

El derecho de huelga a tiempo parcial limitado por razones sanitarias

Right to strike at part time limited by healthcare reasons

Pablo Ahijado Novoa¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2023\)20](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2023)20)

Comentario a
STC 2/2022, de 24 de enero
Tribunal Constitucional de España

Acceso al Fallo

RESUMEN:

El derecho de huelga, aunque está reconocido constitucionalmente, no está demasiado desarrollado en España, lo que desemboca en situaciones en las que el Tribunal Constitucional tiene que aclarar si se está haciendo un uso adecuado y motivado de los servicios mínimos, o si nos encontramos ante una limitación excesiva de este derecho. En la sentencia 2/2022 del Tribunal Constitucional, se resuelve el recurso de amparo sobre unos servicios mínimos que involucraron a la totalidad de los trabajadores de un área de la empresa, con objeto de mantener el nivel habitual de servicios bajo el pretexto de preservar el derecho a la salud de los ciudadanos.

Este caso decide favorablemente para el sindicato que demandaba amparo, al considerar vulnerado el derecho a huelga de los trabajadores de la empresa. Así, entran en debate diversos conceptos jurídicos como la proporcionalidad de los servicios mínimos, la existencia de un bien constitucional que para protegerse necesite limitar el propio derecho de huelga, la trascendencia constitucional de los hechos como elemento formal en el proceso del recurso de amparo, o las huelgas convocadas en tiempo parcial (que no ocupan toda la jornada laboral del trabajador).

ABSTRACT

The right to strike, despite being constitutionally recognised, is not fully developed in Spain, which leads to situations in which the Constitutional Court must clarify whether an adequate and motivated use of the minimum services is being made, or whether we are facing an excessive limitation of the right to strike. In judgment 2/2022 of the Constitutional Court, the

¹ Estudiante de Derecho y Administración de Empresas en la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M)
Mail: pablo.ahijado.n@gmail.com Número de ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5192-8410>

appeal of constitutional protection treats minimum services that involved all the workers of an area of the company, to maintain the usual level of services under the pretext of preserving the right to health of citizens.

This case decides favorably for the Union that demanded constitutional protection, considering that the right to strike of the company's workers had been violated. Thus, various legal concepts enter debate such as the proportionality of minimum services, the existence of a constitutional good that needs to limit the right to strike to protect itself, the constitutional significance of the facts as a formal element in the process of the appeal for constitutional protection, or part-time strikes (the ones which do not occupy the entire working day of the worker).

PALABRAS CLAVE: Huelga; Tiempo parcial; Recurso de amparo; Real Decreto-ley 17/1977; Sector aéreo.

KEY WORDS: Strike; Part time; Appeal of constitutional protection; Real Decreto-ley 17/1977; Aviation sector.

I. Introducción

El sindicato Federación Estatal de Servicios, Movilidad y Consumo de la Unión General de Trabajadores de España inició un proceso judicial contra la resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento de 30 de noviembre de 2017. Basaba su demanda en la vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores de la empresa Áreas, S. A. en lo relativo a la determinación de los servicios mínimos establecidos para una huelga convocada los días 4, 5, 22, 23, 29 y 30 de diciembre de 2017.

Se siguió el procedimiento judicial ordinario llevando el caso a la Audiencia Nacional, que desestimó las pretensiones del sindicato, posteriormente en recurso de casación al Tribunal Supremo, que fue inadmitido, y finalmente se llevó en modo de recurso de amparo al Tribunal Constitucional. Así, fue finalmente en la Sentencia 2/2022, de 24 de enero, en la que se resolvió definitivamente el asunto.

Los derechos que se consideraban vulnerados fueron el derecho de huelga, contenido en el artículo 28.2 de la Constitución Española (en adelante CE), el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

II. Contexto jurídico del caso

1. Derechos fundamentales afectados

A. Derecho de huelga (28.2 CE)

El derecho de huelga viene recogido en el artículo 28.2 de la Constitución Española en los siguientes términos: "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". La norma de rango legal que regula este derecho es el Real Decreto Ley 17/1977, que se tratará en mayor profundidad a lo largo del texto. Si atendemos a una definición más específica, podríamos definir la huelga como

“suspensión colectiva y concertada en la prestación de trabajar por iniciativa de los trabajadores”(Alonso y Casas, 1995: 900).

Precisamente, es este Real Decreto-Ley el que da una definición a la huelga en su artículo siete: “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”. Sobre esta definición es importante resaltar que nos encontramos ante un derecho de aplicación colectiva, aunque de decisión individual. Es decir, que se lleva a cabo por conformidad entre varios trabajadores, mientras que la decisión de unirse a la huelga es un derecho individual que puede ejercitar cada trabajador. En consecuencia, estaría prohibido que trabajadores en huelga impidan a otros realizar su trabajo si optan por no secundar la misma.

La CE prevé el “mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad” para poder proteger otros bienes o derechos constitucionales. De esta forma, se ponderarán ambos derechos constitucionales y en caso de necesidad se establecerá 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 ni asegurar su funcionamiento normal (STC 53/1986 y 27/1989).

Asimismo, cabe destacar que el derecho de huelga es inherente a los trabajadores por cuenta ajena, es decir, este no es de aplicación a jubilados, autónomos o desempleados.

B. Derecho a la libertad sindical (28.1 CE)

El derecho a la libertad sindical queda definido en el artículo 28.1 CE de la siguiente forma: “Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato”.

La ley que desarrolla este derecho es la Ley Orgánica 11/1985, de libertad sindical. Se establecen ciertas limitaciones al ejercicio de este derecho en el artículo primero de dicha norma, específicamente se exceptúan de este derecho a miembros de las Fuerzas Armadas, de los Institutos Armados de carácter militar, Jueces, Magistrados y Fiscales. También se establece en el Título II la necesidad de que las organizaciones sindicales se rijan por principios democráticos. Es remarcable el Título V, en el que se reitera la ilegalidad de obligar a un trabajador a afiliarse a un sindicato y la nulidad de cualquier precepto que beneficie o perjudique a algún empleado por el hecho de estar afiliado.

La principal consecuencia de este derecho fundamental es la instrumentalización de los sindicatos para llevar a cabo la negociación colectiva. El objetivo de este mecanismo es llegar a un acuerdo entre la empresa y la voluntad mayoritaria de los trabajadores para conseguir mejores condiciones laborales, pudiendo recurrirse a la huelga como medida de presión por parte de los trabajadores siempre que lo consideren adecuado.

C. Derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE)

El artículo 24.1 CE se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión". Sin embargo, si se busca una definición más completa, se puede acudir a la dada por Martín Diz: "El derecho a la tutela efectiva de la justicia ha de ser un derecho fundamental constitucional, con carácter de derecho prestacional de configuración legal y que demandaría que los poderes públicos dispongan un sistema público de Administración de la Justicia integrado por todas aquellas opciones legalmente establecidas para la resolución jurídica de conflictos destinadas a tutelar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en cuanto realización de la justicia"(Martín Diz, 2014: 169).

El apartado más importante y que mejor resume el artículo 24.1 CE es la frase "sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión." Esa expresión recoge el núcleo central del derecho fundamental, la capacidad de los ciudadanos para recurrir a los tribunales o a la Administración de Justicia siempre que estimen que sus derechos han sido vulnerados. Por su parte, los tribunales deberán respetar todos los derechos y garantías del proceso judicial, tanto en su vertiente material como formal, para ofrecer a la ciudadanía una resolución de su caso en la que se respeten todos los estándares nacionales e internacionales de calidad en el proceso judicial.

2. Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo

El contexto político en el que se aprueba el Real Decreto-ley 17/1977 es el de un periodo de cambio social producido tras la muerte de Francisco Franco en 1975 y la consecuente reforma política y transición hacia un modelo democrático, culminado con la entrada en vigor de la Constitución Española en 1978. Un momento de paso de un sistema que únicamente permitía la existencia de un sindicato vertical y que prohibía el derecho a la huelga y la manifestación dentro de las relaciones laborales, declarado en el artículo 11.2 del Fuero del Trabajo (1938), ley fundamental del régimen franquista: "Los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella, serán considerados como delitos de lesa patria".

Al ser las relaciones laborales una materia ampliamente controvertida, especialmente en aquella época y ante la incertidumbre producida por la propia "Transición", se optó por aprobar un Real Decreto-ley que regulase este ámbito antes de la convocatoria de las primeras elecciones generales democráticas y de la aprobación de la Constitución Española, que consagraría el derecho de huelga como derecho fundamental. Esta situación acaba resolviéndose con un recurso de inconstitucionalidad, zanjado en la STC 11/1981, planteado por la oposición del Parlamento en ese momento.

El Tribunal Constitucional declara el sentido en el que se debe interpretar la cuestión controvertida y la inconstitucionalidad de diversos preceptos de este Real Decreto-ley. Con la doctrina constitucional, se va perfilando el derecho a huelga en España, consolidando una postura facilitadora de la labor de los sindicatos como medio de resolución de los conflictos entre empresarios y trabajadores a través de la negociación colectiva. Además, permite que se vayan diluyendo ciertos poderes otorgados al Estado, que le permitían negar el derecho a la huelga o disolverlas cuando el interés general se viera perjudicado.

Es remarcable que después de más de 45 años de la aprobación del texto constitucional, el derecho laboral en general y el derecho fundamental de huelga en particular sigan regulados por una norma preconstitucional; principalmente causado por la controversia aún presente respecto a este tema.

3. Procedimiento del recurso de amparo

La base de la regulación del recurso de amparo constitucional se encuentra en el artículo 53 CE. Sus principales características son la restricción de su uso en las lesiones de derechos fundamentales (artículos 14 al 29 CE y 30.2 CE) y su ajuste a los principios de preferencia y sumariedad en el proceso judicial anterior al Tribunal Constitucional. A este recurso le resulta de aplicación en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y se establece que su finalidad es el restablecimiento o preservación del derecho por el que se inicia el procedimiento.

Se pueden encontrar tres actos cuya vulneración de un derecho fundamental permitiría el recurso de amparo: las decisiones parlamentarias, las decisiones gubernativas y administrativas, y las decisiones judiciales; además de las decisiones de las Juntas Electorales en época de elecciones. Asimismo, cabe destacar a los potenciales emisores del recurso de amparo: El Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal y cualquier persona natural o jurídica.

El plazo para la interposición del recurso es de veinte días desde la notificación de la resolución que pone fin a la vía judicial previa en casos contra decisiones gubernativas o administrativas, y de treinta días desde el mismo momento para casos contra decisiones judiciales. Además, la Ley Orgánica 6/2007 reforma los requisitos y añade la necesidad de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. La STC 155/2009 estableció los criterios para reconocer la especial constitucional de un caso, entre los que se encuentran las cuestiones en las que el Tribunal Constitucional no haya sentado doctrina, como es el caso de las STC 2/2022. Este nuevo requerimiento se desarrolló dado el elevado número de recursos de amparo que estaban llegando al Tribunal Constitucional y sobre los que en muchos casos ya existía doctrina acerca del asunto, pero que debían ser estudiados de todas formas según la legislación anterior a 2007. Esta condición ha llevado a una gran contestación por parte de los juristas con diversos argumentos como “sobre todo porque es posible considerar que la eventual vulneración de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos presenta, por definición, una especial trascendencia constitucional” (Matia Portilla, 2009: 354).

III. Análisis en profundidad del caso

1. Hechos declarados y pretensiones de las partes

Se convocó una huelga por parte del comité de empresa de Áreas, S.A., entidad encargada del servicio de hostelería en el Aeropuerto Internacional Adolfo Suárez Madrid-Barajas. La huelga estaba programada los días 4, 5, 22, 23, 29 y 30 de diciembre de 2017, entre las 13:00 y las 15:00 horas. Por tanto, nos encontramos ante un paro parcial respecto al horario de la jornada laboral de los trabajadores afectados. La convocatoria se dirigía a los empleados de cuarenta y nueve puntos, incluyendo la totalidad (doce establecimientos) de los que se encuentran en el área de embarque (la zona que empieza una vez pasado el control de seguridad del aeropuerto).

No se consiguió llegar a un acuerdo entre ambas partes, por lo que la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento resolvió que los servicios mínimos se fijarían mediante la apertura de todos los puestos gestionados por la empresa en el área de embarque. Esto supone un 24,5% de los establecimientos que gestiona la empresa y el 17,75% del conjunto de la plantilla programada. Se justificó por parte de la Secretaría de Estado, que esos servicios mínimos eran necesarios ya que las huelgas en el sector aéreo tienen un efecto multiplicador que podría impactar negativamente en el turismo (una de las principales fuentes de riqueza nacional); se podría afectar negativamente a la seguridad y salud de los pasajeros al ser la nutrición un elemento fundamental de la misma; los pasajeros no tienen gran capacidad de elección de alternativas a los establecimientos de la zona de embarque una vez cruzan el control de seguridad del aeropuerto; y no se puede asegurar la suficiencia de las máquinas expendedoras para hacer frente a la demanda de los pasajeros, especialmente en horario de 13:00 a 15:00 horas.

Así el sindicato Federación Estatal de Servicios, Movilidad y Consumo de la Unión General de Trabajadores de España presentó sendos recursos ante la autoridad judicial competente para denunciar que se habían vulnerado los derechos de huelga y de libertad sindical, ya que consideraba insuficiente la motivación para fijar unos servicios mínimos tan desproporcionados. Una vez seguido todo el procedimiento judicial de recursos y en cuanto el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación para defender sus pretensiones, el sindicato empleó el recurso subsidiario del Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ya que se trataba de derechos fundamentales protegidos por la Constitución Española.

2. Opiniones del Ministerio Fiscal y de la Abogacía del Estado

Durante el proceso, el Ministerio Fiscal consideró fundamentados los argumentos del Sindicato y reiteraba el interés en que se estimara el caso. Principalmente, consideraba una vulneración del derecho de huelga el hecho de que los servicios mínimos afectaran al cien por cien de la plantilla en el área de embarque, significando esto la imposibilidad de los trabajadores de ejercer un derecho fundamental. Además, se justificó el carácter mixto del recurso de amparo, teniendo en cuenta que las vulneraciones de derechos serían tanto por parte de la fijación de los servicios mínimos (art. 28.2 CE) y por el incumplimiento de la motivación reforzada exigida en casos donde se afecta a derechos sustantivos (relacionado con la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE).

Por tanto, los argumentos del Ministerio Fiscal se centran en denunciar la falta de datos concretos y de una motivación suficiente por parte de la autoridad competente en el establecimiento de los servicios mínimos. Asimismo, consideraba justificado que el Sindicato tuviese una pretensión indemnizatoria, a pesar de que el derecho de huelga sea un derecho individual, porque la restricción del derecho de huelga (de ejercicio colectivo) produce un perjuicio moral en la organización sindical.

Por otro lado, la Abogacía del Estado se mostraba contraria al recurso y ponía incluso en duda la especial trascendencia constitucional del caso, proponiendo que se inadmitiera el mismo. La argumentación se centraba en la consideración de los servicios mínimos como un aspecto fuera del núcleo sustantivo del derecho fundamental de huelga, por tanto, no sería un caso en el que se podría emplear el recurso de amparo. La Abogacía del Estado mantiene así una argumentación que demuestra la controversia en la limitación de los derechos fundamentales, ya que "no son, sin embargo, los límites explícitos

que la Constitución impone los que plantean problemas de interpretación, sino los denominados límites intrínsecos, esto es, aquellos que derivan de su mera incorporación y conformación constitucional como tales derechos" (Aguilar de Luque, 1993: 17).

Además, se interpreta que no se puede considerar que el cien por cien de los trabajadores se vieran afectados por los servicios mínimos (lo cual correspondería a los de la zona de embarque), sino que se trataría del 24,5% de los establecimientos dependientes de la empresa y únicamente un 17,75% de la plantilla. Por tanto, se defiende la tesis de que los servicios mínimos convocados estaban tanto justificados como que eran proporcionales después de ponderar la defensa de dos bienes constitucionales.

3. Fallo del Tribunal Constitucional

Después de considerar todos los argumentos a favor y en contra del caso, el Tribunal Constitucional termina llegando a varias conclusiones interesantes.

A. Especial trascendencia constitucional del caso

El argumento de la Abogacía General del Estado que buscaba inadmitir directamente el caso se considera nulo ya que el Tribunal Constitucional reitera que ese no es el objeto de este recurso de amparo. Es discreción del propio Tribunal el apreciar la especial trascendencia constitucional del caso en el momento de admitir a trámite el recurso. Desde ese momento, esta característica ya no está siendo puesta en duda.

B. Argumentos no considerados por el Tribunal Constitucional

Varios argumentos del Sindicato fueron desestimados al considerar que no eran ajustados a Derecho o que no vulneraron el derecho fundamental de huelga. Se considera suficientemente justificada, y por tanto, motivada, la limitación del derecho de huelga, mediante el establecimiento de servicios mínimos al entrar esta huelga en colisión con otro bien protegido constitucionalmente, como sería la salud de los pasajeros del aeropuerto. Además, se han aportado suficientes datos específicos y concretos que expliquen la necesidad de esos servicios mínimos. De este modo, no se puede apreciar la vulneración del derecho fundamental por estos motivos.

C. Argumentos que decantaron el fallo

El principal motivo que decanta la decisión final del Tribunal Constitucional es el hecho de que los servicios mínimos no deben ser un medio para mantener un servicio protegido constitucionalmente en sus capacidades normales, sino que se debe garantizar el mínimo indispensable del servicio para que no peligre el otro bien constitucional (en este caso la salud). Teniendo en cuenta que el Tribunal, apoyando la tesis del Sindicato, considera que se deben analizar únicamente a los trabajadores de la zona de embarque (suponiendo entonces que los servicios mínimos afectaron a la totalidad de la plantilla), los servicios mínimos habrían supuesto no simplemente una limitación del derecho de huelga, sino una privación del derecho de los trabajadores. Sin embargo, también hay otros argumentos, como la existencia de otras empresas que ofrecen servicio de restauración, además de la empresa demandada y la capacidad de reforzar este servicio, por ejemplo mediante máquinas expendedoras, que provocaron un fallo a favor del Sindicato.

D. Fallo del Tribunal

Finalmente, se decide anular todas las resoluciones impugnadas (también las judicia-

les) para retrotraer a las partes a la situación existente antes de la primera sentencia judicial. El Tribunal Constitucional confirma la retroactividad de los derechos constitucionales, “el Tribunal sustentaría la eficacia retroactiva de la Constitución en el inciso final de la disposición transitoria 2.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que permite una «débil eficacia retroactiva de la Constitución» en relación con leyes, disposiciones, resoluciones o actos anteriores a ella y que «no hubieran agotado sus efectos». Sin embargo, ya desde el primer momento se opondría al reconocimiento de una retroactividad en grado máximo por cuanto que esta iría contra la misma seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza” (Fernández Segado, 1993: 215).

Así, existe la posibilidad de que el Sindicato reciba una indemnización por la lesión del derecho a huelga, no obstante, el Tribunal Constitucional no resuelve esta última cuestión ya que es función de la jurisdicción contencioso-administrativa de dilucidar si hay derecho a indemnización y la eventual cuantía de la misma.

Conclusiones

El derecho de huelga en España necesita urgentemente un desarrollo legislativo que fije el alcance y los límites materiales y formales de una manera clara. El hecho de que desde la primera sentencia del Tribunal Constitucional anulando preceptos del Real Decreto-ley 17/1977, la amplia mayoría de las aclaraciones sobre este derecho hayan venido por parte del Tribunal Constitucional y no por parte de una ley ejemplifica bastante bien la controversia y falta de consenso respecto al propio derecho de huelga en el espectro político contemporáneo.

En la sentencia 2/2022 tratada en profundidad, se puede observar una especificación respecto al derecho de huelga que nunca antes había tenido una aclaración por parte del Tribunal Constitucional, que es el caso de los servicios mínimos convocados en huelgas de horario parcial. Además, se recalca la necesidad de dividir a los trabajadores que son llamados a una huelga en áreas de servicio por parte de la Administración a la hora de determinar los servicios mínimos. De esta manera, se puede evitar la privación del derecho de huelga a una parte de la plantilla que podría encontrarse en una zona concreta o realizando una tarea específica, defendiendo de esta manera ese derecho fundamental de los trabajadores.

Referencias bibliográficas

- Aguilar de Luque, L. (1993). Los límites de los derechos fundamentales. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 14, 9-34
- Alonso Olea, M. y Casas Baamonde, M. (1995). *Derecho del Trabajo, decimocuarta edición, Facultad de Derecho - Universidad Complutense*, Madrid
- Fernández Segado, F. (1993). La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, 195-247
- Martín Diz, F. (2014). Del derecho a la tutela judicial efectiva hacia el derecho a una tutela efectiva de la justicia. *Revista europea de derechos fundamentales*, 23, 161-176
- Matia Portilla, F. (2009). La “especial trascendencia constitucional” y la inadmisión del recurso de amparo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 343-368.