1908, y posteriormente entre la ley de Convenios colectivos sindicales de 1958 y el Decreto de 1962; paralelismo que más que casual es causal (valga el equívoco), por las razones que a lo largo de este trabajo hemos venido apuntando.

(78) Vid. sobre el Decreto de 20 de septiembre de 1962, RODRÍGUEZ PIÑERO: «El nuevo procedimiento de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo», en REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL, 1962, núm. 56 (oct.-dic.), págs. 5 y siguientes. Asimismo ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...*, cit., págs. 406 y sigs.

(79) Vid. ALONSO GARCÍA: *Derecho procesal...* cit., pág. 420.

del Movimiento de 16 de noviembre de 1962 y Orden de la Secretaría General de Sindicatos de 17 de enero de 1963).

— Conciliación o mediación de la autoridad laboral (art. 2.º-2.º, Decreto de 1962).

— Decisión administrativa como norma de obligado cumplimiento (art. 2.º-2.º, Decreto de 1962).

— Si no se ha empleado el sistema de la decisión administrativa, proceso colectivo ante la Magistratura de Trabajo (art. 2.º-2.º, en relación con el art. 1.º-2.º, c), ambos del Decreto de 20 de septiembre de 1962) (80).

b) Cuando se trate de conflictos colectivos de intereses o de reglamentación, los sistemas previstos por el Decreto con carácter sucesivo son:

— Intento de conciliación sindical (art. 3.º, Decreto de 1962).

— Constitución de la Comisión negociadora del convenio que conduzca a una negociación colectiva, según lo establecido en la ley de Convenios colectivos y disposiciones complementarias de la misma (art. 3.º, Decreto de 1962).

— Alternativamente, por decisión de la autoridad laboral o a instancia de una de las partes:

a') Intento sindical de conciliación o mediación, mediación de la autoridad laboral y proceso colectivo ante la Magistratura de Trabajo (art. 3.º, en conexión con el art. 1.º-2.º, c), ambos del Decreto de 1962).

b') O bien intento sindical de conciliación o mediación y decisión administrativa como norma de obligado cumplimiento (art. 3.º, en conexión con el art. 2.º-2.º, ambos del Decreto de 1962) (81).

De la compleja regulación de los procedimientos solucionadores de conflictos colectivos establecidos por el Decreto de 20 de septiembre de 1962 se derivan consecuencias en extremo interesantes a nuestro objeto.

En primer lugar, la *sumisión obligatoria* a dichos procedimientos no deja lugar a dudas. Ello se desprende del carácter imperativo con que se expresa el texto legal en sus diversos apartados (82). Pero, además, la imposición legal al respecto es tajantemente expresa en el artículo 5.º-1.º del propio De-

(80) Vid. ALONSO GARCÍA: Op. cit., págs. 421 y sigs.

(81) Vid. ALONSO GARCÍA: Op. cit., págs. 441 y sigs.

(82) Las expresiones «someterán», «habrá de ser conocida y resuelta», etc., de los artículos citados no permiten duda al respecto.

creto de 20 de septiembre de 1962 al disponer que «en los supuestos en los que la situación de conflicto... se produzca con inobservancia de los procedimientos previstos en el presente Decreto... se remitirán las actuaciones a la autoridad gubernativa, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de las sanciones previstas por la ley y Reglamento de Delegaciones de Trabajo» (83).

En segundo lugar, tampoco cabe duda, según se desprende de los procedimientos de solución antes esquematizados, que el conflicto colectivo planteado y la pretensión interpuesta conforme a los procedimientos legales terminan siempre con una *solución obligatoria*, ya sea ésta norma de obligado cumplimiento dictada por la autoridad laboral, ya sea sentencia derivada del proceso colectivo (84).

En definitiva, pues, la situación de conflicto a que alude el Decreto (85), y con dicha expresión se está refiriendo no ya al conflicto colectivo en cuanto a la pretensión en él contenida, sino más bien a la situación real y objetiva que el conflicto ha producido, es decir, a la manifestación exterior del mismo, puede encontrarse en una de las siguientes posiciones:

1.^a Manifestación pacífica de la situación conflictual, con observancia de los procedimientos de solución previstos en el Decreto, la conclusión final a la que se llegará es a la solución del conflicto, toda vez que dichos procedimientos conducen fatalmente a una solución, sea como norma de obligado

(83) A su vez, en el apartado 3.^o del propio artículo 5.^o se completa la norma estableciendo que «en cualquier caso la autoridad gubernativa podrá adoptar las medidas urgentes que el mantenimiento del orden público aconseje, conforme a la legislación vigente».

(84) Confirma la obligatoriedad de la resolución solucionadora el artículo 5.^o del propio Decreto al establecer que «en los supuestos en los que la situación de conflicto... ocurra (quizá hubiera sido más apropiado decir «se mantenga»), una vez dictadas las decisiones de la autoridad laboral y de la Jurisdicción de Trabajo..., se remitirán las actuaciones a la autoridad gubernativa...», la cual podrá adoptar asimismo las medidas urgentes que el mantenimiento del orden público aconseje, conforme a la legislación vigente. Cfr. artículo 5.^o-1.^o y 3.^o del Decreto de 20 de septiembre de 1962.

(85) Para el profesor RODRÍGUEZ PIÑERO la expresión «situación colectiva de conflicto» indica la referencia a algo distinto al mero conflicto colectivo, a una situación de alteración o perturbación de las relaciones individuales de trabajo; vid. *El nuevo procedimiento...*, cit., pág. 19. Aunque un tanto recelosamente, parece acoger la misma tesis el profesor ALONSO GARCÍA, siempre que se interprete en el sentido de «reconocimiento, aunque tímido, de la huelga o el cierre patronal»; vid. *Derecho procesal...*, cit., pág. 418. A nuestro juicio, la expresión, en efecto, no se refiere al conflicto colectivo en sí, sino más bien a la situación externa que produce, pero tampoco se refiere sólo a la huelga, sino a cualquier exteriorización del conflicto colectivo, ya sea pacífica o violenta (sólo en este último caso se refiere a la huelga).

cumplimiento dictada por la autoridad laboral, sea como sentencia de proceso colectivo (86).

2.^a Manifestación pacífica de la situación conflictual con inobservancia de los procedimientos del Decreto de 20 de septiembre de 1962, supuesto en el que su ilicitud se deriva patentemente del artículo 5.º del Decreto de 1962 (87).

3.^a Manifestación violenta de la situación conflictual, cuyo estudio corresponde al apartado siguiente.

c) *Régimen jurídico de la huelga.*—A partir de 1958, al admitir y regular el ordenamiento de los convenios colectivos y permitir tácitamente los conflictos colectivos laborales manifestados pacíficamente, se observa que la legislación punitiva de la huelga hace especial hincapié en la sanción a las huelgas con finalidad distinta a la económico-laboral, despreocupándose en cierta manera de las huelgas propiamente laborales.

La ley de Orden público de 30 de julio de 1959 declara en su artículo 2.º, apartado c), que «son actos contrarios al orden público: ... los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de Empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros» (88).

La expresión *ilegal*, a nuestro juicio, ha sufrido en el tiempo una valoración evolutiva, haciendo cambiar en dicha evolución la interpretación del precepto. En efecto, al tiempo de promulgarse la ley de Orden público, año 1959, la interpretación no podía ser otra que la que le asigna el profesor Alonso García, según el cual el adjetivo ilegal es aplicable solamente a los cierres o suspensiones de Empresas, pero no a las huelgas, dado que todas éstas sin distinción eran ilegales por antijurídicas (89).

Más adelante, a raíz del año 1962, la expresión «ilegales» de la ley de

(86) Dejamos para más adelante el supuesto en que una vez solucionado el conflicto no se sometan las partes a la norma dictada o a la sentencia del proceso colectivo.

(87) El supuesto es pensable, siempre que el conflicto colectivo se manifieste sin recurrir a medios violentos (huelga) y sin someterse a los procedimientos de solución legales; tacha de ilicitud del conflicto, precisamente, la propia inobservancia de los preceptos legales.

(88) Como afirma el profesor ALONSO GARCÍA, «el mimetismo excesivo produce a veces en los ordenamientos positivos situaciones realmente difíciles de conciliar con normas que obedecen a otra dirección distinta. Esto ha sucedido en este caso. La ley de 1959 alude a «paros colectivos y cierres o suspensiones ilegales de empresas»; vid. *Derecho procesal...*, cit., pág. 404.

(89) Y ello porque, según expresa el mismo autor, resulta absurdo pensar que el legislador, en 1959, reconociera una distinción legal, que supondría el reconocimiento mismo de la expresión sustantiva del fenómeno colectivo de la huelga o el «lock-out»; vid. *Derecho procesal...*, cit., pág. 404.

Orden público de 1959 ha de ponerse en relación con el artículo 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962 sobre formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo, de manera que en los supuestos previstos en dicho artículo las actuaciones se remitirán a la autoridad gubernativa para que ésta adopte «las medidas urgentes que el mantenimiento del orden público aconseje, conforme a la legislación vigente». Así, pues, la conexión de ambos preceptos permite distinguir, a nuestro juicio, a partir de 1962:

— Los supuestos en los que «la situación de conflicto carezca de fundamento laboral que directamente afecte a quienes son parte en el mismo, o cuando se produzca con inobservancia de los procedimientos previstos por el presente Decreto, u ocurra una vez dictadas las decisiones de la autoridad laboral y de la Jurisdicción de Trabajo, o se plantee durante la vigencia de un convenio colectivo que afecte a una sola empresa». En tales supuestos, repetimos, y solamente en ellos, entrarán en juego las disposiciones de la ley de Orden público de 1959 (90).

— Negativamente hay que interpretar que en los supuestos restantes no cabe la aplicación de las disposiciones de orden público y sí, en cambio, la aplicación de las normas del Código penal de 1944.

Paralelamente a las disposiciones de la ley de Orden público, el artículo 2.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960 sobre Rebelión militar y bandidaje y terrorismo establecía que podrán tener carácter de rebelión militar «los plantajes, huelgas, sabotajes y demás actos análogos cuando persigan un fin político o causen graves trastornos al orden público». Con lo cual se daba un matiz notoriamente más severo a las huelgas de carácter político o que trastornen gravemente el orden público, considerándoselas como delitos de rebelión militar.

Sin embargo, el artículo 2.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960 fué expresamente derogado con posterioridad por la ley de 2 de diciembre de 1963, que crea el Juzgado y Tribunal de Orden Público (91), «al cual se le confiere competencia privativa en todo el territorio nacional respecto de

(90) Naturalmente, se entiende que se aplican acumuladamente las disposiciones del Código penal y de la ley de Orden público por la mayor gravedad con respecto a los supuestos restantes.

(91) En la disposición final 5.ª de la mencionada ley se deroga el artículo 2.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960.

los demás Juzgados y Tribunales de dicha jurisdicción para juzgar los hechos delictivos siguientes: a) Los comprendidos... en el título II, capítulo IV —sedición—...» (92). Según se desprende de la última ley citada, se suprime la consideración de delitos de rebelión militar a las huelgas de carácter político o que causen graves trastornos al orden público (93).

En consecuencia, la situación jurídica de la huelga vuelve a quedar, a nuestro entender, distinguiendo:

— Las huelgas ilegales, entre las cuales se incluyen las de finalidad política y que trastornen el orden público, enumeradas en el artículo 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962 sobre relaciones colectivas de trabajo, a las que será de aplicación, como anteriormente, la ley de Orden público de 1959 y el Código penal, más la ley de 2 de diciembre de 1963, que establece un procedimiento especial a seguir en tales casos ante el Juzgado y Tribunal especial por ella creado, así como las sanciones previstas por la ley y Reglamento de Delegaciones de Trabajo (94).

— Y los supuestos restantes no comprendidos en el citado artículo 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962, a los cuales no se aplica la ley de Orden público de 1959.

Por último, en la etapa que estamos estudiando continuó en vigor el artículo 222 del Código penal en su primitiva redacción hasta que por ley de 21 de diciembre de 1965 ha sido modificado en los términos que seguidamente analizaremos.

(92) Cfr. artículo 3.º, a) de la ley de 2 de diciembre de 1963.

(93) Para GARCÍA PUENTE, según el artículo 3.º, a) de la ley de 2 de diciembre de 1963, no corresponde al Tribunal de Orden Público la sanción de todas las huelgas, sino solamente las que obedezcan a un móvil político o social. Vid. *Los delitos de huelgas*, Salamanca, 1964, págs. 43 y sigs. En cambio, para BUENO ARÚS, el móvil político o social en la citada ley sólo se exige respecto de los delitos del Título XII del Libro II del Código penal, y no de los demás títulos (entre ellos el de la huelga), en los cuales no se distingue; vid. *Notas...*, cit., pág. 5.

(94) Cfr. la ley de 10 de noviembre de 1942 y el Reglamento de 21 de diciembre de 1943 sobre Delegaciones Provinciales de Trabajo.

III

REGIMEN JURIDICO-MATERIAL DE LA HUELGA LABORAL
VIGENTE EN LA ACTUALIDAD

La nueva redacción dada al artículo 222 del Código penal por la ley de 21 de diciembre de 1965 se expresa en los siguientes términos: «Serán considerados como reos de sedición: ... 2.º Los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad, o de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo.»

Se observa en la nueva redacción del precepto, en primer lugar, el deseo del legislador de subsanar aquel defecto de redacción con que se expresaba la fórmula anterior, según la cual eran reos de sedición las huelgas. El legislador de 1965 ha tenido en cuenta aquel defecto y considera reos de sedición no a las huelgas, sino a los obreros («... los patronos y obreros...», dice).

Con ello, evidentemente, se salva el defecto de redacción, pero a su vez incurre en una notoria ampliación subjetiva de la figura delictual. En efecto, cuando antes se aludía a las huelgas se estaba considerando la actuación colectiva violenta que perfeccionaba un conflicto colectivo; en cambio, ahora, cuando se consideran reos de sedición a los obreros que con finalidades previstas suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo, se abarca no sólo a aquella actuación colectiva violenta que perfeccionaba un conflicto colectivo (huelga), sino también a la actuación individual del trabajador que con las finalidades señaladas suspenda o altere la regularidad del trabajo (95).

No es el momento de estimar críticamente la bondad y oportunidad de la ampliación, sino que nos basta con constatar la citada extensión de la figura delictiva para ceñirnos al objeto de nuestro estudio, que radica en la suspensión o alteración *colectiva* de la regularidad del trabajo (96).

A) RÉGIMEN MATERIAL DE LA HUELGA POLÍTICA

En el sentido colectivo indicado es suficientemente expresivo el preámbulo de la ley modificadora del artículo 222 del Código penal al decir que

(95) Vid. BUENO ARÚS: *Notas...*, cit., pág. 10.

(96) No obstante, queremos expresar nuestra opinión de que si lo que se pretendió fué un mero subsanar error de expresión, quizá más adecuado hubiese sido considerar como reos de sedición a los trabajadores que con las finalidades indicadas se manifestaren en huelga.

«las circunstancias que dieron origen a la inclusión en el artículo 222 del Código penal vigente, en sus números 2.º y 3.º, referentes a las coligaciones de patronos y a las huelgas de obreros, no pueden reputarse existentes en la actualidad».

No cabe duda que el cambio de circunstancias al que se está refiriendo es al provocado en la regulación de las condiciones de trabajo por la introducción en el ordenamiento jurídico laboral español de los convenios colectivos sindicales. Con ello, tácitamente intuye la ley la razón final por la que con anterioridad se hallaban prohibidos como ilícitos los conflictos colectivos y su manifestación exterior huelguística. Esta no era otra que sancionar penalmente como sedición la oposición violenta a la legislación estatal pretendiendo su alteración. En cambio, puede entenderse con el citado preámbulo que, regulados los convenios colectivos en el Derecho español, cambian las circunstancias en cuanto a la admisión de conflictos colectivos. Se arbitran los medios de solución; pero, a su vez, dicho cambio de circunstancias requiere distinguir, en caso de exteriorización violenta del conflicto colectivo, a efectos penales, según sea la finalidad perseguida con el mismo.

Así es como la huelga se prohíbe y castiga penalmente en los supuestos expresamente previstos por el nuevo artículo 222 del Código penal, es decir, cuando la finalidad perseguida con la misma sea atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o perturbar gravemente la producción nacional. Es de importancia destacar en este punto que, según el precepto, la huelga ya no se castiga por el hecho objetivo en sí, sino por la finalidad perseguida por la misma en los supuestos tipificados penalmente, es decir, de una consideración de punibilidad objetiva se pasa a una consideración finalista del acto antijurídico (97).

Las expresiones «atentar contra la seguridad del Estado», «perjudicar la autoridad del Estado» y «perturbar la normal actividad del Estado» hablan por sí mismas con suficiente elocuencia del significado que encierran. En definitiva, todas ellas vienen a expresar una actitud de lucha contra el Estado y contra sus instituciones; actitud que tiñe a la huelga con matices políticos.

La expresión, en cambio, «perturbar de manera grave la producción nacional» parece no guardar paralelismo conexo con las restantes expresiones, toda vez que en ella no aparecen implicadas de manera inmediata las instituciones estatales. Pensamos que la expresión rompe la uniformidad lógico-jurídica del precepto al parangonar Estado y producción nacional, además de ser de dudosa utilidad, por cuanto que en su apreciación incluye el ele-

(97) Vid. BUENO ARÚS: *Notas...*, cit., pág. 10.

mento cuantitativo de gravedad, que en todo caso hará muy difícil su posible estimación.

En el proyecto de ley de reforma no se incluía como móvil de la huelga para ser prohibida penalmente la perturbación grave de la producción nacional (98). A nuestro juicio, la inclusión de tal móvil en la redacción definitiva del precepto obedece a una concesión hecha a los comentaristas del Código penal, los cuales, como ya vimos con anterioridad, estimaban como bien jurídico protegido la seguridad del Estado y la economía nacional (99).

Así, pues, cabe sentar en principio, como conclusión primera deducible de la nueva redacción del artículo 222 del Código penal, y aun conscientes de la imprecisión terminológica de la expresión, la prohibición de la huelga política o politizada como ilícito penal castigado por este ordenamiento, a tenor del citado artículo 222 del Código penal y preceptos complementarios.

B) RÉGIMEN MATERIAL DE LA HUELGA LABORAL

Ahora bien: ¿qué ocurre con la llamada huelga propiamente laboral, es decir, con aquella que tiene como substrato un conflicto colectivo de intereses provocado por trabajadores, sujetos activos del conflicto, y cuya finalidad o móvil no sea ninguno de los previstos en el artículo 222 del Código penal, sino la pretensión exclusivamente laboral de obtener mejores condiciones de trabajo? ¿En qué situación se encuentra la huelga laboral propiamente dicha en la legalidad vigente española?

Cuestión previa a plantear para despejar la anterior interrogante es la de si es posible en algún caso admitir la licitud de la huelga laboral en el vigente ordenamiento español, es decir, si ésta puede tener existencia con caracteres de legitimidad en el Derecho español. A tal efecto, conviene concordar los preceptos relativos a la huelga y enmarcarla en el esquema doctrinal anteriormente expuesto (100).

Al respecto, el preámbulo de la ley de 21 de diciembre de 1965 afirma que los conflictos colectivos laborales son solucionados a través de los procedimientos establecidos en el Decreto de 20 de septiembre de 1962 (101).

(98) El proyecto de ley de reforma redactaba el artículo 222 del Código penal castigando como reos de sedición «... los patronos y obreros que con el fin de *atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio...*» vid. BUENO ARÚS: *Notas...*, cit., pág. 10.

(99) Vid. supra, pág. 31.

(100) Vid. supra, págs. 25 y sigs.

(101) Dice el preámbulo de la ley de 21 de diciembre de 1965 que «los conflictos colectivos de trabajo como anomalía excepcional, limitada y transitoria, en el sis-

De este último Decreto se desprende, según se vió anteriormente, la obligatoriedad de la sumisión del conflicto colectivo a dichos procedimientos, y asimismo, la necesidad de concluir el conflicto con una decisión solucionadora, ya provenga de la autoridad laboral en calidad de norma de obligado cumplimiento, ya de los órganos judiciales en calidad de sentencia que culmina un proceso colectivo. La inobservancia del Decreto en ambos supuestos, es decir, la no sumisión a dichos procedimientos obligatorios y el no sometimiento a las normas solucionadoras del conflicto tachan de ilicitud a éste (art. 5.º Decreto 20 de septiembre de 1962), tanto si su exteriorización se realiza pacífica como violentamente en forma de huelga.

En consecuencia, pues, se deriva de lo anterior que la huelga laboral cuyo conflicto colectivo base no se ha sometido a los procedimientos de solución previstos en el Decreto de 1962, así como la huelga laboral producida o mantenida después que el conflicto colectivo subyacente ha sido solucionado mediante norma obligatoria elaborada por la autoridad laboral o la Magistratura de Trabajo, ambas huelgas laborales, decimos, devienen ilegales a tenor del artículo 5.º del propio Decreto.

No obstante ello, aún queda un supuesto en que la huelga laboral puede considerarse lícita, y es el supuesto en que negativamente ésta no se encuentre en las circunstancias anteriores, es decir, cuando el conflicto colectivo se haya sometido a los procedimientos de solución y mientras no se produzca la norma solucionadora, puede exteriorizarse violentamente en forma de huelga, la cual habrá de ser considerada rigurosamente lícita y avalada por el Derecho.

No cabe duda de que éste es el último sentido atribuible a la nueva redacción del artículo 222 del Código penal, toda vez que si bien una primera y superficial lectura de éste permite pensar que la huelga laboral es lícita en todo caso (102), sin embargo, conectado con preceptos concordantes presenta las limitaciones aludidas. Sin embargo, y pese a tales limitaciones, es suficiente el mencionado supuesto para considerar a la huelga laboral con entidad jurídica positiva.

La consideración de licitud de la huelga laboral en el ordenamiento vi-

tema ordenado de relaciones laborales y en la composición de intereses que se obtiene a través del contrato individual de trabajo y de los convenios sindicales colectivos están regulados en nuestro ordenamiento jurídico por el Decreto número 2.354/1962, de 20 de septiembre, sobre el procedimiento de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo».

(102) Tal estimación parece deducirse del preámbulo de la propia ley al decir que «procede por ello ceñir el mencionado artículo a su verdadero sentido, eliminando de las normas penales los conflictos de trabajo que tengan un móvil estrictamente laboral...»

gente nos abre la interrogante de su posible colisión con las disposiciones del Fuero del Trabajo. En efecto, como es sabido, el Fuero del Trabajo dispone que «los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella serán considerados como delitos de lesa Patria» (Declaración XI-2.ª). Parece que si la huelga laboral, que «turba de algún modo la normalidad de la producción», se estima en algún supuesto como lícita, mal se concilia con el delito de lesa Patria que intenta configurar el Fuero del Trabajo (103).

En realidad, la pretendida colisión de ambas normativas es más aparente que real, dada la «interpretación dinámica del Fuero del Trabajo» a que alude el profesor Bayón (104). La concordancia de preceptos se realiza en último término si se piensa con F. Rodríguez que «es indudable que la interpretación que hasta ahora han dado nuestras leyes positivas —Código penal y ley de Orden público— a la mencionada Declaración está fundada en el supuesto de que, en todo caso, cualquier interrupción voluntaria de la producción en un fenómeno «anormal» en lugar de considerar que interrupciones de tal clase pueden ser, por el contrario, según circunstancias y modos, perfectamente normales, sobre todo en una época de reajuste del conjunto de la economía del país» (105).

En definitiva, pues, la valoración jurídica que recibe la huelga laboral en los diferentes estadios en que ésta se produce puede sintetizarse de la siguiente forma:

a) Existente un conflicto colectivo de intereses, cabe que éste se exteriorice en forma pacífica o violenta.

a') Si se manifiesta pacíficamente sin alteración en la regularidad del trabajo debe someterse en todo caso a los procedimientos de solución establecidos en el Decreto de 1962.

a'') Si no se sometiere a dichos procedimientos o no los observare íntegramente, el conflicto colectivo se convierte en ilegal, en virtud de lo preceptuado por el artículo 5.º del Decreto de 1962, y

(103) Ya el profesor ALONSO GARCÍA, al plantearse con anterioridad la posible colisión del Decreto de 20 de septiembre de 1962 con el Fuero del Trabajo, advertía que cabían dos soluciones: entender que las situaciones de conflicto, *en cuanto laborales*, no turban la normalidad de la producción ni atentan contra ella, o proceder a la modificación del Fuero del Trabajo mediante referéndum; vid. *Derecho procesal...*, cit., página 419.

(104) Vid. BAYÓN CHACÓN: *La interpretación dinámica...*, cit., págs. 56 y sigs. En el mismo sentido, ALONSO GARCÍA: *Notas...*, cit., págs. 80-81.

(105) Vid. F. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ: «Los conflictos colectivos y el Fuero del Trabajo», en *Revista de Trabajo*, núm. 2, 1963 (junio), pág. 166.

su exteriorización pacífica queda viciada de ilicitud y perseguible conforme a la legislación vigente sobre orden público.

b") En cambio, si se sometiere a los referidos procedimientos, el conflicto colectivo deberá finalizar por virtud de la norma solucionadora, que indefectiblemente deberá dictarse proveniente de la autoridad laboral o del magistrado de Trabajo. Frente a dicha norma solucionadora caben, a su vez, dos posibles posturas de los sujetos activos del conflicto:

a") Aceptación de la citada norma solucionadora y conclusión definitiva del conflicto.

b") Rechaza de la solución y continuación del conflicto. En este supuesto el conflicto colectivo se convierte en ilegal y perseguible por la legislación vigente sobre orden público (art. 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962).

b') Si el conflicto colectivo se exterioriza violentamente, es decir, mediante abstención de la prestación laboral en forma de huelga, deberá someterse asimismo a los procedimientos de solución del Decreto de 1962.

a") Si no se sometiere el conflicto a los referidos procedimientos, el conflicto colectivo deviene ilegal y la huelga que lo exterioriza se convierte en ilícita y sancionable por la legislación de orden público.

b") En cambio, si se somete a los procedimientos de solución del conflicto, la huelga se considera lícita por no prohibida, desarrollándose simultáneamente al curso del procedimiento de solución. Ahora bien: los procedimientos de solución desembocan fatalmente, como hemos visto, en una norma solucionadora, ante la cual caben dos posturas:

a") Que acepten la solución, en cuyo caso concluye el conflicto colectivo, y en consecuencia, finaliza la huelga.

b") Que rechacen la norma solucionadora. en cuyo supuesto el conflicto colectivo se convierte en ilegal y la huelga deviene ilícita, dando lugar a la aplicación de la normativa sobre orden público.

Según el haz de posibilidades que acabamos de prever, podemos pensar, a nuestro juicio, que *la huelga laboral que exterioriza un conflicto colectivo de intereses es lícita y permitida mientras se desarrollan los procedimientos de solución del conflicto y hasta tanto no recaiga norma solucionadora que ponga fin al mencionado conflicto*. En cambio, una vez solucionado el conflicto con

arreglo a los procedimientos legales del Decreto de 20 de septiembre de 1962, si la huelga persiste, deviene ilícita.

El sistema, contra lo que a primera vista pudiera pensarse, resulta desde un ángulo de lógica jurídica de plena coherencia con el ordenamiento, y no hace más que obedecer congruentemente, a nuestro juicio, a unas directrices más generales del ordenamiento jurídico.

En efecto, mientras cabe considerar a la huelga como un medio de presión en pugna con los empresarios para obtener mejores condiciones de trabajo, la huelga es lícita, y así, durante el curso de solución del conflicto, los trabajadores en huelga presionan para forzar una conciliación o para conseguir del o de los empresarios la pretensión contenida en el conflicto. Ello no es más que consecuencia del principio sentado con anterioridad, según el cual, mientras las condiciones colectivas de trabajo puedan ser convenidas es lícito a los trabajadores utilizar medios de presión violentos como lo es la huelga (106).

En cambio, una vez solucionado el conflicto y recaída norma obligatoria proveniente de la autoridad laboral o de la Magistratura de Trabajo, el fondo de la cuestión, que *prima facie* parece el mismo, cambia radicalmente, toda vez que la norma solucionadora del conflicto es de obligatoria observancia y cabe considerar su origen heteronómico como procedente de instituciones estatales (autoridad laboral y Magistratura de Trabajo) (107). Quiere decirse con ello que *una vez recaída la norma obligatoria solucionadora del conflicto, la persistencia de la huelga incide en lucha contra la legislación estatal*, politizándose, y dando lugar a la aplicación de las normas de orden público que reprimen el delito de sedición.

En consecuencia, la huelga es lícita, según hemos visto, en determinados casos, pero limitada en el tiempo a la duración de los procedimientos solucionadores, una vez concluidos los cuales la huelga laboral pierde su licitud fatalmente. Resulta difícil precisar apriorísticamente el máximo de duración de dicha licitud, pues en cada caso variará según el momento en que se

(106) Como advierte RODRÍGUEZ PIÑERO, en términos generales, el Estado ha evitado normalmente intervenir en la solución de los conflictos colectivos, ya que su decisión traería consigo un compromiso personal y unas posturas tomadas en la controversia. Vid. *La relación colectiva...*, cit., pág. 88.

(107) Aun cuando se ha querido identificar la sentencia colectiva con el convenio colectivo, ello sólo es posible en cuanto a los efectos de ambos (vid. RODRÍGUEZ PIÑERO: *El nuevo procedimiento...*, cit., págs. 43 y sigs.), ya que en cuanto al origen heteronómico de la norma dimanada de ellos es radicalmente distinto, toda vez que mientras la sentencia colectiva procede de la función legislativa del juez, que en tal caso actúa como institución estatal, en cambio, el convenio colectivo procede de la autonomía social de los grupos profesionales.

llegue a un acuerdo o se dicte la norma solucionadora. No obstante, cabría precisar con aproximación el tiempo máximo de licitud de una huelga, teniendo en cuenta que:

a) Cuando la vía procedimental de solución sea la administrativa, primero ha de acudirse a la Organización Sindical para intentarse la conciliación o la mediación, las cuales no tienen límite de tiempo máximo establecido (108). Si estos procedimientos no surten efecto, la autoridad laboral dicta norma de obligado cumplimiento en el tiempo máximo de veinte días (art. 2.º-2.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962).

b) En cambio, cuando se sigue el procedimiento jurisdiccional, el cómputo del tiempo máximo de licitud es aún más complicado. En efecto, la conciliación y mediación sindical previas no tienen igualmente fijado término máximo de duración. En segundo lugar, la actuación de la autoridad laboral a la que se remiten los expedientes para que éste intente la mediación tampoco tiene fijado límite máximo de duración. En tercer lugar, remitidas las actuaciones a la Magistratura de Trabajo, ésta procederá sumariamente y con preferencia a los demás asuntos (art. 1.º-2.º a) y c) del Decreto de 20 de septiembre de 1962; en todo caso, los plazos máximos previstos mientras se desarrolla el proceso colectivo son los siguientes:

— Un día (el mismo en que recibe la demanda de oficio) para dirigirse a la Delegación Provincial de Sindicatos.

— Dos días para que los interesados designen un representante por cada parte.

— Cinco días para la celebración del juicio.

— Tres días para aportación de pruebas y elementos de información.

— Tres días para dictar sentencia, la cual será ejecutiva, a pesar del posible recurso ante el Tribunal Central de Trabajo (arts. 150. 151 y 152 T. R. P. L. de 17 de enero de 1963).

(108) Cfr. Orden de la Secretaría General del Movimiento de 16 de noviembre de 1962 y Orden de la Secretaría General de Sindicatos de 17 de enero de 1963, desarrollando dichos procedimientos de conciliación y mediación, pero sin fijarles límite máximo de duración. En cambio, sí existe ese límite máximo cuando se trata de arbitraje, cuyo laudo, según establece el artículo 30 de la última Orden citada, habrá de emitirse en plazo no superior a ocho días hábiles.

IV

CONCLUSIONES

Tras las consideraciones hechas en torno al régimen jurídico de la huelga en España podemos, finalmente, establecer las siguientes conclusiones, con valor actual después de la reforma del artículo 222 del Código penal:

1.^a En España, la evolución histórica de la huelga posterior a 1936 guarda un acusado paralelismo con la misma evolución anterior a 1936. En ella se observa la misma constante histórica a que aludíamos anteriormente, según la que a un determinado estímulo corresponde una acción social, y a ésta, una reacción jurídica. Más en concreto, mientras estuvieron prohibidos los convenios colectivos, los conflictos colectivos y las huelgas se consideraron ilícitos.

En cambio, cuando en 1958 se reconocieron los convenios colectivos como fuente de regulación de las condiciones de trabajo se originaron espontáneamente conflictos colectivos, frente a los que el ordenamiento reaccionó, tratando de encauzarlos a través de unos medios de solución establecidos en 1962. Asimismo la admisión de los convenios y los conflictos colectivos va a producir que la exteriorización de estos últimos se realizará espontáneamente por los medios violentos de las huelgas, forzando al Derecho a la admisión de éstas como lícitas, siempre que en ellas concurren las condiciones jurídicas adecuadas. La reciente modificación del artículo 222 del Código penal obedece en su último sentido a esta exigencia de reacción jurídica movida por una espontánea acción social.

2.^a La *huelga política o politizada*, entendiéndose por tal la que tiene como finalidad atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad, o de manera grave la producción nacional, se halla prohibida en todo caso, siendo considerada como delito de sedición por el artículo 222 del Código penal.

3.^a La *huelga laboral*, es decir, aquella que no persigue las finalidades anteriores, sino móviles de tipo puramente económico-laboral, puede ser:

a) *Ilícita*, cuando carezca de fundamento laboral que directamente afecte a quienes son parte en la huelga, o cuando se produzca con inobservancia de los procedimientos previstos por el presente Decreto, u ocurra una vez dictadas las decisiones de la autoridad laboral y de la Jurisdicción de Trabajo, o se plantee durante la vigencia de un convenio colectivo que afecte a una sola empresa (art. 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962, en conexión con el art. 2.º, c) de la ley de Orden público de 30 de julio de 1959).

b) *Lícita* en los restantes casos y hasta tanto se solucione el conflicto colectivo mediante una norma de obligatoria observancia, con lo cual cabe pensar que la huelga laboral se admite como lícita en la legalidad vigente española siempre que se someta el conflicto colectivo subyacente a los procedimientos de solución y mientras dure el desarrollo de éstos.

4.^a No cabe duda de que en la actualidad nos encontramos en pleno período de transición respecto a un estable régimen jurídico de la huelga laboral, quizá en la culminación del período evolutivo abierto en 1958. Al respecto, resulta curioso observar el paralelismo con el similar período transitorio de una lejana etapa histórica. En efecto:

a) A comienzos del siglo XX, para llegar en España a un reconocimiento de la licitud de la huelga, se atraviesan las siguientes barreras:

— Desde los años 1904 y 1905 se admiten tácitamente los convenios colectivos reguladores de condiciones de trabajo.

— En 1908 se regulan los procedimientos de solución de los conflictos colectivos.

— En 1909 se dan conjuntamente dos pasos importantes:

Primero. Al extraer del Código penal la huelga laboral, terminando su tipificación penal como delito.

Segundo. Al atribuir a la huelga laboral una regulación normativa a la que debe someterse en su producción y desarrollo.

b) Con posterioridad a 1936 los pasos paralelos efectuados para llegar a un régimen de licitud de la huelga son los siguientes:

— En 1958, el ordenamiento acoge y regula los convenios colectivos.

— En 1962, se reglamentan los procedimientos de solución de los conflictos colectivos.

— En 1965, la reciente reforma del art. 222 del Código penal acaba con la prohibición indiscriminada de la huelga, admitiendo, si bien limitadamente por la conexión con otros preceptos, la licitud de la huelga laboral.

5.^a Como se observa en el paralelismo expuesto, en la etapa actual posterior a 1936 aún no se ha llegado, en nuestra opinión, a la fase final que culmine un régimen jurídico estable de la huelga, correspondiente a una regulación normativa que encauce y limite mediante adecuadas vías jurídicas la producción y desarrollo de la huelga laboral.

Es cierto que el ejercicio del derecho de huelga es limitado en cuanto a su duración, según la legislación vigente, mas también lo es que dicho ejercicio, en su situación actual, goza de una excesiva libertad fruto de una carencia de regulación. La aludida libertad anómica a nadie beneficia, pues medios sobrados hay para restringir hasta el máximo la eficacia en la práctica de la huelga y, sin embargo, son muy graves los perjuicios que en ciertos casos puede producir a la colectividad y a la economía nacional.

Es por ello por lo que, como conclusión final de este trabajo, hacemos constar la exigencia de una pronta regulación del régimen jurídico de la huelga laboral, y esperamos, con la confianza que la irreversibilidad de una constante histórica nos produce, que dicha regulación no tarde en aparecer. Con ella se beneficiará, a no dudarlo, la colectividad y la economía nacional, y en cuanto a los sujetos activos del conflicto colectivo, exteriorizado en huelga, su aparente pérdida con el sometimiento a unas normas se compensará con una mayor efectividad en el reconocimiento jurídico del derecho de huelga (109).

JOSÉ MANUEL ALMANSA PASTOR

(109) Tal es la conclusión a la que llegamos en conferencia pronunciada en Denia, organizada por la Inspección Técnica de Juventudes el 4 de marzo de 1966.