

# Derecho de huelga y servicios esenciales

MANUEL JURADO  
ANTONIO REQUENA  
MARCELA RODRÍGUEZ  
ARACELI VIANA  
Universidad de Córdoba

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución es el derecho de huelga (art. 28.2); su ubicación en la sección 1ª del capítulo II del Título I bajo la rúbrica "De los derechos fundamentales y libertades públicas", le confiere este carácter y conlleva, a su vez, la exigencia de que su desarrollo legislativo, que expresamente ordena el precepto, se efectúe mediante ley orgánica<sup>1</sup>. El principal intento de cumplir este mandato y de acomodar la regulación de este derecho a los preceptos constitucionales tuvo lugar con el proyecto de ley de huelga que elaboró el Gobierno en mayo de 1992 y que fue abortado en su tramitación parlamentaria. Esta falta de desarrollo legislativo nos sitúa en la actualidad en el marco normativo establecido en el Título I del Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo 17/1977 de 4 de marzo (RDLRT) que, como norma preconstitucional, ha tenido que ser ajustada en algunos extremos a las exigencias constitucionales, ajuste llevado a cabo, principalmente, por las sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril y 26/1981, de 17 de julio.

## II. SERVICIOS ESENCIALES-SERVICIOS MÍNIMOS: PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

El artículo 28.2 CE recoge un derecho de huelga limitado por el "mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad", lo que ha originado y sigue originando controversias a la hora de su ejercicio. La definición de lo que se debe entender por "servicios esenciales", ante la falta de desarrollo legislativo del mencionado precepto, ha tenido que aportarla el Tribunal Constitucional ante los recursos presentados derivados de los conflictos a que daba lugar esta indeterminación.

La primera sentencia en la que el Alto Tribunal se pronuncia sobre este tema es la sentencia 26/1981, de 17 de julio. Del análisis de la misma se desprende que son dos los sentidos que puede darse a "servicios esenciales": uno amplio "... son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que deriven prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad", y otro estricto, "un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza"<sup>2</sup>, de donde "para que el

<sup>1</sup> Tal como impone el artículo 81.1 CE y respetando el contenido esencial del derecho, según dispone el artículo 53.1 CE.

<sup>2</sup> Vid. Martínez Emperador, R., "Huelga en servicios esenciales para la comunidad", en AA.VV., "Estudios sobre la huelga", ACARL, Madrid, 1992, Pág. 84.

<sup>3</sup> SSTCO 33/1981, de 5 de noviembre, ( <<BJC>>, 1981, núm.7 ); 51/1986, de 24 de abril, ( <<BJC>>, 1986, núm.61 ); 53/1986 de 5 de mayo, ( <<BJC>>, 1986, núm.61 ); 27/1989, 3 de febrero, ( <<BJC>>, 1989, núm.94 ); 43/1990 de 15 de marzo, ( <<BJC>>, 1990, núm.108 ); 123/1990 de 2 julio, ( <<BJC>>, 1990, núm.111 ) y 8/1992, de 16 enero, ( <<BJC>>, 1992, núm. 130).

<sup>4</sup> SSAN de 18 de febrero de 2000, de 25 de febrero de 2000 y de 11 de febrero del 2000 (sala de lo Contencioso-Administrativo Sección I) (La Ley 2000).

<sup>5</sup> STS de 15 de septiembre de 1995, sala 3ª. (Ar. 6654)

<sup>6</sup> El comité de Expertos y Comité de Libertad Sindical.

<sup>7</sup> Vid Odero, A., "El derecho de la huelga en la función pública y en los servicios esenciales: los principios de la OIT" en Relaciones laborales nº 1, 1999, Pág. 169 a 179.

*servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes o intereses satisfechos*", siendo obligado a considerar como tales "los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos". De estos dos significados de servicios esenciales declara el Tribunal Constitucional que el último es el que más se acomoda a los principios constitucionales siendo, por tanto, el que debe prevalecer. Este mismo Tribunal ha ido reiterando y consolidando, en posteriores sentencias, el anterior concepto<sup>3</sup>, que sirve de base aún en la actualidad a los Tribunales ordinarios, a la hora de estimar o desestimar los litigios originados por esta polémica cuestión<sup>4</sup>.

Este concepto no coincide con el que la OIT mantiene sobre lo que son los servicios esenciales para la comunidad, sobre todo porque se parte de realidades distintas. El Alto Tribunal parte del principio de reconocimiento constitucional del derecho de huelga, garantizado, además, como derecho fundamental de los trabajadores, no admitiéndose su prohibición en nuestro Derecho a no ser que se caracterice por su ilicitud. Por el contrario, la OIT parte de que en los servicios esenciales se pueden establecer límites tan extremos que se llegue a prohibir la huelga en dichos servicios.

Esta realidad distinta origina, como consecuencia, que en nuestra doctrina jurisprudencial y nuestro ordenamiento jurídico no se establezca una conceptualización clara de los términos *servicios esenciales* y *servicios mínimos*, sino que ambos términos son utilizados indistintamente y con una identidad análoga, llegando incluso el Tribunal Supremo en algunas de sus sentencias a referirse a la fijación de éstos como "*servicios mínimos esenciales*"<sup>5</sup>.

Por su parte, los órganos de control de la OIT<sup>6</sup> cuando utilizan la expresión "*servicios esenciales*" se refieren únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquéllos cuya interrupción pueda tener consecuencias en la vida, la seguridad

o la salud de la persona, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones. Por el contrario, los "*servicios mínimos*" se proponen como solución sustitutiva de la prohibición total, siendo adecuados en situaciones en las que no parece justificada una limitación importante o prohibición total de la huelga y en las que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones. La distinción entre ambos conceptos es clara<sup>7</sup>.

Es necesario, pues, determinar el concepto que el Tribunal Constitucional admite de servicios esenciales ya que, aun estando en conformidad con los principios de los órganos de control de la OIT, la doctrina constitucional hace una interpretación mucho más amplia de estos servicios supeditándolos a los principios constitucionales. Así, el tema que aquí traemos a colación es analizar si, en nuestro ordenamiento jurídico, se está admitiendo un concepto tan amplio e indefinido, a la vez, de servicios esenciales, que constantemente está creando discrepancias en su fijación, provocando continuos litigios, originando una indeterminación a la hora de ponderar la vulneración del derecho de huelga de los trabajadores con la vulneración de otros bienes constitucionales igualmente protegidos.

### III. LOS SERVICIOS ESENCIALES COMO LÍMITE AL DERECHO DE HUELGA

El mantenimiento de los servicios esenciales, límite que se impone al ejercicio del derecho de huelga, es un consenso por parte de la doctrina y la jurisprudencia, destacando en ésta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que en uno de los pasajes de la STC 11/1981, FJ 9º declara: "*Ningún derecho constitucional, sin embargo, es un derecho ilimitado. Como todos, el de*

*huelga ha de tener los suyos, que derivan (...) no sólo de una posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionales protegidos. Puede el legislador introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho siempre que con ello no se rebase su contenido esencial*<sup>9</sup>. Igualmente la doctrina se expresa en el sentido de que *"en el caso del derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad su ejercicio no puede ser ilimitado"*<sup>10</sup>. Aunque no debe olvidarse, sin embargo, que la teoría de los límites del derecho de huelga ha sido utilizada sistemática y eficazmente como instrumento interesado para vaciar de contenido este derecho<sup>10</sup>.

Una vez reconocido el carácter limitado de este derecho, se plantea la necesidad de armonizar o compatibilizar la posición de los huelguistas con la de los usuarios o ciudadanos en general. De una parte, nos encontramos que nuestra Constitución ha optado por un sistema de derecho de huelga, legitimado como medio de defensa de los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes<sup>11</sup> o que están en una clara posición de desigualdad frente a los empresarios; de otra parte, sin embargo, se encuentran los derechos e intereses de los mencionados usuarios y ciudadanos. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en uno de los pasajes de la sentencia 11/1981, manifiesta que: *"el derecho de los trabajadores de defender sus intereses mediante la utilización de un instrumento de presión en el proceso de producción de bienes y servicios cede cuando con ello se ocasiona un mal más grave que el que los huelguistas experimentan si su reivindicación o pretensión no tuviera éxito"*. Lo que la doctrina ha denominado como proporcionalidad del daño o la teoría del daño injusto.

El artículo 28.2 CE impone, para el aseguramiento de este equilibrio entre derechos, *"las garantías precisas"* para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Ante la ausencia, por el momento, de una ley orgánica

de huelga, es el artículo 10.2 del RDLRT la referencia normativa. En este precepto se reconoce a la autoridad gubernativa la facultad de adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. En nuestro ordenamiento jurídico, la medida más típica y a la que se viene recurriendo sistemáticamente consiste en la determinación de las prestaciones de un servicio esencial que deben continuar ofreciéndose durante el desarrollo de la huelga. Estas prestaciones son las conocidas como "servicios mínimos", constituyendo el límite expreso del derecho de huelga y debiendo ajustarse su aplicación a la regla de *"la proporcionalidad de los sacrificios impuestos a los huelguistas y a los usuarios de los servicios"* (STC 26/1981, de 17 de Julio)<sup>12</sup>.

Desde esta perspectiva, la intensidad variable que caracteriza la restricción que las medidas de mantenimiento provocan en el ejercicio del derecho de huelga queda comprendida en una escala cuyos dos extremos se perfilan al considerar, de un lado, que el necesario mantenimiento de los servicios esenciales implica que *"la huelga no puede ser total"* y, de otro, que la consideración de que una actividad pueda ser constitutiva de un servicio esencial no supone, en principio, que los trabajadores que tienen encomendada su prestación se vean excluidos de toda posibilidad de ejercitar el derecho de huelga<sup>13</sup>.

De la caracterización finalista de los servicios esenciales y de su necesaria definición caso por caso deriva que el Tribunal Constitucional imponga a la autoridad que ha de tomar la decisión acerca del mantenimiento de los servicios esenciales las dos exigencias siguientes:

1. Ha de *"ponderar la extensión territorial y personal, la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos y bienes constitucional-*

<sup>9</sup> Vid. Palomeque López, M.C., "Derecho sindical español", ed. Tecnos, Madrid, 1991, Pág. 278 y ss.

<sup>10</sup> Vid. Cassagne, J.C., "La huelga en los servicios esenciales", ed. Civitas, Madrid, 1993, Pág. 74.

<sup>11</sup> Vid. Durán López, F., "Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases", Universidad de Sevilla, Sevilla, 1975, Pág. 39 y ss.

<sup>12</sup> Vid. Pérez Royo, J., "Curso de Derecho constitucional", ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, Pág. 536 y ss.

<sup>13</sup> Vid. Gárate Castro, J., "Derecho de huelga y servicios esenciales", en Revista Española de Derecho del Trabajo, ed. Civitas, Madrid, núm. 75, 1996, Pág. 13 y ss.

<sup>14</sup> SSTC 33/81, de 5 de noviembre, ( <<BJC>>, 1981, núm. 7 ) y 53/1986, de 5 de mayo, ( <<BJC>>, 1986, núm. 61 ).

<sup>14</sup> SSTC 26/1981, de 17 de julio, (<<BJC>>, 1981, núm.5, FFJJ 10º y 15º), 53/1986, de 5 de mayo, (<<BJC>>, 1986, núm.61, FJ 3º y 8/1992, de 16 de enero, (<<BJC>>, 1992, núm.130, FJ 2º).

<sup>15</sup> STC 8/1992, de 16 de enero, (<<BJC>>, 1992, núm.130, FJ 2º).

<sup>16</sup> Vid. Durán-López, F., "Derecho de huelga y legalización del conflicto de clases", op. cit., Pág. 152.

<sup>17</sup> STS de 25 de julio de 2000 (Ar. 7455), que admite el recurso de casación interpuesto por el Comité General de Empresa de RENFE contra la Orden Ministerial de fijación de servicios mínimos, ya que dicha motivación contenida en la Orden Ministerial no fue transmitida al Comité de Empresa, por lo que sólo pudo conocerla al darle traslado del expediente en el recurso contencioso-administrativo.

<sup>18</sup> STS de 17 de junio de 1994 (Ar. 5290) que declara la nulidad de la Orden Ministerial de fijación de servicios mínimos por la huelga de Iberia de los días 7 y 14 de mayo de 1991, que fijaba servicios mínimos al 37,22% de la plantilla programada, basándose en que en huelgas anteriores de similares características, el Comité de Empresa e Iberia habían consensuado unos servicios mínimos considerados suficientes y que oscilaban entre el 6,7% y el 11,4% de la plantilla programada.

<sup>19</sup> SSTS de 21 de marzo de 1996 (Ar. 2798), 6 de mayo de 1996 (Ar. 3953), 14 de octubre de 1997 (Ar. 7553) y 4 de diciembre de 1997 (Ar. 9576), que desestiman los recursos interpuestos por los demandantes basándose en la falta de motivación de los actos.

<sup>20</sup> SSTC 11/1981, de 8 de abril, (<<BJC>>, 1981, núm.2), 27/1989,

*mente protegidos sobre los que aquella repercute*"<sup>14</sup>.

2. Ha de motivar adecuadamente su decisión ya que *"recae, pues, sobre la autoridad gubernativa el deber de explicar las razones que, a su juicio, legitiman en una concreta situación de huelga la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad correspondiéndole asimismo probar que los actos de restricción del derecho fundamental tienen plena justificación, sin que sean aquí de aplicación las reglas generales sobre distribución de la carga de la prueba"*<sup>15</sup>.

#### IV. ASPECTOS FORMALES

En la observancia de los servicios mínimos, la validez del acto se supedita al cumplimiento de los requisitos formales, concibiéndose el derecho de huelga como un procedimiento en sentido estricto, teniendo en cuenta que su eficacia y validez van a depender de un conjunto de trámites. Se parte de una concepción demasiado formalizada del derecho pero, hay que decir, que son necesarios para que el acuerdo de huelga sea válido.

En efecto, la exigencia de estos trámites pretende restar efectividad a los movimientos huelguísticos, actuando como mecanismos preventivos de la huelga para que el conflicto no se produzca y como amortiguadores del daño económico al empresario<sup>16</sup>.

Por lo tanto, al ser fijados los requisitos mediante la Ley, se produce una sustitución de las voluntades sociales por la voluntad legal, de forma autoritaria, que no deja margen alguno de elasticidad y que tiene un inequívoco sentido restrictivo.

La regulación española exige que se fije legalmente y de forma previa la entidad de lo colectivo en el ejercicio del derecho de huelga, lo que contradice de

alguna manera la titularidad individual del mismo.

Los mencionados requisitos formales versan alrededor de quién ostente la facultad de imposición de los servicios mínimos, la audiencia previa de las partes implicadas<sup>17</sup>, en especial, de los convocantes de la huelga<sup>18</sup> y la necesaria motivación<sup>19</sup> y comunicación del acto.

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>20</sup>, se desprende que es indiscutible que la potestad de concreción de las medidas tendentes a asegurar el mantenimiento de los servicios mínimos corresponde a la autoridad gubernativa, concepto éste que incluye *"a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, integrantes del Estado y dotadas de potestades de gobierno"*, pero lo que suscita mayor interés es la cuestión de la delegación de la facultad de determinación de los servicios mínimos, que es posible y válida siempre y cuando quien actúe por delegación tenga también la condición de autoridad gubernativa. En sentido contrario, faltaría dicho requisito si se le otorga a los órganos de administración y gestión de la empresa, a los directores o jefes de área o de servicio del ente público prestatario de los servicios considerados esenciales o a la junta de gobierno o al director de un centro hospitalario de la Seguridad Social<sup>21</sup>.

Dentro del régimen de garantías en la imposición de un servicio mínimo de actividad en supuestos de huelga, cobra una sustantividad propia el requisito consistente en que entre los criterios que la autoridad gubernativa ha de manejar forzosamente para delimitar el grado de intensidad en la restricción del derecho del huelga ha de hallarse *"la oferta de mantenimiento o de preservación de servicios que los convocantes de la huelga y las organizaciones sindicales hayan hecho"*. Esta es una línea que arranca de la STC 26/1981, de 17 de julio, la cual impone que se conjugue este criterio junto con el de *"la extensión de la huelga, la duración prevista, la que ya*

hubiese tenido, y las necesidades que en concreta coyuntura existan". La jurisprudencia ordinaria lo anota también como requisito ligado a la falta de motivación del acto impositivo del servicio mínimo<sup>22</sup> y, en otra línea, constituye una omisión que incide en el núcleo esencial del derecho de huelga<sup>23</sup>.

En lo que atañe al requisito de la motivación<sup>24</sup>, hay que decir que la disposiciones gubernativas sobre servicios mínimos deben de estar motivadas ya que debe de haber una explicación suficiente de las restricciones que introducen en el ejercicio del derecho constitucional. El problema aparece a la hora de establecer cuándo la motivación efectuada tiene, por su contenido, entidad suficiente para justificar las restricciones a las que se decide someter el derecho de huelga; se trata de una cuestión que ha de resolverse en cada caso concreto, en función de las circunstancias que en él concurren<sup>25</sup>.

La STC 122/1990, de 2 de julio<sup>26</sup>, considera que, siendo la motivación un requisito esencial del acto de determinación de los servicios mínimos, su vulneración constituye una infracción directa del artículo 28.2 CE que, además, no se sana por la aportación eventual posterior ante los órganos jurisdiccionales de los elementos y datos que han servido de base para la fijación de dichos servicios.

A su vez, la STC 8/1992 de 16 de enero, ha precisado que "en la motivación aportada por la autoridad administrativa han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar las prestaciones mínimas, sin que sean suficientes indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto".

La resolución de los conflictos que pudieran plantearse ante la inobservancia de estos aspectos formales se encomienda a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y al Tribunal Constitucional.

## V. PRINCIPALES NOVEDADES DEL PROYECTO DE LEY DE HUELGA APROBADO EN CONSEJO DE MINISTROS EL 14 DE MAYO DE 1992

El concepto de huelga que el proyecto de ley establecía coincidía con el concepto indeterminado y abierto establecido por la jurisprudencia, principalmente en las SSTC 11/81, de 8 de abril y 26/81, de 17 de julio. El artículo 15.1 del proyecto definía los servicios esenciales de la comunidad como "aquéllos cuyo mantenimiento resulta necesario para garantizar el ejercicio y disfrute por parte de los ciudadanos de los derechos y bienes constitucionalmente protegidos, con independencia del régimen público o privado de su prestación". A esta definición, no obstante, se añadía una lista de determinados servicios que satisfacen derechos y bienes constitucionalmente protegidos y que eran considerados *en todo caso* como esenciales<sup>27</sup>.

En cuanto a los requisitos procedimentales, podemos destacar los siguientes:

- Se ampliaba el plazo de preaviso de 10 a 15 días naturales.
- En la comunicación de huelga se debían hacer constar específicamente las medidas que se proponían para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, excluyendo la posibilidad de realizar determinados tipos de huelga que no permitieran la efectividad de tal garantía.
- Los convocantes de la huelga habrían de dar a la misma, antes de su iniciación, la publicidad necesaria para que fuera conocida por los usuarios del servicio y los ciudadanos particularmente afectados.
- La desconvocatoria, además de ser comunicada a los destinatarios del preaviso, debería ser objeto de la misma publicidad que la convocatoria.

de 3 de febrero, ( <<BJC>>, 1989, núm. 94 ) y 8/1992, de 16 de enero, ( <<BJC>>, 1992, núm. 130 )

<sup>22</sup> STC 53/1986, de 5 mayo, ( <<BJC>>, 1986, núm. 61, FJ 5º, párrafo tercero).

<sup>23</sup> STS de 2 de febrero de 1984 (Ar. 595) alude, incluso, a la "falta de constancia" de haber sido oídos empresario y trabajadores: lo reitera, con cita textual de la STC de 17 de julio de 1981, la STS de 26 de febrero de 1985 (Ar. 782).

<sup>24</sup> STS de 5 de junio de 1987 (Ar. 4190).

<sup>25</sup> Tanto las sentencias del Tribunal Constitucional como las del Supremo vienen siendo especialmente rigurosas en lo relativo a tal requisito, pudiéndose citar como exponentes de esta doctrina la STC 8/1992 de 16 de enero, ( <<BJC>>, 1992, núm. 130 ), que resume y sistematiza la jurisprudencia constitucional anterior, y, paralelamente, las sentencias de la Sala 3 Sección 7 del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1993 (Ar. 4644), 21 de marzo de 1994 (Ar. 2188), 24 de junio de 1994 (Ar. 5192) y 16 de enero de 1995 (Ar. 421), en las que se observa un aumento del rigor en las exigencias de causalización, en relación con sentencias anteriores.

<sup>26</sup> Vid. Gárate Castro, J., "Derecho de huelga y servicios esenciales", en Revista Española de Derecho del Trabajo, ed. Civitas, Madrid, núm. 75, 1996, Pág. 29.

<sup>27</sup> <<BJC>>, 1990, núm. 111.

<sup>28</sup> Dichos servicios son los siguientes:

1. La sanidad y la higiene pública
2. La defensa, la seguridad pública y la protección civil
3. El pago de las prestaciones pú-

blicas de protección social, así como los servicios sociales en cuanto fuesen necesarios para la vida o la salud

4. La protección del medio ambiente en los supuestos de riesgo

5. Los servicios funerarios

6. La ordenación del tráfico y los transportes públicos terrestres, de viajeros, regulares y colectivos

7. Los transportes de pasajeros aéreos y marítimos y, en especial, el tráfico con las Islas Canarias, Islas Baleares, Ceuta y Melilla, que además asegure el suministro de productos imprescindibles para el abastecimiento de la población de esos territorios

8. El transporte y la distribución de mercancías de primera necesidad

9. Los servicios públicos de telecomunicación, postales y telegráficos

10. Los servicios informáticos de la radio y la televisión pública

11. Los suministros de energía eléctrica, agua, gas, combustibles para los usos domésticos, de locomoción o para otras actividades comprendidas en este artículo

12. La educación en lo relativo a la evaluación de conocimientos para la superación de cursos, niveles, ciclos o grados oficialmente reconocidos

13. La administración de justicia en lo referente a actuaciones concernientes a la libertad y seguridad de las personas

14. Las instituciones penitenciarias

15. Las aduanas, por lo que hace a prevención sanitaria y al control de animales y mercancías perecederas.

16. La ejecución por las Administraciones públicas de actividades no recogidas en anteriores números de este apartado, cuando su prestación resulte indispensable e inaplazable para la atención de los ciudadanos y tenga relación con alguno de los derechos y libertades referidos en el apartado 1 de este artículo.

17. El ejercicio de sus funciones por los poderes públicos constitucionales.

## El sistema de fijación de servicios mínimos

El sistema de fijación de servicios mínimos era la parte más novedosa del proyecto de ley. Se basaba en un sistema que pretendía conjugar la autonomía colectiva con la potestad de la autoridad gubernativa. Se podían distinguir en él dos fases:

— *Primera fase: Elaboración, aprobación y publicación de las Normas de Garantía*

Se debía intentar lograr un acuerdo en todos los sectores o empresas relacionados con las actividades enunciadas en el artículo 15 del Proyecto, que debía ser presentado a la autoridad gubernativa antes de 12 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley. Estos acuerdos tendrían un ámbito temporal indefinido y su modificación o sustitución requerirían denuncia previa.

Se confería legitimación para negociar dichos acuerdos, de una parte, a las *“Organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las más representativas de Comunidad Autónoma, en su ámbito territorial específico o en el de todo el Estado, y las que gocen de representatividad en el ámbito correspondiente”*; de otra, a *“las organizaciones empresariales o a las administraciones afectadas”*<sup>28</sup>.

El contenido mínimo del acuerdo habría de incluir en todo caso las medidas a adoptar para el mantenimiento durante la huelga de los servicios esenciales de la comunidad, así como el procedimiento para la designación de los trabajadores que han de atender los servicios mínimos.

La presentación del acuerdo ante la autoridad gubernativa implicaba un control de ésta, no a efectos de legalidad, sino para garantizar la suficiencia del mismo. La valoración que debía realizar requería informe previo de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

La valoración negativa del acuerdo por parte de la autoridad gubernativa podía ser impugnante ante el Orden Contencioso Administrativo, además de dar lugar a la fijación de las medidas de garantía necesarias por parte de dicha autoridad. En caso de valoración positiva, el acuerdo específico se incorporaría a una norma de rango adecuado a publicar en el periódico oficial correspondiente.

— *Segunda fase: aplicación de una medida concreta ante la convocatoria de huelga*

Dentro de los cinco días siguientes al de la comunicación de la huelga, las partes en conflicto y, de acuerdo con la norma de garantía, debían de negociar las medidas a adoptar para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, así como la determinación de los trabajadores que tendrían que atenderlos.

El acuerdo alcanzado se notificaría a la autoridad gubernativa dentro de las veinticuatro horas siguientes. En caso de no alcanzarse, los convocantes de la huelga remitirían su propuesta a dicha autoridad, que dictaría resolución motivada, aceptando o rechazando el acuerdo o la propuesta, cinco días antes de la fecha prevista de inicio de la huelga. Este acuerdo podía ser impugnado ante el orden Contencioso Administrativo<sup>29</sup>.

El incumplimiento de las exigencias legales, convencionales o de la norma de garantía aplicable en la convocatoria o realización de una huelga que afecte a servicios esenciales de la Comunidad, supondría su ilegalidad, de lo que se derivan responsabilidades laborales, civiles, administrativas y, en su caso, penales. Para los trabajadores participantes podía suponer causa de despido. Para los convocantes, multa de 100.000 a 500.000 Pts. Si el convocante era un sindicato y no satisfacía dicha multa o era sancionado por incumplimientos reiterados y graves de lo dispuesto en la Ley, podía perder el derecho a recibir subvenciones tanto estatales como autonómicas. Para los trabajadores que se ne-

garan a atender los servicios mínimos para los que fueron designados, podía suponer multa de 5.000 a 50.000 Pts. El importe de todas las sanciones se destinaría a fines sociales.

Como solución última, se autorizaba al Gobierno de la Nación o al de la Comunidad Autónoma, para imponer arbitraje obligatorio cuando se produjeran daños graves en los bienes o derechos constitucionalmente protegidos ante incumplimientos individuales reiterados u otras anomalías graves en el cumplimiento de los servicios mínimos o bien ante la amplitud de la huelga y la inexistencia de posibilidades de acuerdos.

## VI. CONCLUSION

Para concluir, podemos indicar que nos encontramos con una carencia nor-

mativa que está suscitando una constante y elevada litigiosidad, causando un profundo malestar a los usuarios de determinados servicios ante determinadas huelgas en sectores considerados como estratégicos, que en muchas ocasiones puede llegar a comprometer la estabilidad y el desarrollo de un país<sup>28</sup>. Principalmente es la determinación de los servicios mínimos el elemento que más polémica está suscitando, al no existir unos criterios objetivos para su determinación. Estas razones hacen necesaria y urgente la reglamentación de este derecho y, sobre todo, de los límites a su ejercicio a través de una Ley Orgánica que encuentre el equilibrio entre el derecho de los trabajadores a manifestar su desacuerdo con la empresa y el derecho de los consumidores y usuarios a que sus necesidades esenciales estén suficientemente protegidas.

<sup>28</sup> Sobre las lagunas que presentaba el tratamiento de las legitimaciones en el Proyecto de Ley, vid. Martínez Emperador, R., "Garantía de servicios esenciales y fijación de servicios mínimos según la jurisprudencia ordinaria y constitucional", en *Actualidad Laboral*, octubre de 1992, Pág. 665 y 666.

<sup>29</sup> Una crítica a la utilización de este orden jurisdiccional en Martínez Emperador, R., op. cit., Pág. 668.

<sup>30</sup> El caso más reciente y significativo está en estos momentos presente con la huelga que mantienen los pilotos de Iberia y cuya solución va a derivar del laudo que se dicte en el arbitraje obligatorio impuesto por el Gobierno en virtud de la facultad que le está reconocida en el art. 10 del RDLRT de 4 de Marzo de 1977 en la medida en que el conflicto cause grave perjuicio a la economía nacional; laudo, en todo caso, impugnabile.