

MILITARIZACION DE TRABAJADORES EN HUELGA O SUSTITUCION POR EFECTIVOS MILITARES

I. EFECTOS DE LA MILITARIZACIÓN

La militarización de trabajadores está prevista, y regulados sus efectos, en la Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional (en lo sucesivo LBMN). Su propósito, aun cuando la Exposición de Motivos cargue el acento sobre «los problemas de la defensa nacional», «la evolución de la logística», etc., extiende sus previsiones a «cuando situaciones excepcionales» exijan la movilización de recursos nacionales (art. 1), recursos que comprenden tanto a las personas físicas y jurídicas como a los bienes (art. 2). En relación con éstos, que la Ley concreta en «empresas y establecimientos industriales o de servicios» (art. 13), su *militarización* no impide —a diferencia del caso de empresas *movilizadas*— la conservación de dirección y administración propias, pero su personal mayor de dieciocho años, y sin distinción de sexo, queda igualmente *militarizado* (art. 13.c). Por supuesto que los servicios de carácter público pueden ser igualmente movilizados o militarizados, repercutiendo en el personal las consecuencias de la calificación. La militarización de trabajadores les impide «causar baja en sus centros de trabajo o actividad a voluntad propia» (art. 11), siendo equiparados durante el período de militarización «a las categorías militares que corresponda» (art. 9). Debe reseñarse que el personal militarizado quedará sujeto del Código de Justicia Militar (art. 18); añadamos que en la modificación que del citado Código contiene la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, la Justicia castrense extiende su



competencia para conocer de las causas que se instruyan por toda clase de delitos, salvo las exceptuadas a favor de otras jurisdicciones, a «los paisanos que por disposición del Gobierno sean movilizadas o militarizadas (...) mientras se encuentren en tal situación perciban o no sus haberes o devengos con cargo al Ministerio de Defensa (art. 13).

La importancia de la LBMN en cuanto al tema que aquí se analizará, es decisiva; baste recordar que las militarizaciones, entre otras, del Servicio de Correos y de RENFE, en 1976, fueron acordadas en base a esta Ley (Decretos 29/1976, de 6 de enero, y 47/1976, de la misma fecha).

II. MEDIDAS GUBERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

El recurso a la militarización de trabajadores, partiendo de la previsión normativa que contiene la LBMN, engarza con la contenida en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (en lo sucesivo DLRT), art. 10, párrafo segundo, cuyos supuestos están referidos, respectivamente, a la incidencia de la huelga en dos áreas de actividad laboral, y a dos instrumentos para aminorar o, pura y simplemente, excepcionar el ejercicio del derecho de huelga reconocido por la Constitución, art. 28.2.

La concurrencia de «circunstancias de especial gravedad» contemplada por el DLRT en el precepto que se citó, una vez declarada la huelga, puede manifestarse en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos, o en aquéllas que sin tener tal carácter, realicen actividades de reconocida e inaplazable necesidad, alternativa que en cierto modo tiene su correspondencia en las previsiones de la LBMN ya mencionadas, pues si de la generalización referida a los servicios públicos en ambas normas no hay duda, la ambigüedad que la LBMN ofrece al mencionar empresas productoras de bienes «de cualquier clase que se consideren útiles para las situaciones previstas en esta Ley» (art. 13.c) se corresponde con la segunda de las alternativas contempladas por el DLRT.

Dada la incidencia de la huelga en cualquiera de los dos supuestos mencionados, el ordenamiento reacciona y pone a disposición de la Autoridad gubernativa, a su vez, dos instrumentos, sin duda implícita y razonablemente sometidos a prelación; la adopción de medidas que aseguren el funcionamiento de los servicios, y las que el DLRT identifica como de *intervención*, en el precepto que se viene citando, medidas unas y otras calificadas por el Tribunal Constitucional como acordes a



la Constitución, al precisar el fallo de la sentencia de 8 de abril de 1981 «que no es anticonstitucional el párrafo 2.º del artículo 10».

De la norma que se acaba de mencionar se deduce que: 1.º, supuesta la incidencia de la huelga *declarada* en las actividades allí previstas y concurriendo las circunstancias igualmente contempladas, la efectividad del paro no admite reproche legal, si bien el Gobierno exigirá la garantía de mantenimiento de los servicios mínimos esenciales, mediante la fijación «con carácter restrictivo del personal estrictamente necesario». (Fórmula habitualmente utilizada al respecto; la transcrita corresponde al Real Decreto 552/1984, de 26 de marzo —huelga de CAMPSA—, artículo 2.º; en el mismo RD se establece (art. 4.º) que «los artículos anteriores no supondrán limitación alguna de los derechos que la normativa reguladora de la huelga reconozca al personal en dicha situación, ni tampoco respecto de la tramitación y efecto de las peticiones que la motiven»). Y 2.º, si la imposición de servicios mínimos no es observada; o dicho con mayor precisión, si no se materializa el funcionamiento de los servicios, entra en juego la potestad conferida al Gobierno para adoptar las adecuadas medidas de *intervención*; pese a la vaguedad de la fórmula, es indudable que está remitiendo a las Leyes de Orden Público y LBMN (en este sentido, M. ALONSO OLEA: *Derecho del Trabajo*, 8.º ed., pág. 583) lo que, por lo que atañe a la segunda de las leyes citadas, lleva consigo la suspensión del ejercicio del derecho de huelga —según se analizará más adelante— y que ha de ponerse en conexión con las disposiciones de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOA), en concreto con las que afectan al primero de los enumerados.

III. SUSTITUCIÓN DE HUELGUISTAS

Es de mencionar, ahora, un supuesto de *intervención* atípica, cual es el del empleo de efectivos militares o Fuerzas de Orden Público sustituyendo a trabajadores en huelga. En este punto ha de recordarse que la fórmula es admitida por la OIT en el seno de su Comité de Libertad Sindical: «La utilización de fuerzas armadas (...) para desempeñar funciones que han quedado abandonadas con motivo de un conflicto laboral, sólo podrá justificarse, si la huelga es además legal, por la necesidad de asegurar el funcionamiento de servicios o de industrias cuya paralización creare una situación de crisis aguda» (CLS; 67 informe, caso 299; 71 informe, caso 273).

En nuestro ordenamiento, la sustitución mencionada no se contem-



pla expresamente, aun cuando sí es admitida por sectores de doctrina (frustradas las medidas del artículo 10 DLRT, cabe «la sustitución de los huelguistas por fuerzas de la policía nacional o del ejército, con vistas a mantener el funcionamiento del servicio mínimo indispensable», L. E. DE LA VILLA, G. GARCÍA BECEDAS, I. GARCÍA-PERROTE: *Instituciones de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1983, pág. 302).

Por no afectar al contenido esencial del derecho de huelga, la sustitución es una medida de intervención admisible, pues: 1.º, permite asegurar el mantenimiento de los servicios en el marco de una huelga inicialmente legal pero en la que no se realiza la cobertura de los mínimos exigidos; 2.º, salva la continuidad de los servicios en supuesto de huelgas manifiestamente ilegales; y 3.º, elude el recurso a la militarización que, como se ha de ver, queda en nuestro derecho condicionada por severos trámites formales y por la constatación de circunstancias objetivas extremas. No es de olvidar, ciertamente, que el fin compulsivo y presionador de la huelga queda devaluado por el mantenimiento de la actividad; ahora bien, la sustitución opera reequilibrando intereses mediante la garantía efectiva de los servicios esenciales, ponderados éstos con las pautas establecidas por el Tribunal Constitucional: «lo esencial es el libre ejercicio de los derechos fundamentales y el libre disfrute de los bienes constitucionalmente protegidos» (sentencia de 17 de julio de 1981); lo que constituye un deber del Estado respecto de la sociedad, pues «el derecho de los trabajadores de defender sus intereses mediante la utilización de un instrumento de presión en el proceso de producción de bienes o servicios cede cuando con ello se ocasiona o se puede ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas experimentarían si su reivindicación o pretensión no tuviera éxito» (sentencia de 8 de abril de 1891).

IV. LAS MEDIDAS GUBERNATIVAS Y EL DERECHO DE HUELGA

Procede enlazar ahora la doctrina extraída de las sentencias recién citadas con las previsiones de la Constitución, aun cuando antes sea de recordar que los «servicios de reconocida e inaplazable necesidad», genéricamente mencionados por el DLRT, han sido reconducidos por el Tribunal Constitucional, a los que la Constitución, en sus artículos 28.2 y 37.2, denomina «servicios esenciales de la comunidad» (sentencias citadas).

Ya se dijo (*supra*, II) que por previsión del DLRT el mantenimiento de los indicados servicios puede quedar articulado mediante la activi-



dad *ordinaria* del Gobierno, limitada a señalarlos, correspondiendo a los huelguistas su efectividad, o la *extraordinaria* o de la intervención, materializada en el empleo de efectivos militares, o por militarización de los trabajadores afectados. Estas opciones han de ser examinadas a partir de un planteamiento básico: su confrontación con la garantía de ejercicio del derecho de huelga que el artículo 28.2 de la Constitución ofrece.

En lo concerniente a la sustitución de huelguistas por efectivos militares, es obvio que la medida ni interfiere ni, menos aún, coarta el derecho al paro; que en el orden formal no existe norma que vede emplear tal recurso a fin del mantenimiento de los servicios; y que, desde el plano de la Constitución, tampoco se revela contrario a sus previsiones. En cualquier caso, el uso, adecuado o no, de la fórmula, por implícito en las facultades ofrecidas por el artículo 10 del DLRT, «está sometido a la jurisdicción de los Tribunales de justicia y al recurso de amparo» (Tribunal Constitucional, sentencia de 8 de abril de 1981).

No conduce, sin embargo, a conclusión análoga la potestad gubernativa de militarizar a los trabajadores sin que, previamente, hayan quedado delimitadas las posibilidades constitucionales respecto a la adopción de tan extrema medida. En cualquier caso hay que partir de que la militarización, tal y como está prevista en su planteamiento y efectos por el ordenamiento vigente (*supra*, I), conlleva, para los trabajadores afectados, con la equiparación «a las categorías militares que corresponda» (LBMN, art. 9), la imposición forzosa de la prestación de trabajo de la que necesariamente se infiere la exclusión del ejercicio del derecho de huelga; en suma, la suspensión temporal del ejercicio de un derecho fundamental constitucionalizado, suspensión que si expresamente prevista por el artículo 55.1 de la Constitución queda, por este precepto, conectada a «la declaración del estado de excepción o de sitio».

V. MILITARIZACIÓN Y SUSPENSIÓN DEL DERECHO DE HUELGA

La que se ha denominado protección extraordinaria del Estado, encuentra su expresión más enérgica en el artículo 116 de la Constitución, cuyo punto 1, tras mencionar los estados de alarma, de excepción y de sitio, remite la regulación de los mismos a ley orgánica, sin que, por otra parte, el precepto esboce la noción ni, menos aún, el contenido delimitador de las tres situaciones que previene, a todas luces tenidas constitucionalmente por anómalas. Mas la especificación, causas deter-



minantes y efectos subsiguientes, constituyen el contenido de la regulación que anunciada por el artículo 116 positiva la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio (LOA en lo sucesivo). Descartando, por lo que aquí interesa, la referencia a los estados de excepción y sitio, ha de repararse sin embargo en la disposición del artículo 1.º.1 por cuya dicción la declaración de cualquiera de las situaciones excepcionales previstas, procederá cuando «circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes». Por lo que concierne, en concreto, al estado de *alarma*, podrá ser declarado por el Gobierno de concurrir cualquiera de las «alteraciones graves de la normalidad» que el artículo 4.º reseña; de entre ellas la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad y las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

La primera de las mencionadas alteraciones —contraída a los servicios públicos con exclusión por «olvido», sin duda, de aquellos que sin esta expresa cualificación contempla el DLRT (*supra*, II)— provoca la declaración del estado de alarma «cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución y concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo» (artículo 4.º.c). Obsérvese que es tan explícita como concluyente la remisión al caso de inobservancia por los huelguistas de las garantías que aseguren el mantenimiento de los servicios esenciales exigidas por el artículo 28.2 de la Constitución (y a los empresarios, caso de cierre, pues no cabe entender la referencia al artículo 37.2 en otro sentido).

En cuanto a las situaciones de desabastecimiento también contempladas por el artículo 4.º de la referida LOA, aun cuando no quepa predicarlas con exclusividad de las huelgas, es indudable que comprenden aquellos paros que provoquen la alteración grave de la normalidad, que es el supuesto tan genérico como básico que abre las previsiones del precepto.

Repárese ahora que en la regulación que del estado de alarma contiene la LOA, aparece una muy operativa disposición, inserta en el artículo 12.2 que a continuación se transcribe literalmente (con oportunos subrayados, por nuestra parte):

«En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo 4.º, el Gobierno podrá acordar la *intervención* de empresas y servicios, así como la *movilización* de su personal, con el fin de *asegurar* su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo



caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.»

No sin llamar la atención sobre la equivocidad a que las referencias a «movilización» y «movilizados» inducen refiriéndolas a su correspondencia con las previsiones de la LBMN —por cierto, mucho más rigurosas que las reservadas a la «militarización»: baste para ello la compulsión con los artículos 9 (el «movilizado» es personal «encuadrado en las Fuerzas Armadas») y 11 (las «movilizadas son empresas cuya dirección y administración pasa al ejército)—, lo concluyente es que la *movilización/militarización* prevista acarrea como indiscutible consecuencia la forzosa, aun declarada la huelga, de las prestaciones laborales, según quedó anteriormente advertido (*supra*, I) y en lo que ahora se insiste, dada su trascendencia (recuérdese el contenido de los artículos 9, 13.c) y 18 LBMN, así como la conexión de este último con el artículo 13 del Código de Justicia Militar, según la modificación introducida por la LO 9/1981, de 6 de noviembre).

Si proyectamos sobre los presupuestos normativos que anteceden y su forzosa consecuencia —la militarización impide la huelga— el artículo 55.1 de la Constitución, se advertirá de inmediato que la suspensión del derecho fundamental de huelga allí prevista sólo cabe cuando *se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio*, quedando excluida, por omisión y de consiguiente, la situación de estado de alarma sobre el que, según es visto, giran las previsiones que para el evento provocante de la militarización de los trabajadores contempla la LOA, militarización que materialmente impide el ejercicio del derecho constitucionalizado, so pena de provocar la intervención de la jurisdicción castrense. Tal desenlace, visiblemente anticonstitucional, ni lo evita, ni siquiera lo cuestiona, el inciso último del artículo 12.2 LOA, al conferir carácter supletorio a la LBMN, supletoriedad que, a nuestro juicio, es de entender reparando en el alcance meramente permisivo que a las medidas analizadas confiere el precepto dentro del que se insertan: «El Gobierno *podrá* acordar la intervención de empresas y servicios, así como la movilización...», etc.

Cuanto hasta aquí se ha venido discurriendo, ofrece el siguiente desenlace:

- La militarización de los trabajadores en huelga tiene su cauce normativo, como medida extraordinaria, por lo que se refiere al estado de alarma, en la LOA, básicamente en los artículos 4.º y 12.2. La aplicación de sus previsiones impide a los trabajadores militarizados el ejercicio del derecho de huelga. Pero como quie-



ra que la suspensión de este derecho sólo es constitucionalmente posible en los supuestos de estados de excepción o de sitio según previene el artículo 55.1 de la Constitución, la militarización en el marco del estado de alarma es anticonstitucional.

- El empleo de efectivos militares para sustituir a los huelguistas es una posibilidad atípica, que ni incide en, ni obstaculiza el ejercicio del derecho de huelga, por lo que en este sentido no provoca recelo de inconstitucionalidad, quedando técnicamente enmarcada la medida en el artículo 10, párrafo segundo, del DLRT.

JUAN GARCÍA ABELLÁN



RESEÑA
BIBLIOGRAFICA



