

LECCIÓN 13. LA HUELGA (2). LA HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES DE LA COMUNIDAD

► Con carácter general, el problema del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad se trata de una cuestión enmarcada dentro de los límites constitucionales impuestos a los derechos fundamentales. De forma particular, los arts. 28.2 y 37.2 CE consideran al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad como límite singular de los derechos de huelga y de conflicto. De todos modos, debe recordarse que el TC sostiene que, en la relación entre el derecho y su límite admisible, el criterio interpretativo debe ser el de la mayor amplitud posible del derecho y de la restricción del límite a lo necesario (SSTC 281/2005 y 110/2006, entre muchas).

► El actual marco normativo (art. 10, pfo. 2º RDLRT¹), dada su abstracción y defectos técnicos, presenta notables insuficiencias que la jurisprudencia ha tenido que ir completando y precisando. Pero este papel cuasi normativo que han debido asumir los órganos judiciales constituye una solución criticable y provisional que, sin embargo, viene prolongándose desde hace más de 30 años. Por otra parte, la STC 11/1981 ha venido a convalidar una opción política heredada de la transición que se caracteriza por la importante intervención de los poderes públicos en la materia, quienes van a administrar el conflicto en los servicios esenciales, imponiendo restricciones notables. Aunque esa potestad está sometida al posterior control jurisdiccional, no existe una participación sindical en la materia. La opción de la autorregulación está descartada.

► Los dos puntos fundamentales del planteamiento general efectuado por el TC sobre la materia serían los siguientes (STC 11/1981, de 8 de abril):

a) el conflicto entre el derecho de huelga y otros derechos fundamentales ha de solucionarse partiendo de que el primero “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”. Ello sucede cuando se obstaculiza gravemente el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, pues “la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses” de sus destinatarios. Así, “el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga”;

b) el art. 10 RDLRT no es contrario a la CE, aunque pueda parecer, tras su lectura, que es más estricto. Una interpretación sistemática permite sostener su adecuación al texto constitucional. Además, atribuir a la autoridad gubernativa la potestad para establecer las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los

¹ Dicho precepto señala que “cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida o inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas”.

servicios mínimos no es inconstitucional; al contrario, “es la manera más lógica de cumplir con el precepto constitucional”, teniendo en cuenta, por otro lado, que la autoridad gubernativa se halla limitada en el ejercicio de esta potestad por varias restricciones, como “la imposibilidad de que las garantías vacíen de contenido el derecho de huelga o rebasen la idea de contenido esencial” o la posibilidad de acudir a la tutela jurisdiccional frente a las decisiones de la Administración.

► De modo más concreto, la jurisprudencia constitucional ha intentado dar respuesta a las siguientes cuestiones:

A) El **concepto** de servicio esencial se elabora, no a partir de su titularidad o naturaleza, sino del resultado perseguido por la actividad de que se trate. Más en concreto, por “la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación” se dirige. Así, “para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos” y como bienes e intereses esenciales “hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionales protegidos” (STC 26/1981, de 17 de julio). Por ello, no existe *a priori* ningún tipo de actividad productiva que, por sí misma, pueda ser considerada como esencial; lo será únicamente si satisfacen bienes o derechos constitucionalmente protegidos, y en la medida y con la intensidad que los satisfagan (SSTC 51/1986, de 24 de abril; 43/1990, de 15 de marzo; STS de 29 de mayo de 2001, RJ 5706).

Con todo, a estas alturas existe ya, en la práctica normativa, un acuerdo sobre la definición de grandes áreas de actividad esencial como, por ejemplo:

- | | | |
|-------------------------|--|------------------|
| ■ Sanidad e higiene | ■ Alimentación básica | ■ Transporte |
| ■ Seguridad ciudadana | ■ Administración social, de justicia, penitenciaria; | |
| y medioambiental | Administración, en general | |
| ■ Medios de información | ■ Energía | ■ Comunicaciones |
| ■ Enseñanza | ■ Obras públicas y tráfico | ■ Finanzas |

La jurisprudencia constitucional ha abordado, en especial, el sector del transporte, medios de comunicación e información y, en menor grado, de la asistencia sanitaria y de la energía. Así, el transporte ferroviario (STC 26/1981), aéreo (SSTC 51/1986 y 43/1990), urbano (SSTC 53/1986 y 123/1990) y estiba y desestiba en puertos (STC 233/1997). La asistencia sanitaria y social, en las SSTC 27/1989 y 122/1990, respectivamente. La energía eléctrica, en la STC 8/1992. Radiodifusión y televisión, en las SSTC 183 y 184/2006 y 193/2006, entre otras.

Sin embargo, sería más adecuado referirse a *prestaciones* esenciales y no tanto a *servicios* esenciales, puesto que ha de tenerse en cuenta, también, el grado de incidencia de la huelga sobre aquellos derechos, libertades y bienes. Así, determinadas circunstancias, como la duración, extensión personal y ámbito territorial, deben ser ponderadas a la hora de restringir el derecho de los huelguistas (STC 26/1981). Existen numerosos ejemplos de huelgas en medios de comunicación audiovisual o de transporte que pueden ilustrar sobre el particular.

B) Mantenimiento no equivale a funcionamiento normal. Así lo ha señalado, también, el TC (p.ej., en la STC 53/1986). Mantener un servicio, por lo tanto, es realizar los trabajos indispensables para la cobertura mínima de las necesidades que tales servicios están encargados de satisfacer pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual.

C) Instancia decisoria del mantenimiento de los servicios esenciales

De acuerdo con el art. 10 RDLRT, es la *autoridad gubernativa*, entendiendo por tal la instancia administrativa que tiene atribuido el ejercicio de potestades de gobierno en su ámbito correspondiente. El TC admitió la constitucionalidad de esta previsión sobre la base de la supuesta imparcialidad y neutralidad de estos órganos y, también, ha indicado que cabe la delegación de esta facultad, siempre que no se lleve a cabo “en cascada” a través de la jerarquía administrativa o “subdelegación” (STS 4 de noviembre de 1986, RJ 6164). Lo que no es posible es que la competencia pueda recaer sobre los órganos de gestión y administración del servicio donde se desarrolla la huelga (SSTC 53/1986 y 193/2006)² ni, menos aún, que quede en manos de la entidad empleadora (STC 27/1989). Así, tienen el carácter de autoridad gubernativa, por ejemplo y dependiendo de la competencia sobre el concreto servicio (STC 233/1997):

■ En la Administración central: Consejo de Ministros, Ministro, Secretarios de Estado Delegado del Gobierno, Director General

■ En la Administración autonómica: Presidente de la Comunidad, Consejo Ejecutivo, Consejeros y Directores Generales

■ En la Administración local: Alcalde, Presidente de la Diputación, Presidente del Cabildo y del Consejo Insular

D) Determinación de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento

► Desde una posición apriorística, tales garantías podrían ser diversas, como la autorregulación; el establecimiento de un preaviso ampliado; acudir a la fórmula de la asunción, por parte de la Administración, de la prestación de los servicios indispensables (art. 6.5 RDLRT), o la imposición de un arbitraje obligatorio (art. 10 RDLRT).

► En la práctica, sin embargo, la medida más conocida y utilizada es, sin duda, el **establecimiento de servicios mínimos**. Pero, como acaba de señalarse, no es la única. Por ello, conviene no confundir el género (mantenimiento de los servicios esenciales) con la especie (establecimiento de servicios mínimos).

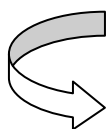
► Con carácter general, la imposición gubernativa de servicios mínimos debe cumplir unas *garantías, tanto materiales como formales*.

² Por lo tanto, en correos y telégrafos no es competente el Director General (STS 18 de octubre de 2002, RJ 10152) ni, en la Universidad, lo es el Rector (STS 16 de octubre de 2001, RJ 8605).

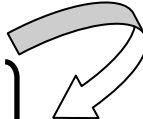
■ El alcance del servicio mínimo impuesto depende de la concreta valoración de las circunstancias de la huelga –duración, extensión personal y geográfica, sustituibilidad o no del servicio, así como su repercusión sobre los derechos fundamentales- y no sólo del carácter esencial del servicio afectado (SSTS 20 de febrero de 1998, RJ 2341; 6 de mayo de 1997, RJ 3911, y 19 de febrero de 2007, RJ 2614). Y dicha valoración debe atender a dos principios interpretativos complementarios: la proporcionalidad de los sacrificios y la menor restricción posible del derecho de huelga (STC 26/1981). Ejemplos de estas garantías materiales, que habrán de ser utilizadas por la autoridad gubernativa y motivadas adecuadamente en el acto administrativo de imposición de servicios mínimos, las proporcionan la STC 43/1990 (huelga intermitente en el transporte aéreo durante Semana Santa) y las SSTS 15 de septiembre de 1996, RJ 3757, y 28 de febrero de 1998 (paros parciales en RTVE).

■ Las garantías formales se concretan en la necesidad de que el acto sea motivado adecuadamente y justificado, primero, y, en segundo término, que emane de una autoridad con responsabilidad de gobierno y que sea una instancia pública imparcial (véase más arriba). Motivar significa justificar la imposición de servicios mínimos a partir de la divulgación de las mencionadas garantías materiales (SSTS 26 de marzo de 2007, RJ 1552, y 6 de junio de 2007, RJ 5054); es a la autoridad gubernativa a quien compete la carga de probar su actuación limitativa del derecho de huelga (STC 26/1981).

■ Procedimiento a seguir ⇒ pasos principales:

- 
- 1º) Declaración de esencialidad del servicio
 - 2º) Precisión de servicios mínimos con detalle (una o dos fases)
 - 3º) Audiencia a los representantes de los trabajadores³ y designación, por los órganos encargados de prestar el servicio o las empresas, del personal necesario para cubrir los servicios mínimos⁴

■ Problemática judicial ⇒ principales puntos críticos:

- 1º) La competencia en la fijación de los servicios
 - 2º) Proporcionalidad, adecuación material y abusividad
 - 3º) Motivación suficiente de la decisión
 - 4º) El control judicial como fiscalización *a posteriori*⁵
- 

³ La responsabilidad en cuanto a la fijación de los servicios mínimos es una responsabilidad política. Por ello, aunque la negociación con los trabajadores (el comité de huelga, los sindicatos convocantes) es práctica aconsejable -y así lo entiende el Comité de Libertad Sindical de la OIT-, la fijación negociada de los servicios mínimos “no es un requisito indispensable para la validez de la decisión administrativa desde el plano constitucional” (STC 51/1986 y STS 19 de enero de 1988, RJ 285).

⁴ Para interferir únicamente lo indispensable en el derecho de huelga, ha de procurarse cubrir los servicios mínimos con trabajadores no huelguistas, de modo preferente. La designación debe ser notificada a los trabajadores, quienes deben conocer en qué medida se encuentra recortado su derecho, para poder actuar en consecuencia (STC 51/1986).

Varios de estos aspectos se combinan, especialmente, en el caso de las habituales prácticas abusivas por parte de la Administración que consisten en reiterar el contenido de las sucesivas disposiciones que decretan servicios mínimos a pesar de anteriores declaraciones de nulidad en los tribunales (p. ej., huelgas de RTVE: STC 193/2006). Frente a este círculo vicioso, podrían abrirse dos vías: la primera, la de las medidas cautelares, en forma de suspensión previa del acto gubernativo (STC 148/1993); la segunda, la fórmula resarcitoria, exigiendo la correspondiente indemnización por daños y perjuicios (STS 12 de marzo de 1997).

Por último, cabe referirse a los posibles **efectos derivados del incumplimiento** de los servicios mínimos.

Si los servicios mínimos no se cumplen voluntariamente, el Gobierno podrá acudir a otras medidas consistentes en la sustitución de los trabajadores huelguistas por otros trabajadores o por efectivos militares, al amparo del art. 6.5 RDLRT, fórmula que se ha utilizado muy excepcionalmente. También es posible el recurso a un arbitraje obligatorio (art. 10.1 RDLRT).

El incumplimiento de los servicios mínimos por los trabajadores designados no convierte en ilegal a la huelga, pero los trabajadores que se hayan negado a prestar tales servicios quedarán incurso en causa de despido disciplinario, de modo análogo a lo que sucede con los servicios de seguridad y mantenimiento (art. 16.2 RDLRT). Si con posterioridad tales servicios son anulados, por excesivos o injustificados, el juez, en la valoración de la falta, habrá de tener en cuenta tal circunstancia (STC 123/1990).

⁵ Los decretos de servicios mínimos pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así ocurre sistemáticamente cada vez que se dictan, por considerar los sindicatos que aquéllos son abusivos o injustificados, o que la motivación que contienen es insuficiente, lesionando con ello el derecho de huelga. El procedimiento a seguir es el preferente y sumario que se contiene en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Agotada la vía judicial, cabe el recurso de amparo ante el TC. En cambio, el control de la aplicación empresarial de los servicios mínimos fijados y de la designación de los trabajadores que han de atenderlos compete al orden jurisdiccional social (SSTS 11 de julio de 1994, RJ 6545; 23 de septiembre de 1996, RJ 6769, y 12 de marzo de 1997, RJ 2892).