

LA PROTECCION DEL ESTADO Y DE LOS INTERESES DE LA COMUNIDAD FRENTE AL CONFLICTO COLECTIVO DE TRABAJO: DEL CODIGO PENAL DE 1848 AL DE 1928 *

SUMARIO

1. Introducción.—2. El conflicto colectivo de trabajo como ilícito penal.—3. La tolerancia de los conflictos colectivos de trabajo «no abusivos».—4. La legalización de la huelga y el «paro patronal» y la salvaguarda de los intereses de la comunidad.—5. El tratamiento de los conflictos colectivos en las compañías concesionarias de los servicios públicos.—6. La nueva regulación penal del conflicto laboral: el Código de 1928.—7. La evolución normativa posterior: líneas de tendencia.—8. Observaciones finales.

1. INTRODUCCION

Una de las primeras intervenciones normativas de los poderes públicos en el ámbito de las relaciones de trabajo, desde un punto de vista histórico, tuvo lugar con ocasión de los conflictos colectivos de tipo laboral. Diversos motivos podían estar en el origen de la misma, desde las alteraciones que el conflicto colectivo podía provocar en el funcionamiento del sistema económico del momento hasta la incidencia del mismo en la conservación de la «paz social» y el orden político constituido. La intervención de los poderes públicos, por otra parte, tenía en un primer momento un matiz marcadamente represivo, acorde con el carácter autoritario del régimen político imperan-

* Una primera redacción de este trabajo fue preparada para el Simposio «Cien años de reforma social en España», convocado por el IELSS.

te en aquella época. No obstante, esa actitud fue evolucionando, en los períodos posteriores, hacia la tolerancia y la legalización de las medidas de conflicto, hasta llegar incluso al reconocimiento, dentro de las normas de mayor rango del ordenamiento, del derecho al ejercicio de las mismas (1).

Estas consideraciones, que tienen una validez general, son también aplicables a nuestro país. En efecto, el conflicto colectivo de trabajo fue objeto de regulación en nuestro ordenamiento ya en la primera mitad del siglo pasado, cuando la legislación estrictamente laboral era aún bien escasa. En esos años aparecieron las primeras disposiciones sobre la materia, recogidas básicamente en el Código penal de 1848 y, por consiguiente, con un claro signo represivo. El contenido esencial de las mismas fue incorporado más tarde al Código penal de 1870, con lo cual el tratamiento normativo seguía siendo similar todavía en esta etapa histórica. No obstante, a partir de ese momento se abre en nuestro país un período de tolerancia del conflicto colectivo de trabajo, que culmina con la legalización de la huelga y el «paro patronal» en la Ley de 27 de abril de 1909. Pero, desde los años intermedios de la segunda década del siglo actual, y debido sin duda a las especiales circunstancias sociales y económicas del país, se advierte de nuevo un cierto endurecimiento de la actitud de los poderes públicos frente a las situaciones de conflicto, hasta llegar al Código penal de 1928, que introduce numerosos tipos penales para su sanción.

Esta es, en resumidas cuentas, la evolución normativa de la que vamos a ocuparnos en nuestro trabajo, que se ha concebido en términos sintéticos y básicamente descriptivos. Con ello no pretendemos más que sacar a la luz los preceptos más representativos de las disposiciones a las que más arriba hemos aludido, así como la interpretación que el Ministerio de la Gobernación y la Fiscalía del Tribunal Supremo hicieron a propósito de algunos de ellos en sus circulares. Nuestro objetivo primordial es poner de manifiesto el recelo que continuamente han mostrado los poderes públicos frente al conflicto colectivo de trabajo, que les ha llevado, como hemos adelantado, desde la más pura represión penal (propia de los primeros años de la industrialización y de las situaciones de dificultad para la estabilidad de las instituciones estatales, aún en los tiempos actuales) hasta la tolerancia o la legalización, pero con la previsión en estos casos de unos límites en el ejercicio de las medidas de conflicto y de unos mecanismos de salvaguarda de los inte-

(1) Véase, sobre esa intervención del Estado, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO: *La intervención del Estado en los conflictos colectivos de trabajo*, Sevilla, 1972, pág. 55. Sobre las diferentes actitudes de los poderes públicos frente al conflicto colectivo, F. DURÁN: *Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases*, Sevilla, 1976, págs. 22 y sigs.

reses generales de la comunidad o, simplemente, del Estado como institución política (2).

Como ya se ha podido deducir, el período histórico que vamos a considerar es el que se prolonga desde el primer tercio del siglo XIX hasta el final de la Dictadura de Primo de Rivera, sin perjuicio de que añadamos al final algunas notas sobre la evolución normativa posterior. Han existido varias razones para acotar de esa forma el período histórico elegido para nuestro comentario, entre las que deben destacarse dos. En primer lugar, porque se trata de una etapa flanqueada por disposiciones de carácter penal que se ocuparon expresamente del conflicto colectivo de trabajo, lo cual facilita su delimitación extraordinariamente. En segundo lugar, porque los años posteriores, y los acontecimientos normativos que a ellos pertenecen, por ser más recientes son conocidos con mayor detalle y profundidad. Existe sobre ellos una considerable labor doctrinal. Además, con la proclamación de la II República, en nuestro país se abre un período muy rico y fructífero para la legislación laboral, a la vez que se hace más complejo el sistema de relaciones laborales, todo lo cual exigiría un análisis de la normativa de esos años sobre el conflicto de trabajo mucho más detenido del que aquí podemos emprender.

La utilidad de un estudio con las características del que acometemos en las páginas siguientes estriba, de manera fundamental, en la ayuda que puede proporcionar al conocimiento de una parte importante, y en algunos casos olvidada, de la historia normativa de nuestro país en el ámbito de las relaciones de trabajo. Pero también puede tener otras aplicaciones, como todo análisis de carácter histórico en el que se planteen no sólo los fenómenos acaecidos, sino su evolución a lo largo del tiempo y las causas que los motivaron. Así, en primer lugar, y en un plano eminentemente conceptual, puede ser válido para apreciar cómo se han ido reflejando en la norma los distintos modelos y las diferentes concepciones sobre la huelga y, en general, sobre el conflicto colectivo de trabajo, y cómo se ha experimentado en ese terreno una progresiva evolución, acompañada de inevitables retrocesos (3). Ello tiene un especial interés, además, para constatar cómo el Es-

(2) De protección del Estado, aunque referida a los supuestos de alarma y excepción, habla P. CRUZ VILLALÓN: «La protección extraordinaria del Estado», en AA. VV.: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, pág. 661.

(3) Para un análisis de los distintos modelos normativos de huelga, MARTÍN VALVERDE: «Huelga laboral y huelga política: Un estudio de modelos normativos», en AA. VV.: *El Derecho del trabajo ante el cambio social y político*, Zaragoza, 1978, y «Regulación de la huelga, libertad de huelga y derecho de huelga», en AA. VV.: *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo*, Murcia, 1978. Una interesante descripción del

tado ha adoptado siempre medidas de protección frente al conflicto. En segundo lugar, los datos que vamos a ofrecer pueden servir como instrumento de apoyo en el análisis de la actual regulación de la huelga y de las restantes medidas de conflicto colectivo, sobre todo en lo que se refiere a las previsiones que recoge la ley para la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad y para la protección del Estado en las situaciones de excepción o anormalidad, ya que pueden clarificar el sentido de las mismas (4).

2. EL CONFLICTO COLECTIVO DE TRABAJO COMO ILICITO PENAL

El tratamiento normativo del conflicto colectivo de trabajo, durante la mayor parte del siglo pasado, tuvo un marcado carácter represivo. Fue configurado en el ordenamiento, prácticamente en todas sus manifestaciones, como un ilícito penal. No cabe hablar en esta etapa, por consiguiente, de protección de los intereses o servicios esenciales de la comunidad en caso de conflicto colectivo, sino de defensa del propio sistema estatal y económico frente al mismo. La calificación de todo conflicto colectivo como delito pone de manifiesto que era el aparato estatal y las fuerzas que lo sustentaban los que se sentían amenazados por el mismo. En definitiva, se partía de que ese conflicto, sin necesidad de hacer mayores matizaciones, era pernicioso para bienes de extrema relevancia en aquel sistema político y económico.

La calificación del conflicto colectivo de trabajo como delito no puede extrañar, por otra parte, si se tienen en cuenta los rasgos políticos y económicos más característicos del momento. Por un lado, como han puesto de relieve recientes investigaciones y trabajos sobre la época, el sistema político

tratamiento normativo de la huelga, con especial referencia al proceso histórico en Alemania, en DAUBLER y otros: *Arbeitskamprecht*, Baden-Baden, 1984, págs. 22 y sigs.

(4) Como se sabe, actualmente el derecho de huelga y el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo están reconocidos a nivel constitucional en nuestro ordenamiento, siempre con las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad (arts. 28.2 y 37.2 CE). A su vez, el artículo 55.1 CE prevé que, una vez declarados los estados de excepción o sitio, puedan ser suspendidos esos derechos (desarrollados por LO 4/1981, de 1 de junio). Sobre el alcance de todas estas previsiones pueden consultarse las opiniones emitidas por numerosos profesores del Derecho del trabajo en la *Revista de Trabajo*, núm. 73, 1984. Por otra parte, la problemática de la huelga «política» o con efectos para el sistema político está siempre abierta. Véase, por ejemplo, M. REIMANN: «Der Rechtsschutz gegen politische Streiks in den USA», *RdA*, 1, 1985, págs. 34 y sigs.

imperante en España, al menos hasta el último cuarto de siglo, era esencialmente autoritario. Seguramente, la intervención del estamento militar en la conducción, de una forma clara y directa, de los asuntos públicos es uno de los elementos que mejor lo definen. Era un sistema, por tanto, escasamente penetrado por la sociedad civil y escasamente pluralista (5).

Por otra parte, y por lo que se refiere a los factores económicos, también es notorio que la época se caracterizaba por la defensa y los intentos de consolidación de las reglas del mercado, dentro de una concepción bastante próxima al más puro liberalismo. La trascendencia más relevante de estas posiciones, al menos a nuestros efectos, fue la supresión de todas las corporaciones, grupos o «*cuerpos intermedios*». Solamente el Estado y los individuos estaban legitimados para intervenir y tomar decisiones en la vida económica. El papel del Estado, además, prácticamente debía quedar reducido a vigilar y garantizar el libre juego dentro del mercado. La prueba normativa más evidente de esta tendencia en nuestro país fue el Real Decreto de 20 de enero de 1834 (C.L., tomo 19, pág. 26), sobre «*Libertad de las asociaciones gremiales y ejercicio de industrias*». Su artículo 3.º prohibía la formación de asociaciones gremiales para monopolizar el trabajo «*en favor de un determinado número de individuos*»; en su artículo 5.º se prohibía la aprobación de ordenanzas gremiales contrarias a «*la libertad de fabricación, a la de circulación interior de los géneros y frutos del Reino o a la concurrencia indefinida del trabajo y los capitales*»; y su artículo 6.º consagraba la libertad de todo individuo para «*ejercer simultáneamente cuantas industrias posea, sin otra obligación que la de inscribirse en los gremios respectivos a ellas*» (6).

No era difícil imaginar que el resultado de todo ello fuese la prohibición de toda clase de grupos y asociaciones y, más aún, de las medidas de presión que en los ámbitos laboral, económico o político pudieran adoptar. Es cierto que en estos años fueron aprobadas las primeras normas que permitían

(5) Véase al respecto M. BALLBE: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, 1983; CRUZ VILLALÓN: *El estado de sitio y la Constitución*, Madrid, 1980; FERNÁNDEZ SEGADO: *El estado de excepción en el Derecho constitucional español*, Madrid, 1978; SECO SERRANO: *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, 1984.

(6) Continuaba esta norma el camino iniciado en la Constitución de 1812 y seguido por los Decretos de 8 de junio de 1813 y 25 de febrero de 1834 (CL, tomo 19, página 100), que declaraban dignos de honra y estima todos los oficios mecánicos. Sobre la incidencia de las reglas de la economía pura de mercado en el tratamiento de las relaciones de trabajo, C. CROUCH: *Class conflict and the Industrial Relations Crisis*, Londres, 1977, pág. 27.

la asociación de los obreros, bajo la forma y el nombre de *Sociedades de Socorros Mutuos* (7). Pero también es verdad que, por un lado, estas asociaciones estaban sujetas a múltiples controles por parte de las autoridades gubernativas, cuya aprobación era necesaria para su válida constitución y funcionamiento, y que, por otro lado, sólo podían ocuparse de fines asistenciales y filantrópicos, entre ellos la ayuda mutua de los afiliados, como decía de manera expresa una Real Orden de 1842 que las reguló.

Además, y en lo que aquí nos interesa, bien pronto se encargaron las autoridades gubernativas de que se respetara el libre funcionamiento del mercado frente a las posibles acciones de presión de aquellas sociedades. Así, por ejemplo, la Circular de 1 de mayo de 1941 de Domingo de Aristizábal, gobernador político de Barcelona, recordaba a las autoridades locales que debían emplear todos los medios legales a su alcance «*para mantener en armonía la libertad de que han de gozar fabricantes y operarios y el derecho sagrado de disponer cada individuo de sus capitales y de su trabajo e industria sin coacción ajena y con sumisión a las leyes*». Con ese fin, la Circular declaraba en su artículo 1.º la legalidad y la justicia de las sociedades de socorros mutuos, pero siempre que ello no implicara el uso de la coacción o la violencia contra los obreros, afiliados o no, ni contra los dueños de la fábrica. También prohibía que los empresarios se mancomunaran y ejercieran coacciones o violencias para imponer a su conveniencia las condiciones de trabajo a sus operarios (artículo 2.º). Por último, mandaba arrestar y llevar a los tribunales a las personas que por fuerza hicieran cerrar fábricas o talleres, a los que obstaculizaran su reapertura, a los que impidieran a los obreros entrar en la fábrica y prestar sus servicios a los precios que consintieran y a los que imposibilitaran a los fabricantes emplear a obreros a los precios que «*libremente convinieran con éstos*» (artículo 4.º). La protección del mercado, como mecanismo de regulación de las relaciones de trabajo, se intentaba justificar en la «*mutua utilidad y el bien general*» y en «*la prosperidad del país*» que ello reportaba (8).

(7) Conviene citar aquí las Reales Ordenes de 28 de febrero de 1839 (CL, tomo 25, pág. 141), de 29 de marzo de 1842 (*Diario de Barcelona* de 7 de abril), de 25 de agosto de 1853 (CL, tomo 59, pág. 529) y de 26 de noviembre de 1859 (CL, tomo 85, pág. 470). Todas ellas iban dirigidas a las sociedades de socorros mutuos.

(8) Un contenido similar al bando de Aristizábal tenía el de Francisco Fulgosio, gobernador superior político de Barcelona, que mandaba a los dueños y comisionados de las fábricas mantener el orden en su interior. Un dato común también a las disposiciones de las autoridades de esta época era la llamada «*papeleta de salida*», que estaban obligados a presentar los obreros al ser admitidos a su trabajo, y en la que se reflejaban sus datos personales y su domicilio (en el bando de Arteta de 23 de febrero de 1850, por ejemplo). Todas estas disposiciones, y un estudio sobre su marco

Este es el contexto en el que aparece el Real Decreto de 19 de marzo de 1848, que aprobaba el Código penal de esa fecha (C.L., tomo 43, página 205). El precepto de mayor interés de este cuerpo normativo en el tratamiento de los conflictos colectivos de trabajo era el artículo 461. En él se castigaba con arresto mayor y multa de 10 a 100 duros a «los que se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones (...) siempre que la coligación hubiera comenzado a ejecutarse» (9). Este precepto, incluido en el capítulo que se dedicaba a «Las maquinaciones para alterar el precio de las cosas», iba dirigido sobre todo a la neutralización de los conflictos planteados para presionar en el ámbito de las relaciones de trabajo. No tenía como objetivo directo la tipificación penal de las medidas conflictivas con un fin más estrictamente político, de lo cual ya se encargaban otros preceptos del mismo Código, como el artículo 196, que sancionaba las perturbaciones graves del orden público, o los artículos 207 a 211, que se ocupaban de las asociaciones ilícitas y de la actividad de sus miembros. No obstante, la inclusión de una norma como la del artículo 461 en el ordenamiento penal daba a entender que, aunque sólo fuese de una manera indirecta, el conflicto colectivo puramente laboral también afectaba a los pilares económicos y políticos de aquel sistema, que se defendía mediante su penalización.

Todo ello se revelaba de nuevo en posteriores disposiciones de las autoridades gubernativas de la provincia de Barcelona, donde, por ser uno de los centros más desarrollados de nuestro país desde el punto de vista industrial, seguramente tuvieron lugar los mayores conflictos laborales. Este sentido tenía el Bando de 23 de febrero de 1850 de Fermín Arteta, gobernador de Barcelona, con el que se intentaba clausurar y disolver las sociedades que, con apariencia de socorros mutuos, tenían como objetivo la presión en los ámbitos laboral y político y afectaban al «funcionamiento pacífico» del mercado. Mandaba llevar ante los tribunales a «los que se coligaren para exigir el asentimiento a sus exigencias, procedán o no con amenazas» (art. 1.º, 3), y encargaba a los fabricantes la vigilancia de la conducta de los obreros, para lo cual debían exigir la presentación de la «papeleta de empadronamiento» en el momento de la contratación. A la vez, se les hacía responsables de la

histórico, en A. ELORZA: «Los orígenes del asociacionismo obrero en España», RT, 37, 1972, pág. 125.

(9) El artículo 461 CP añadía también que «si la coligación se formare en una población menor de 10.000 almas, las penas serán arresto menor y multa de 5 a 50 duros», y que «las penas se impondrán en ambos casos en su grado máximo a los jefes y promovedores de la coligación y a los que para asegurar su éxito emplearen violencias o amenazas, a no ser que por ellas merecieren mayor pena».

intervención en la fábrica de «*agentes de sociedades clandestinas*» (artículo 4.º, 5) (10).

También el Bando de 30 de abril de 1855 de Cirilio Franquet, gobernador político de Barcelona, declaraba como uno de sus fines «*dar la más alta protección a la industria de esta provincia*». Por ello, castigaba los ataques a la «*libertad en el ejercicio de industrias*» y mandaba perseguir las asociaciones que tuvieran por fin la presión política. El artículo 461 CP debía ser aplicado a «*todo acto de coacción o violencia contra la libre admisión y concurrencia de obreros al trabajo y a las fábricas*» y a las coligaciones «*para abaratar abusivamente el precio del trabajo*». Podía llegarse incluso a la aplicación de la Ley de 17 de abril de 1821 cuando se produjesen trastornos del orden público (11).

No obstante, el uso de la maquinaria represiva no podía ser ilimitado, máxime cuando se enfrentaba a una realidad cambiante y a unas fuerzas sociales cada vez más consistentes. Así lo comprendieron las autoridades, que decidieron tolerar el conflicto colectivo de trabajo en algunos supuestos. El bando de Arteta, por ejemplo, señalaba que si algún fabricante decidiese cerrar su fábrica o un grupo de obreros suficientemente numeroso como para interrumpir la producción decidiese retirarse del trabajo, no podrían hacerlo súbitamente, sino poniéndolo en conocimiento de la autoridad «*con la mayor anticipación posible*». De lo contrario serían sancionados con multa (artículo 6.º).

Una previsión similar se encontraba en el también mencionado Bando de Franquet. En él se reconocía una especie de libertad de huelga y de cierre patronal, ya que se hacía constar de modo expreso «*la libertad que tienen los fabricantes de abrir o cerrar sus establecimientos y los obreros de dirigirse a los que creyeran más convenientes en busca de trabajo*». Pero el ejercicio de estas facultades, cuyo fin parecía ser única y exclusivamente la presión en el ámbito de la contratación y la fijación de condiciones de trabajo, debía ajustarse a unos requisitos por razones de «orden público». Tanto el cierre de una fábrica por su titular como el abandono completo de la misma por los obreros habrían de comunicarse con ocho días de antelación,

(10) Sobre el desarrollo industrial de la provincia de Barcelona y los conflictos obreros surgidos a causa de las modificaciones tecnológicas, J. NADAL: *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, 1982, págs. 188 y sigs.

(11) La Ley de 17 de abril de 1821 (col. Dec. Cortes, tomo 7, pág. 45) regulaba el procedimiento a seguir en las causas de «rebelión, sedición y robos en cuadrilla». Su objetivo era la defensa de la Constitución y de la seguridad exterior e interior del Estado (art. 1.º). Véase CRUZ VILLALÓN: *El Estado de sitio y la Constitución*, cit., página 320. BALLBE: *Orden público y militarismo...*, pág. 61.

como mínimo, a la autoridad local. El incumplimiento de esta obligación sería castigado con arreglo a las leyes penales (art. 7.º, 8). El Bando de Franquet, por otra parte, se ocupó de la creación de unas comisiones mixtas permanentes en cada localidad manufacturera «*para conciliar y dirimir las cuestiones fabriles entre operarios y fabricantes*» (art. 1.º) (12). Había, pues, una constatación de esa realidad conflictiva y un primer intento de formalizar los cauces por los que discurriera el conflicto colectivo, seguramente para evitar situaciones más comprometidas para el orden público.

Sin embargo, esa incipiente tendencia no se reflejó en la normativa de carácter general que sería aprobada en años posteriores, concretamente en el Código penal de 1870 (Ley de 17 de junio de 1870, *Gac.* de 3 de agosto). Esta nueva reglamentación penal nació en un contexto político menos autoritario, siquiera sea sobre el papel. Fue publicada, además, cuando ya se había reconocido el derecho de reunión (Decreto-ley de 1 de noviembre de 1868) y por el de asociación (Decreto-ley de 20 de noviembre de 1868), sancionados ambos por la Constitución de 1869 (13). El reconocimiento de esos derechos, además, parecía exigir un reconocimiento paralelo de la actividad de los grupos u organizaciones constituidos a su amparo, y en concreto de las asociaciones que pudieran crearse para actuar en el ámbito laboral o social.

Pero esos nuevos aires apenas se reflejaron en el nuevo Código penal. Es cierto que se recogía en el mismo un capítulo dedicado a «*los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos garantizados por la Constitución*», con lo cual ya se daba un paso adelante en la regulación y, en su caso, protección de estos derechos. Pero el artículo 556 seguía castigando con la pena de arresto mayor (ahora sin multa) a «*los que se coligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio del trabajo o regular sus condiciones (...) siempre que la coligación hubiese comenzado a ejecutarse*». El objetivo de esta disposición parecía ser similar al de su precedente: sancionar el conflicto colectivo de trabajo que tuviese por fin alterar el libre

(12) La creación de comisiones u otros instrumentos para la solución de los conflictos colectivos de trabajo tenía ya una cierta tradición en la provincia de Barcelona. El bando de Fulgosio de 21 de octubre de 1944 creó una junta de personas independientes de ambos sectores, el patronal y el obrero. Por su parte, el bando de Ordóñez de 10 de junio de 1854 mandó constituir un tribunal formado por las autoridades competentes, que resolvería previa audiencia a las partes en conflicto.

(13) La Real Orden de 25 de septiembre de 1869 (*Gac.* de 26 de septiembre), del Ministerio de la Gobernación, dictaba instrucciones para la vigilancia del ejercicio de los derechos de reunión y asociación y la represión de los actos que no se ajustaran a la legalidad.

funcionamiento del mercado en la regulación del empleo y las condiciones de trabajo. Para los conflictos y cualesquiera otras manifestaciones o actos que perturbasen el orden público existían otras previsiones específicas en el artículo 272 del propio Código penal (14).

3. LA TOLERANCIA DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO «NO ABUSIVOS»

Al iniciarse el período histórico conocido como la «Restauración monárquica», las coligaciones de obreros o fabricantes para presionar en favor de sus respectivos intereses en el ámbito laboral seguían constituyendo un tipo delictivo. Es más, el único tratamiento normativo del conflicto colectivo de trabajo se encontraba todavía en el Código penal. La aplicación del artículo 556 CP, por consiguiente, pendía como una constante amenaza en las convocatorias de huelga o en la adopción de medidas como el cierre de una fábrica.

Tampoco en el ánimo del Ministerio de la Gobernación parecía estar la tolerancia de los conflictos de trabajo. Así se desprendía de una circular bastante cercana al inicio de esta etapa histórica (de 16 de enero de 1872) en la que se daban instrucciones a los gobernadores para el tratamiento de la llamada «*cuestión social*». En ella se mandaba castigar, con arreglo al artículo 556 del Código penal, toda medida de presión de los trabajadores o los patronos, tumultuaria o no, que tuviera por fin destruir las leyes de la

(14) Las previsiones del Código penal fueron acompañadas por las que se incorporaron a las sucesivas disposiciones sobre orden público, en concreto en las leyes de 20 de marzo de 1867 y 23 de abril de 1870, cuyo fin más explícito era el mantenimiento de la seguridad exterior e interior del Estado. Son de interés también las Circulares del Ministerio de la Gobernación de 29 de noviembre y 3 de diciembre de 1868, que daban instrucciones para prevenir los abusos cometidos al amparo de los derechos de reunión y asociación. Posteriormente, el artículo 19 de la Constitución de 1869 permitía disolver las asociaciones que comprometieran la seguridad del Estado. A partir de esa fecha se experimentó un endurecimiento en el tratamiento de las asociaciones, que culminó en el Decreto de suspensión de garantías constitucionales de 20 de septiembre de 1873 y en la disolución de todas las reuniones y sociedades políticas que atentaran contra la seguridad del Estado (Decreto de 10 de enero de 1874). Como han puesto de relieve recientes investigaciones, el uso de instrumentos de represión para la conservación del orden público y la seguridad de las instituciones políticas en vigor fue una constante en todo el siglo XIX, al margen de la ideología del grupo que ostentara el poder. A veces, incluso, los instrumentos utilizados por unos y otros eran los mismos. Véase BALLBE: *Orden público y militarismo...*, cit., págs. 20 y sigs.

oferta y la demanda en la fijación de las condiciones de trabajo, fundamentalmente los salarios. A la vez, debían ser suspendidas las actividades de todas aquellas asociaciones obreras que, como la denominada Internacional (expresamente citada), atentasen contra los pilares de la sociedad (o contra el «orden público», como literalmente se decía).

No obstante, hay que señalar importantes diferencias en el período que se inicia en 1876 con respecto al anterior en el tratamiento del conflicto colectivo de trabajo. En estos momentos, la represión de ese conflicto, por el mero hecho de entorpecer la libre concurrencia entre capital y trabajo, no podía mantenerse en los mismos términos que antes. En primer lugar, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, no podía defenderse ya el castigo de toda medida de presión colectiva. El derecho de asociación de todo ciudadano (incluido el obrero) ya se había consolidado en nuestro ordenamiento. Al reconocimiento efectuado por la Constitución de 1869 siguió el artículo 13 de la Constitución de 1876 (Ley de 30 de junio de 1876, *Gac. de 2 de julio*), según el cual todo español tenía derecho de «*asociarse para los fines de la vida humana*». Este derecho fue desarrollado por las leyes de reunión y asociación pocos años después (1880 y 1887) (15). Es claro que si el ordenamiento admitía la existencia de asociaciones obreras tenía que permitir una mínima actividad de las mismas. Por ello, los poderes públicos tenían que adoptar una nueva actitud frente al conflicto colectivo de trabajo. Además, y en segundo lugar, las condiciones políticas y económicas de este período eran bien distintas que las del anterior. Se abre una etapa en la que se aprecia un repliegue importante del «militarismo» en la dirección del Estado y comienza a ser relevante la intervención administrativa en el campo económico y en las relaciones de trabajo, como lo demuestran la aparición de las primeras leyes propiamente «laborales» y la creación de los órganos administrativos que después darían origen al Ministerio de Trabajo (16).

La nueva actitud frente al conflicto colectivo de trabajo fue auspiciada

(15) Los derechos de reunión y asociación fueron regulados, respectivamente, por las Leyes de 15 de junio de 1880 y de 30 de junio de 1887. Esta última se ocupaba, entre otras, de las sociedades de socorros mutuos, de las sociedades de previsión de los patronos y de los gremios (art. 1.º). Véase ALARCÓN CARACUEL: *El derecho de asociación obrera en España (1839-1900)*, Madrid, 1975, págs. 246 y sigs.; M. L. VELLOSO: «Los orígenes constitucionales del derecho de asociación en España (1868-1923)», *RDP*, núms. 88/89, 1982; págs. 616 y sigs.

(16) Véase SECO SERRANO: *Militarismo y civilismo...*, cit., págs. 179 y sigs. Sobre la legislación obrera, MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales de España*, Madrid, págs. 21 y sigs.

sobre todo desde los tribunales. Ya la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1871 (B.L., 1871, pág. 732) exponía unas consideraciones sobre la huelga de gran interés. Partía del reconocimiento constitucional del derecho de asociación y de que eran los tribunales (y no el poder ejecutivo) las instancias competentes para dictaminar cuándo era legítimo o no el ejercicio de ese derecho. En este sentido, se consideraban lícitas las reuniones y asocaciones de obreros que tenían como objetivo la mejora de su condición, así como la negativa de los mismos a prestar sus servicios si no se aumentaban sus salarios, al igual que el fabricante podía negarse a «*dar a su capital menor interés del que hasta entonces le producía y que quiere que continúe produciéndole*». Seguía diciendo la citada Circular que los obreros «*no pueden coligarse con el fin de encarecer abusivamente el precio del trabajo; no pueden sin faltar a la ley y sin ser merecedores de pena regular abusivamente las condiciones de trabajo; pero propietarios del trabajo, dueños del trabajo, señores del capital trabajo, tienen el derecho de hacer valer por los medios legales el interés de este capital*». Continuaba señalando que si en este uso de los derechos de reunión y asociación los obreros no cometiesen falta o delito, no podrían ser procesados criminalmente ni ser tratados como delincuentes.

Dos puntos merece la pena destacar en estas consideraciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo. En primer lugar, la relevancia que se concede al término «*abusivamente*» utilizado en el precepto penal (art. 556 CP). Así, según la Circular, las medidas de presión debían ser castigadas únicamente cuando pudieran ser calificadas de abusivas. De lo contrario no se completaría el tipo penal (17). No obstante, la Circular no llega a desentrañar el contenido o el significado de esa expresión, tarea que abordará otra posterior, como veremos. En segundo lugar tiene interés resaltar cómo la propia Circular pretende fundamentar la licitud de la huelga en las reglas que actúan en el mercado para la regulación de la vida económica. Llama la atención la equiparación que efectúa entre la legitimidad del patrono para defender en el mercado los rendimientos de su capital y la que se concede a los trabajadores para presionar a favor del incremento de su «*capital/trabajo*». En tercer lugar, la Circular conecta, en una operación interpretativa que hoy parece evidente, los derechos de asociación y de adopción de medidas de conflicto.

(17) Curiosamente, nuestro Tribunal Constitucional también ha utilizado la noción de «abuso» para determinar la ilegalidad de ciertas modalidades de huelga previstas en el DLRT de 1977 (art. 7.º). Véase sentencia del TC de 8 de abril de 1981, fundamento 10.

La posición de la Fiscalía del Tribunal Supremo se muestra más clara aún en la Circular de 20 de junio de 1902 (*Gac.* de 22 de junio), en la que se clarifica el significado del término «abusivo», que antes había sido utilizado para delimitar la licitud o no de una huelga, pero sin llegar a su definición. La Circular de 1902 se plantea abiertamente si puede considerarse delito la coligación. Para resolver esa incógnita ofrece tres tipos de consideraciones. En primer lugar señala que la cesación en el trabajo por parte de los obreros para regular ventajosamente su contrato de arrendamiento de servicios es un derecho natural, según «opinión común», inherente a la personalidad del individuo, cuyo ejercicio pacífico no admite trabas ni limitaciones. Es una manifestación de la libertad humana a la luz de los principios de la ciencia jurídica. En segundo lugar pone de manifiesto que la asociación de obreros creada al amparo del artículo 13 de la Constitución y de la Ley de 1887 para mejorar las condiciones de trabajo es lícita. Y por último, al igual que en la Circular anterior, encuadra la decisión de cesar en la prestación de servicios, como medida de presión laboral, en el juego de la oferta y la demanda propio del mercado. La conclusión de todo ello es que la coligación y la huelga efectuada para obtener ventajas en las condiciones de trabajo y mejoras en la cuantía de la remuneración concretamente no constituyen delito si se desarrollan de forma pacífica. Para la Fiscalía del Tribunal Supremo, en definitiva, el artículo 556 CP castiga esos hechos únicamente cuando existe «abuso». Este término significa aquí el ejercicio de aquellas medidas mediante coacción o violencia. No es abusiva, y por tanto es lícita, la coligación o la huelga que se realiza pacíficamente.

Aún añade otra matización de importancia la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1902. Si la adopción de una medida como la huelga produce la falta de luz o de agua en una población, suspende el funcionamiento de los ferrocarriles o priva de la asistencia a los enfermos o asilados en un establecimiento de beneficencia, sin que se haya preavisado para evitar la desatención de esos servicios, la autoridad competente estará legitimada para requerir a los huelguistas para que atiendan los trabajos en los que han cesado, por razones de orden público y «humanidad». La oposición o desobediencia a ese requerimiento constituirá un hecho criminal y generará la responsabilidad consiguiente. Como se puede apreciar, estamos ya ante una primera delimitación de lo que son servicios esenciales o necesarios para la comunidad y ante la consagración de un principio que será una constante en la regulación de la huelga y el conflicto colectivo de trabajo: el de la restricción del ejercicio de esos derechos como mecanismo de salvaguarda de los intereses generales de la sociedad o como garantía para el mantenimiento del orden público y de las instituciones políticas del mo-

mento (18). Como es natural, la necesidad de proveer a la protección de esos bienes jurídicos se origina desde el momento en el que se reconoce la licitud de la adopción de medidas de conflicto.

La posición defendida por la Fiscalía del Tribunal Supremo (reflejada en varias sentencias de ese órgano jurisdiccional, como las de 19 de junio de 1879 y de 5 de diciembre de 1887, citadas por la Circular anterior) fue asumida por el poder ejecutivo en la Circular del Ministerio de la Gobernación de 21 de junio de 1902 (*Gac.* de 22 de junio). En ella se reconoce abiertamente que la sanción penal sólo debe aplicarse a las huelgas que constituyen «abuso». Se parte, no obstante, y de una manera implícita, de que el conflicto laboral es, por definición, pernicioso para la sociedad. Por ello se aconseja a las autoridades inferiores que den a conocer a los obreros los derechos que el ordenamiento les reconoce, así como las reformas normativas proyectadas en favor de sus intereses; y que faciliten la resolución de los conflictos ante la Comisión de Reformas Sociales o ante los tribunales de justicia, con el fin de encontrarles una solución y de evitar las amenazas que puedan encerrar para la «paz pública» y el mantenimiento del «orden constituido».

4. LA LEGALIZACION DE LA HUELGA Y EL «PARO PATRONAL» Y LA SALVAGUARDA DE LOS INTERESES DE LA COMUNIDAD

Como hemos visto, a lo largo de los últimos años del siglo pasado y de los primeros del actual había tenido lugar una evolución significativa en la actitud de los poderes públicos frente a los conflictos colectivos de trabajo. Como resultado de ello, la adopción de estas medidas era considerada lícita si no llevaba consigo el uso de coacciones o violencias. A la vez, entre la opinión pública se había creado una corriente bastante amplia favorable a la despenalización y a la legalización de las huelgas y coligaciones pacíficas (19). Era el fruto, con toda seguridad, de la mayor consistencia y capa-

(18) De acuerdo con la Circular, si la huelga era declarada en el servicio de ferrocarriles, la autoridad gubernativa debía atenerse a lo dispuesto en el Real Decreto de 15 de febrero de 1901, que sancionaba el «abandono de servicio» por parte de los agentes y empleados.

(19) Antes de ser aprobada la Ley de 1909 sobre huelgas, fueron elaborados varios proyectos sobre la materia: de 19 de octubre de 1901, 14 de octubre de 1904 y 27 de enero de 1906 (véase AVILA: *Conflictos colectivos, huelga y cierre patronal*, Madrid, 1981). Sobre la opinión generalizada en favor de una legalización de la huelga, con los límites necesarios para el mantenimiento de los servicios esenciales, FERNÁN-

cidad de acción del movimiento obrero y de los elementos mínimamente pluralistas que se habían introducido en el sistema político como consecuencia del reconocimiento del derecho de asociación y del consiguiente derecho a realizar las actividades propias de su fin de las organizaciones válidamente constituidas (20).

Una constatación clara de esas nuevas tendencias, a nivel normativo, se encuentra en la Ley de 19 de mayo de 1908 sobre Consejos de Conciliación y Arbitraje Industrial (*Gac. de 20 de mayo*) (21). En ella no se reconocía de un modo directo la facultad de declarar la huelga o el paro patronal, pero implícitamente se admitía su convocatoria, ya que exigía una comunicación escrita de la misma a la Junta Local de Reformas Sociales correspondiente, con una antelación de veinticuatro horas o de una semana, respectivamente (artículos 1.º y 2.º). De esta forma, la penalización de estas medidas de conflicto quedaba, tácita y transitoriamente, descartada. El objetivo básico de la Ley de 1908, de todas maneras, era establecer un procedimiento adecuado para la solución rápida y pacífica de los conflictos laborales. Esa era la función de los Consejos de Conciliación y Arbitraje. (22).

La legalización expresa del conflicto colectivo de trabajo tuvo lugar con la Ley de 27 de abril de 1909, de «*Huelgas y coligaciones*». En ella se reco-

DEZ VILLAVERDE: «Las coligaciones industriales y las huelgas de obreros ante el Derecho», en *RGLJ*, núms. 100-101, 1902. ROBLES MUÑOZ: «La condición moral de los obreros (A propósito del cuestionario de la Comisión de Reformas Sociales de 1884-1886)», en *RPS*, núm. 142, 1984, pág. 90.

(20) Sobre la situación del movimiento obrero en la época, véase, por todos, ABAD DE SANTILLÁN: *Historia del movimiento obrero español*, Madrid, 1967, y TUÑÓN DE LARA: *El movimiento obrero en la historia de España*, Madrid, 1972.

(21) Como se sabe, la Ley de 19 de mayo de 1908 creó los Tribunales Industriales (modificada después por la de 22 de julio de 1912). Pero estos órganos no tenían competencia en los conflictos que no fuesen individuales, a pesar de que algunas sentencias posteriores interpretaron que alcanzaba también a los conflictos colectivos planteados como consecuencia de la aplicación de un pacto colectivo de carácter privado. Véase MARTÍNEZ GIRÓN: *Los pactos de procedimiento en la negociación colectiva*, Madrid, 1985, págs. 158 y sigs.

(22) La Ley de 19 de mayo de 1908 recogía también un procedimiento para la solución de los conflictos que surgieran entre un grupo de obreros y uno o varios patronos y contemplaba la posibilidad de imponer multas a los «*jefes o promovedores*» de la huelga y a los patronos que decidieran el cierre del establecimiento cuando no cumplieran las normas anteriores (arts. 20 y 21). Véase SERRANO CARVAJAL: «Legislación de los conflictos colectivos de trabajo en España hasta el Fuero del Trabajo», en AA. VV.: *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Madrid, 1968, página 158. MONTOYA MELGAR: *Ideología y lenguaje en las primeras leyes laborales*, Madrid, 1975, pág. 79. PALOMEQUE LÓPEZ: *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid, 1980, pág. 63.

noía de manera clara la posibilidad legal de los obreros y patronos de declarar la huelga y decidir el cierre de sus establecimientos, respectivamente. A la vez, y ello es de especial importancia para la perspectiva desde la que se hace este análisis, introducía restricciones en el ejercicio de esas facultades, con el fin de garantizar los intereses de la comunidad y de defender las instituciones del Estado. Veamos más detenidamente su contenido.

El artículo 1.º de la Ley de 1909 establecía que tanto los patronos como los obreros podían «*coligarse, declararse en huelga y acordar el paro para los efectos de sus respectivos intereses, sin perjuicio de los derechos que dimanen de los contratos que hayan celebrado*». Esta declaración inicial iba acompañada, como ocurrió cuando fue reconocido el derecho de asociación, de la derogación de todas las disposiciones contrarias a la misma, y de manera especial y expresa del artículo 556 CP (art. 11). La Ley de 1909, en definitiva, llevó a cabo una sencilla operación de despenalización de la huelga y el cierre patronal. No establecía mecanismos de fomento o apoyo de estas medidas de conflicto. Es más, al margen de las restricciones que más arriba hemos anunciado, imponía diversas limitaciones, de un carácter más general, para el ejercicio de la facultad que concedía el artículo 1.º, como vamos a ver a continuación.

En primer lugar, establecía varias precauciones dirigidas al momento de la convocatoria de la huelga o el paro patronal. Las reuniones o manifestaciones que se celebraran con el fin de convocar o mantener una medida de este tipo estaban sometidas a vigilancia, mediante la aplicación de lo dispuesto en la Ley de Reuniones Públicas de 1880, en la que se preveían sanciones penales para las violaciones de sus reglas (art. 8.º). La propia Ley de 1909 contemplaba las penas de arresto mayor y multa para los que emplearan violencia o amenazas en la convocatoria o el mantenimiento de una huelga o paro patronal (art. 2.º) (23).

En segundo lugar, se establecían medidas, de carácter penal incluso, para la salvaguarda de la libertad de los trabajadores y de los empresarios de no sumarse a la medida de conflicto adoptada. Así, se castigaba con arresto mayor o multa, siempre que el hecho no tuviese asignada una pena mayor en el Código penal, a los que «*ejercieren coacciones bastantes para compelir y forzar el ánimo de obreros o patronos en el ejercicio libre y legal de su industria o trabajo*» durante la convocatoria o el desarrollo de una huelga o paro patronal (art. 2.º). Igualmente, los que turbaren el orden público o formaren grupos con el propósito de «*imponer con violencia a algunos la*

(23) La Ley de Reuniones Públicas de 15 de junio de 1880 exigía dar conocimiento al Gobierno Civil o a la autoridad local, con veinticuatro horas de antelación, de todas las reuniones públicas que se celebraran.

huelga o el paro» merecerían la pena de arresto mayor. Esta libertad de trabajo o de continuar la actividad empresarial a pesar de la convocatoria del conflicto se completaba con la libertad reconocida a los afiliados a una asociación obrera o patronal de no seguir la convocatoria de huelga o paro, con la importante aclaración de que los que no siguieran los acuerdos respectivos podían «*separarse libremente de la asociación, sin incurrir por esta causa en responsabilidad de ningún género para con la misma, salvo los compromisos de carácter civil contraídos con aquélla*» (art. 9.º) (24).

Por último, la idea de que el conflicto colectivo de trabajo no era deseable para los autores de la Ley de 1909 se reflejaba también de manera evidente en su artículo 1.º Como hemos tenido ocasión de ver, en este precepto se concedía la facultad de acordar las citadas medidas conflictivas, pero se dejaba intacta la responsabilidad de tipo contractual que la participación en la huelga o en el paro patronal podía acarrear para las partes de la relación de trabajo. De forma expresa se decía que la huelga o el paro patronal podían llevarse a cabo, pero «... *sin perjuicio de los derechos que dimanen de los contratos que haya (el participante) celebrado*».

Con todo este conjunto de previsiones se intentaba seguramente evitar la generalización de los conflictos y, en definitiva, proteger la «*seguridad pública*». Pero, junto a ellas, aún había otras más específicas, destinadas ya directamente a la protección de determinados intereses vitales para el funcionamiento normal de las instituciones del Estado, según las consideraciones vertidas por los redactores de la Ley. Consistían básicamente en la obligación legal de comunicar a la autoridad con la debida antelación la convocatoria de una huelga o un paro patronal cuando se llevaban a cabo en determinados servicios o sectores de actividad y de expresar en dicha comunicación los motivos que habían conducido a la adopción de esas medidas.

A estos efectos, la Ley distinguía entre dos supuestos de hecho, según la relevancia que pudieran tener para los intereses afectados en principio por el conflicto. Por un lado, las huelgas o paros que entrañaran la suspensión del funcionamiento de los tranvías, o como consecuencia de las cuales «*todos los habitantes de una población hayan de quedar privados de algún artículo de consumo general y necesario*». Estas medidas habrían de ser co-

(24) Aunque es cierto también que la ley castigaba penalmente a los que trataran de «*impedir las coligaciones patronales u obreras*» (art. 2.º) y a los que formaren grupos para obligar a los participantes en los paros «*a desistir de ellos*» (art. 3.º). Igualmente debían respetar las reglas de la Ley de Reuniones Públicas los que celebrasen reuniones o manifestaciones para «*impedir una huelga o paro*» (art. 8.º). Por tanto, el eje de la ley era el respeto absoluto a la libertad individual de participar en el paro o continuar con el trabajo.

municadas a la autoridad con cinco días de antelación (art. 6.º). En segundo lugar, los conflictos que provocaran la falta de luz o agua, suspendieran el funcionamiento de los ferrocarriles o privaran de la asistencia debida a los enfermos o asilados de una población. En estos casos el plazo de preaviso de la huelga o el paro se elevaba a ocho días (art. 5.º). Estas obligaciones tenían además un respaldo de tipo penal: los «*jefes o promovedores*» de huelgas o paros en estos servicios o actividades que no las cumplieran serían condenados a la pena de arresto mayor (25).

Merece una mención especial, dentro de este contexto, la prestación de servicios en las empresas de ferrocarriles. Como hemos visto, era uno de los sectores de actividad en los que la convocatoria de huelgas estaba sujeta a mayor número de restricciones. Desde hacía bastante tiempo se habían adoptado diversas medidas por los poderes públicos para prevenir este tipo de conflictos, concretamente en las sucesivas Leyes de Policía de Ferrocarriles. Tras la legalización de la huelga por la Ley de 1909, la Real Orden de 1 de octubre de 1912 (*Gac. de 2 de octubre*) vino a reconocer de forma clara (aunque ello no fuese necesario ya en esa fecha) el derecho de los agentes y empleados de ferrocarriles a declarar la huelga, a la vez que la libertad de mantenerse en el trabajo de los que no quisieran sumarse a esa medida durante su desarrollo. Junto a todo ello, hacía una declaración de sumo interés: los poderes públicos respetarían y protegerían «*el derecho de las compañías de ferrocarriles a nombrar temporal o definitivamente, según convenga a la nación, el personal que ocupe puestos cuyos servicios queden abandonados por motivo de la huelga u otra causa*». Se consagraba así una amplia facultad de los poderes públicos de intervenir en el desarrollo de las huelgas declaradas en el servicio de ferrocarriles, con la posibilidad de limitar extraordinariamente sus efectos. Con toda seguridad, la razón de ser de esa previsión estribaba no sólo en la protección de los intereses de la población, sino también en el peligro que para el propio Estado representaba la paralización de un servicio como el de transporte por ferrocarril (26).

(25) En este contexto debe recordarse que la Ley de 11 de noviembre de 1916, que sustituía a la denominada «*Ley de Subsistencias*» de 18 de febrero de 1915, autorizaba al Gobierno para adoptar medidas especiales para el abastecimiento del consumo, el funcionamiento de las industrias o la explotación de las fincas rurales cuando así lo exigieran «*circunstancias extraordinarias y transitorias*».

(26) Sobre los paros de los empleados de ferrocarriles ya se habían introducido normas en las Leyes de Policía de Ferrocarriles, y en concreto en la de 23 de noviembre de 1877 (art. 23) y su Reglamento de 24 de mayo de 1878. Posteriormente, la Real Orden de 12 de febrero de 1901 y el Real Decreto de 15 de febrero del mismo año se ocuparon de la sanción de los «*abandonos de servicio*» del personal empleado en el sector. El Real Decreto de 23 de diciembre de 1923 (desarrollado por la Real Orden

Poco después apareció la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1912 (*Gac.* de 5 de octubre), dictada a consecuencia de las huelgas que tuvieron lugar por esas fechas en el servicio de ferrocarriles. El objetivo de esas instrucciones, según ellas mismas declaraban, era mantener el respeto a la seguridad pública, que se consideraba el valor supremo entre los dignos de protección. Los motivos concretos de la Circular residían en las dificultades que el conflicto podía crear a la «acción de gobierno» y el supuesto reto que suponía para los poderes públicos. Las recomendaciones del fiscal eran dos básicamente. Primera, la depuración de todas las responsabilidades penales de los que emplearan violencia, amenazas o coacciones durante la huelga y la imposición de las penas de arresto mayor o multa solamente cuando no existiesen otras penas más graves en el Código penal, dando así una interpretación rígida al artículo 2.º de la Ley de 1909. En segundo lugar, la aplicación de la Ley de Policía de Ferrocarriles a los autores de los actos que pusiesen en peligro la seguridad y la conservación de las vías férreas, sobre todo lo dispuesto en sus artículos 16 y 17 (27).

Como se ha podido apreciar, en este período fue admitida por el ordenamiento la adopción de medidas como la huelga o el cierre patronal, cuya tipificación penal desaparece. Pero ello no fue obstáculo para que, por un lado, las medidas de conflicto que entrañaran perturbaciones de orden público o los actos de coacción y violencia dentro de una huelga o paro fuesen castigados penalmente, a través del artículo 272 CP, por ejemplo, y, por otro, para que las medidas de conflicto adoptadas dentro de los que pudieran considerarse servicios públicos fuesen especialmente vigiladas, sobre todo en lo que se refiere a las actuaciones contrarias a las instrucciones o medidas dispuestas por los poderes públicos para atender el servicio.

Especial interés tenía en este sentido la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 1919 (*Gac.* de 29 de marzo). Hacía una importante consideración acerca de la diferencia entre «*huelgas que sólo afectan al interés personal de los obreros y patronos y las otras que tienen relación con el servicio público o interés general, por las alteraciones de orden público que éstas suelen producir*». Para estos casos admitía la legalidad de una intervención de los poderes públicos para el mantenimiento de los trabajos en el servicio público desatendido y ponía de manifiesto la con-

de 27 de diciembre del mismo año) creó unos Tribunales del Trabajo Ferroviario (véase MARTÍNEZ GIRÓN: *Los pactos de procedimiento...*, cit., pág. 160).

(27) La remisión debía entenderse dirigida a la Ley de 23 de noviembre de 1877 y a su Reglamento de 24 de mayo de 1874, que castigaban penalmente la destrucción de las vías y la obstaculización del tránsito por las mismas, especialmente cuando concurrían con rebelión o sedición.

veniencia de aplicar la sanción penal a los que impidieran con violencia el auxilio a las autoridades en esa tarea. Se recomendaba especialmente el uso del artículo 264 CP (28).

5. EL TRATAMIENTO DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN LAS COMPAÑÍAS CONCESIONARIAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Poco tiempo después de la legalización de la huelga y el paro patronal aparecieron diversas normas en las que se daba un tratamiento especial a la adopción de medidas de conflicto en el ámbito de las empresas concesionarias de servicios públicos. Los objetivos fundamentales de estas normas específicas eran, por un lado, que las citadas compañías reconocieran la personalidad de las asociaciones constituidas válidamente por sus trabajadores y que trataran con ellas, y por otro, establecer unos cauces formales por los que se habría de intentar la solución pacífica de los conflictos planteados en ese ámbito, para evitar así unas repercusiones mayores y salvaguardar los intereses generales de la población y el orden público en definitiva. Son normas que querían completar los artículos 5.º y 6.º de la Ley de 1909.

La primera de estas disposiciones fue el Real Decreto de 10 de agosto de 1916 (*Gac.* de 11 de agosto). Su ámbito de aplicación se reducía a las compañías o empresas industriales que tuvieran a su cargo la prestación de un servicio público por concesión del Estado. En su preámbulo se hacían unas consideraciones muy significativas sobre sus objetivos. Para el legislador, y frente a la creencia generalizada por entonces entre los patronos, el reconocimiento de la personalidad de los sindicatos y el tratamiento con ellos de las cuestiones conflictivas facilitaba su resolución por varias razones. Por ejemplo, la existencia de asociaciones unificaría las «confusas y cambiantes» peticiones de los obreros, evitando la «peligrosa vaguedad» de las unipersonales; entregaría la tramitación de las negociaciones y la bús-

(28) El artículo 264 CP se encontraba en el capítulo dedicado a los «*atentados contra la autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia*». Establecía las penas correspondientes a los que acometieran a la autoridad o a sus agentes, emplearen fuerza contra ellos, los intimidaren o les hicieren resistencia, siempre que el autor lo hiciese a mano armada, fuese funcionario público, pusiese «*manos en la autoridad*» o consiguiese que la autoridad accediera a sus exigencias por la coacción. Las Circulares de 18 de junio de 1919 y 15 de enero de 1920 (*Gac.* de 19 de junio y 17 de enero, respectivamente) daban instrucciones para el castigo de los llamados «*crímenes sociales*», en base a que se les «*supone originados de las relaciones en que se encuentran la clase patronal y ciertas asociaciones obreras*». Se refería a actos como atentados y sabotajes.

queda de soluciones a los obreros más capaces e inteligentes, haciendo más «llanos y accesibles» los caminos de la concordia; y conduciría inevitablemente al conservadurismo del grupo organizado y a la «templanza» de sus dirigentes. El no reconocimiento de las asociaciones, aparte de ser contrario a la Constitución y la Ley de 1887, obligaría a largo plazo a tratar con representantes espontáneos que no ofrecerían la garantía suficiente. Por otra parte, también se citaban los perjuicios que el conflicto (huelga de trabajadores o medidas disciplinarias colectivas como el despido) podría ocasionar al interés general y la necesidad en que podría verse el Gobierno de adoptar determinadas medidas para mantener la prestación de los servicios (29).

En correspondencia con estas consideraciones, el Real Decreto de 10 de agosto de 1916 obligaba a las empresas concesionarias de servicios públicos al reconocimiento de los sindicatos de sus trabajadores (artículo 1.º) y establecía el procedimiento que debían seguir, tanto las empresas como dichos sindicatos, para el planteamiento de sus reivindicaciones de tipo laboral, con la posibilidad de que interviniese el Gobierno para la solución del conflicto cuando no se alcanzara la avenencia entre las partes (artículos 2.º a 5.º). Por último, señalaba que el anuncio previo de la comunicación de huelga al que obligaba el artículo 5.º de la Ley de 1909 debía ser efectuado por los representantes obreros especial y expresamente apoderados para ello (artículo 6.º).

El Real Decreto anterior fue desarrollado por el de 23 de marzo de 1917 (*Gac.* de 24 de marzo). En esta norma se citaban de forma expresa las compañías que quedaban sujetas a sus prescripciones: de ferrocarriles, tranvías, teléfonos, telegrafía sin hilos y abastecimiento de agua, luz y fuerza motriz a las poblaciones. Además, el Gobierno quedaba facultado para ampliar su ámbito de aplicación y se permitía a las empresas o «entidades patronales» no comprendidas, con más de trescientos empleados, acogerse a sus disposiciones (D.A. 2.^a). Señalaba también que la obligación de reconocer a las asociaciones de los obreros implicaba necesariamente la de tratar las peticiones o reclamaciones de carácter colectivo con sus representantes. A todo ello añadía una descripción más clara del procedimiento establecido en el reglamento anterior para la solución de los conflictos y una prohibición de declarar la huelga durante las negociaciones entre la empresa y la asociación o mientras el asunto estuviese pendiente de arbitraje. Mandaba, por

(29) El Real Decreto de 10 de agosto de 1916 citaba como uno de sus modelos la Ley de 15 de junio de 1913 de Estados Unidos, que había creado una Oficina de Conciliación y unos Tribunales de Arbitraje en el sector Transportes, y la Ley de 6 de agosto de 1915 de Noruega, sobre la intervención del Estado en los conflictos industriales.

último, crear un registro en el Instituto de Reformas Sociales en el que estuviesen anotadas todas las empresas industriales y asociaciones obreras y federaciones en su caso, con constancia de sus datos y depósito de los estatutos de estas organizaciones de trabajadores. Para que éstas fuesen reconocidas, por otra parte, era imprescindible su registro.

El procedimiento establecido para la solución de los conflictos constaba de tres pasos básicamente. En primer lugar, se exigían unos requisitos de *quorum* y forma para que las peticiones pudieran ser válidamente adoptadas por la asociación o el grupo de obreros y elevadas a la dirección de la compañía. En segundo lugar, se señalaban los trámites para iniciar las negociaciones con la empresa, que debían documentarse en acta. Por último, si la compañía no accedía a negociar o se producía la ruptura entre las partes, había obligación por parte de los peticionarios de comunicarlo al gobierno en el plazo de tres días. El gobierno estaba facultado para gestionar la avenencia de las partes y, en caso de que fracasara, para someter la cuestión al arbitraje de un tercero o a la decisión de una comisión mixta nombrada al efecto. Si tras esos intentos continuaba el disenso, el gobierno podía adoptar directamente una solución para el conflicto, previo informe del Instituto de Reformas Sociales. Las reclamaciones de las empresas contra los obreros habrían de seguir los mismos trámites (30).

Dentro ya de la etapa corporativa de nuestro ordenamiento laboral apareció el Real Decreto de 24 de agosto de 1923 (*Gac.* de 31 de agosto) (31). A pesar de pertenecer a épocas distintas, el sentido y el contenido de esta disposición eran prácticamente los mismos que los de las anteriores. El campo de aplicación, no obstante, experimentó una notable ampliación, al integrarse en el mismo también las compañías mineras y las que surtían a las pobla-

(30) El Real Decreto de 3 de noviembre de 1922 (*Gac.* de 4 de noviembre) reguló posteriormente la constitución de sindicatos en la provincia de Barcelona. Los constituidos en el seno de empresas concesionarias de servicios públicos (ferrocarriles, tranvías, gas, agua...) quedaron excluidos del régimen ordinario. Sólo se permitía la constitución de un sindicato en cada una de estas empresas.

(31) Para la etapa corporativista, coincidente con la Dictadura de Primo de Rivera, y para los años inmediatamente anteriores hay que tener en cuenta que fueron creados organismos paritarios con facultades, entre otras, de resolución de los conflictos de trabajo. Los precedentes más importantes estuvieron en los Reales Decretos de 11 de octubre de 1919 y 24 de abril de 1920, que crearon, respectivamente, la Comisión Mixta del Trabajo en Cataluña y la Comisión Mixta del Comercio de Barcelona. La norma clave en el período fue el Decreto-ley de 26 de noviembre de 1926, que recogía las bases de la Organización Corporativa Nacional, y que institucionalizó los Comités Paritarios. Véase SERRANO CARVAJAL: *Legislación de los conflictos colectivos de trabajo...*, cit., pág. 162. PALOMEQUE LÓPEZ: *Derecho del trabajo e ideología*, cit., pág. 64.

ciones de bienes de consumo general y necesario. El procedimiento establecido para la solución de los conflictos no difería mucho del que más arriba hemos expuesto. Sólo desapareció la Comisión Mixta mencionada en las normas anteriores, que fue sustituida por un Comité Paritario, de acuerdo con la estructura de la organización corporativa. La solución final del conflicto seguía estando en manos del gobierno, que podía dictar un laudo de obligado cumplimiento para las partes en su función de defensa del interés público (32).

6. LA NUEVA REGULACION PENAL DEL CONFLICTO LABORAL:
EL CODIGO DE 1928

Junto a las facultades de intervención de los poderes públicos en los conflictos colectivos planteados en las compañías concesionarias de servicios públicos recogidas en las normas expuestas más arriba, durante la Dictadura de Primo de Rivera aparecieron nuevas previsiones de tipo penal para la represión de las huelgas o paros patronales especialmente peligrosos para los intereses generales de la sociedad y para las instituciones del Estado. Se incluyeron en el nuevo Código penal, aprobado por Ley de 8 de septiembre de 1928 (*Gac.* de 13 de septiembre).

Conviene dejar sentado, en primer lugar, que la publicación de este cuerpo normativo no supuso una penalización de toda huelga o cierre patronal, al contrario de lo que había sucedido con los anteriores. Estos conflictos seguían siendo lícitos siempre que se ajustaran a lo dispuesto en la Ley de 1909. Es más, el propio artículo 677 CP proporcionaba una protección a los que ejercitaran esa facultad frente a los que la obstaculizaran mediante violencia o amenazas. El que impidiera las coligaciones de obreros o patronos, las huelgas o los paros patronales, o con ocasión de los mismos emplease fuerza, violencia o intimidación para forzar el ánimo de obreros o patronos, u obligarles a realizar actos contrarios a dichas medidas de presión, sería castigado con penas de tres meses a un año de prisión y multa, de acuerdo con aquel precepto. Con la misma pena sería sancionado el que emplease fuerza o violencia para obligar a los obreros o patronos a abandonar la asociación que libremente hubiesen escogido, con lo cual se concedía una protección complementaria al ejercicio de medidas colectivas de presión.

(32) Como dijimos, para el servicio de ferrocarriles fueron establecidos unos cauces especiales de solución de los conflictos a través de los Tribunales de Trabajo (véase nota 26).

Pero, al lado de esa disposición, el Código penal de 1928 contenía varios preceptos dedicados a restringir y castigar la adopción de medidas de conflicto en algunos supuestos o en determinadas condiciones. En primer lugar, el artículo 290 CP, dentro del capítulo que se ocupaba de los «delitos contra el orden público», calificaba como delito de sedición la coligación de patronos o la huelga de obreros que no tenían por objeto la obtención de «*ventajas puramente económicas en la industria o en el trabajo respectivos*», sino que, por el contrario, tendían «*a combatir los poderes públicos o a realizar cualquier clase de actos comprendidos en los delitos de rebelión o en el artículo anterior*». El artículo 289 CP, al que remitía el 290, consideraba como reos de sedición a los que se alzaban públicamente, colectiva y tumultuariamente, para conseguir por la fuerza, o al margen de las vías legales, la suspensión o paralización de un «*servicio público de interés general, del Estado, de la provincia o del municipio*», o el despojo, con un objeto político o social, de todos o parte de sus bienes a los propietarios, a la Administración, y a cualquier corporación o clase determinada. Si cualquiera de estos actos se realizaba sin alzamiento público, únicamente mediante fuerza o intimidación, las penas serían sensiblemente inferiores (artículo 301). Como se puede deducir sin dificultad, el objeto último de este conjunto de preceptos era la defensa del orden político constituido, ya que eran elementos esenciales del tipo penal el enfrentamiento con los poderes públicos, el alzamiento público, la paralización de servicios administrativos o la ocupación de bienes públicos o privados. Estas previsiones tenían su origen, muy probablemente, en la debilidad del régimen político de aquellos momentos.

En segundo lugar, los artículos 677 a 679 CP penalizaban los conflictos colectivos en los que se produjesen violencias, amenazas o coacciones. El artículo 677 CP castigaba la convocatoria o mantenimiento de huelgas o paros patronales mediante esos métodos, así como los actos de fuerza o intimidación realizados durante el conflicto para forzar a seguir una huelga o un paro o para vedar la entrada en las fábricas. El artículo 679 castigaba a los directores o promotores de estos paros patronales o huelgas calificados como ilícitos. Y el artículo 678, en conexión con los anteriores, sancionaba las reuniones y manifestaciones colectivas cerca de las fábricas, en los lugares de carga o descarga o junto a la morada de propietarios o contratistas de servicios «*con el propósito de ejercer coacción*». Las penas previstas para todos estos hechos delictivos eran sensiblemente inferiores a las establecidas en los supuestos del párrafo anterior. La razón de ello es simple. En estos casos la coacción o la amenaza no alcanzaba al orden político o al sistema establecido, sino que limitaba sus efectos al ámbito de las relaciones de trabajo. La precaución de los poderes públicos era, por tanto, menor.

Por último, el artículo 737 CP, dentro de los «*delitos de maquinación para alterar el precio de las cosas*», castigaba con penas de destierro y multa a los que atentaren, mediando violencia o amenazas, contra la libertad de comercio, industria o trabajo, impidiendo con ello el aprovisionamiento de fábricas, establecimientos o naves, o el abastecimiento de poblaciones, u ocasionaran la suspensión o interrupción de una obra o servicio, todo ello «*con el fin de ejercer algún acto de odio o de venganza, de imponer determinadas condiciones o de conseguir trabajo o aumento de salarios*». Se reproducía en este precepto, como se puede comprobar, la antigua prohibición de las coligaciones para alterar el libre funcionamiento del mercado de trabajo, aunque con algunas modificaciones. La más importante era la que se refería a la violencia o la amenaza como elemento del tipo delictivo. No se castigaba la adopción de medidas de presión en el ámbito de la relación de trabajo, sino el empleo de métodos violentos para ello. Además, se había de producir como consecuencia de esas acciones alguno de los resultados citados: falta de provisiones, desabastecimiento de la población... Con el artículo 737 CP, en definitiva, no se protegía tanto el orden político como el funcionamiento normal y continuado de la vida económica y social.

7. LA EVOLUCION NORMATIVA POSTERIOR: LINEAS DE TENDENCIA

La proclamación de la II República en abril de 1931 significó un nuevo giro en el tratamiento normativo de los conflictos de trabajo, aunque no tan acusado como en un principio pudiera parecer. El cambio venía propiciado por el marco político y jurídico general. El artículo 39 de la Constitución de 1931 (Ley de 9 de diciembre de 1931) reconocía el derecho de todo español a asociarse o sindicarse libremente «*para los distintos fines de la vida humana*», siempre conforme a las leyes del Estado. En correspondencia con ello, la Ley de 8 de abril de 1932 (*Gac.* de 14 de abril) contemplaba y regulaba el derecho a constituir asociaciones patronales y obreras. Se había establecido, pues, un marco pluralista en el que se reconocía la existencia de grupos organizados, entre ellos los que se dirigían a la representación de obreros y patronos.

La existencia legal de sindicatos y asociaciones de empleadores exigía, a su vez, el reconocimiento de su capacidad de actuación en la vida económica y social. Era casi inevitable, de esa forma, que la adopción de medidas de conflicto colectivo estuviese permitida por el ordenamiento. No apareció una norma específica sobre esa materia, sin embargo, sino que continuó-

la vigencia de la Ley de 1909 sobre huelgas y coligaciones. Como complemento de la misma, la LCT de 1931 establecía en su artículo 91 que la huelga o el cierre empresarial no constituían motivo suficiente para la rescisión de los contratos de trabajo. Continuaba, por tanto, el régimen de libertad de adopción de medidas de conflicto para obreros y patronos.

Pero, como ya venía siendo tradicional, junto al reconocimiento de esas facultades se establecieron diversas previsiones para la protección de las instituciones del Estado o los servicios básicos de la sociedad. Por un lado, tanto la Ley de Defensa de la República (de 21 de octubre de 1931) como la Ley de Orden Público (de 28 de junio de 1933) calificaban como actos contrarios a la seguridad del Estado, y los sancionaban con penas, las huelgas y paros patronales no permitidos por el ordenamiento. Aunque habían desaparecido las previsiones del Código penal de 1828, al ser sustituido por el de 27 de octubre de 1932 (que no se ocupaba del conflicto colectivo laboral directamente), los conflictos de trabajo que podían entrañar peligro para las bases del sistema seguían penalizados.

Por otro lado, la Ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931 establecía un procedimiento para la solución de los conflictos colectivos de trabajo bastante similar al previsto en los Reales Decretos de 1916 y 1923, aunque no se limitaba a las empresas concesionarias de servicios públicos. La Ley de 1931 recogía, en primer lugar, un mecanismo para prevenir las situaciones de fuerza o violencia en los conflictos. Toda huelga o paro patronal debían ser comunicados al Jurado Mixto competente para que quedasen válidamente declarados. Esa comunicación debía respetar un plazo de preaviso de cuarenta y ocho horas en los conflictos ordinarios y de cinco u ocho horas cuando se trataba de servicios públicos (ferrocarriles, abastecimientos, asistencia a enfermos...). Recibida la comunicación, el Jurado Mixto debía intentar la avenencia o proponer un arbitraje a las partes. Si el asunto no quedaba resuelto, habría de remitirse al Jurado superior o, en última instancia, al Ministerio de Trabajo, que podía adoptar medidas especiales en el caso de que el conflicto afectase a la prestación de servicios públicos. La Ley de 1931 también establecía penas para los promotores de huelgas o paros que no respetasen las reglas anteriores e imputaba responsabilidades a las asociaciones que igualmente incumplían esas prescripciones (33).

Como es notorio, el inicio del régimen político franquista supuso modificaciones decisivas en esta materia. Ya el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo

(33) La Ley de 27 de agosto de 1935, Texto Refundido de la legislación sobre Jurados Mixtos, recogía un procedimiento similar para la solución de los conflictos colectivos de trabajo.

de 1938, una de las normas básicas del nuevo ordenamiento jurídico, establecía la subordinación de todos los factores de la producción «*al supremo interés de la nación*» y consideraba como delitos de «*lesa patria*» los actos individuales o colectivos que de algún modo turbaran la «*normalidad de la producción*» o atentaran contra ella (34). Quedaba prácticamente cerrada, por tanto, la adopción de medidas de conflicto colectivo en el ámbito de las relaciones de trabajo. Ello era consecuente, por lo demás, con la prohibición o disolución de todas las asociaciones o grupos cuya inspiración ideológica era contraria a la del nuevo sistema político y con la unificación sindical que se implantó con la creación de la OSE, único representante de las aspiraciones económicas y sociales de todos «*los elementos productores de la nación*», como decía su Ley constitutiva de 1940 (35).

El único tratamiento normativo del conflicto colectivo de trabajo en esta época se encontraba en el Código penal de 1944 (Decreto de 23 de diciembre de 1944, que publicaba el Texto Refundido elaborado a partir de la autorización de la Ley de 19 de julio de 1944). Su artículo 222 calificaba como reos de sedición a los funcionarios o empleados encargados de todo género de servicios públicos, o particulares que prestaran servicios de reconocida e inaplazable necesidad, que suspendieran o alteraran la regularidad del servicio «*con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio*»; a los participantes en coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo y a los participantes en huelgas de obreros.

Este tratamiento penal de los conflictos colectivos de trabajo se mantuvo hasta los primeros años sesenta. En esa década comenzó una tímida legalización de los conflictos que tenían «*un móvil estrictamente laboral*», lo cual acarrió una paralela modificación del artículo 222 CP. Hubo que esperar,

(34) El Fuero del Trabajo fue modificado posteriormente por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, en la que desaparecía la calificación de delito de «*lesa patria*» y se establecía que esos hechos «*serán sancionados con arreglo a las leyes*».

(35) El paso al régimen sindical único y obligatorio se efectuó a través de diversas disposiciones. La Ley de 16 de julio de 1938 creó las llamadas Comisiones Reguladoras de la Producción, en las que tenían representación todos los elementos de la producción; la Ley de 27 de octubre de 1938 organizó las Cooperativas, entre ellas las de «*productores*». La de 8 de agosto de 1939 creó la Delegación Nacional de Sindicatos; la de 26 de enero de 1940 derogó la de Cooperativas y procedió a la unificación sindical en la OSE de FET y de las JONS; la de 8 de mayo de 1940 reguló la composición de las Comisiones Reguladoras de la Producción, y la de 6 de diciembre de 1940 aprobó las bases de la Organización Sindical.

sin embargo, a la transición política y al reconocimiento de las libertades y derechos democráticos para que la adopción de medidas de conflicto colectivo pudiera considerarse plenamente admitida por el ordenamiento (36).

8. OBSERVACIONES FINALES

El análisis efectuado en las páginas anteriores suscita unas observaciones finales de carácter general sobre la actitud de los poderes públicos frente al conflicto colectivo y sobre la evolución de la misma y su reflejo en el correspondiente tratamiento normativo.

En primer lugar, parece claro que la primera reacción de los poderes públicos frente a las posiciones de conflicto de los actores de las relaciones de trabajo fue la de prohibirlas y sancionarlas de acuerdo con las leyes penales. Las instancias del poder político conciben el conflicto colectivo en esta etapa histórica como una amenaza para su estabilidad y permanencia. No sólo porque pueda ir directamente contra las instituciones estatales, sino también porque puede subvertir el orden económico en el que aquéllas se asientan. Es el sistema —político, económico y social— el que se quiere proteger frente al conflicto. No obstante, esta actitud no pudo mantenerse indefinidamente. De modo paulatino, los poderes públicos van admitiendo la adopción de medidas de conflicto colectivo dirigidas exclusivamente a ejercer presión en el ámbito de las relaciones de trabajo, protegiendo frente a las mismas, a la vez, determinados servicios o sectores de actividad vitales para el funcionamiento del sistema.

En segundo lugar, es evidente que la regulación o el tratamiento normativo del conflicto colectivo cambian y evolucionan conforme se van produciendo modificaciones en los sistemas políticos. Quizá sean los ordena-

(36) Para un análisis de la evolución de la normativa sobre conflictos colectivos en nuestro país, hasta la fecha de aprobación de la Constitución de 1978, ALONSO GARCÍA y otros: *La huelga y el cierre empresarial*, Madrid, 1979; ALONSO OLEA: «La reforma del artículo 22 del Código penal», en AA. VV.: *Quince lecciones sobre conflictos colectivos de trabajo*, Madrid, 1968; ALMANSA PASTOR: «La huelga laboral en España tras la modificación del artículo 222 CP», en *RPS*, núm. 72, 1966; GARCÍA ABELLÁN: *Derecho de conflictos colectivos de trabajo*, Madrid, 1969, págs. 137 y sigs.; PÉSO Y CALVO: «Antecedentes históricos de la regulación de conflictos colectivos en Derecho español, desde el Fuero de Trabajo hasta el Decreto 2354/1962, de 20 de septiembre», en *Quince lecciones...*, cit., págs. 171 y sigs.; SERRANO CARVAJAL: *Legislación de los conflictos colectivos...*, cit., págs. 166 y sigs.; VALDÉS DAL-RÉ: «Notas para una reelaboración crítica del marco normativo de la huelga (1936-1975)», *RT*, 1975 (IV), págs. 221 y sigs.

mientos penal y laboral los que más reflejen los cambios sufridos por el poder político. Y precisamente, la regulación del conflicto colectivo ha pertenecido alternativa, simultánea o sucesivamente a ambos sectores jurídicos. Ello explica la variedad de los modelos de regulación de esta materia. No obstante, en algunas ocasiones prima el factor económico sobre el político (siempre entrelazados) a la hora de dar un tratamiento normativo a la misma, de forma que el mero cambio político no supone alteración de las normas cuando la situación económica continúa prácticamente sin alteración. Así ocurrió, por ejemplo, en el CP de 1870, cuyo artículo 556 recogía sin modificaciones el contenido del artículo 461 CP de 1848.

En tercer lugar, merece la pena poner de relieve que el régimen corporativista de nuestro país, en los años veinte, no entrañó una prohibición del conflicto colectivo de trabajo. Hubo, eso sí, una tendencia al autoritarismo por parte de los poderes públicos, que se reflejó, a nuestros efectos, en el incremento de los tipos penales dedicados a castigar las medidas de conflicto violentas o peligrosas para la estabilidad del sistema. Hubo también una restricción notable del pluralismo organizativo y una inflación de los mecanismos paritarios y de los métodos consensuales para la prevención y resolución de los conflictos. Pero, aun dentro de este contexto, la huelga y el paro patronal seguían siendo lícitos cuando su objetivo era únicamente laboral. El conflicto colectivo de trabajo no encajaba en el marco ideológico inspirador del régimen seguramente, pero era tolerado cuando tenía lugar dentro de unos límites muy estrictos.

Por último, el análisis de la evolución histórica de la normativa sobre el conflicto de trabajo demuestra que los poderes públicos, independientemente del régimen político, siempre han adoptado precauciones y medidas preventivas frente al mismo. Ha variado, y muy notablemente, el grado de las mismas: desde la más estricta prohibición hasta su reconocimiento legal con unos límites para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad o la conservación del orden público. Pero siempre han existido unas previsiones normativas para la protección del Estado o, más propiamente, del sistema social, económico y político del momento.

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA

