

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Curso 2018/2019

Convocatoria: Julio 2019

TRABAJO DE FIN DE GRADO

«EL DERECHO DE HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD»

«The right to strike in essential services for the community»

Realizado por la alumna Ariadna Estévez Yanes

Tutorizado por la Profesora Margarita Ramos Quintana, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

Área de conocimiento: Derecho del Trabajo

RESUMEN

El derecho de huelga es un derecho fundamental recogido en el artículo 28.2 CE, cuyo límite principal es el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, lo cual requiere de la intervención de la autoridad gubernativa para declarar qué servicios son esenciales y sobre ellos tomar las medidas garantizadoras que le encomienda la Constitución, así como el Real Decreto de Relaciones de Trabajo de marzo de 1977 en su artículo 10.2. La medida más recurrida en la práctica por la autoridad gubernativa española es la imposición de servicios mínimos, es decir, establecer dentro de los servicios esenciales una cobertura adecuada para la correcta satisfacción de los derechos e intereses de los ciudadanos, así como del derecho de huelga de los trabajadores, alterándolos de la manera menos gravosa posible atendiendo a las circunstancias de cada huelga.

ABSTRACT

The right to strike is a fundamental right set out in article 28.2 of the Spanish Constitution, with the main limit is the maintenance of essential services for the community, what requires the intervention of governmental authority to declare which services are essential and to take the guarantees entrusted to them by the Constitution, as well as the Royal Decree on Labour Relations of march 1977 in its article 10.2. The most practically appealed measure by the Spanish government is the imposition of minimum services, it means, establishing within essential services adequate coverage for the proper satisfaction of citizens' rights and interests, as well as the workers' right to strike, altering them in the least burdensome way possible in the light of the circumstances of each strike.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I.- EL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	7
II.- EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD COMO LÍMITE AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA.....	11
1.- Concepto de servicios esenciales para la comunidad.....	13
2.- Concepto de mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad.....	17
3.- La autoridad gubernativa y la determinación de los servicios esenciales para la Comunidad.....	20
4.- Catálogo de servicios esenciales para la comunidad.....	24
5.- Las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales.....	27
III.- EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS.....	30
1.- Concepto de servicios mínimos.....	31
2.- Distinción entre servicios mínimos en los servicios esenciales para la comunidad y servicios mínimos en los servicios de seguridad y mantenimiento.....	33
3.- El órgano competente para el establecimiento de servicios mínimos.....	35
4.- Métodos de fijación de los servicios mínimos y procedimiento administrativo a Seguir.....	37
5.- Garantías que rodean el acto de imposición de un servicio mínimo.....	38
6.- El control judicial del acto de fijación de servicios mínimos.....	40
IV.- EFECTOS DE LA IMPOSICIÓN DE SERVICIOS MÍNIMOS DURANTE LA HUELGA EN SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD.....	41
1.- Efectos en caso de cumplimiento de los servicios mínimos.....	41
2.- Efectos en caso de incumplimiento de los servicios mínimos.....	42
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA.....	48

INTRODUCCIÓN

El tema sobre el que versa este Trabajo de Fin de Grado es el derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad. Así pues, se trata aquí el límite principal al ejercicio del derecho de huelga que se plantea en nuestro ordenamiento jurídico, consistente en la determinación de algunas prestaciones como esenciales y el establecimiento sobre estas de los servicios mínimos, garantizando así el mantenimiento, o, mejor dicho, el sustento de una cobertura adecuada, de aquellos servicios que afectan de manera directa a los derechos fundamentales y constitucionales de los ciudadanos. Este aspecto está regulado en los artículos 1 a 11 del Real Decreto Legislativo de Relaciones de Trabajo de marzo de 1977, norma anterior a la Constitución, como consecuencia, ha sido necesaria la intervención sucesiva del Tribunal Constitucional para interpretar aquellos aspectos controvertidos sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad.

He dividido este trabajo en cuatro epígrafes. El primer epígrafe está dedicado al derecho de huelga como derecho fundamental, aquí se realiza una aproximación a la definición de la huelga, las causas por las que pasó de ser entendido como delito a convertirse en un derecho de los trabajadores, así como las diferentes garantías con las que cuenta este derecho por tratarse de un derecho fundamental con la máxima protección constitucional. Además, como cuestión principal de este trabajo, se señala la insuficiencia legislativa con respecto al derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad, que está regulado por el Real Decreto Ley de las Relaciones de Trabajo, norma anterior a la Constitución española, por lo cual ha sido necesario el estudio de numerosas sentencias del Tribunal Constitucional. Para completar la aproximación al concepto de huelga, se hace referencia a las huelgas ilegales y abusivas.

Un segundo epígrafe va dirigido al mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad como límite al ejercicio del derecho de huelga. Como ya se ha señalado, el límite principal y el más relevante en la práctica que impone el legislador al ejercicio del derecho de huelga es el mantenimiento de aquellos servicios caracterizados por la esencialidad para la comunidad, esto es, los que afectan directamente a la satisfacción de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que, además, son derechos fundamentales o constitucionalmente protegidos. Se abarca igualmente el

concepto de *mantenimiento*, además de determinar quién debe declarar un servicio como esencial, esto es, la autoridad gubernativa en sus distintas acepciones, y la forma en la que esta debe hacerlo. Seguidamente, se describe un amplio catálogo de servicios esenciales que han sido declarados como tal en nuestro país a lo largo de los años, profundizando más en aquellos de mayor relevancia según la doctrina y la jurisprudencia. Para finalizar este epígrafe, se señalan cuáles son las medidas que se pueden tomar para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales, destacando entre ellas la imposición de servicios mínimos.

Un tercer epígrafe está destinado al establecimiento de servicios mínimos, entendidos estos como aquellos que comportan una cobertura adecuada para garantizar el cumplimiento tanto de los derechos e intereses de los ciudadanos, como de los trabajadores que ejercitan su derecho de huelga. Se hace aquí una distinción entre la imposición de servicios mínimos en los servicios esenciales y la imposición de servicios mínimos en los servicios de seguridad y mantenimiento de la empresa. Destaca igualmente la autoridad gubernativa como órgano obligado a la realización de esta tarea, señalando los distintos métodos que puede emplear para ello, así como el procedimiento a seguir. Para finalizar este epígrafe, se destacan la proporcionalidad y la motivación como principios a tener en cuenta al establecer los servicios mínimos, además del control judicial que se debe hacer *a posteriori* para garantizar el cumplimiento de estos.

En el último epígrafe, se hace referencia a los efectos de la imposición de servicios mínimos, por un lado, las consecuencias para los trabajadores afectados, el empresario y los usuarios de los servicios en caso de imposición de un servicio mínimo, y por otro lado, los efectos que provoca el incumplimiento de los servicios mínimos por parte de los trabajadores obligados a cubrir dichos puestos de trabajo sobre la calificación jurídica de la huelga, los propios trabajadores y los poderes del empresario, entre otros.

Finalmente, antes de señalar en la bibliografía los autores y obras objeto de estudio, se redactan las conclusiones más relevantes obtenidas de la realización de este trabajo, destacando así los aspectos que considero de mayor importancia debido a las controversias que han sido suscitadas en la práctica, así como las cuestiones generales que es necesario tratar para entender los servicios esenciales para la comunidad como límite al ejercicio del derecho fundamental de huelga.

I.- LA HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La huelga es una herramienta básica con la que cuentan los trabajadores para tutelar y defender sus derechos e intereses socio-económicos frente a las decisiones tomadas por empresarios o poderes públicos¹. Se instrumentaliza mediante la *«interrupción colectiva de la actividad laboral por parte de los trabajadores con el fin de reivindicar ciertas condiciones o manifestar una protesta»*². El derecho de huelga se considera un derecho colectivo, pues para ejercerlo, es necesaria la concurrencia voluntaria de la colectividad de trabajadores de una empresa. Sin embargo, la decisión de participación o no participación en una huelga es individual de cada trabajador, no se puede imponer, el ejercicio de la huelga es un derecho, no un deber³.

En el año 1978, con la promulgación de la Constitución española⁴, como ya había sucedido en otros países⁵ la huelga pasó de ser entendida como delito, a ser considerada como derecho subjetivo de los trabajadores, es decir, se reconoció la capacidad de estos para mantenerse en *«una situación jurídica activa, caracterizada por la existencia de un complejo haz de facultades individuales y colectivas en su poder (que no necesita para su ejercicio inmediato de la intervención de poder constituido*

¹ Otras definiciones:

- La huelga es la medida de autotutela básica de los trabajadores, consistente en la perturbación del proceso productivo del empresario para el que se presta el trabajo, a través de la realización de diversos comportamientos posibles y, principalmente, de la abstención o cesación del trabajo, decididos de forma concertada y ejercidos colectivamente por los trabajadores para la defensa de sus intereses. (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del Trabajo*. Ed.: Ramón Areces. 26 edición, Madrid, julio 2018).
- La huelga es una perturbación que se produce en el normal desenvolvimiento de la vida social y en particular en el proceso de producción de bienes y servicios que se lleva a cabo en forma pacífica y no violenta, mediante un concierto de los trabajadores y de los demás intervinientes en dicho proceso, que puede tener por objeto reivindicar mejoras en las condiciones económicas o en general en las condiciones de trabajo, y puede suponer también una protesta con repercusión en otras esferas o ámbitos. (STC 11/1981).

² Definición de huelga por la Real Academia Española.

³ *«El Comité de Libertad Sindical reconoce el principio de la libertad de trabajo de los no huelguistas (OIT, 1996, párrafo 586, y OIT, 1998, 310º informe, párrafos 496 y 497); la Comisión de Expertos parece aceptar este principio cuando subraya, al tratar de los piquetes de huelga, que deben ser pacíficos y que no deben dar lugar a actos de violencia contra personas (OIT, 1994a, párrafo 174)»*. GERNIGON, B.; ODERO, A. y GUIDO, H., *«Principios de la OIT sobre el Derecho de huelga»*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, núm. 4, 1998, pp. 473-515.

⁴ Además, España se ha adherido a distintos instrumentos internacionales que reconocen este derecho. Por ejemplo: artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, ratificado y publicado por España en 1977; y artículo 6.4 de la Carta Social Europea, ratificada y publicada por España en 1980.

⁵ México (artículo 123 A, 18 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917); Francia (Preámbulo de la Constitución de 1946); Italia (artículo 40 de la Constitución de 1947); Alemania (artículo 9.3 de la Ley fundamental de Bonn de 1949); Grecia (artículo 23.2 de la Constitución de 1975); y Portugal (artículo 57 de la Constitución de 1976).

*alguno*⁶), con la correlativa situación jurídica pasiva de sujeción y respeto de los poderes públicos o privados»⁷. La conversión de la huelga en derecho se debe a que, tras la dictadura franquista, se produjeron manifestaciones de todo tipo que propugnaban la construcción de un sistema democrático, para lo cual era necesario reconocer la posibilidad a los trabajadores de hacer valer legalmente sus derechos e intereses frente a las decisiones tomadas por empresarios y poderes públicos, amparados, nada más y nada menos, que por un derecho constitucional y fundamental⁸.

La Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución española de 1978 contempla los derechos fundamentales y las libertades públicas. Su artículo 28.2 establece: «Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad». Así, podemos concluir que este derecho recibe el cuadro reforzado de protección constitucional previsto en el artículo 53.2 CE⁹ para aquellos derechos de máximo rango constitucional, es decir, su tutela está garantizada a través del proceso preferente y sumario regulado en los artículos 177 a 184 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS)¹⁰, y del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

A pesar de que la huelga sea una de las posibles medidas a adoptar por los trabajadores ante un conflicto colectivo, el constituyente quiso separarla del resto de medidas de conflicto, las cuales se encuentran recogidas en el artículo 37.2 CE, provocando así que el derecho de huelga no sea solo un derecho cívico, sino que se trate de un derecho constitucional y fundamental provisto de cierta autonomía¹¹.

⁶ Según VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*. Ed.: Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 47.

⁷ VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., p. 46.

⁸ La conexión entre la democracia y el reconocimiento del derecho de huelga es unánimemente aceptado, entre otros muchos, en el Séptimo Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre *Derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, OIT, Ginebra, 1969.

⁹ Este artículo dispone: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

¹⁰ Algunas de las características principales de este procedimiento son: el Ministerio Fiscal siempre será parte en estos procesos (art. 177.3 LRJS), no hay posibilidad de acumular acciones en este proceso (art. 178.1 LRJS) y se trata de procesos urgentes y preferentes (art. 179.1 LRJS).

¹¹ A pesar de las diferentes posturas, la mayoría de la doctrina se acoge a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1981 en el Fundamento Jurídico 22, donde se dispone: «De la amplia

Por otro lado, esta máxima protección de la que dota la Constitución española al derecho de huelga, se ve intensificada por el reconocimiento de este como un derecho fundamental. Esto se debe, no solo a su ubicación en la Sección de la Constitución referida a los derechos fundamentales y las libertades públicas, sino también, a que el derecho de huelga tiene el mismo fundamento moral que todos los demás derechos fundamentales, es decir, que se caracteriza por la persecución de los valores de libertad, igualdad, seguridad y solidaridad, valores morales cuyos objetivos se resumen en que el ser humano pueda realizar su propio proyecto moral dentro de la sociedad¹².

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución Española, cada derecho fundamental deberá estar regulado mediante una Ley Orgánica, así sucede, por ejemplo, con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen). Sin embargo, durante la historia de España, el ejercicio del derecho de huelga ha sido regulado únicamente en los artículos 1 a 11 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo (RDLRT en adelante). No se ha promulgado una Ley Orgánica tal y como establece nuestra Constitución. Lo más cercano ha sido el Proyecto caducado de Ley de Huelga (PLOH), aprobado por el Pleno del Congreso en su reunión del día 18 de febrero de

discusión de ambos preceptos, 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 2.^o, que versa sobre los derechos y libertades, mientras que el segundo se encuentra en la sección 2.^a del capítulo 2.^o, 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 artículo 28 y el de adopción de medidas de conflicto del artículo 37. Así, es claro, que el primero de ellos, en cuanto contenido en la sección 1.^a del capítulo 2.^o, está garantizado con la reserva de Ley Orgánica, admite la tutela de los Tribunales ordinarios por el procedimiento de preferencia y sumariedad de que habla el artículo 53 y el recurso de amparo ante este Tribunal. Además de ello, el constituyente consideró la huelga como uno de los derechos fundamentales, mientras que el derecho de adopción de medidas de conflicto en un derecho sin aquella categoría.

De todo este planteamiento se desprende que debe rechazarse la tesis de la reiteración parcial y que hay que propugnar la separación entre ambos preceptos, que se produce, con claridad, desde el punto de vista de los trabajadores y consiste básicamente en que: a) el artículo 37 les faculta para otras medidas de conflictos distintas de la huelga, de manera que la huelga no es la única medida de conflicto, y b) el artículo 28 no liga necesariamente la huelga con el conflicto colectivo. Es verdad que toda huelga se encuentra muy estrechamente unida a un conflicto colectivo, pero en la configuración del artículo 28 la huelga no es un derecho derivado del conflicto colectivo, sino que es un derecho de carácter autónomo. Además, las limitaciones que el artículo 37 permite son mayores que las que permite el artículo 28, ya que literalmente menciona las limitaciones que la Ley puede establecer».

¹² En este sentido, PECES BARBA señala que son estos los valores que permiten que el hombre alcance su libertad moral, es decir, que pueda desarrollar libremente su personalidad, como máxima expresión de la dignidad humana. PECES BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1995, pp.207 y ss.

1993¹³, y posteriormente por el Pleno del Senado¹⁴. Es decir, el derecho de huelga se ha ido aplicando conforme a lo dispuesto en un Real Decreto-ley del año 1977, norma anterior a la propia Constitución. Ha sido necesaria, por tanto, la intervención del Tribunal Constitucional mediante numerosas Sentencias para interpretar dichos artículos y así, conseguir que estos se apliquen teniendo en cuenta la máxima protección de la que se debe dotar al derecho de huelga¹⁵.

Para acercarnos más al concepto de huelga es necesario hacer referencia a aquellas actuaciones del colectivo de trabajadores que no forman parte del contenido del ejercicio del derecho de huelga, aprovechando que este aspecto sí que se encuentra regulado específicamente en los artículos 7.2 y 11 del RDLRT sobre los que parece no haber demasiada discrepancia entre la doctrina y jurisprudencia¹⁶. Se trata de las huelgas denominadas ilegales o abusivas, que se pueden resumir en el siguiente cuadro:

Huelga	Objeto
Política	Cuando se inicie o se sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados (art.11.a) ¹⁷ .
De solidaridad	Cuando sea de solidaridad o apoyo, salvo que afecte directamente al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan (art.11.b).
Novatoria	Cuando tenga por objeto alterar, dentro de su período de vigencia, lo pactado en un Convenio Colectivo o lo establecido por laudo (art.11.c) ¹⁸ .

¹³ BOCG Congreso 19-2-1993.

¹⁴ BOCG Senado 12-4-1993.

¹⁵ STC 11/1981, de 11 de abril; STC 123/1992, de 28 de septiembre (RTC 1992, 123); STC 332/1994, de 19 de diciembre, FJ 6º (RTC 1994, 332), STC 333/1998, de 19 de diciembre, FJ 6º (RTC 1994, 333), STC 37/1998, de 17 de febrero, FJ 3º (RTC 1998, 37); STC 120/1983, de 15 de diciembre, FJ 2º (RTC 1983, 120); entre muchas más.

¹⁶ Según las SSTC 72/1982 y 41/1984 debe presumirse la validez de una huelga cuando el tipo o modalidad de huelga utilizados «no se encuentre contemplado dentro del artículo 7.2 RDLRT». Se trata de una presunción *iuris tantum* en la que «la carga de probar la existencia de los elementos fácticos de la huelga abusiva corresponde al empresario» y «no basta con que la huelga origine un daño a la empresa, sino que es preciso que el daño sea grave y haya sido buscado por los huelguistas más allá de lo que es razonablemente requerido por la propia actividad conflictiva y por las exigencias inherentes a la presión que la huelga necesariamente implica».

¹⁷ Son legales las huelgas socio-profesionales: las huelgas contra decisiones de los poderes públicos cuando afecten directamente al interés profesional de los trabajadores (STC 11/1981).

¹⁸ Son ilegales salvo que exista incumplimiento empresarial del convenio colectivo, proceda la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* o se trate de conflictos sobre cuestiones no incluidas en el convenio (STC 11/1981).

De procedimiento irregular	Cuando se produzca contraviniendo lo dispuesto en el presente Real Decreto-ley, o lo expresamente pactado en Convenio Colectivo para la solución de conflictos (art.11.d).
Con ocupación del centro de trabajo	Cuando los trabajadores permanecen, durante la huelga, en el centro de trabajo ¹⁹ .
Rotatoria	Salvo prueba en contrario, aquella que determina una paralización sucesiva y en cadena de la actividad laboral por los distintos grupos de trabajadores o por diferentes secciones de la empresa (art.7.2).
Estratégica	Salvo prueba en contrario, la efectuada por los trabajadores que presten servicios en sectores estratégicos con la finalidad de interrumpir totalmente el proceso productivo (art.7.2).
De celo o reglamento	Salvo prueba en contrario, en la que se realiza la actividad laboral con extremada y enojosa observancia de las exigencias reglamentarias, lo que conduce a una notable perturbación en la prestación del servicio (art.7.2).
Intermitente	Salvo prueba en contrario, la que conlleve la repetición sucesiva de las acciones de presión a intervalos periódicos dentro de un ámbito de acción determinado ²⁰ .
De trabajo lento	Disminuye la intensidad y rendimiento del trabajo sin llegar a la cesación del mismo ²¹ .

II.- LOS SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD COMO LÍMITE AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA

Como sucede con todos los derechos reconocidos por nuestra Constitución, el derecho de huelga no es un derecho absoluto, sino que este está limitado, principalmente, por los derechos del resto de ciudadanos²². Esto significa que, así como

¹⁹ Artículo 7.1 RDLRT: «El ejercicio del derecho de huelga habrá de realizarse, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados y sin ocupación por los mismos del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias».

²⁰ STS 30 de junio de 1990.

²¹ Artículo 7.2 RDLRT *in fine*: «Cualquier forma de alteración colectiva en el régimen de trabajo distinta a la huelga, se considerarán actos ilícitos o abusivos».

²² Así como señala el artículo 10.1 CE, el respeto a los derechos de los demás es fundamento del orden político y la paz social. Es decir, el ejercicio de nuestros derechos no es absoluto, sino que se verá limitado por los derechos de las demás personas. Sobre ello se pronuncia, entre otros, SORIANO DÍAZ, R.L., «Las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978», AA.VV., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Universidad de Murcia, Murcia, 1981, pp.197 y ss.

los trabajadores tienen reconocido el derecho de huelga para reivindicar la vulneración de sus derechos o libertades, el resto de la ciudadanía debe ser protegida y defendida por los poderes públicos para garantizar la seguridad nacional, la salud pública y los legítimos intereses que estos tienen como consumidores y usuarios²³. Tal y como señalan algunos autores: «*El derecho de huelga cede ante el necesario mantenimiento de las prestaciones vitales para la comunidad*»²⁴. Igualmente, el TC en la STC 11/1981 (FJ 18) señala: «la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los servicios esenciales. El derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga»²⁵. Desde una perspectiva internacional, cabe señalar que el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que los únicos fundamentos por los que se puede limitar o, incluso, prohibir el derecho de huelga son²⁶: una crisis nacional aguda²⁷, la función pública²⁸ y los servicios esenciales.

El deber legal de mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad establecido en el artículo 28.2 *in fine* CE es una de las formas con las que el legislador español, en concordancia con lo expuesto por el CLS, limita el ejercicio del derecho de huelga²⁹. El fundamento primordial de dicha limitación, como ya se ha señalado, es el

Sobre la existencia de límites sobre el derecho de huelga en concreto, se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1981, FJ 9.

²³ Artículo 51 de la Constitución española: «Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos».

²⁴ SALA FRANCO, T. y LÓPEZ GARCÍA DE LA RIVA, I., *Los mecanismos empresariales de defensa ante la huelga*. Ed.: Tirant Lo Blanch, primera edición, 2013.

²⁵ En este sentido, también: STC 53/1986, FJ3.

²⁶ OIT, «*Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*». Ginebra: quinta edición, 2006, párrafos 570-594.

²⁷ Párrafo 570 de la citada Recopilación: «*La prohibición general de huelgas no podría estar justificada más que en una situación de crisis nacional aguda y por una duración limitada*». (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 527; 316º informe, caso núm. 1985, párrafo 320; 327º informe, caso núm. 1581, párrafo 111; 333º informe, caso núm. 2288, párrafo 829, caso núm. 2251, párrafo 993; 336º informe, caso núm. 2340, párrafo 645 y 337º informe, caso núm. 2244, párrafo 1268).

²⁸ Párrafo 572 de la citada Recopilación: «*El reconocimiento del principio de la libertad sindical a los funcionarios públicos no implica necesariamente el derecho de huelga*». (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 531 y 304º informe, caso núm. 1719, párrafo 413).

Párrafo 574 de la citada Recopilación: «*El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública sólo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado*». (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 534; 304º informe, caso núm. 1719, párrafo 413; 338º informe, caso núm. 2363, párrafo 731 y caso núm. 2364, párrafo 975.)

²⁹ Artículo 28.2 *in fine* CE: «[...] La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad».

Artículo 10.2. RDLRT: «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

desempeño de las garantías que protegen a los consumidores y usuarios y el cumplimiento de sus derechos legítimos como ciudadanos frente a la celebración de una huelga en una empresa o servicio determinado. Ahora bien, nuestro ordenamiento jurídico no defiende la protección indiferenciada de todos los perjudicados³⁰, sino que, tal y como señala el Tribunal Constitucional, el ordenamiento jurídico especifica cuáles son los usuarios que recibirán dicha protección³¹, pues si se protegiera hasta tal punto a todos los perjudicados, se podría provocar la inanición del derecho de huelga³². Ese colectivo que recibirá la protección del ordenamiento jurídico no es otro que el conformado por los usuarios de las *prestaciones vitales para la comunidad*³³, o, dicho de otra manera, los usuarios de los servicios esenciales para la comunidad.

1.- Concepto de servicios esenciales para la comunidad

Para definir los servicios esenciales para la comunidad es necesario realizar un estudio pormenorizado de lo que ha ido sucediendo doctrinal y jurisprudencialmente a lo largo de los años. Para comenzar, es preciso destacar que, a la hora de constitucionalizar el derecho de huelga, el legislador -estableciéndolo también como un derecho fundamental-, pretende que, con la debida regulación mediante Ley Orgánica que este derecho ha de tener³⁴, se defina el concepto de servicios esenciales para la comunidad. Sin embargo, como ya es sabido, la regulación mediante Ley Orgánica del derecho de huelga no ha sido hasta ahora nada más que un proyecto³⁵. Esto ha

funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas».

Por otro lado, el párrafo 576 de la Recopilación de decisiones y principios del CLS del Consejo de Administración de la OIT dispone: «*El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: [...] 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término [...]*».

Véanse Recopilación de 1996, párrafos 526 y 536; 306º informe, caso núm. 1882, párrafo 427; 309º informe, caso núm. 1913, párrafo 305; 316º informe, caso núm. 1934, párrafo 210; 320º informe, caso núm. 2025, párrafo 405; 326º informe, caso núm. 2135, párrafo 266; 329º informe, caso núm. 2157, párrafo 191; 330º informe, caso núm. 2212, párrafo 749, 333º informe, caso núm. 2251, párrafo 993; 335º informe, caso núm. 2257, párrafo 466, 336º informe, caso núm. 2383, párrafo 759 y 337º informe, caso núm. 2244, párrafo 1268.)

³⁰ ALBIOL MONTESINOS, I. y SALA FRANCO, T., *El mantenimiento de los servicios mínimos y los servicios esenciales de la comunidad como límites del derecho de huelga*, en AL, 1987, p. 1313.

³¹ STC 11/1981, FJ 18 y STC 53/1986, FJ 3.

³² VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., p. 80.

³³ Este término es el empleado por el Tribunal Constitucional en su STC 11/1981 para hacer referencia a los servicios esenciales para la comunidad.

³⁴ Artículo 81 CE.

³⁵ Art. 8 del PLOH: no incluía una definición sobre servicio esencial, sino que señalaba que eran servicios esenciales: «a) Servicios sanitarios y de protección ciudadana. b) producción, transformación y suministro de productos energéticos. c) Productos de alimentación básica. d) Transporte y comunicaciones. e) Recogida de residuos sólidos urbanos y suministro de agua. f) Servicios portuarios que afecten a productos perecederos o de vital importancia económica o social».

provocado que deba ser el Tribunal Constitucional el que haya establecido una interpretación de este concepto, teniendo en cuenta que es el máximo intérprete de los principios y derechos establecidos en la Constitución. Los antecedentes principales que ha considerado el TC para dicha conceptualización, apreciando que se trata de una noción completamente nueva en el ordenamiento Jurídico español³⁶, han sido las decisiones y principios del CLS del Consejo de Administración de la OIT del año 1972³⁷, junto con una clara influencia del Derecho italiano, pero sobre todo y especialmente de la doctrina y jurisprudencia que, hasta ese momento, existía en España.

Los servicios esenciales para la comunidad según el CLS³⁸ son: «aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población». El CLS ha precisado que lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra *depende en gran medida de las condiciones propias de cada país*. Por otro lado, añade que este concepto no es absoluto, puesto que *un servicio no esencial puede convertirse en esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto periodo o cierto alcance*³⁹.

En cuanto a la doctrina española, una de las aportaciones más importantes se debe a Martín Valverde⁴⁰, quien define los servicios esenciales en su acepción estricta: *los servicios de reconocida e inaplazable necesidad o actividades de interés vital*. Es decir, aquellos servicios que se caracterizan porque *atienden a necesidades muy importantes de los individuos y porque su interrupción impide de manera inmediata o a muy corto plazo la satisfacción de dichas necesidades*⁴¹. Por el contrario, en su acepción

³⁶ Existía el concepto de los servicios de reconocida e inaplazable necesidad, empleado por el artículo 222 del derogado Código Penal, por el artículo 3.1.c) del Decreto-Ley 5/1975 y por el artículo 10.2 del RDLRT que CÓRDOBA RODA, J. definió como «*aquello que es preciso para la subsistencia de bienes o intereses fundamentales del individuo en su vida de relación social*». CÓRDOBA RODA, J., *Comentario al Código Penal*, tomo III, Ariel, Barcelona, 1978, p.455.

³⁷ Podemos considerar que el CLS ha sido pionero en esta materia, pues hasta los años setenta, con la publicación de la Recopilación de decisiones y principios, no había presencia del término «*servicio esencial para la comunidad*» en la doctrina ni en la literatura española.

³⁸ Párrafo 576 de la Recopilación de decisiones y principios del CLS del Consejo de Administración de la OIT.

³⁹ Párrafo 582 de la citada Recopilación.

⁴⁰ MARTÍN VALVERDE, A., «*El derecho de huelga en la Constitución de 1978*», en RPS, 1979, núm. 121.

⁴¹ Una definición enumerativa del concepto en su acepción estricta: «*[...] son aquellos que están conectados con la salud y la seguridad personal de los ciudadanos: clínicas y servicios sanitarios de urgencia, bomberos, jueces y policía, funcionarios de prisiones, suministro de agua, gas y electricidad en los centros urbanos de ciertas dimensiones y servicios de abastecimiento de dichas aglomeraciones*».

amplia, los servicios esenciales para la comunidad «*podrían abarcar todos los establecimientos, centros de trabajo y actividades que satisfacen necesidades de la población conectadas con los derechos fundamentales de los ciudadanos, aunque dichas necesidades no tengan el carácter de inaplazables o ininterrumpibles*»⁴².

El Tribunal Constitucional ha respaldado, frente a cierta jurisprudencia del TS⁴³, los criterios fijados por la Audiencia nacional, en particular, los establecidos en la SAN de 6 de junio de 1980⁴⁴, la cual define los servicios esenciales para la comunidad conforme a la acepción amplia de la doctrina, pues señala que: «[...] son esenciales para la comunidad aquellos que posibilitan a sus miembros el ejercicio de los derechos y libertades básicas [...]»⁴⁵. La definición así configurada comprende no sólo a los denominados clásicamente servicios *de reconocida e inaplazable necesidad*, sino también la apreciación de otros tantos derechos fundamentales protegidos por el mismo rango que el derecho de huelga⁴⁶.

El Tribunal Constitucional⁴⁷, teniendo como antecedente principal todo lo anteriormente destacado, ha interpretado en varias de sus Sentencias⁴⁸ el artículo 28.2 CE en atención a los resultados producidos por la actividad de distintas empresas de bienes o servicios, es decir, no debe interpretarse este artículo «*en atención a la titularidad pública o privada del servicio*», ni tampoco en atención a la actividad que desempeña una empresa, «*sino a través del carácter del bien satisfecho*». Como

MARTÍN VALVERDE, A., «*El derecho de huelga en la Constitución de 1978*», en RPS, 1979, núm. 121.

⁴² Una definición del concepto en su acepción amplia sería: «*además de los señalados anteriormente, los transportes y comunicaciones, las escuelas y centros de enseñanza, los medios de comunicación de masas y la administración pública*». MARTÍN VALVERDE, A., «*El derecho de huelga en la Constitución de 1978*», en RPS, 1979, núm. 121.

⁴³ Las primeras sentencias del TS no aportan una definición de servicio esencial, sino que se limitan a utilizar de manera inadecuada sinónimos como: servicios públicos, servicios de reconocida e inaplazable necesidad, servicios de interés general, etc. De manera indirecta, el TS vincula los servicios esenciales con la satisfacción de los derechos constitucionales (SSTS -3ª- 11 de julio de 1980 y 13 de octubre de 1980).

⁴⁴ BAYLOS GRAU, A.: «*Sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales de la Comunidad (Comentario a la Sentencia de la AN de 6 de junio de 1980)*» REDT núm. 2. 1980, pág. 261.

⁴⁵ A esta sentencia siguieron otras de la Audiencia Nacional del mismo tenor como la SAN 20 de junio de 1980 y la SAN 24 de julio de 1980.

⁴⁶ BAYLOS GRAU, A.: «*Sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales de la Comunidad (Comentario a la Sentencia de la AN de 6 de junio de 1980)*», op. cit, pp. 255 y ss.

⁴⁷ El Tribunal Constitucional señala que no puede haber una conceptualización exacta del término servicios esenciales, sino que este término ha de ser inconcreto (STC de 8 abril de 1981, FJ 18: «Es [...] más adecuado 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»).

⁴⁸ STC 24 de abril de 1986, de 5 de mayo de 1986 y de 15 de marzo de 1990.

consecuencia de lo anterior, podemos entender que, *a priori*, no existirá ningún tipo de actividad productiva que pueda ser considerada como esencial, siéndolo únicamente si satisface derechos o bienes que estén constitucionalmente protegidos, en la medida y con la intensidad con que los satisfagan.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha establecido una aproximación al término aquí examinado, llegando a la conclusión de que existen dos posibles conceptos de servicios esenciales, a propósito de la realización una huelga de transporte ferroviario que condujo a la STC 17 de julio de 1981:

- a. Una primera aproximación, para la que se considerarán servicios esenciales aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad.
- b. Una segunda aproximación, para la cual la esencialidad del servicio recaería, no tanto en la naturaleza de la actividad que se realiza, como en el resultado que con dicha actividad se pretende: *«para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes o intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos»*. Por lo tanto, no solo resultan tutelables los derechos fundamentales, sino también otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos no fundamentales. Esta aproximación es la que debe ser tenida en cuenta según el propio Tribunal, por ser la que mejor concuerda con los principios que inspiran la Constitución española.

A pesar del esfuerzo realizado por el TC para la definición de «servicio esencial para la comunidad», este término sigue siendo indeterminado, pues la definición dada por el TC introduce forzosamente un cierto grado de indeterminación, al disponer que no existirá servicio esencial *a priori*, lo que implica necesariamente atender a las circunstancias de cada conflicto en concreto para determinar qué será servicio esencial y qué no⁴⁹. Además, parece más adecuado utilizar el término «prestación esencial» en lugar de «servicio esencial», pues, a partir de la interpretación del TC cabe entender que no son las empresas, organismos públicos o sectores productivos los que se pueden

⁴⁹ Ello sin perjuicio de los llamados servicios esenciales potenciales. TORRENTE GARI, S. *El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*. Cedecs, Barcelona, 1996. Pp. 195-196.

considerar esenciales, sino la prestación que cada uno de ellos realiza para la comunidad⁵⁰.

En definitiva, a pesar de la complejidad que el término conlleva, la indeterminación sigue siendo, en nuestros días, causa de una posible arbitrariedad por parte de la autoridad gubernativa⁵¹ a la hora de considerar o no una prestación como servicio esencial para la comunidad. Por ello, junto con la doctrina mayoritaria, entiendo que es indispensable la determinación del concepto, incorporándolo en una Ley Orgánica, con una definición que contenga todos los aspectos señalados por la doctrina y la jurisprudencia.

2.- Concepto de mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad

Una vez examinado el concepto de servicio esencial para la comunidad, cabe hacer referencia a la noción de «mantenimiento» dispuesta en el artículo 28.2 CE. Como bien es sabido, la inactividad del legislador sobre este derecho fundamental ha provocado que sea el Tribunal Constitucional quien deba resolver cada una de las cuestiones que se han venido suscitando en este ámbito. Entre ellas, la conceptualización del término «mantenimiento», empleado por la Constitución y la diferencia que existe con la noción de «funcionamiento» empleada por el RDLRT en su artículo 10.2. En cuanto a esta última cuestión, parece evidente afirmar que «asegurar el

⁵⁰ En este sentido, el Párrafo 584 de la Recopilación del C.L.S.: «No parece apropiado que todas las empresas del Estado sean tratadas sobre la misma base en cuanto a las restricciones al derecho de huelga, sin distinguir en la legislación pertinente entre aquellas que son auténticamente esenciales y las que no lo son».

Sobre ello también, VIVERO SERRANO, J.B, La huelga en los servicios esenciales, op. cit., pp. 128-129.

⁵¹ Como prueba de esta arbitrariedad cabe hacer referencia a Pablo Gimeno Díaz de Atauri, quien, en uno de sus artículos publicados para «El foro de labos» con fecha 15 de mayo de 2019, artículo titulado «*Repensando los servicios mínimos: a propósito de la anulación de los fijados para el transporte el 8M2018*» hace referencia a la decisión gubernativa de la fijación del 50% de la actividad de transporte ferroviario y transporte por carretera como servicio mínimo, aumentando esta en un 100% en aquellas zonas en que solo haya un servicio diario. Coincidiendo con Gimeno Díaz de Atauri, en este caso se está determinando a estos servicios de transporte como servicios esenciales para la comunidad, lo cual resalta la duda de si realmente esta prestación tiene tal característica, pues es necesario en cada caso “ponderar la extensión territorial y personal, la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes en la huelga” (STC 183/2006, con cita de otras anteriores, como la STC 26/1981). Siguiendo esta argumentación, no considero que la paralización del transporte en un único día concreto pueda considerarse un derecho fundamental al ciudadano, y, como tal, que se deba limitar el derecho huelga sobre este imponiendo servicios mínimos. Para reforzar esta opinión, el autor hace referencia a que «*el Estado no lo garantiza ante otro tipo de eventos (exceso de demanda, averías...)*. Así, [...] *el ciudadano [...], si resulta que no existen plazas disponibles no tendrá capacidad de exigirlo como “esencial”; esto mismo es aplicable a otros casos de servicios mínimos fijados (escuelas infantiles, información por medios públicos...)*. Resulta contradictorio que el Estado no sea capaz de garantizar el servicio al ciudadano que lo requiere, pero al mismo tiempo lo considere “esencial” para quienes sí lo disfrutan».

funcionamiento» es una expresión más amplia que la empleada por la Constitución en el artículo 28.2, pues aquella parece hacer referencia a un funcionamiento normal, mientras que la mayoría de la doctrina entiende que la Constitución lo que pretende no es vaciar de contenido el derecho de huelga asegurando un funcionamiento regular en las prestaciones declaradas esenciales, sino contar con una cobertura mínima de las necesidades que estas prestaciones satisfacen.

En este sentido, destaca la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de junio de 1980, que establece que: «las exigencias de la Constitución obligan a limitar tales medidas, a fin de asegurar el mantenimiento de los servicios, sin posibilidad de extenderlas a asegurar el funcionamiento, según el precipitado artículo 10.2 RDLRT, lo que supone admitir que, en colisión con el ejercicio del derecho de huelga, el servicio experimentará una reducción en cuanto a su rendimiento normal y con ello, los derechos de los restantes ciudadanos, una evidente restricción»⁵². El Tribunal Constitucional, fruto de la discusión provocada por las distintas interpretaciones de los artículos 10.2 RDLRT y 28.2 CE dispone en la STC 11/1981 que, aunque a simple vista pueda parecer más amplia la expresión «funcionamiento» que la de «mantenimiento», el artículo 10.2 del Real Decreto *reconduce sin demasiada dificultad al texto constitucional*, es decir, admite, prácticamente, una cierta igualdad entre ambas nociones para este supuesto.

Ahora bien, habiendo entendido que los artículos nombrados hacen referencia a la misma idea, y que, por tanto, no cabe la inconstitucionalidad de ninguno de ellos, es necesaria la conceptualización de esta noción para entender cuál es el propósito del legislador en ambos casos. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que delimita el ámbito en el que despliega su eficacia la regulación adicional del ejercicio del

⁵² En el Fundamento jurídico nº 18 de la STC 8 de abril de 1981 se señala esto mismo de manera expresa al decir que «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». El tema de las posibles diferencias entre las expresiones «mantenimiento» y «funcionamiento» ha sido abordado en reiteradas ocasiones por el Tribunal Supremo. Así, se señala (STS -Sala 3ª- de 11 de julio de 1980) que ambas expresiones son equivalentes «como lo prueba de una manera auténtica la indiferencia con que el legislador utiliza ambos vocablos en el propio texto constitucional». Afirmándose también que, «incluso el concepto de «mantenimiento» de un servicio, que equivale a su puesta a punto, implica o comprende el «funcionamiento» de ciertos elementos materiales o técnicos del mismo para que se pueda prestar el servicio tan pronto termine la situación de huelga» (STS -Sala 3ª- de 24 de septiembre de 1980).

derecho de huelga. En otras palabras, es el término «mantenimiento» el que manifiesta la restricción constitucionalmente admisible⁵³.

La limitación que debe hacerse tanto al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores, como a los derechos del resto de los ciudadanos que resulten vulnerados, no puede provocar que alguna de las dos partes quede totalmente restringida en el ejercicio de sus derechos, sino que ambos puedan hacerlos valer sin que sea necesario un desequilibrio extremo⁵⁴. El legislador ha entendido que esa consonancia entre derechos constitucionales en conflicto no se consigue con el normal funcionamiento o con la restricción total del servicio, sino con el mantenimiento⁵⁵, es decir, con «*la realización de los trabajos indispensables para la cobertura mínima de las necesidades que tales servicios están encargados de satisfacer [...], sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual*»⁵⁶.

Tomando como antecedente esta definición doctrinal, el Tribunal Constitucional, en sus SSTC 51/1986 (FJ 5) y 53/1986 (FJ 3), determina que la expresión «mantenimiento» «dista de equivaler lingüísticamente a desarrollo regular del servicio» y que «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 habitual». Frente a esta definición, la doctrina ha querido matizar el concepto para que no solo se haga referencia al establecimiento de servicios mínimos, sino que se pueda deducir del concepto «mantenimiento» la implantación de otras medidas garantizadoras: «*[...] mantener el servicio esencial significa establecer una*

⁵³ TORRENTE GARI, S. «*Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación*». CEF. Laboral Social. Estudios Financieros núms. 113-114 Pág. 119.

⁵⁴ En numerosas sentencias, el Tribunal Constitucional da prioridad a los intereses de los usuarios de los servicios esenciales frente a los huelguistas, apartándose así de los ideales de la Constitución y de lo dispuesto en su artículo 28.2, donde se pretende la búsqueda de un equilibrio entre los intereses en conflicto. En este sentido, también el Tribunal Supremo (STS (5ª) 19 de enero de 1988, FJ 3 o STS (3ª) 19 de diciembre de 1988, FJ 2); la autoridad gubernativa (preámbulo del RD 1479/1988, de 9 de junio); y parte de la doctrina (BADENES VICENTE, F. *Los conflictos colectivos de trabajo. del conflicto plural al colectivo y del avance en el grado de la permisible solución autónoma del mismo*, Consejería de trabajo de las islas Baleares, 1984. p.20; y CAMPOS ALONSO, M.A. *Hacia una nueva regulación de la huelga. Las opciones del legislador de conformidad con el artículo 28.2 C.E. y con la doctrina del TC*. AA.VV., Estudios sobre la huelga, ACARL, Madrid, 1992, pp. 34 y 36).

⁵⁵ «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 habitual» (STS 53/1986) «ni asegurar su funcionamiento normal» (STC 27/1989).

⁵⁶ Definición de mantenimiento según MARTÍN VALVERDE, A. «*El derecho de...*» op. cit. Pp. 233 y 246.

cobertura adecuada para preservar los intereses esenciales que dicho servicio satisfice»⁵⁷.

Las medidas que se tomen para cumplir con el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad dependerá en cada caso del grado de vulneración de los derechos fundamentales y/o constitucionales que se esté provocando con la huelga, esto no significa que unos derechos de estas características tengan prioridad frente a otros, sino que es una idea consolidada⁵⁸ que las huelgas que afecten a los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud gozan de preferencia frente al resto y, por tanto, las medidas, podrán ser más restrictivas, siempre sin perjuicio de la consecución del equilibrio anteriormente indicado⁵⁹. En este sentido, podemos destacar algunos ejemplos, como el servicio de urgencias médicas, los cuidados sanitarios intensivos o el servicio de ambulancias, invocados frecuentemente por la doctrina⁶⁰ para fundamentar su posición favorable en lo que respecta al sacrificio del derecho de huelga cuando entren en conflicto intereses de extrema gravedad, defendiendo que el servicio deba funcionar normalmente o con un nivel muy bajo de restricciones. En contraposición, Baylos Grau, A., quien defiende que durante una huelga nunca puede haber un funcionamiento normal del servicio afectado⁶¹.

3.- La autoridad gubernativa y la determinación de los servicios esenciales para la comunidad

La indeterminación del concepto de «mantenimiento de los servicios esenciales» no sustituye la necesidad de delimitar cuáles son los servicios esenciales para la comunidad, pues este cometido es fundamental para que, a la hora de celebrar una

⁵⁷ VALDÉS DAL-RÉ, F. «*Servicios esenciales y servicios mínimos en la función pública*». En RL, 1986.

⁵⁸ VIVERO SERRANO, J.B., *El mantenimiento de los servicios esenciales*, op. cit. Pág. 171.

⁵⁹ «*El interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga sólo hasta extremos razonables*». TORRENTE GARI, S. «*Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación*», op. cit., Pág. 119.

«El ejercicio del derecho de huelga ha de tener en cuenta que ésta ha de mantener una capacidad de presión suficiente como para lograr su objetivo frente a la empresa [...] pero no debe serle añadida la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad» (STS 51/1986 F. 5 y 53/1986 F. 3).

⁶⁰ Entre otros, MARTÍN VALVERDE, A. *El derecho de huelga en la Constitución de 1978*, op. cit., p. 246; VALDÉS DAL-RÉ, F. *Servicios esenciales y servicios mínimos*, op.cit., p. 136; y RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y BRAVO FERRER, M. *En torno a la huelga en los servicios esenciales*, en RL, 1987, pp. 42-43.

⁶¹ BAYLOS GRAU, A. *Derecho de huelga en los servicios esenciales. Problemas derivados del acto gubernativo de imposición de un servicio mínimo*, en AA.VV., *Derecho de libertad sindical y huelga*, CGPJ, Madrid, 1992, Cuaderno núm. XII, p.205.

huelga, los trabajadores conozcan de qué manera pueden actuar, es decir, hasta qué punto pueden ejercer libremente su derecho. Como consecuencia de lo establecido en el artículo 28.2 CE por el legislador, será la autoridad gubernativa la encargada de «establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad», siendo necesario a priori que esta declare cada servicio como esencial, teniendo en cuenta los diferentes requisitos preceptivos para ello. Esta labor la va a realizar la autoridad gubernativa mediante Decretos, teniendo en cuenta la esencialidad de cada servicio.

Según Sala Franco⁶², estos Decretos pueden ser de tres tipos: en primer lugar, Decretos en que se disponga cuáles son los servicios esenciales «*haciendo referencia a una determinada empresa o al resultado de la actividad de un determinado sector*»⁶³. En estos casos, la limitación del derecho de huelga consistirá en la limitación numérica de trabajadores que durante la situación de huelga deben continuar trabajando, designando solamente «el personal necesario». Por otro lado, existen Decretos que sí que contienen una determinación de cuáles son los servicios esenciales que deben continuar funcionando en los casos de huelga del personal⁶⁴. Esto se puede hacer de dos modos: «*a) Mediante el establecimiento de un listado de estos servicios esenciales; o b) Mediante la referencia de una serie de actividades a cuyo mantenimiento se condiciona la situación de huelga*». También en estos casos los Decretos emplean la fórmula de encomendar al organismo correspondiente la tarea de determinar «*el personal que se considere estrictamente necesario para la prestación de los referidos servicios esenciales*». Y, por último, los Decretos que no contienen una enumeración de cuáles son los servicios esenciales, pero sí que dejan entrever que no todos los que se realizan en la empresa son esenciales, sino solamente alguno de ellos. Se utiliza una fórmula genérica: «*La situación de huelga se entenderá condicionada a que se continúen prestando los servicios esenciales de la comunidad*».

Por otro lado, es preciso determinar quién es la autoridad gubernativa. Según el Tribunal Constitucional, con la expresión «autoridad gubernativa» se hace referencia a

⁶² SALA FRANCO, T. *Los mecanismos empresariales de defensa frente a una huelga*, op. cit., pp. 36 y ss.

⁶³ Por ejemplo: Real Decreto 524/2002, de 14 de junio, por el que se garantiza la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la seguridad privada en situaciones de huelga.

⁶⁴ Por ejemplo: Real Decreto 1476/1988, de 9 de Diciembre, por el que se determinan las Garantías de Prestación de Servicios esenciales en situación de Huelga, en el ámbito competencial del Ministerio de Obras públicas y Urbanismo.

«los órganos del Estado que ejercen las potestades de gobierno» (STC 11/1981 y 26/1981), a «la autoridad estatal o autonómica que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión» (STC 233/1997). Esto excluye a aquellos órganos de gestión de la Administración pública, por no reunir las «condiciones de neutralidad e independencia necesarias» para que se considere que existe respeto al contenido del derecho de huelga con dicha atribución (SSTC 296/2006, 310/2006 y 36/2007).

Para concretar un poco más el término, es necesario aclarar quién ejerce potestades de gobierno. En primer lugar, el Gobierno de la Nación, que «dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado» y «ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (arts. 97 CE y 1.1 LG⁶⁵). Por otro lado, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, con «funciones ejecutivas y administrativas» (art. 152.1. CE), o los propios Presidentes de estas (STC 122/1990). También, dentro de su ámbito respectivo, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (STC 27/1989), que dirigen la Administración del Estado (art. 154 CE). Se excluye de este ámbito a los Subdelegados de Gobierno de cada provincia, configurados legalmente con «*un carácter netamente funcionarial subordinado a la autoridad y dirección de los Delegados*» (exposición de motivos del RD 617/1997).

El fundamento jurídico de la distribución de esta competencia entre las instancias gubernativas del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentra en el art. 149.1.7 CE y la STC 33/1981. Así, la decisión gubernativa de establecimiento de medidas de garantía del mantenimiento de los servicios esenciales es un acto aplicativo del artículo 10.2 DLRT, que, como entienden Palomeque López y Álvarez de la Rosa, «*no expresa ejercicio de potestad reglamentaria alguno, por lo que se inserta en el marco de la ejecución de la legislación laboral del Estado y entra en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas (SSTC 33/ 1981, 86/1991 y 233/1997)*»⁶⁶.

Así, a la autoridad gubernativa le corresponde un «papel irrenunciable» en cuanto dotada de «imparcialidad en relación con las partes en conflicto», por lo que «no cabe que la tarea que legalmente le viene impuesta se abandone en manos en manos del empleador», lo que habría de suponer la vulneración del derecho de huelga «en la

⁶⁵ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. BOE-A-1997-25336

⁶⁶ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, op. cit., p. 443.

medida en que excede o va más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho [...], incidiendo en su propio contenido y delimitación» (STC 193/2006). Es posible, sin embargo, la *delegación* de esta competencia por parte de la autoridad gubernativa en otro órgano inferior, pero no así la delegación sucesiva a través de la jerarquía administrativa, o la subdelegación, y sin que, evidentemente, pueda recaer en «los órganos de gestión y administración del servicio donde se desarrolla la huelga» (STC 25/1986), ya que entonces «faltarían, como es obvio, aquellos requisitos de neutralidad e imparcialidad» (STC 27/1989).

Además, la mera *ejecución o puesta en práctica* de los servicios mínimos (designación del personal afectado, de las condiciones técnicas de prestación de los mismos, etc.), una vez establecidos directamente por la autoridad gubernativa, no puede ser confiada como *complemento técnico o funcional* a la autonomía colectiva a través de la negociación o la disciplina sindical, o a la propia dirección del servicio, 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» (STC 53/1986).

La autoridad gubernativa puede abrir un *periodo de consultas* o de *negociación* con los huelguistas y sus representantes, con el fin de acordar de modo conjunto, si es posible, el establecimiento de las medidas precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales⁶⁷. Sin embargo, que la adopción de las garantías de mantenimiento «no pueda ponerse en manos de ninguna de las partes implicadas, sino que deba ser sometida a un tercero imparcial» (STC 11/1981) impide la *autorregulación* o *autodisciplina* sindicales de la materia y el *establecimiento unilateral* por parte de las organizaciones sindicales o de los propios huelguistas de *códigos de comportamiento* que contemplen las garantías necesarias para el mantenimiento de los servicios

⁶⁷ «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» (STC 51/1986).

«La audiencia a la representación de los trabajadores antes de la adopción de las garantías de mantenimiento de los servicios es discrecional o facultativa para la autoridad gubernativa, y su falta consiguientemente no es esencial ni productora de nulidad. Los decretos de servicios mínimos suelen, con todo, establecer trámites de audiencia de los comités de huelga y del propio empresario a la hora de determinar la plantilla de trabajadores necesaria para cubrir aquellos servicios». PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Derecho del trabajo*. op. cit., p. 443.

esenciales para la comunidad en caso de huelga. En definitiva, estamos ante un acto que no corresponde únicamente a las partes implicadas en el conflicto social, sino que será la autoridad gubernativa quien, como órgano imparcial representativo de la sociedad, establezca las garantías de forma ponderada y equilibrada, atendiendo en la medida de lo posible a los intereses de ambas partes.

4.- Catálogo de servicios esenciales para la comunidad

Desde un punto de vista internacional, podemos tomar como referencia el Párrafo 585 de la Recopilación de 2006 de decisiones y principios de la OIT, sin perjuicio de que en este mismo documento se advierta la indeterminación *a priori* de un servicio como esencial. Sin embargo, basándose en la necesidad de enumeración, para el CLS, son servicios esenciales: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos, la policía y las fuerzas armadas, los servicios de bomberos, los servicios penitenciarios públicos o privados, el suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares y el control del tráfico aéreo⁶⁸.

Por otro lado, en el Párrafo 587, se hace una enumeración exhaustiva de aquellos servicios que no pueden considerarse servicio esencial, obstaculizando de alguna manera la arbitrariedad de las autoridades gubernativas de cada país⁶⁹. No se consideran servicios esenciales: la radio-televisión, los sectores del petróleo, los puertos (carga y descarga), los bancos, los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los grandes almacenes y los parques de atracciones, la metalurgia y el conjunto del sector minero, los transportes, en general, los pilotos de líneas aéreas, la generación, transporte y distribución de combustibles, los servicios ferroviarios, los transportes metropolitanos, los servicios de correos, el servicio de recolección de basuras⁷⁰, las empresas frigoríficas, los servicios de hotelería, la construcción, la fabricación de automóviles, las actividades agrícolas, el abastecimiento y la distribución

⁶⁸ Párrafo 586: «El principio según el cual el control del tráfico aéreo puede considerarse como un servicio esencial se aplica a todas las huelgas, cualquiera que sea su forma – huelga de brazos caídos, trabajo a reglamento, ausencia por supuesta enfermedad, etc. – dado que éstas pueden ser tan peligrosas como una huelga tradicional para la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o parte de la población».

⁶⁹ Por ejemplo: Párrafo 594: «La exclusión de los asalariados del sector privado del derecho de huelga es incompatible con los principios de la libertad sindical».

⁷⁰ Párrafo 591. «Se consideró que el servicio de recolección de basuras puede convertirse en esencial si la huelga que repercute en este servicio dura más de un cierto período o adquiere tal dimensión que puede correr peligro la salud o la vida de la población».

de productos alimentarios, la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco, el sector de la educación⁷¹ y las empresas de embotellamiento de agua mineral.

A pesar de dicha enumeración aprobada por la OIT, el ordenamiento jurídico español no contiene un catálogo de servicios esenciales. Esto se debe, entre otras cosas, a la inexistencia de una Ley Orgánica que regule pormenorizadamente lo que los artículos 28.2 CE y 10.2 RDLRT disponen⁷² y a la imposibilidad de reunir todos los Decretos que emanan de la autoridad gubernativa para establecer un servicio como esencial. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de modo sucesivo sobre diferentes servicios y actividades productivos:

- El transporte ferroviario, pues «garantiza la libertad de movimiento de las personas por el territorio nacional y la distribución de las mercancías necesarias para la ordenada y organizada vida comunitaria». Será necesario en cada caso «examinar la extensión territorial que la huelga alcanza, la extensión personal y la duración» (STC 26/1981).
- El transporte aéreo, ya que a través del mismo «los ciudadanos satisfacen derechos como, por ejemplo, la libre circulación por el territorio nacional, que han sido protegidos por nuestro ordenamiento al más alto nivel, en el propio texto constitucional» (STC 51/1986).
- El transporte del metropolitano de Madrid, pues satisface la «libre comunicación y circulación y el acceso al trabajo, a los lugares de residencia o a los centros en los que los ciudadanos obtienen la prestación de derechos fundamentales» (STC 53/1986).
- El suministro de energía eléctrica (STC 8/1992).

⁷¹ En este sentido: Párrafo 588: «Sin bien el sector de la educación no constituye un servicio esencial el derecho de huelga de los directores y los subdirectores puede ser objeto de restricciones o incluso ser prohibido».

Párrafo 589. «Los argumentos que se han esgrimido de que tradicionalmente los funcionarios públicos no gozan del derecho de huelga porque el Estado, en su calidad de empleador, tiene mayores obligaciones respecto de su protección, no han convencido al Comité de que debe cambiar de actitud con respecto al derecho de huelga del personal docente».

⁷² En Canarias contamos con el artículo 3 del Decreto 24/1987, de 13 de marzo, de establecimiento de los servicios mínimos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias: «En todo caso tendrán la consideración de servicios esenciales los referidos a funciones de seguridad, comunicaciones, diarios oficiales, recepción y registro de documentos, mantenimiento de edificios e instalaciones en los diversos centros y dependencias, los de salud pública, asistencia sanitaria, así como los de despacho y levante de mercancías en oficinas, puertos, aeropuertos y depósitos comerciales».

- La radiodifusión sonora y la televisión de titularidad estatal (Radiotelevisión española, Radio Nacional de España y Televisión española), que garantiza el derecho constitucional a la información (art. 20.1.d) CE). Sin embargo, «no toda programación de televisión tiene que ver con el referido derecho constitucional, existiendo una gran porción de puro entretenimiento» y, además, sin una mayor precisión de lo que constituye la *normal programación informativa* (SSTC 183/2006, 184/2006, 191/2006 y 193/2006).

Por otro lado, la doctrina también ha llevado a cabo un estudio pormenorizado de cada uno de los servicios que se consideran globalmente esenciales⁷³, entre ellos, destacamos: la sanidad, la higiene y la alimentación básica, por su estrecha conexión con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la salud; la seguridad ciudadana y medioambiental, relacionada con la protección del medio ambiente; la educación, por su conexión con el derecho fundamental a la educación; la Administración social, conectada con los derechos fundamentales a la vida y a la salud y con el derecho a la protección social; la Administración de justicia y la Administración penitenciaria, que satisfacen los derechos a la libertad, la seguridad, la tutela judicial efectiva y el principio constitucional de seguridad jurídica; y, por último, como ya se ha señalado, las áreas de transporte, comunicación y medios de información y la energía eléctrica.

En virtud de la esencialidad de los servicios anteriores, en el ordenamiento jurídico español en general, incluyendo tanto declaraciones de esencialidad por parte del Gobierno de la Nación, como aquellas realizadas por las Comunidades Autónomas, se han declarado como esenciales, entre otros: hospitales y centros sanitarios⁷⁴, recogida de basuras y limpieza pública⁷⁵, servicios funerarios⁷⁶, abastecimiento de los productos alimenticios de primera necesidad⁷⁷, suministro de agua potable⁷⁸, bomberos y

⁷³ Siguiendo el esquema de Vivero Serrano, que ha manejado las disposiciones que declaran la esencialidad de los servicios publicadas en el BOE, decretos de los Boletines Oficiales de algunas CC.AA. VIVERO SERRANO, J.B., *La huelga en los servicios esenciales*. Op. cit. PP. 149 y ss.

Ver también BAYLOS GRAU, A., *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Tecnos, Madrid, 1988, especialmente pp. 231 y ss.; CASAS BAAMONDE, M.E., BAYLOS GRAU, A. y APARICIO TOVAR, J. «*Legislación de huelga*», Tecnos, Madrid, 1992. Y, por último, TORRENTE GARI, S., «*El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*», Cedecs, Barcelona, 1996.

⁷⁴ Por ejemplo: RD 156/1979, de 2 de febrero o Resolución de la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Canarias, de 28 de abril de 1995.

⁷⁵ Por ejemplo: Decreto 162/1983, del Consejo ejecutivo de Cataluña, de 28 de abril.

⁷⁶ Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 7 de diciembre de 1988.

⁷⁷ Por ejemplo, el Acuerdo del Delegado del Gobierno en Madrid, de 10 de marzo de 1988.

⁷⁸ Por ejemplo: RD 526/1981, de 27 de marzo.

emergencias⁷⁹, protección civil⁸⁰ y vigilancia forestal⁸¹, transporte por carretera urbano⁸² e interurbano⁸³, transporte suburbano⁸⁴, transporte ferroviario⁸⁵, transporte aéreo⁸⁶, transporte marítimo⁸⁷, transporte de productos sanitarios, de primera necesidad, energéticos⁸⁸, la Dirección General de Tráfico y las jefaturas provinciales⁸⁹, las comunicaciones telefónicas⁹⁰, medios de información escritos⁹¹, medios de información audiovisuales⁹², universidades públicas⁹³, escuelas infantiles públicas⁹⁴, transporte escolar⁹⁵, la Administración de justicia⁹⁶, las instituciones penitenciarias⁹⁷, el Tribunal Constitucional⁹⁸, el Consejo General del Poder Judicial⁹⁹, Administración General del Estado, de las CCAA¹⁰⁰ y Locales¹⁰¹, etc.

5.- Las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales

Como ya se ha señalado en anteriores ocasiones, el artículo 28.2 de la Constitución Española contempla el deber de establecer las *garantías* precisas para asegurar que se mantengan los servicios esenciales para la comunidad durante la celebración de huelgas. Ahora bien, existe un amplio abanico de formas de garantizarlos por parte de la autoridad gubernativa, es decir, se pueden tomar numerosas medidas que contribuyan a paliar el perjuicio de los usuarios. Según Vivero Serrano¹⁰², en atención al

⁷⁹ Por ejemplo: Decreto 107/1987 del Gobierno Vasco.

⁸⁰ Es unánimemente admitida.

⁸¹ Por ejemplo: Orden Canaria de 5 de septiembre de 1986.

⁸² Entre otros, RD 303/1984, de 15 de febrero.

⁸³ En la isla de Tenerife: RD 446/1979, de 9 de marzo.

⁸⁴ En Madrid: RD 495/1980, de 14 de marzo.

⁸⁵ Para RENFE: 266/1980, de 8 de febrero.

⁸⁶ Por ejemplo: RD 2878/1983, de 16 de noviembre.

⁸⁷ Entre otros: RD 323/1991, de 15 de marzo.

⁸⁸ A todos estos productos se refiere el RD 255/1981, de 24 de febrero.

⁸⁹ RD 1475/1988, de 9 de diciembre.

⁹⁰ RD 2545/1985, de 27 de diciembre.

⁹¹ RD 1481/1988, de 9 de diciembre.

⁹² Para RTVE: RD 527/2002, de 14 de junio.

⁹³ RD 1479/1988, de 9 de diciembre.

⁹⁴ Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 10 de diciembre de 1988.

⁹⁵ STS (3ª.), 24 de noviembre de 1999.

⁹⁶ RD 755/1987, de 19 de junio.

⁹⁷ RD 1642/1983, de 1 de junio.

⁹⁸ Acuerdo del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1988.

⁹⁹ Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 16 de junio de 1993.

¹⁰⁰ RD 1479/1988, de 9 de diciembre.

¹⁰¹ Por ejemplo, Orden de la Consejería de Trabajo de Cataluña, de 19 de abril de 1988 o Resolución del Presidente de la Diputación de Pontevedra, de 13 de mayo de 1991.

¹⁰² VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., pp. 183 y ss.

criterio del modo de afectación del derecho de huelga, pueden distinguirse hasta cinco grupos de medidas garantizadoras:

a) Medidas que actúan como requisitos procedimentales del ejercicio del derecho de huelga. Pueden destacarse las siguientes técnicas:

- Exigencia de preaviso en el ámbito de los servicios esenciales o de mayor plazo cuando el preaviso estuviera implantado con carácter general.
- Exigencia de determinados contenidos en la comunicación de la huelga como, por ejemplo, la mención de la concreta duración o las medidas propuestas por los convocantes para garantizar el mantenimiento del servicio esencial afectado.
- Especial obligación de negociar durante el periodo de preaviso y durante la vigencia del conflicto.
- Obligación a cargo de distintos sujetos de informar a los usuarios de la existencia de la huelga y de sus repercusiones.
- Sometimiento previo y obligatorio a mecanismos de solución extrajudicial (conciliación y mediación) o mecanismos voluntarios.
- Proclamación de la huelga limitada exclusivamente a ciertos sujetos colectivos.

b) Medidas que limitan *stricto sensu* el derecho de huelga.

- Establecimiento de servicios mínimos.
- Prohibición de ciertas modalidades de huelga en el ámbito de los servicios esenciales (huelgas políticas, de solidaridad, novatorias, rotatorias, de celo o intermitentes).

c) Medidas que suponen una prohibición coyuntural del derecho de huelga.

- Respeto necesario de periodos de enfriamiento entre huelgas en un mismo ámbito subjetivo u objetivo.
- Prohibición de la huelga durante determinados periodos del año.

- Arbitraje obligatorio.
 - Postergación de la fecha de inicio de la huelga durante un determinado plazo.
 - Reducción de la duración de la huelga.
 - Cláusulas de paz sindical absoluta limitadas al ámbito de los servicios esenciales.
 - La requisa, las prestaciones personales obligatorias y la militarización.
- d) Medidas que prohíben definitivamente el ejercicio del derecho de huelga para ciertos cuerpos de trabajadores y funcionarios públicos.
- e) Medidas que limitan los efectos del ejercicio del derecho de huelga, como, por ejemplo, las distintas fórmulas de sustitución del servicio prestado por los huelguistas.

A pesar de esta clasificación, algunas de las medidas nombradas no son aceptadas en nuestro ordenamiento, bien por ser ilícitas, o, siendo lícitas, por no haber sido empleadas ni por el legislador ni por la autonomía colectiva ni por la autodisciplina sindical en nuestro país. El ordenamiento jurídico español, actualmente, solo considera medidas garantizadoras del mantenimiento de los servicios esenciales a algunas de ellas, que son:

- El preaviso ampliado (art. 4 RDLRT). En el ámbito de los servicios esenciales el plazo de preaviso se amplía a diez días naturales, permitiendo la publicidad del conflicto y de sus repercusiones dirigida a los usuarios.
- El recurso a un arbitraje obligatorio en los términos posibles legalmente (art. 10.1. RDLRT). Requiere que anteriormente hayan fracasado otras medidas garantizadoras y tiene como condiciones de validez¹⁰³: la motivación de la decisión, teniendo en cuenta «*la duración o las consecuencias de la huelga, las posiciones de las partes y el perjuicio grave de la economía nacional*»; señalar

¹⁰³ BAYLOS GRAU, A. *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*, op. cit., p. 125

los términos concretos que se someten al arbitraje; y garantizar la imparcialidad de los árbitros designados¹⁰⁴.

- La militarización de los trabajadores en huelga, inclusive, dentro del ámbito constitucional de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (arts. 12.2, 28 y 32.3 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). Implica la obligatoriedad de la prestación de trabajo y la sujeción a la jurisdicción castrense para reforzar la obligatoriedad de la prestación.
- La sustitución de los trabajadores huelguistas. Se puede conseguir de dos maneras: mediante la asunción por la Administración de la actividad indispensable para el mantenimiento del servicio esencial, utilizando efectivos militares, fuerzas y cuerpos de seguridad, incluso otro tipo de funcionarios; o bien, contratando trabajadores en paro. Para que pueda darse, es necesaria la concurrencia de dos requisitos: la gratuidad y la suficiencia técnica de los sustitutos.
- El establecimiento de servicios mínimos, que es la medida habitual, de la cual nos ocuparemos seguidamente.

III.- EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS

El establecimiento de servicios mínimos como método de garantía del mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, normalmente, sigue el siguiente esquema¹⁰⁵: la autoridad gubernativa declara mediante Decreto la esencialidad de un sector de la actividad económica o empresa, determinando que, si en ese ámbito se produce una huelga, deba procederse al establecimiento de servicios mínimos, tarea que, normalmente, se encomienda al ministerio sectorial correspondiente (SSTC 26/1981, 148/1993 y 193/2006). Este, convocada la huelga en su ámbito concreto,

¹⁰⁴ Además, Baylos Grau resume las notas esenciales del arbitraje obligatorio, señalando: «[...] Se entiende que la situación de conflicto debe ser prolongada, con posiciones encontradas de las partes que no llegan a alcanzar un acuerdo, pese a que se haya intentado una mediación entre las mismas, y que las consecuencias o efectos de la huelga tengan una relevancia o proyección pública importante, lo que a su vez conecta con el perjuicio grave a la economía nacional, que debe ser precisado tanto en cuenta al daño como a la gravedad del mismo». Además, «el final de la huelga se produce con la emanación del laudo [...]». Por último, señala que «el acuerdo gubernativo de imposición de un arbitraje obligatorio puede ser impugnado judicialmente por carecer de alguno de los requisitos que la norma establece como habilitantes, que son cumulativos» BAYLOS GRAU, A. *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*, op. cit., pp. 143 y ss.

¹⁰⁵ PALOMQUE LÓPEZ, M. C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, op. cit., pp. 445 y ss.

establece mediante orden ministerial los servicios mínimos para la huelga determinada, debiendo tener en cuenta las características del servicio, los usuarios y la propia huelga. Seguidamente, la empresa u órgano administrativo que presta el servicio determinan, oídos los representantes de los trabajadores, el personal necesario y los puestos de trabajo precisos para la cobertura de los servicios mínimos señalados. Esta determinación de trabajadores ha de realizarse indiscriminadamente «al margen de la afiliación sindical de los trabajadores afectados, sin arbitrariedad, de acuerdo a criterios objetivos y en relación con las necesidades del servicio» (STC 123/1990). De esta forma, «la pertenencia a un sindicato, incluso al sindicato convocante, no es razón que pueda eximir a un trabajador a la designación y de la realización de unas tareas correspondientes a un servicio cuyo mantenimiento se considera esencial» (STC 123/1990). Ello no impide que, en determinados casos, los encargados de elegir a los trabajadores se decanten por aquellos que no desean secundar la huelga¹⁰⁶. Uno de los criterios indiscriminatorios que pueden utilizarse a la hora de elegir a los trabajadores podría ser «elegir aquellos a los que, por su turno, les correspondería trabajar en las horas y en los trayectos para los que estaba señalada la cobertura de los distintos servicios mínimos» (STC 123/1990, FJ2)¹⁰⁷.

1.- Concepto de servicios mínimos

El término de servicios mínimos es utilizado por Baylos Grau, quien, seguramente influenciado por la doctrina francesa, comienza su artículo sobre «*La intervención del Gobierno en las huelgas de Renfe y del metro de Madrid*»¹⁰⁸ aludiendo a la técnica de imposición de un servicio mínimo. Más adelante, en otra de sus obras¹⁰⁹ también emplea el término aquí examinado. Con posterioridad, el resto de la doctrina empieza a utilizar cada vez con más frecuencia el término *servicios mínimos*, haciendo

¹⁰⁶ STC 123/1990 (FJ 3): «No cabe negar que en determinadas circunstancias, en huelgas parciales o minoritarias de alguna duración el respeto del derecho de huelga puede llevar a dar preferencia para la realización de los servicios esenciales a los trabajadores que decidan libremente no sumarse a la huelga convocada. Sin embargo, esto no supone que pueda exigirse siempre y en todo caso a la empresa que excluya en principio de esos servicios a los trabajadores que deseen secundar la huelga. En la huelga que está en la base del presente caso, de muy breve duración, y en relación a una empresa de grandes dimensiones, resulta evidente que no existía ningún medio que permitiese a la dirección de la empresa conocer de antemano quiénes se iban a sumar o no a la huelga, para poder asignar preferentemente los servicios mínimos a los no huelguistas».

¹⁰⁷ El PLOH, en su disposición transitoria única, establecía como criterio subsidiario elegir a los trabajadores que prestaran habitualmente ese servicio.

¹⁰⁸ BAYLOS GRAU, A. «*La intervención del Gobierno en las huelgas de Renfe y del metro de Madrid*», en RFDUCM, 1980, núm. 58, p.199.

¹⁰⁹ BAYLOS GRAU, A. *El derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

necesaria su conceptualización. Siguiendo el esquema empleado por Vivero Serrano¹¹⁰, las notas principales que caracterizan a los servicios mínimos son las siguientes:

- a) Se trata de una medida garantizadora del mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad que se clasifica dentro de aquellas que limitan *stricto sensu* el derecho de huelga, en este caso, en su ámbito subjetivo, pues priva del ejercicio del derecho a aquellos trabajadores designados para mantener los servicios¹¹¹ y, por otro lado, disminuye potencialmente la presión que la huelga pudiera ejercer, ya que se aminora el número de trabajadores que se pueden unir a este movimiento.
- b) El procedimiento al que se recurre empieza con la elección de aquellas actividades que han de continuar funcionando y, posteriormente, se decide cuáles son los puestos de trabajo afectados, es decir, qué trabajadores van a ver limitado su derecho de huelga.
- c) No se suspenderá la relación laboral - o administrativa, en caso de funcionarios públicos-, ni se prestará el trabajo de manera forzosa, sino que los puestos afectados siguen amparándose dentro del régimen de libertad y rigiéndose por las normas sobre relaciones laborales.
- d) Tanto en la decisión sobre el método a emplear durante la fijación de servicios mínimos¹¹² como en la propia decisión sobre el establecimiento o no de estos *a priori*¹¹³, se ha de estar a cada caso concreto, pues dependerá de la actividad que

¹¹⁰ VIVERO SERRANO, J.B., *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., pp. 209 y ss.

¹¹¹ STC 233/1997 (FJ 3): « [...] la técnica predominante para mantener los servicios esenciales de la comunidad en caso de huelga viene siendo la imposición, vía gubernativa, de un mínimo de funcionamiento del servicio. Lo que quiere decir que, a pesar de la convocatoria de la huelga, algunos trabajadores – los indispensables – no podrán sumarse ni participar en la misma y tendrán que seguir prestando su actividad laboral».

¹¹² La forma más habitual es la continuidad de determinadas actividades durante toda la huelga, privando del ejercicio de esta a determinados trabajadores. Otra forma, raramente utilizada en España, consiste en el funcionamiento normal de las prestaciones esenciales con todos los trabajadores asignados a las mismas durante una o varias franjas horarias durante la huelga, quedando el resto del tiempo paralizado el resto del servicio.

¹¹³ Según el Tribunal Constitucional, es imposible la determinación apriorística de servicios mínimos, pues se debe estar a la casuística. Así lo confirma en su STC 53/1986 (FJ 3): «Qué tipo de garantías ordenadas al mantenimiento de los servicios esenciales pueden ser adoptadas sin menoscabo del derecho consagrado en el artículo 28.2 CE es cuestión que no puede ser resuelta apriorísticamente, remitiendo a la ponderación, de un lado, de las circunstancias concurrentes en la huelga y en la comunidad sobre la que incide (extensión territorial, duración, etcétera), y, de otro, a la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que repercute».

se desarrolle, la esencialidad de esta y la proporcionalidad de la medida con respecto al conflicto concreto.

Como consecuencia de la inexistencia de Ley Orgánica sobre el derecho de huelga, la doctrina ha ido conceptualizando el término de *servicio mínimo* teniendo en cuenta las características principales explicadas *supra*. Podemos señalar como autores destacados a Alonso Olea¹¹⁴, quien lo define como «*la cuota o parte del servicio que es esencial para el libre ejercicio de los derechos fundamentales*». Por otro lado, Valdés Dal-Re¹¹⁵, quien, como respuesta al autor anterior propone: «*El servicio mínimo no es la cuota del servicio que es esencial para el libre ejercicio de los derechos fundamentales en liza; es la cuota o parte de la actividad laboral que no cabe interrumpir en un servicio esencial, so pena de dañar irremediablemente los derechos fundamentales, libertades públicas y bienes amparados en la Constitución que entran en conflicto con el derecho de huelga*». En la misma línea, Baylos Grau¹¹⁶: «*[...] el servicio mínimo habría de definirse como la parte de actividad que se juzga no susceptible de interrupción para no dañar irremediablemente los derechos fundamentales, libertades públicas y bienes protegidos constitucionalmente en colisión con el derecho de huelga [...]*». Estas dos últimas definiciones han sido objeto de adhesión por la mayor parte de la doctrina y el Tribunal Supremo¹¹⁷.

2.- Distinción entre servicios mínimos en los servicios esenciales para la comunidad y servicios mínimos en los servicios de seguridad y mantenimiento

Que el método habitual para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales sea el establecimiento de servicios mínimos provoca entre la doctrina e, incluso por parte de la autoridad gubernativa, su uso inadecuado, habiendo llegado esta a limitar de manera excesiva el ejercicio del derecho de huelga. Como consecuencia, la doctrina ha querido diferenciar ambos términos señalando que los servicios mínimos son el medio, el instrumento, a través del cual se garantiza el mantenimiento de los servicios denominados esenciales para la comunidad por su relevancia para esta.

¹¹⁴ ALONSO OLEA, M. *Las fuentes del Derecho. En especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 169 -170.

¹¹⁵ VALDÉS DAL-RÉ, F. «*Servicios esenciales y servicios mínimos en la función pública*, op. cit., p. 142.

¹¹⁶ BAYLOS GRAU, A. «*Derecho de huelga y servicios esenciales*, op. cit., p. 195.

¹¹⁷ STS 12 mayo 1988 (5ª): «*[...] debiendo de entenderse como tales servicios mínimos, los racionalmente necesarios para que la comunidad o cuerpo social pueda recibir las prestaciones vitales o esenciales para la misma*».

Además, el conjunto de actividades que componen los servicios mínimos siempre será menor que el número de actividades que componen un servicio esencial. Frente a dicha diferenciación, la Sala 3ª del Tribunal Supremo también ha sentado jurisprudencia sobre ello. Concretamente, en la STS de 14 de octubre de 1997 (FJ 4) se señala: «el primero de los conceptos (servicio esencial) es de una mayor globalidad, y tiene que ver con la necesidad por parte de la Comunidad de un determinado tipo de servicios, sin descender a aspectos propios de la organización laboral interna de la empresa en la que se articulan diversos cometidos laborales, cuya coordinación hace posible aquel servicio global, que es esencial para la comunidad. El concepto de servicio mínimo tiene un carácter subordinado respecto al de servicios esenciales, y tiene que ver ya con los concretos cometidos laborales de las empresas, o servicios públicos que prestan a la comunidad los servicios esenciales para ella. La selección de los cometidos laborales necesarios para garantizar en cada entidad productiva el mantenimiento de los servicios esenciales, se sitúa en un plano de mayor concreción. De modo más concreto, no todas las áreas de trabajo en los que se diversifica una determinada organización productiva, cuyo servicio global a la comunidad es calificable de esencial, están en la misma relación con la idea de esencialidad del servicio, debiendo ponderarse la necesidad del mantenimiento de cada una de las diversas áreas durante la huelga desde el plano subordinado de los servicios mínimos, precisos para garantizar el servicio esencial».

Por otro lado, es relevante distinguir entre servicios esenciales para la comunidad y servicios de seguridad y mantenimiento en la empresa, pues sobre ambos se pueden establecer servicios mínimos. Dentro de los servicios de seguridad y mantenimiento podemos encuadrar los servicios de seguridad de personas y cosas, los servicios de mantenimiento de los locales, maquinaria, instalaciones y materias primas y los restantes servicios destinados a permitir la reapertura de la empresa (artículo 6.7 RDLRT). Para determinar la distinción entre ambas nociones podemos hacer referencia a varios criterios:

- En función de los intereses jurídicos objeto de protección¹¹⁸. Con el mantenimiento de los servicios esenciales se protegen intereses de relieve

¹¹⁸ GONZÁLEZ BIEDMA, E. *Derecho de huelga y servicios de mantenimiento y seguridad en la empresa*, Civitas, Madrid, 1992. P. 28.

constitucional de los usuarios, mientras que los servicios de seguridad y mantenimiento protegen el interés empresarial¹¹⁹.

- En función del fundamento constitucional del mantenimiento de los distintos servicios¹²⁰. El mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 28.2 CE al que ya se ha hecho referencia, mientras que el fundamento constitucional de los servicios de mantenimiento y seguridad se encuentra implícito en la libertad de empresa protegida en el artículo 38 CE, así como en los derechos del artículo 15 CE.
- En función de la naturaleza productiva o no de los servicios a mantener¹²¹. Con estos servicios se pretende proteger distintos intereses: «los usuarios requieren normalmente de actividades productivas, mientras la protección del patrimonio empresarial y la seguridad de distintas personas requiere de tareas que no son normalmente productivas».
- En relación con el ámbito en que operan. Los servicios esenciales solo operan cuando se lleva a cabo una huelga en un servicio determinado como esencial, mientras que los servicios de seguridad y mantenimiento operan en cualquier huelga en la que sean necesarios.
- En atención al órgano decisor. Como ya se ha señalado, los servicios esenciales los determina la autoridad gubernativa, mientras que los servicios de seguridad y mantenimiento son decididos por acuerdo entre el empresario y el comité de huelga¹²². Si no se consigue acuerdo al respecto, cualquiera de las partes puede solicitar mediación, arbitraje o tutela judicial.

3.- El órgano competente para el establecimiento de servicios mínimos

La principal sentencia del Tribunal Constitucional para resolver todo lo relacionado con la ausencia de Ley Orgánica sobre el derecho de huelga es la ya

¹¹⁹ STC 11/1981 (FJ 20): «la huelga es un derecho de hacer presión sobre el empresario colocándose los trabajadores fuera del contrato de trabajo, pero no es, ni debe ser en momento alguno, una vía para producir daños o deterioros en los bienes de capital».

¹²⁰ Igualmente, GONZÁLEZ BIEDMA, E. *Derecho de huelga y servicios de seguridad y mantenimiento de la empresa*, op. cit., pp. 35 y ss.

¹²¹ GONZÁLEZ BIEDMA, E. *Derecho de huelga y servicios de seguridad y mantenimiento de la empresa*, op. cit., p. 28.

¹²² STC 11/1981 (FJ 20): «La adopción de las medidas de seguridad no compete de manera exclusiva al empresario, sino que en ellas participa el comité de huelga que es quien las garantiza con la inevitable secuela de que la huelga en que el comité no preste esta participación podrá ser considerada ilícita por abusiva».

nombrada STC 11/1981, la cual identifica, en interpretación de los artículos 28.2 CE y 10.2 DLRT, a la entidad competente para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales, siendo esta la autoridad gubernativa. Esta debe cumplir, a juicio del Tribunal Constitucional, determinados requisitos. Por un lado, la imparcialidad orgánica y la imparcialidad funcional (STC 11/1981, FJ 18), por lo cual, el titular encargado de la imposición de servicios mínimos debe ser un tercero ajeno a las partes del conflicto cuyas actuaciones deberán estar motivadas y cumplir determinados requisitos. Por otro lado, la responsabilidad jurídica y política. En este sentido, señala la STC 26/1981 en su FJ 11: «la responsabilidad por la obstaculización de los derechos cívicos, además de ser una responsabilidad jurídica es también, y es fundamentalmente, una responsabilidad política, que debe ser residenciada por cauces políticos y debe producir los necesarios efectos políticos privar a un conjunto de ciudadanos en un caso concreto de un derecho constitucional, como es el reconocido en el artículo 28 CE, es algo que solo puede ser llevado a cabo por quien tiene responsabilidades y potestad de gobierno». Estas notas esenciales las ostenta la autoridad gubernativa en cuanto poder público imparcial con cierto *status* político, características que permiten la intervención en el campo de la limitación de los derechos fundamentales¹²³.

Al igual que en la decisión sobre si un servicio o actividad es esencial para la comunidad o no, la imposición de servicios mínimos también puede hacerse por la autoridad gubernativa en sus distintos ámbitos, es decir, tanto por la autoridad gubernativa estatal, como por la autonómica, la local e, incluso, por organismos no administrativos. Se ha reconocido como autoridad gubernativa al Gobierno, la Administración General del Estado; a los Presidentes de las CC.AA.¹²⁴, los Consejos Ejecutivos, los consejeros¹²⁵ y otros órganos administrativos que reúnen la condición de alto cargo como los directores generales¹²⁶; a los Alcaldes¹²⁷, Presidentes de Diputaciones¹²⁸, Presidentes de Cabildos Insulares en Canarias y de Consejos Insulares en Baleares¹²⁹; y al Consejo General del Poder Judicial¹³⁰, el Presidente del Tribunal

¹²³ Así, VALDÉS DAL-RÉ, F. «*Servicios* esenciales y servicios mínimos en la función pública, op. cit., p. 141.

¹²⁴ STS (5ª), 8 de febrero de 1988, FJ 2.

¹²⁵ Por ejemplo: Decreto 120/1995, de 24 de marzo, de la Generalitat de Catalunya, que delega el ejercicio de la competencia de fijación de servicios mínimos permanentemente en el consejero de Trabajo.

¹²⁶ Por ejemplo, el director general de Trabajo de la Consejería de Trabajo del Gobierno de Canarias según la STS (3ª) 4 de diciembre de 1987.

¹²⁷ STS (3ª), 10 de mayo de 1986 (FJ 5).

¹²⁸ Por ejemplo, el presidente de la Diputación de Castellón (STS (3ª) 26 de julio de 1980).

¹²⁹ Así, el Consejo Insular de Mallorca (STS (3ª), 11 de octubre de 1989).

Constitucional¹³¹ y la Mesa del Congreso de los Diputados¹³², estos tres últimos en sus respectivos ámbitos.

Una vez señalado el conjunto de organismos que se considera autoridad gubernativa, es necesario conocer el criterio utilizado a la hora de determinar cuál de las autoridades gubernativas es competente en una huelga concreta. La STC 233/1997 sentó jurisprudencia sobre el criterio que se debe emplear, no dando lugar a dudas a partir de entonces. Este criterio supone que la fijación de servicios mínimos corresponde al organismo competente en el sector al que el servicio esencial en que se practica la huelga pertenezca. Además, esta competencia no resulta afectada por el ámbito geográfico, es decir que, por ejemplo, si el alcance territorial de la huelga es estatal, ello no significa que las autoridades gubernativas de las CC.AA. no puedan fijar sus propios servicios mínimos para sus respectivos territorios¹³³.

4.- Métodos de fijación de los servicios mínimos y procedimiento administrativo a seguir

Ni el artículo 28.2 CE ni el 10.2 RDLRT prevén el método que se ha de llevar a cabo para establecer los servicios mínimos exigibles en los servicios esenciales para la comunidad. La autoridad gubernativa, a falta de regulación, ha empleado numerosos métodos, siendo ello convalidado por la STC 27/1989 (FJ 2)¹³⁴. Los dos habitualmente más recurridos son: la autoridad gubernativa declara con carácter permanente la esencialidad de un concreto ámbito, remitiendo la fijación de servicios mínimos ante cada convocatoria de huelga a una determinada autoridad gubernativa; o, el otro método, ante una convocatoria concreta de huelga, se declara la esencialidad del correspondiente ámbito y se fijan los servicios mínimos simultáneamente. El primero de los métodos es ilícito en cuanto vulnera la reserva de ley que rodea al derecho de huelga, mientras que el segundo método es lícito, aunque presenta diferentes inconvenientes: inseguridad jurídica, dispersión normativa, etc.¹³⁵.

Con independencia del método que utilice la autoridad gubernativa, el procedimiento administrativo es el expuesto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

¹³⁰ Acuerdo del CGPJ de 16 de junio de 1993.

¹³¹ Acuerdo del Presidente del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1988.

¹³² Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de mayo de 1992.

¹³³ *A sensu contrario*, CRUZ VILLALÓN, J. *La intervención de la autoridad gubernativa laboral en la fijación de los servicios mínimos*, en RL, 1988, núm. 10.

¹³⁴ «[...] pudiendo hacerlo (establecer los servicios mínimos) a través de distintos procedimientos [...]».

¹³⁵ En este sentido, VIVERO SERRANO, J.B. *La huelga en los servicios esenciales* op. cit., pp. 283 y ss.

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que, como consecuencia de la brevedad del plazo para decidir los servicios mínimos, es imposible aplicarlo rígidamente. El trámite más relevante en el caso que nos ocupa es la audiencia a los interesados, que está respaldado constitucionalmente por los artículos 23.1 y 105. c) de la CE, siendo el único trámite que debe cumplirse sin haber la flexibilidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el FJ 3 de la STC 51/1986 establece que este trámite carece de alcance constitucional, pues estima que «desde el plano constitucional, la previa negociación no está excluida, pero no es un requisito indispensable para la validez de la decisión administrativa». El artículo 82.2 de la Ley 39/2015 se ocupa de determinar el alcance de este trámite, disponiendo que «Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes».

5.- Garantías que rodean el acto de imposición de un servicio mínimo

La fijación de servicios mínimos, en teoría, debe cumplir con determinados requisitos para que el acto sea plenamente válido, entre estos se encuentran, según Vivero Serrano, los requisitos de valor constitucional, tales como la reserva de ley orgánica y la garantía del contenido esencial del derecho; de valor ordinario, como la audiencia a los interesados, la notificación y la publicación; y requisitos de valor igualmente ordinario y constitucional, como la motivación y la proporcionalidad. En la línea de lo explicado por Baylos Grau¹³⁶, estos dos últimos pueden calificarse como límites directos al acto de imposición de servicios mínimos, pues de lo que tratan es de que, con su cumplimiento, se restrinja de la menor manera posible el ejercicio del derecho de huelga e, igualmente, se protejan lo máximo posible los intereses de la comunidad.

Por un lado, la proporcionalidad es una garantía material, pues es la herramienta que conlleva la ponderación de las características concretas de una huelga para que, de esa manera, se establezcan los servicios mínimos adecuados, sin limitar, más allá de lo permitido, el derecho fundamental de huelga o los intereses de la comunidad¹³⁷. Las materias objeto de ponderación son, en línea general: la duración de la huelga

¹³⁶ BAYLOS GRAU, A. *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga* op. cit., pp. 83 y ss.

¹³⁷ STC 53/1986. En adición, las SSTC 183/2006, 184/2006, 191/2006 y 193/2006: debe haber una razonable proporción entre los sacrificios que se imponen a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de los servicios esenciales.

«Si las medidas adoptadas son proporcionales al fin perseguido, es una efectiva ponderación de los intereses en juego» (STC 51/1986).

convocada, la extensión personal de la misma, el ámbito territorial sobre el que se proyecta, la sustituibilidad del servicio esencial respecto de otros servicios que no resultan alterados en su funcionamiento y la incisividad de la huelga sobre los derechos fundamentales¹³⁸. Appreciando todo ello, se conseguirá la adecuación entre la eficacia del derecho de huelga y el mantenimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos perjudicados por este¹³⁹, existiendo en todo caso un criterio restrictivo en cuanto que no debe producirse un daño innecesario a la comunidad (STC 51/1986).

Por otro lado, el acto de imposición de servicios mínimos tiene como garantía formal la necesidad de motivación, es decir, el acto debe ser motivado adecuadamente y justificado. Esto se debe a que el derecho de huelga es un derecho fundamental y, por tanto, su limitación por parte de la autoridad gubernativa debe justificarse con precisión. Tal es así, que la insuficiencia de la motivación puede incluso conllevar la vulneración del derecho fundamental de huelga, con todo lo que de ello resulta¹⁴⁰. El objeto de la motivación debe comprender la esencialidad del servicio a efectos de huelga, la justificación de los servicios mínimos y la designación de los trabajadores que han de desempeñar estos servicios. Además, la autoridad gubernativa *ha de estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación*, porque es a esta a quien compete la *carga de probar su actuación limitativa* del derecho de huelga (STC 26/1981, de 17 de julio).

A pesar de que las garantías que más protegen los derechos en conflicto sean los de motivación y proporcionalidad, existen otras como la publicación y la notificación, que no cuentan con alcance constitucional, pero son igualmente relevantes. La notificación y publicación son requisitos de eficacia administrativa, tal y como señala el artículo 39.2 de la Ley 39/2015: «La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación

¹³⁸ SSTC 183/2006 y 193/2006 de 19 de junio: «Si el derecho o libertad en colisión con el derecho de huelga puede ejercitarse en un momento no coincidente con el que despliega su eficacia el derecho de huelga no hay razón para limitar en ese momento el derecho de huelga, puesto que la conciliación entre ambos derechos puede hacerse desplazando el momento temporal del ejercicio del derecho que eventualmente pudiera colisionar con el de huelga».

¹³⁹ Deber legal de adecuación de los actos administrativos: art. 34.2 Ley 39/2015: «El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos».

¹⁴⁰ STS 9 de julio de 2012: «Aquellas resoluciones que fijen los servicios mínimos y carezcan de motivación u ofrezcan una de carácter genérico, válida para cualquier convocatoria de huelga o, en general, las que no consideren las circunstancias específicas de aquella a las que se refieren habrán de ser consideradas nulas por desconocer las exigencias que en este punto derivan de la protección constitucional del derecho de huelga»

superior». En cuanto a la notificación, los actos de imposición de servicios mínimos, que no los trabajadores concretos, deben ser notificados a los interesados¹⁴¹, que son los representantes de los trabajadores huelguistas, los empresarios y sus representantes y, en caso de haberse personado en el procedimiento, los representantes de los usuarios. De acuerdo con la Ley 39/2015, la notificación debe llevarse a cabo antes del inicio de la huelga, para así garantizar el derecho de los interesados a la tutela judicial efectiva. Por otro lado, se exige la publicación de los actos de imposición de servicios mínimos, esto se debe a razones de interés público, pues es obvio que la decisión sobre cuáles serán los servicios mínimos que se mantengan durante una huelga en un determinado servicio esencial tiene relevancia para la mayoría de la comunidad. Aunque es exigible como requisito de eficacia, en la práctica la mayoría de actos no se publican. Esto se debe a su débil impugnación, centrándose esta, habitualmente, en la falta de proporcionalidad o motivación del acto.

6.- El control judicial del acto de fijación de servicios mínimos

Cualquier actividad de la Administración se encuentra sometida al Derecho y sujeta al control judicial por aplicación de los artículos 9.1, 103.1 y 106.1 C.E. Por lo tanto, también el acto de la autoridad gubernativa por el que se establezcan los servicios mínimos en un determinado servicio esencial está sujeto al Derecho y a control judicial. Centrándonos ahora en el control judicial, cabe señalar que está encomendado a la jurisdicción contencioso-administrativa por aplicación del artículo 3.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social de 2011. A este respecto, el control judicial comprende la comprobación del cumplimiento de todas las garantías a la hora de realizar el acto de imposición de servicios mínimos.

A mi entender, la cuestión más relevante es la relativa a las medidas cautelares que puede imponer el juez una vez impugnado el acto. La STC 148/1993 (FJ 6) señala que « [...] la medida cautelar a adoptar en cada caso ha de ser adecuada a su finalidad de garantizar la efectividad de la tutela que en su día se otorgue», eliminando así la idea de que la única medida cautelar que puede establecerse es la suspensión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129.1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA en adelante): «Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la

¹⁴¹ Artículo 40.1 Ley 39/2015: «El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes».

adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia». Algunas de las medidas podrían ser la suspensión total¹⁴², la suspensión parcial¹⁴³ o la modificación judicial de la intervención administrativa¹⁴⁴.

En caso de impugnación judicial del acto de imposición, compete la carga de la prueba a la autoridad gubernativa, pues es quien está limitando un derecho fundamental y, como se ha dicho anteriormente, debe estar en todo momento capacitada para ofrecer la justificación de su actuación. Esta opinión es respaldada por la STC 26/1981, aunque en la práctica los Tribunales ordinarios e, incluso, el Tribunal Constitucional, hayan prescindido de este criterio¹⁴⁵.

Como crítica al vigente control judicial en los tribunales españoles, en la línea de lo expuesto por Vivero Serrano¹⁴⁶, se cumplen todos los requisitos para que se pueda imponer responsabilidad patrimonial a la Administración en aquellos casos en que, efectivamente, la impugnación del acto se ve jurídicamente respaldada por la falta de alguno de los requisitos necesarios para la validez de este. Esto, aunque no se ha llevado a la práctica, podría suponer una mayor protección del derecho de huelga, reforzando así los derechos de los trabajadores frente a los derechos cada vez más abusivos del empresario.

IV.- EFECTOS DE LA IMPOSICIÓN DE SERVICIOS MÍNIMOS DURANTE LA HUELGA EN SERVICIOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD

1.- Efectos en caso de cumplimiento de los servicios mínimos

El establecimiento de servicios mínimos conlleva, como ya se ha señalado, una restricción del ejercicio del derecho de huelga en su ámbito subjetivo, con mayor intensidad en aquellos trabajadores que desean secundar la huelga que en los no huelguistas, provocando efectos tanto en la relación individual de cada trabajador con la empresa u organismo como en la relación colectiva del conjunto de trabajadores con la empresa u organismo. En cuanto al plano individual, la imposición de servicios

¹⁴² Por ejemplo, cuando los servicios mínimos pretendan dictarse en un ámbito manifiestamente no esencial, o bien cuando sea innecesario por las características de la huelga la imposición de servicios mínimos.

¹⁴³ Por ejemplo, cuando dentro de un servicio globalmente considerado esencial se hayan declarado esenciales prestaciones que no lo sean, los servicios mínimos serán suspendidos, sin afectar al resto de servicios mínimos.

¹⁴⁴ Por ejemplo, reducir los servicios mínimos del 75% de la actividad ordinaria al 25%.

¹⁴⁵ SSTs (3ª) 17 de marzo de 1984, 16 de abril de 1985 o STC 51/1986.

¹⁴⁶ VIVERO SERRANO, J.B. *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., p. 370.

mínimos restringe el ejercicio del derecho a aquellos trabajadores elegidos para cubrirlos. En el plano colectivo, la estrategia de los huelguistas podrá verse afectada por la reducción de los trabajadores que pueden secundar la huelga, llegando incluso a minorar la presión que esta ejerce sobre el empresario.

Por otro lado, el establecimiento de servicios mínimos también tiene determinados efectos para el empresario, pues este método de garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales limita la libertad empresarial¹⁴⁷, ya que el empleador no puede adoptar otras alternativas menos costosas para la empresa como, en su caso, la suspensión plena de las actividades mediante cierre legal (artículos 37.2 CE y 12 DLRT) o por mutuo acuerdo de las partes (artículo 45.1.a) ET). Además, se le impide la paralización de la actividad en los servicios establecidos como mínimos, debiendo continuar con las obligaciones laborales que tiene con los trabajadores que cubren dichos puestos.

Finalmente, los usuarios de los servicios esenciales se ven afectados en tanto en cuanto la continuidad del servicio se ve minorada, permaneciendo solo en aquellos servicios determinados como mínimos. Sin embargo, como consecuencia de ello no se ven vulnerados sus derechos constitucionales, pues este es el principal objetivo del mantenimiento de los servicios esenciales.

2.- Efectos en caso de incumplimiento de los servicios mínimos

La ausencia en España de una regulación específica sobre las obligaciones concretas de cada uno de los sujetos implicados en la huelga en servicios esenciales, así como de las sanciones en caso de incumplimiento de los servicios mínimos, explica que sea la doctrina científica la que se haya ocupado de determinar cuáles son dichos efectos. Siguiendo el esquema propuesto por Vivero Serrano¹⁴⁸, los efectos del incumplimiento se producirán:

- a) Sobre la calificación jurídica de la huelga. Si el incumplimiento es consecuencia de las instrucciones impartidas por el sujeto colectivo, la huelga será ilegal (art. 11.d) D.L.R.T.). Por otro lado, el incumplimiento sin influencia del sujeto colectivo, decidido voluntariamente por alguno o algunos de los trabajadores

¹⁴⁷ STC 123/1990 (FJ 5): «[...] el mantenimiento de los servicios esenciales [...] impone deberes adicionales tanto al empleador como a los trabajadores asignados a esos servicios [...]».

¹⁴⁸ VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*, op. cit., pp. 327 y ss.

designados para cubrir los servicios mínimos, determina que la huelga será legal, al igual que en la mayoría de los casos en que la actividad del sujeto colectivo sea únicamente *propagandística o recomendatoria del incumplimiento*, lo cual dependerá de la decisión judicial.

- b) Sobre los trabajadores infractores. Aquellos trabajadores que, voluntariamente, incumplan la prestación de trabajo habiendo sido elegidos para cubrir los servicios mínimos, podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria, civil, administrativa e, incluso, penal. En cuanto a la responsabilidad disciplinaria laboral, la consecuencia más grave es el despido disciplinario, que se puede amparar, según la STS (4ª), de 18 de julio de 1980, en el artículo 54.2 del Estatuto de los Trabajadores, pues este dispone como causas de despido «las faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad al trabajo»; «la indisciplina o desobediencia en el trabajo»; así como «la transgresión de la buena fe contractual».

Sin embargo, la posible inclusión del incumplimiento de los servicios mínimos dentro de lo establecido por este artículo no es suficiente para que el empresario tome la decisión, sino que deben concurrir otros muchos requisitos, entre ellos, que el incumplimiento sea contractual, es decir, «*de las obligaciones estrictamente derivadas del contrato de trabajo [...] o encuadradas en él*¹⁴⁹» y que sea real, es decir, que no se trate únicamente de propaganda o información contra los servicios mínimos. Por otro lado, se exige que el incumplimiento sea grave y culpable, ello requiere que el Juez atienda a las características concretas del caso. Una de las notas que pudiera significar que el incumplimiento comporta culpabilidad y gravedad es la voluntad del trabajador, decir, si este ha actuado bajo recomendación o, incluso, imposición del incumplimiento por parte del sujeto colectivo que organiza la huelga o si, por el contrario, el incumplimiento ha tenido una base predominantemente individual.

- c) Sobre los órganos de representación de los trabajadores y el comité de huelga. El incumplimiento surtirá efectos sobre ellos en tanto hayan tenido un comportamiento decisivo para que los trabajadores electos hayan incumplido los

¹⁴⁹ RODRÍGUEZ-SAÑUDO, F. «*El régimen jurídico del despido individual: causalidad y forma de despido*», ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Albacete los días 23 y 24 de mayo de 1997, p. 33 del ejemplar reprográfico.

servicios mínimos. Podrán incurrir, asimismo, en responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria laboral. Esta última puede conllevar, igualmente, el despido disciplinario de los componentes de estos sujetos colectivos que hayan tenido dicha actitud.

- d) Sobre los poderes del empresario. El incumplimiento de servicios mínimos conlleva que el empresario recupere sus poderes de contratación y dirección, pudiendo incluso sancionar a los infractores. Una de las consecuencias del ejercicio de estos poderes empresariales podría ser la sustitución de los trabajadores infractores (artículo 6.2 DLRT).
- e) Sobre el mantenimiento de los servicios esenciales. Cuando la huelga tiene una duración larga y se produce un incumplimiento en los servicios mínimos impuestos, la autoridad gubernativa debe intervenir nuevamente, pudiendo tomar distintas actitudes. Por ejemplo: confirmar los servicios mínimos dictados decretando la designación de nuevos trabajadores que cubran estos servicios, acudir a distintas técnicas de sustitución, acudir al arbitraje obligatorio, establecer prestaciones personales obligatorias si nos encontramos en estado de alarma, etc.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La huelga es una de las herramientas con las que cuentan los trabajadores para defender sus derechos e intereses socio-económicos frente a las decisiones tomadas por los empresarios o poderes públicos. Normalmente, se instrumentaliza mediante la suspensión de la prestación de trabajo por parte del colectivo de trabajadores, prestación a la que están obligados en virtud de los contratos laborales suscritos por estos. A partir de la promulgación de la Constitución Española, como instrumento normativo para la construcción de un sistema democrático, la huelga dejó de ser tratada como delito para ser reconocida como derecho constitucional, amparado por el artículo 28.2 CE. Ello supuso garantizar su tutela mediante un proceso preferente y sumario contemplado para los derechos de máximo rango constitucional, además de que su vulneración es susceptible de impugnarse mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Igualmente, el derecho de huelga está concebido como derecho fundamental, pues está situado en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I CE y, al igual que el resto de derechos fundamentales, persigue consagrar los valores de libertad, igualdad, seguridad y solidaridad de los ciudadanos.

SEGUNDA

A pesar del imperativo legal de que cada derecho fundamental debe estar regulado mediante Ley Orgánica, hasta nuestros días, el derecho de huelga sigue rigiéndose por lo mínimamente dispuesto en los artículos 1 a 11 del Real Decreto Ley de Relaciones de Trabajo, de marzo de 1977, norma anterior a la Carta Magna, lo cual ha ocasionado una gran cantidad de lagunas jurídicas que han provocado la necesaria intervención del Tribunal Constitucional, cuyas sentencias han resultado jurisprudencia obligadamente aplicable en los aspectos no regulados por la norma.

TERCERA

El reforzado grado de protección con el que cuenta el derecho de huelga no es absoluto, sino que está limitado por los derechos del resto de ciudadanos, en concreto, por el efectivo mantenimiento de aquellos servicios que se entienden esenciales para la comunidad, es decir, aquellos que son necesarios para la satisfacción de derechos fundamentales, libertades públicas o derechos constitucionalmente protegidos de los

que son titulares los ciudadanos. El mantenimiento de los servicios esenciales no conlleva que se restrinja completamente el ejercicio del derecho de huelga en los servicios determinados como tal, sino que se mantenga la cobertura adecuada para preservar tanto el derecho de huelga de los trabajadores, como los derechos e intereses de los ciudadanos, quedando estos últimos satisfechos de tal manera que no se vean vulnerados, sino mínimamente afectados.

CUARTA

La determinación de cuáles son los servicios esenciales corresponde a la autoridad gubernativa (art. 10.2 RDLRT), entendiendo como tal a las autoridades neutrales e independientes de los ámbitos estatal y autonómico que ejercen las potestades de gobierno y, por tanto, tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos e intereses constitucionales de los ciudadanos y el derecho de huelga de los trabajadores. Entre los servicios que se han incluido dentro del amplio catálogo de servicios esenciales nos encontramos con la sanidad, la higiene, la alimentación básica, el suministro de energía eléctrica y la educación, entre otros.

QUINTA

Para el cumplimiento del mantenimiento de los servicios esenciales, la autoridad gubernativa puede tomar numerosas medidas, sin embargo, la más recurrida en la práctica es el establecimiento de servicios mínimos, que conlleva que la autoridad competente en el sector en que se encuentra el servicio esencial objeto de huelga determine, dentro de las actividades de ese servicio, aquellas que deben mantenerse durante la huelga. Y debe hacerse atendiendo al principio de proporcionalidad con el derecho o interés que se intenta proteger con este mantenimiento y con las características de la huelga concreta. De esta manera, serán servicios mínimos aquellos cuyo mantenimiento evite dañar irremediablemente un derecho fundamental, interés o derecho constitucionalmente protegido de los ciudadanos.

SEXTA

El establecimiento de servicios mínimos obliga al empresario u órgano que presta el servicio a determinar, oídos los representantes de los trabajadores, cuáles son los puestos de trabajo necesarios para la cobertura de los servicios mínimos. Esta tarea que se le encomienda debe estar caracterizada por la indiscriminación en el momento de

elegir a quienes van a cubrir los servicios mínimos, es decir, el empresario u órgano no podrá, de mala fe, elegir a aquellos trabajadores que formen parte del sindicato que secunda la huelga o a los que considere que son figuras potencialmente reivindicativas.

SÉPTIMA

Entre los efectos del establecimiento de servicios mínimos se encuentra la restricción del ejercicio del derecho de huelga a aquellos trabajadores que sean elegidos para cubrir estos puestos de trabajo. En cuanto a los efectos para el empresario, este se ve obligado al mantenimiento de los servicios esenciales, cuyo incumplimiento puede derivar en responsabilidad administrativa. Siguiendo con el plano individual, los usuarios de los servicios esenciales también ven restringidos sus derechos e intereses, pero en ningún caso se vulneran, pues este es el objetivo principal del mantenimiento de los servicios esenciales. Por otro lado, la presión que ejerce la huelga sobre el empresario o poder público se ve disminuida por la no participación de algunos trabajadores.

OCTAVA

El incumplimiento voluntario de los servicios mínimos por parte de los trabajadores elegidos para cubrirlos podría conllevar la ilegalidad de la huelga o, incluso, responsabilidad civil, administrativa, penal o disciplinaria para estos. La consecuencia más relevante es la procedencia del despido disciplinario, que requiere, entre otras cosas, que el incumplimiento sea real, culpable y grave. La actividad propagandística o recomendatoria del incumplimiento por parte de los representantes de los trabajadores o del comité de huelga no conllevará responsabilidad alguna, a no ser que dicha actividad sea decisiva para que los trabajadores incumplan los servicios mínimos.

BIBLIOGRAFÍA

ALBIOL MONTESINOS, I. y SALA FRANCO, T., *El mantenimiento de los servicios mínimos y los servicios esenciales de la comunidad como límites del derecho de huelga*, en AL, 1987.

ALONSO OLEA, M. *Las fuentes del Derecho. En especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, Madrid, 1982.

BADENES VICENTE, F. *Los conflictos colectivos de trabajo. del conflicto plural al colectivo y del avance en el grado de la permisible solución autónoma del mismo*, Consejería de trabajo de las islas Baleares, 1984.

BAYLOS GRAU, A. «*La intervención del Gobierno en las huelgas de Renfe y del metro de Madrid*», en RFDUCM, 1980, núm. 58.

BAYLOS GRAU, A.: «*Sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales de la Comunidad (Comentario a la Sentencia de la AN de 6 de junio de 1980)*» REDT núm. 2, 1980.

BAYLOS GRAU, A. *El derecho de huelga en los servicios esenciales para la comunidad*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1981.

BAYLOS GRAU, A., *Derecho de huelga y servicios esenciales*, Tecnos, Madrid, 1988.

BAYLOS GRAU, A. *Derecho de huelga en los servicios esenciales. Problemas derivados del acto gubernativo de imposición de un servicio mínimo*, en AA.VV., *Derecho de libertad sindical y huelga*, CGPJ, Madrid, 1992, Cuaderno núm. XII.

CAMPOS ALONSO, M.A. *Hacia una nueva regulación de la huelga. Las opciones del legislador de conformidad con el artículo 28.2 C.E. y con la doctrina del TC*. AA.VV., *Estudios sobre la huelga*, ACARL, Madrid, 1992.

CASAS BAAMONDE, M.E., BAYLOS GRAU, A. y APARICIO TOVAR, J. «*Legislación de huelga*», Tecnos, Madrid, 1992.

CÓRDOBA RODA, J., *Comentario al Código Penal*, tomo III, Ariel, Barcelona, 1978.

CRUZ VILLALÓN, J. *La intervención de la autoridad gubernativa laboral en la fijación de los servicios mínimos*, en RL, 1988.

DÍAZ DE ATAURI, P. G., «*Repensando los servicios mínimos: a propósito de la anulación de los fijados para el transporte el 8M2018*», El foro de labos, 15 de mayo de 2019.

GERNIGON, B.; ODERO, A. y GUIDO, H., «*Principios de la OIT sobre el Derecho de huelga*». Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, núm. 4, 1998.

GONZÁLEZ BIEDMA, E. *Derecho de huelga y servicios de mantenimiento y seguridad en la empresa*, Civitas, Madrid, 1992.

MARTÍN VALVERDE, A., «*El derecho de huelga en la Constitución de 1978*», en RPS, 1979.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Derecho del Trabajo*. Ed.: Ramón Areces. 26 edición, Madrid, julio 2018.

PECES BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., «*El derecho de huelga en la doctrina del Tribunal Constitucional: propuestas para una Ley Orgánica*», Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 73.

RODRÍGUEZ PIÑERO. M. y BRAVO FERRER, M. *En torno a la huelga en los servicios esenciales*, en RL, 1987.

RODRÍGUEZ-SAÑUDO, F. «*El régimen jurídico del despido individual: causalidad y forma de despido*», ponencia presentada al VIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Albacete los días 23 y 24 de mayo de 1997.

SALA FRANCO, T. y LÓPEZ GARCÍA DE LA RIVA, I., *Los mecanismos empresariales de defensa ante la huelga*. Ed.: Tirant Lo Blanch, primera edición, 2013.

Séptimo Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre *Derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, OIT, Ginebra, 1969.

SORIANO DÍAZ, R.L., «*Las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*», AA.VV., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Universidad de Murcia, Murcia, 1981.

TORRENTE GARI, S. *El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*. Cedecs, Barcelona, 1996.

TORRENTE GARI, S. «*Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación*». CEF. Laboral Social. Estudios Financieros núms. 113-114.

VALDÉS DAL-RÉ, F. «*Servicios esenciales y servicios mínimos en la función pública*». En RL, 1986.

VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*. Ed.: Lex Nova, Valladolid, 2002.