

LÍMITE AL DERECHO DE HUELGA: MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD

Sira PÉREZ AGULLA

Profesora Contratada Doctora
Departamento de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
siperez@der.ucm.es

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO Y LÍNEAS ESTRUCTURALES.—II. MARCO NORMATIVO.—1. Artículo 28.2 de la Constitución Española.—2. Artículo 10 del Real Decreto 17/1977, de Relaciones de Trabajo.—III. LA NOCIÓN DE SERVICIO ESENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA.—IV. FIJACIÓN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS.—1. La competencia para fijar servicios mínimos.—2. La motivación y proporcionalidad a la hora de fijar los servicios mínimos.—V. REFLEXIONES FINALES.

I. PLANTEAMIENTO Y LÍNEAS ESTRUCTURALES

El marco legal del derecho de huelga, desde sus orígenes, sujeto a controversias e interpretaciones contrarias, hoy, más que nunca, parece manifestarse insuficiente e incapaz de dar respuesta a las necesidades de la actual realidad social. Partiendo de la aportación realizada por nuestro Texto Constitucional diremos que, si bien la Constitución ubica el derecho entre los considerados fundamentales —art. 28, Título Primero del Capítulo Segundo de la Sección primera— y, por tanto, le reconoce la máxima protección, omite cualquier definición y precisión del mismo, dejando su desarrollo en manos de una futura ley, a día de hoy inexistente¹ —«Se reconoce el derecho

¹ Nos encontramos ante la circunstancia de que el derecho de huelga es el único derecho fundamental que carece del desarrollo previsto para los derechos de su mismo rango, y que está regulado por medio de una norma anterior a la propia Constitución Española, como es el Real Decreto-Ley 17/1977. Cfr. R. Y. QUINTANILLA NAVARRO, «El derecho de huelga en la doctrina del Tribunal Constitucional: propuestas para una Ley Orgánica», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 73 (2008).

a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses»—. Ante este escenario, una norma preconstitucional, pensada para otra época, se presenta como eje central del sistema normativo de este instrumento de presión pensado para equilibrar en situaciones límite las fuerzas en oposición²; nos referimos al Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, depurado por la STC 11/1981, de 8 de abril³. No podemos obviar, que el intento más cercano de lograr el objetivo de dotar de Ley Orgánica al derecho de huelga tuvo lugar en 1993 por el caducado Proyecto de Ley de Huelga, aprobado por el Pleno del Congreso en su reunión del día 18 de febrero de 1993, y posteriormente por el Pleno del Senado⁴.

A pesar de que esta norma adolecía de ciertas debilidades, tales como la falta de definición de la institución o vacíos legales que tuvieron que ser cubiertos por el parecer de los Tribunales, debemos destacar que, sorprendentemente, teniendo en cuenta la fecha de su entrada en vigor, durante muchos años resultó eficaz. Hoy en día, no ocurre lo mismo y esta norma de 1977 se muestra vetusta y anacrónica, a consecuencia, principalmente, de los cambios tecnológicos, productivos y organizativos que han incidido con fuerza en las relaciones laborales en las dos últimas décadas.

No cabe duda de que la puesta en marcha de la futura regulación de tan controvertido derecho de autotutela se presenta espinosa, principalmente, por la confluencia de intereses diversos, véase los que pudieran tener los huelguistas, los no huelguistas, los empresarios, los intereses de orden público e incluso los de los simples ciudadanos que pudieran verse afectados por este mecanismo de presión. Está claro que la norma preconstitucional deja en el aire cuestiones, algunas de gran calado, todavía sin solución; en este sentido, entendemos pertinente por lo que en apartados posteriores se abordará, plantear la siguiente interrogante: si bien sabemos que por su propia naturaleza esta paralización total o parcial del proceso productivo nace para dañar a la empresa, no resulta tan claro, ya que ni en el Texto Constitucional ni en el Real Decreto-Ley apreciamos atisbo de respuesta, hasta dónde puede llegar esta medida de presión y, por tanto, el perjuicio que pueden sufrir las compañías ante la puesta en marcha de una huelga.

Descendiendo a cuestiones particulares, concretamente, al tema objeto de estudio, es decir, el mantenimiento de servicios esenciales para la

² STC 123/1992, de 28 de septiembre.

³ Vid. M. ALONSO OLEA, *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, t. I, Madrid, Civitas, 1983.

⁴ Vid. M. ALONSO OLEA, «Sobre el caducado Proyecto de Ley de Huelga», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 59 (1993).

comunidad, debemos subrayar que precisamente su tratamiento normativo constituye una de las lagunas legales a las que nos referíamos en líneas precedentes. No es de extrañar que el silencio de la norma prontamente diera lugar a controversias tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial. No cabe duda de que, como así anunciara el Tribunal Constitucional, «las consecuencias que produce en nuestro ordenamiento la falta de desarrollo del mandato que al legislador impone en el art. 28.2 CE, [...] origina una puesta en peligro tanto de la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales como del ejercicio legítimo del derecho de huelga, lo que exige el establecimiento de procedimientos adecuados para asegurar la necesaria ponderación de los bienes constitucionales en juego.

II. MARCO NORMATIVO

1. Art. 28.2 de la Constitución española

El legislador constituyente se muestra inexpresivo al referirse al derecho a la huelga. Si bien, por la ubicación en la que queda fijado, conocemos que estamos ante un derecho fundamental⁵, poco más dispone la primera parte del precepto, en este sentido, únicamente, fijamos nuestra atención, por un lado, en el empleo del término «reconoce» al igual que hace al referirse a una infinidad de derechos; valga como ejemplo, el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto, la libertad de empresa o el derecho de asociación, entre otros. Por otro, el hecho de contemplar este derecho como un instrumento finalista para la defensa de los intereses de los trabajadores.

En el segundo inciso del apartado segundo del art. 28 CE encomienda al legislador el encargo de regular el ejercicio del derecho fundamental de huelga. Si bien la Constitución nada dice de cómo ha de llevarse a cabo dicha tarea, apartándose de la parquedad que caracteriza al texto, inequí-

⁵ Vid. M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, «La regulación del derecho de huelga: Cuatro modelos de política jurídica», *Documentación Laboral (ACARL)*, núm. 27 (1987), p. 12.

⁶ Se entiende por derecho fundamental «aquel que se identifica con los incluidos en el ámbito del apartado primero del art. 53, es decir, con el Capítulo II del Título I [...]. Los derechos fundamentales son los derechos subjetivos anteriormente identificados, en cuanto encuentran reconocimiento en las Constituciones y en la medida en que de este reconocimiento se deriva alguna consecuencia jurídica». Cfr. P. CRUZ VILLALÓN «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25 (1989), p. 41.

vocamente pone de manifiesto la obligación de la futura norma de establecer «las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad». En este sentido, como dijera el Órgano garante de la Constitución «corresponde a la ley garantizar, mediante los instrumentos oportunos, el mantenimiento de los servicios esenciales de la Comunidad en caso de huelga, pero, al mismo tiempo, también le corresponde establecer medidas que garanticen el respeto del ejercicio legítimo del derecho de huelga, incluida la previsión de vías jurisdiccionales adecuadas —art. 53.2 C.E.—, que permitan preservar el derecho de huelga frente a las eventuales extralimitaciones y excesos en la fijación de los servicios mínimos». El incumplimiento de dicho mandato, como advierte el TC, da lugar «a una conflictividad innecesaria en relación con la fijación de los servicios esenciales, y una puesta en peligro tanto de la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales como del ejercicio legítimo del derecho de huelga, lo que exige el establecimiento de procedimientos adecuados para asegurar la necesaria ponderación de los bienes constitucionales en juego»⁷.

Como se desprende de las líneas anteriores, el derecho de huelga, a pesar de que aparece reconocido al máximo rango normativo a nivel constitucional, no se trata de un derecho absoluto ni ilimitado⁸, sino sometido a diversos límites. Por un lado, como hemos señalado, el art. 28.2 CE determina que el derecho de huelga puede ser restringido cuando su ejercicio sea susceptible de impedir u obstaculizar el funcionamiento de servicios que atienden la garantía o el ejercicio de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos⁹. Por otro, los denominados límites internos, por los cuales la ley que regule dicha institución deberá realizarse vinculada por el deber de respetar el «contenido esencial» del derecho fundamental, según dispone el art. 53.1 CE; en este sentido, el TC en su Sentencia 11/1981 se acercó al significado de esta locución cuando admitió que «el contenido esencial del derecho de huelga consiste en una cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones», de manera que «la relación jurídica de trabajo se mantiene y queda en suspenso, con suspensión del derecho de salario». Finalmente, no podemos obviar una limitación importante como es la que se desprende

⁷ STC 123/1990, de 2 de julio.

⁸ Vid. L. AGUIAR DE LUQUE, «Los límites e los derechos fundamentales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14 (1993), p. 9.

⁹ STC 2/1982, de 29 de enero de 1982; en el mismo sentido, SSTC 51/86, de 24 de abril, y 53/86, de 5 de mayo.

del art. 55.1 CE, precepto el cual establece que: «Los derechos reconocidos en los arts. 17; 18, apartados 2 y 3; 19; 20, apartados 1, *a) y d)*, y 5; 21; 28, apartado 2, y 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución».

Para finalizar el análisis de la cuestión referente a las limitaciones a las que queda sujeto el derecho fundamental de huelga, no podemos pasar por alto que esto no resulta novedoso en la esfera internacional ya que el Comité de Libertad Sindical¹⁰ ya se había pronunciado en cuanto a la restricción, o incluso la prohibición del derecho de huelga «en aquellas empresas que producen bienes considerados esenciales para la comunidad».

En otro orden de cosas, resulta de interés hacernos cargo, como en su momento hiciera el Órgano Garante del Texto Constitucional, de la conexión existente entre los arts. 28 y 37.2 de la Constitución —«Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad»— y el campo de aplicación de uno y de otro¹¹.

Si bien parte de la doctrina entendió que hay una innecesaria reiteración parcial que se produce entre ambos preceptos, el Alto Tribunal dejó claro que, de la amplia discusión entre los dos artículos, en el momento de elaborarse el texto constitucional, se extrae la indudable consecuencia de que el constituyente quiso separar el derecho de huelga del resto de las posibles medidas de conflicto. Además de ello, se ha recordado siempre, al hacer el comentario de los dos preceptos, que el primero de ellos se encuentra dentro de la Sección 1.^a del Capítulo Segundo, que versa sobre los derechos fundamentales y libertades públicas, mientras que el segundo está ubicado en la Sección 2.^a del Capítulo Segundo, que habla simplemente de los derechos de los ciudadanos. Esta colocación sistemática comporta evidentes consecuencias en cuanto al futuro régimen jurídico de uno y otro derecho, el de huelga del art. 28 y el de adopción de medidas de con-

¹⁰ Vid. O. ERMIDA URIARTE, «El Comité de Libertad Sindical», *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 32 (1994); B. GERNIGNON, «El Comité de Libertad Sindical de la OIT. Características principales e influencia en España», *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1 (1999), y G. DIÉGUEZ CUERVO, «El derecho de huelga en la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT», *Revista de Trabajo*, núms. 49-50 (1975).

¹¹ Vid. S. TORRENTE GARI, «Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación», *Revista de Estudios Financieros*, núms. 113-114 (1992).

flicto del art. 37. Así, es claro, que el primero de ellos, en cuanto contenido en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo, está garantizado con la reserva de ley orgánica, admite la tutela de los tribunales ordinarios por el procedimiento de preferencia y summariedad de que habla el art. 53 y el recurso de amparo ante este Tribunal¹².

2. Art. 10 del Real Decreto 17/1977, de Relaciones de Trabajo

Como ya hemos apuntado, el derecho de huelga actualmente continúa rigiéndose por una norma de rango legal, concretamente, el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, irremediablemente depurada por la STC 11/1981, de 8 de abril. Se trata de una disposición preconstitucional, pensada para una sociedad completamente distinta a la actual¹³. En particular, será el párrafo segundo del art. 10 donde el legislador se hará cargo parcialmente de la cuestión, la cual ha *sido objeto de interpretación y debate*. De manera textual, el precepto indica que «Cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurran 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».

Se trata de un precepto en el que se emplean diversas locuciones que exceden del parco párrafo segundo del art. 28 CE. Pese a ello, la abundancia terminológica empleada, si bien se traduce en el uso de expresiones tales como «servicios públicos», «de reconocida e inaplazable necesidad» choca con la ausencia de «servicios esenciales», expresión que el legislador constituyente sí empleaba. Otra cuestión en la que difería el Real Decreto Ley de la Constitución española es que aquel incorporaba una exigencia a la que quedaba supeditada el mantenimiento de estos servicios de vital importancia para la comunidad; concretamente, la necesidad de con-

¹² STC 11/1981, de 8 de abril.

¹³ El hecho de que no se haya aprobado todavía supone una anomalía constitucional que desvirtúa el modelo de textura abierta (dentro de la obligada observancia del contenido esencial del derecho *ex art. 53.1 CE*) en la Constitución, al pervivir la regulación preconstitucional contenida en el RDLRT, que ha sido depurado constitucionalmente desde la STC 11/1981, de 8 de abril. Cfr. J. L. MONEREO PÉREZ, «Huelga y servicios esenciales: requisitos para declarar la vulneración del derecho fundamental de huelga», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 8 (2023).

currencia de «circunstancias de especial gravedad», condicionante que en ningún caso encontramos en el texto Constitucional. Por otro lado, el Real Decreto-Ley en su artículo décimo apartado segundo determina quien será el encargado de acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios vitales; concretamente se refiere a la autoridad gubernativa.

A partir de este somero repaso a los textos aportados tanto por legislador constituyente como por aquel que redactó la norma preconstitucional, acercarse a lo dispuesto por el Alto Tribunal resulta axiomático. Por ello, dedicaremos los siguientes apartados a las cuestiones que ambos textos dejaban en el aire y, por tanto, necesitados de una interpretación jurisprudencial. En particular, nos fijaremos en lo establecido tanto por la STC 11/81, de 8 de abril que, como ya hemos apuntado, vendría a depurar la disposición en vigor con anterioridad al periodo democrático constitucional, como por la STC 26/1981, de 17 de julio, encargada de abordar aquellos aspectos que en el anterior pronunciamiento o no se había entrado valorar o, si se había hecho, la argumentación resultaba escueta, poco concisa.

Tomando estos pronunciamientos como referentes, así como lo dicho por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores, indagaremos en la interpretación otorgada a cuestiones dudosas o inexistentes apreciadas en ambas normas.

III. LA NOCIÓN DE SERVICIO ESENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA

Como ya hemos apuntado en líneas anteriores, el texto preconstitucional omite la locución «servicios esenciales» cuando se refiere al límite impuesto al derecho fundamental de huelga. No obstante, aun cuando no hace uso de esta terminología, el Tribunal Constitucional¹⁴ entiende que «el art. 10 del Real Decreto-Ley 17/77 es más estricto que el art. 28 de la Constitución, pues no se refiere solo a servicios esenciales, sino a servicios de reconocida e inaplazable necesidad cuando además concurren circunstancias de especial gravedad, fórmula esta que no es difícil de englobar en la primera.

¹⁴ STC 11/1981, de 8 de abril.

La última parte del precepto (asegurar el funcionamiento de los servicios y adoptar medidas de intervención adecuadas), aunque a primera vista pueda parecer algo más amplia que la del art. 28, se reconduce sin demasiada dificultad al texto constitucional, en el sentido de que los servicios a mantener son los esenciales».

Además, el Tribunal entiende innecesario definir, en este momento, de manera minuciosa, la expresión «servicios esenciales». Considera, más acertado «que el Tribunal vaya haciendo los correspondientes pronunciamientos respecto de cada uno de los supuestos especiales que se pueden plantear en el futuro a través de los correspondientes recursos de amparo»¹⁵.

En virtud de ello, posteriores sentencias del Tribunal Constitucional se acercarán al significado de la locución, ofreciendo, la mayoría de ellos, una interpretación laxa de lo que debemos entender por servicios esenciales a efectos de huelga. Así, destaca la STC 26/1981, de 17 de julio¹⁶, que tras evidenciar que «el concepto de servicios esenciales es un concepto jurídico indeterminado susceptible de una doble acepción: una estricta, equivalente a actividades de interés vital, y otra, amplia equiparable a la satisfacción de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos» entra a valorar el significado de la expresión, entendiendo que «un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza. Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionales protegidos», por tanto, se habrá de apreciar «en cada caso, los intereses y derechos en juego, las circunstancias concretas de cada huelga, así como su extensión y duración» «con la consecuencia de que *a priori* ningún tipo de actividad productiva puede ser considerado en sí mismo como esencial»¹⁷; no obstante, no podemos obviar que

¹⁵ Vid. A. CEINOS SUAREZ, «Servicios esenciales y servicios mínimos en caso de huelga», en J. GARCÍA MURCIA y J. ESCRIBANO GUTIÉRREZ (dirs.), *Huelga y conflicto colectivo de trabajo. Estudios ofrecidos a María del Mar Ruiz Castillo*, Oviedo, KRK Laboral, 2021.

¹⁶ Seguida por las SSTC 51/1986 y 53/1986.

¹⁷ No obstante, el TC en sus primeros pronunciamientos ya consideró esencial el transporte ferroviario —STC 26/81—, el transporte aéreo —STC 51/1986—, el transporte urbano como el metropolitano de Madrid —SSTC 53/1986 y 43/1990— y la EMT —STC 123/1990—, la asistencia sanitaria —STC 27/1989—, la asistencia social

existen servicios afectados de una esencialidad potencial, por ejemplo, los servicios sanitarios.

Por otra parte, y en estrecha conexión con lo anterior, la consideración de un servicio como esencial no significa la supresión del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en tal servicio, sino la previsión de las «garantías precisas» para su mantenimiento, término este que, sin necesidad de recurrir a otro canon hermenéutico que el que brinda la interpretación lexicológica, excluye aquellas garantías ordenadas al funcionamiento normal. Mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisface, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual¹⁸.

Siguiendo la misma estela, la Sentencia el TC 8/1992 va un paso más allá en la aclaración del concepto, al determinar que «está descartado que la noción de servicio esencial coincida con la noción de servicio público, con la continuidad del funcionamiento de este o con las necesidades de la organización del servicio. Nada de lo anterior se ha respetado por el Real Decreto y la Sentencia impugnados. En aquel no se hace una sola mención a los derechos y libertades limitados por el ejercicio del derecho de huelga, ni al grado de incidencia de este en el ejercicio de aquellos, sino que se parte del concepto de servicio público como habilitante de la restricción sobre el derecho de huelga. Pero no cabe identificar servicio público con servicio esencial sin que la esencialidad pueda definirse por el cumplimiento de intereses generales; noción esta última que concurre en todo servicio público. La mera alegación del carácter público o de utilidad general del servicio no basta para limitar el derecho de huelga».

Asimismo, no podemos obviar que el Alto Tribunal, en números pronunciamientos enfatiza que «en las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir «una razonable proporción» entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquellos. Si es cierto que las medidas han de encaminarse a garantizar servicios mínimos¹⁹ indispensables para el mantenimiento de los servicios, en tanto que dicho mantenimiento no puede significar en principio el funcionamiento normal del servicio; el interés de la comunidad debe ser perturbado

—STC 122/1990—, el suministro de energía eléctrica —STC 8/1992— y la estiba portuaria, tratándose de un puerto de interés general —STC 233/1997—.

¹⁸ STC 53/1986, de 5 de mayo.

¹⁹ Sobre esta denominación, *vid.* E. DE LA VILLA, «Servicios mínimos en empresas prestadoras de servicios públicos (comentario a la Sentencia del TC 43/90, de 15 de marzo)», *Revista Española de Trabajo*, núm. 47 (1990), p. 447.

por la huelga solo hasta extremos razonables²⁰. Y si la huelga ha de mantener una capacidad de presión suficiente como para lograr sus objetivos frente a la Empresa, en principio, destinataria del conflicto, no debe serle añadida a la misma la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad, aumentando así a la que se ejerce sobre el empresario la que se realiza sobre los usuarios de las prestaciones de servicios públicos²¹.

Para dar por finalizado este asunto, se debe poner de manifiesto que la construcción jurisprudencial expuesta en las anteriores líneas²² resulta inalterada²³, ²⁴ hasta el día de hoy, favoreciendo la aplicación flexible de la noción de servicio esencial adaptable a las circunstancias concretas que rodean a cada huelga²⁵.

IV. FIJACIÓN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS

Los pronunciamientos dictados por el TC fueron copiosos en torno a esta cuestión; en concreto, entre los numerosos asuntos que fueron debatidos, destacaron:

1. La competencia para fijar servicios mínimos

La competencia para determinar la esencialidad de una actividad e imponer servicios mínimos con ocasión de la convocatoria de una huelga,

²⁰ Si se decide convocar la huelga en las fechas «punta» de vacaciones habrán de ser conscientes los convocantes de que el ejercicio del derecho de huelga sufrirá una restricción mayor que la soportada si se lleva a cabo en otro momento. STC 43/1990, de 15 de marzo.

²¹ En este sentido, SSTC 11/1981, de 8 de abril; 26/1981, de 17 de julio; 33/1981, de 5 de noviembre; 51/1986, de 24 de abril, y 53/1986, de 5 de mayo.

²² SSTC 26/1981, de 17 de julio; 51/1986, de 24 de abril; 53/1986, de 5 de mayo; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 4; 43/1990, de 15 de marzo; 122/1990, de 2 de julio, FJ 3, y 8/1992, de 16 de enero.

²³ Debemos tener presente que en los últimos años es muy limitada la intervención del TC en materia de huelga en servicios esenciales «lo cual no es síntoma de que no pueda hablarse de nuevos problemas, como pone de manifiesto la tarea más prolífica de los órganos de la jurisdicción ordinaria, tanto de la contencioso-administrativa como de —cada vez más— la social». Cfr. J. CABEZA PEREIRO «Argumentos sobre el Derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad», *Revista de Derecho Social*, núm. 15 (2001), p. 231.

²⁴ En este sentido, la STC 2/2022, de 24 de enero.

²⁵ Vid. A. MERINO SEGOVIA, «El concepto de servicios esenciales y la publicación de las reglas limitativas del ejercicio del derecho de huelga en este sector», en *Estudios sobre la huelga*, Vlex, <https://app.vlex.com/vid/316296498>.

se trata de una cuestión de la que, actualmente, no cabe duda alguna. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia, tantas veces citada, 11/1981, ya puso de relieve que «atribuir a la autoridad gubernativa la potestad para establecer las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios mínimos no es inconstitucional, en la medida en que ello entra de lleno dentro de las previsiones del art. 28.2 CE y además es la manera más lógica de cumplir con el precepto constitucional. La autoridad gubernativa se encuentra —ello es obvio— limitada en el ejercicio de esta potestad. Son varios los límites con los que se topa. Ante todo, la imposibilidad de que las garantías en cuestión vacíen de contenido el derecho de huelga o rebasen la idea de contenido esencial; y, después, en el orden formal, la posibilidad» de entablar contra las decisiones la acción de tutela jurisdiccional de derechos y libertades públicas y el recurso de amparo ante este Tribunal». El Alto Tribunal no se detiene en su relato y continúa aclarando a que órgano se refiere cuando el Real Decreto Ley de 1977 atribuye dichas competencias; en este sentido, considera que por «Autoridad Gubernativa» se refiere «al Gobierno o aquellos órganos del Estado que ejerzan potestades de Gobierno».

Si bien lo dicho resulta evidente entre lo dispuesto por la norma y la interpretación otorgada por el Tribunal, quedaría por determinar a quién se refiere este cuando en su relato habla de «órganos del Estado que ejercen potestades de gobierno». En este sentido, todo apunta a que en el ámbito de la Administración General del Estado esta cualidad corresponde²⁶ al Gobierno de la Nación, al Consejo de Ministros²⁷ y a los ministros respectivos²⁸. En cuanto a la posible competencia de órganos de ámbito autonómico, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 33/1981, de 5 de noviembre, manifestó que aunque en pronunciamientos precedentes —en las Sentencias de 8 de abril o de 17 de julio— dijese que el sujeto de la atribución de las potestades del art. 10, párrafo segundo, no es genéricamente la Administración Pública, sino aquellos órganos del Estado que ejercen las potestades de gobierno o en otros términos el Gobierno o aquellos órganos del Estado que ejerzan potestades de gobierno, no excluye a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, integrantes del Estado y dotados de potestades de gobierno²⁹.

²⁶ En este sentido, A. MERINO SEGOVIA, «El concepto de servicios esenciales...», *op. cit.*, p. 154.

²⁷ STS (Sala 3.^a), de 11 de marzo de 1996.

²⁸ STC 53/1986, de 5 de mayo.

²⁹ Aborda esta cuestión, S. TORRENTE GAR, «La competencia del Estado y de las Comu-

Tras haber incidido en el imperioso carácter político del acto restrictivo, no podemos obviar la inapelable imparcialidad que requiere el Alto Tribunal. Como así ha afirmado en diversas ocasiones, en ningún caso, podrán ser las partes inmersas en el conflicto las encargadas de determinar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios mínimos. A este respecto, el Constitucional, en aras de la imparcialidad, aclara el porqué de su parecer cuando entiende que «no es discutible que en muchos casos la solvencia moral de los huelguistas conduzca a una oferta seria de garantías suficientes y eficaces, sobre todo en un sindicalismo llegado a la madurez. Mas sentar como única regla el arbitrio de los huelguistas es tesis insostenible, pues evidentemente no cubre los casos de oferta insuficiente o de inefficacia de la oferta de garantías, ni tampoco aquellos otros casos en que se caiga en la tentación de aumentar la presión huelguística sumando a la que se hace sobre el empresario o patrono, la que se puede hacer sobre los usuarios de las prestaciones de los servicios públicos. De aquí puede extraerse la conclusión de que la decisión sobre la adopción de las garantías de funcionamiento de los servicios no puede ponerse en manos de ninguna de las partes implicadas, sino que debe ser sometida a un tercero imparcial»³⁰.

No obstante, nada impediría que «la puesta en práctica de los servicios mínimos, una vez concretados por la instancia pública competente, fuera confiada a la autonomía colectiva y, por tanto, actualizada por los cauces bien de la negociación, bien de la disciplina sindical. Pero no puede excluirse la legítima posibilidad de deferir a la dirección del servicio esa puesta en práctica, correspondiendo a la autoridad gubernativa decidir en favor de uno u otro sistema en atención, entre otros factores, a la complejidad técnica de la labor de desarrollar las medidas acordadas y a la oferta de colaboración en la preservación de los servicios mínimos efectuada por los convocantes de la huelga y las organizaciones sindicales».

2. La motivación y proporcionalidad a la hora de fijar los servicios mínimos

El alcance de los servicios mínimos establecidos por la autoridad gubernativa ante una concreta situación de huelga debe motivarse y justi-

nidades Autónomas en el establecimiento de servicios mínimos», *Revista de Derecho Social*, núm. 2 (1998).

³⁰ STC 53/1986, de 5 de mayo.

ficarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las que su derecho se ha visto limitado y los intereses ante los cuales ha cedido. En otras palabras, el fin que persigue la motivación no es otro que conocer la razón e interés del sacrificio impuesto a los trabajadores en relación con el ejercicio del derecho de huelga. Por tanto, como no podía ser de otro modo, en ningún caso, se considerarán suficientes, fórmulas, como dispuso el Alto Tribunal «apodícticas y genéricas»³¹.

Habría que decir también, en lo que a la motivación se refiere, que la regla de la proporcionalidad de los sacrificios es de observancia obligada al proceder a la limitación de un derecho fundamental³². El Tribunal Constitucional ha recalcado en numerosas ocasiones que «toda decisión del poder público restrictiva del derecho de huelga requiere una especial causalización y motivación, con el fin de que los destinatarios de esta conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó^{33, 34}, y de que, en su caso, los Tribunales puedan fiscalizar adecuadamente la corrección constitucional de aquella decisión. La justificación debe proporcionarse tanto en el momento de dictarse la resolución como en un momento posterior si los interesados instan la rescisión jurisdiccional del acto, momento este en que la autoridad política y administrativa debe ofrecer la justificación y aportar la base fáctica sobre la que la decisión se adoptó, incluidos los correspondientes estudios técnicos. La fundamentación ha de contener, en primer lugar, la determinación de prestaciones esenciales no susceptibles de ser interrumpidas y de las personas concretas que deben realizar tales prestaciones³⁵; y, en segundo lugar, las previsiones técnicas que permitan establecer en el caso concreto cuales son aquellas prestaciones y quienes estas personas. Se ha de designar así una cuota de actividad —el servicio

³¹ SSTC 51/1986, de 24 de abril, y 53/1986, de 5 de mayo.

³² SSTC 13/1985, de 31 de enero, y 26/1981, de 17 de julio.

³³ STC 37/1989, de 15 de febrero.

³⁴ Como apuntamos en anteriores líneas y así dispone el Alto Tribunal en su Sentencia 51/1986, ello se justifica en el hecho de que la presión ejercida a través de la huelga hoy debe ser suficiente para que sus reivindicaciones tengan éxito, pero sin llegar a consentir qué a través de la huelga se ejerza una presión adicional que puede llegar a causar un daño innecesario para la comunidad.

Es por ello que, el interés de la comunidad solo puede ser perturbado hasta un extremo razonable teniendo siempre en cuenta qué mantenimiento no es equivalente a funcionamiento normal del servicio y que por eso mismo alguna perturbación, aunque sea mínima siempre existirá.

³⁵ La designación de los concretos trabajadores que cubrirán los servicios mínimos se notifica a los afectados, procurando que los servicios mencionados sean cubiertos por trabajadores no huelguistas. STC 123/1990, de 2 de julio.

mínimo— a cumplir y las personas que como consecuencia de ello resultan privadas del ejercicio del derecho»³⁶, siendo doctrina reiterada por el Constitucional que su ausencia ocasiona, por sí sola, en estos casos, la vulneración del propio derecho fundamental sustantivo³⁷.

Considerando dicha exigencia, debemos plantearnos si existe algún caso en el que no se requiera motivación. En el supuesto de que la esencialidad del servicio y las razones de su mantenimiento sea de «general conocimiento», la obligación de motivar se relaja un poco, no siendo tan estricta reduciéndose a la obligación de aportar datos técnicos y estadísticos.

Para poner fin al comentario relativo al requerimiento de motivación del acto en virtud del cual se determinan los servicios mínimos en caso de huelga, debemos señalar que el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que «la omisión de las garantías consistentes en la precisa motivación supone, por tanto, una vulneración del derecho reconocido en el art. 28.2 CE; vulneración que no puede verse subsanada por una eventual aportación posterior, ante los órganos jurisdiccionales competentes, de fundamentaciones o justificantes de la adopción, en su momento no justificada, de servicios mínimos, ya que, aunque ello se lleve a cabo no remediará, evidentemente, la situación ya creada de desconocimiento por los afectados de las restricciones de su derecho y, en consecuencia, de imposibilidad de someter tales razones, o la adecuación a ellas de las medidas tomadas, a la fiscalización de los Tribunales»³⁸.

V. REFLEXIONES FINALES

El Tribunal Constitucional, asumiendo como propio el encargo realizado de manera expresa al legislador, desde principios de los ochenta del pasado siglo, ha ido fijando el alcance de la limitación al ejercicio del derecho de huelga que supone la exigencia constitucional del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad; en este sentido, teniendo presente que se trata de una de los aspectos más controvertidos y debatidos de dicha medida de presión, se ha desarrollado una doctrina judicial esencial para dar solución a la problemática que su ejercicio supone en la práctica, principalmente, por la confluencia de intereses en juego, *vid.* los que

³⁶ STC 8/1992, de 16 de enero.

³⁷ STC 207/1996, de 16 de diciembre, entre otras muchas.

³⁸ STC 122/1990, 2 de julio.

pudieran tener los huelguistas, los no huelguistas, los empresarios, los intereses de orden público e incluso, los de los simples ciudadanos que pudieran verse afectados. El Alto Tribunal ha profundizado en cuestiones esenciales, tales como el significado de la expresión servicios mínimos para la comunidad», la determinación de estos servicios mínimos, la identidad de la autoridad competente para fijarlos o los requisitos de proporcionalidad y motivación en las resoluciones gubernativas.

No obstante, aun cuando la construcción jurisprudencial expuesta en apartados precedente resulta inalterada hoy en día, siendo encomiable la doctrina paulatinamente tejida por el Alto Tribunal, actualmente, ante los retos del mundo del trabajo, una Ley orgánica que arroje luz y certeza al derecho de huelga se presenta perentorio. Una norma que no solo acoja la laudable doctrina judicial, sino que proyecte seguridad jurídica, precisamente, en aquellas cuestiones que, convertidas en el epicentro de una parte importante de los conflictos a los que se enfrentan los órganos judiciales, sirva de ayuda a los mismos para resolver de manera uniforme la problemática que actualmente se cierne, en particular, sobre el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga. Resulta evidente que avances como los tecnológicos en cuanto a la garantía de estos servicios, propiciará múltiples conflictos. Volviendo a recordar las palabras de Tribunal Constitucional, en su sentencia 123/1990, de 2 de julio, «el fondo del asunto muestra una vez más las consecuencia que produce en nuestro ordenamiento la falta de desarrollo adecuado del mandato que al legislador impone el art. 28.2 CE, lo que origina una conflictividad innecesaria en relación con la fijación de los servicios esenciales, y una puesta en peligro tanto de la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales como del ejercicio legítimo del derecho de huelga lo que exige el establecimiento de procedimientos adecuados para asegurar la necesaria ponderación de los bienes constitucionales en juego».

