

I. SERVICIOS MÍNIMOS EN SERVICIOS ESENCIALES

1. Normativa aplicable

- Artículo 28.2 de la Constitución Española

"Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regula el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad."

- Artículo 10, párrafo segundo del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo

"Cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e 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."

Aunque el artículo 10 párrafo segundo no ha sido declarado inconstitucional por el fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional 11/81, de 8 de abril, sin embargo, como dispone la Doctrina Constitucional, debe ser interpretado a la luz de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Constitución que sólo contempla asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales a la comunidad y no de cualquier servicio público y sin que sea equiparable servicio esencial y servicio público.



2. Concepto de servicio esencial

(STC 33/81, 51/86, 53/86, 27/89, 43/90, 123/90, 8/92)

La Doctrina del Tribunal Constitucional no recoge un sistema de lista cerrada, que enumere los servicios esenciales de la comunidad, al contrario considera que a priori, no existe ningún tipo de actividad productiva que, per se, pueda ser considerada como esencial, pues solo serán aquellas que satisfagan derechos o bienes constitucionalmente protegidos y en la medida y con la intensidad que los satisfagan.

No cabe un juicio previo a la declaración de huelga sobre la esencialidad de una actividad productiva. Sólo lo serán aquellos servicios que satisfagan derecho o bienes constitucionales. Un servicio no es esencial tanto por la actividad que despliega como por el resultado que con dicha actividad se produce. Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes y servicios satisfechos.

En razón a la Doctrina del Constitucional una línea de autobuses de transporte de viajeros per se no puede ser declarado como servicio esencial, sino que en razón a la huelga convocada, hay que determinar si es preciso o no asegurar su funcionamiento con mínimos. Debiéndose valorar entre otras circunstancias:

- tipo de huelga convocada (general, sectorial,.....)
- existencia o no de otros medios de transporte que garanticen la comunicación,
- duración de la huelga.

Así, si la huelga es sectorial y la comunicación está asegurada con igual o similar recorrido por otro medio de transporte público, no es necesario garantizar el funcionamiento de dicho autobús, pues su no funcionamiento tiene una mínima repercusión en el derecho a la comunicación y al trabajo. En ocasiones, lo esencial del servicio viene definido por la función del mismo. Así en la Televisión Pública, lo esencial es la información, no el resto de contenidos (entretenimiento, películas, etc), por lo que no puede considerarse el mantenimiento de la normalidad en las emisiones (STS 20 de febrero de 1998).

Igualmente, un consultorio médico, pese a ser un establecimiento sanitario per se no es un servicio esencial, sino que la necesidad de fijar servicios mínimos viene determinada en la medida e intensidad con que dicho consultorio satisfaga el derecho a la vida.

3. ¿A quién corresponde la determinación de los servicios mínimos en los servicios esenciales?

- La determinación en abstracto de los servicios mínimos está reservada constitucionalmente a la ley (artículo 28.2 de la Constitución).
- La determinación ante cada convocatoria de huelga corresponde al órgano con potestad de gobierno que tenga atribuida la competencia sobre el servicio esencial afectado (la privación u obstaculación de un derecho constitucional como el de huelga es responsabilidad política y ha de ser residenciado por cauces políticos, sean éstos del Estado o de las Comunidades Autónomas).
- No cabe en ningún caso la determinación unilateral por la empresa de los servicios mínimos, ni la parcialidad de la autoridad gubernativa que impone un servicio mínimo sobre la base de las exigencias de la organización administrativa, y no en función de la “ponderación razonada” de los derechos en conflicto.

4. ¿Hasta qué punto es posible restringir el derecho constitucional a la huelga para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad?

El Tribunal Constitucional, entre otras, en sus sentencias 53/86 y 27/89, señala: “El necesario mantenimiento de los servicios esenciales no supone, sin embargo, que quede excluido el ejercicio de tal derecho cuando afecte a aquellos, pues el mantenimiento de los mismos no supone su funcionamiento normal sino la prestación de los trabajos

correspondientes para la mínima cobertura de los derechos, libertades o bienes que el servicio satisface, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual”.

El derecho de huelga cuando se ejercita en servicios esenciales puede ser restringido, pero no de tal forma que quede vacío de contenido, que sea irreconocible como tal derecho.

La intensidad de la restricción debe efectuarse en razón a la duración y extensión de cada huelga, así como a las necesidades que existan en cada coyuntura.

5. Exigencia de motivación en la fijación de los servicios mínimos por la Autoridad Gubernativa

(Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1990, 22 de junio de 1993, 18 de noviembre de 1996, 6 de mayo y 14 de octubre de 1997.)

(Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1990, 31 de diciembre de 1990, 19 de febrero de 1991, 3 de abril de 1992, 15 de septiembre de 1995, 20 de febrero de 1998.)

El Tribunal Constitucional ya en su sentencia 26/81, de 17 de julio, señala: *"Los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga..... sino que es necesario examinar en cada caso la extensión territorial que la huelga alcanza, la extensión personal y la duración. No es obviamente lo mismo una huelga de una hora, una huelga indefinida, una huelga que afecta a algunas líneas y otras que se extiende a la totalidad de la red, una huelga de algunos miembros del personal u otra que sea general". "Los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligros con cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma"* (SSTS 26/81).

La conclusión ineludible del Tribunal Constitucional en razón a la anterior Doctrina es la de que la causalización de los servicios mínimos debe realizarse sobre las bases de las concretas circunstancias de la huelga, la incidencia de ésta

sobre otros derechos ciudadanos y la prestación del mínimo indispensable para no dañar el derecho de huelga lo que obliga a la Autoridad Gubernativa a motivar la razón por la que ante una huelga concreta convocada se han fijado unos determinados servicios mínimos.

El objetivo perseguido con la exigencia de motivación es que la Autoridad que realiza el acto está en todo momento en condición de ofrecer una justificación respecto a la restricción del derecho de huelga y que los afectados puedan defender su derecho o interés legítimo. No son admisibles indicaciones genéricas y vagas que pueden predicarse de cualquier actividad o de cualquier conflicto (STC 8/1992).

6. Exigencia de proporcionalidad de los servicios mínimos

Los servicios mínimos fijados deben ser proporcionados, debiendo existir, según el Tribunal Constitucional, una razonable proporción entre los servicios que se impongan a los huelguistas y los perjuicios que padezcan los usuarios, evitando que los servicios esenciales establecidos supongan un funcionamiento normal de servicio. No es proporcional el sacrificio de la huelga de categorías completas de trabajadores, aunque otros trabajadores de diferente encuadramiento profesional no estén afectados.

Entre los criterios que son utilizados por el Tribunal Supremo para determinar si los servicios mínimos son o no proporcionales, se encuentra entre otros el criterio numérico respecto de la plantilla total, de modo que hay que comparar el número de trabajadores que ve restringido su derecho de huelga respecto del total de la plantilla habitual, entendiéndose que hay desproporción en cuanto se supere un porcentaje razonable, en cualquier caso inferior a la mitad de la plantilla habitual.

7. El requisito de la previa audiencia a los huelguistas

El CLS de la OIT, en varios informes referidos a España y la actuación gubernativa en la imposición de servicios mínimos, ha afirmado taxativamente que las “Organizaciones de trabajadores así como los empleados deberían poder participar en lo que se refiera a la determinación de lo que constituye el servicio mínimo”, lo que impone la necesaria

audiencia a los huelguistas como un elemento fundamental en el procedimiento de imposición de servicios mínimos.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 51/86 ha señalado que “la previa negociación no está excluida e incluso puede ser deseable, pero no es un requisito indispensable para la validez de la decisión administrativa desde el plano constitucional”, pero es un elemento central en la valoración de la imparcialidad de la actuación del gobierno en este proceso de imposición de servicios mínimos.

El rechazo a la negociación de la propuesta sindical de servicios mínimos a mantener durante la huelga, o simplemente no tomarla en consideración, suele conducir a la fijación unilateral de servicios mínimos por las Administraciones concernidas o a la habilitación directa a las empresas públicas para la determinación unilateral de los mismos, lo que son prácticas anticonstitucionales como reitera la jurisprudencia constitucional (SsTC 27/1989; 8/1992).

II. OBLIGACIÓN DE ADOPTAR SERVICIOS NECESARIOS DE MANTENIMIENTO DE LAS EMPRESAS

1. Normativa aplicable

Artículo 6.7 del Real Decreto-Ley 17/97, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.

“El Comité de Huelga habrá de garantizar durante la misma la prestación de servicios necesarios para la seguridad de las personas y las cosas, mantenimiento de los locales, maquinarias, instalaciones, materias primas y cualquier otra atención que fuese precisa para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa.

2. Diferencia entre la determinación de los servicios mínimos en servicios esenciales y servicios necesarios de mantenimiento en las empresas

El Tribunal Constitucional distingue los servicios mínimos en servicios esenciales contemplados en el artículo 10.2 del

Real Decreto-Ley sobre Relaciones de Trabajo y los del artículo 6.7 del mismo texto legal. Los primeros son servicios de mantenimiento de la actividad productiva al menos en parte, “mientras los segundos son servicios marginales, de aseguramiento de la reanudación de la actividad productiva y no limitativos del derecho de huelga”.

3. Quién designa los servicios necesarios de mantenimiento

El número de puestos a cubrir y la designación en concreto de los trabajadores debe hacerse por acuerdo entre el empresario y el comité de huelga. De no producirse acuerdo y ser fijado unilateralmente por el empresario, cabe su impugnación ante la jurisdicción social.

Madrid, 6 de junio de 2002.

Fdo. Eva Silván Delgado
Gabinete Jurídico Confederal