

EL DERECHO DE HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES: VISIÓN EUROPEA

Alfredo MONTOYA MELGAR

*A la memoria
del Maestro Manuel Alonso Olea*

SUMARIO: I. *La limitación del derecho de huelga en los servicios esenciales.* II. *Un apunte sobre la historia jurídica de la huelga en los servicios esenciales en España.* III. *El actual marco normativo de la huelga en los servicios esenciales.* IV. *Servicios esenciales y servicios públicos.* V. *Los servicios esenciales como justificación de la limitación de la huelga.* VI. *Mecanismos de garantía de los servicios esenciales en caso de huelga.* VIII. *Bibliografía básica.*

I. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES

El tema de la huelga en los servicios esenciales tiene en España un interés intermitente: cuando se declaran huelgas que afectan a esos servicios, los especialistas, los medios de comunicación y la opinión pública se movilizan clamando contra la insuficiencia de la regulación legal vigente y pidiendo al poder público la elaboración inmediata de una ley que supere las deficiencias de la actualmente en vigor. Sin embargo, tan pronto como tales huelgas llegan a su término final, desaparecido el problema del horizonte inmediato, se olvidan también, por doctos y profanos, los inconvenientes poco antes denunciados con vehemencia.

La concepción del derecho de huelga como derecho limitado (ningún derecho, incluso fundamental, carece de límites) es común a los ordena-

mientos europeos, y está presente, además, en el plano supranacional, en la Carta Social Europea de 1961, que admite expresamente la legitimidad de las restricciones a ese derecho, restricciones que por lo demás tienen la cobertura que proporciona el expreso respeto de las legislaciones y prácticas nacionales sobre la materia por instrumentos comunitarios, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales (1989).

Uno de esos límites, muy característico, es el constituido por el respeto a los servicios esenciales de la comunidad. El equilibrio entre el derecho de huelga y el derecho de los ciudadanos a esos servicios viene planteando delicados problemas en muchos ordenamientos, como es el caso del español o del italiano, a diferencia de la pacífica situación tradicional que en esta materia se da en otros ordenamientos, como el alemán.

Evidentemente, la colisión entre derecho de huelga y servicios esenciales (esto es, derechos básicos de la ciudadanía) se presta a erosionar la imagen de la huelga, pese a que, en muchos ordenamientos (como es el caso del español) ésta se eleva a derecho fundamental dotado de las máximas garantías jurídicas. Lo cierto es que con relativa frecuencia la ciudadanía sufre las consecuencias de huelgas que le ocasionan grandes perjuicios y molestias —huelgas, por ejemplo, sobre servicios tan básicos y de continuo uso como el transporte o la sanidad—, sin acabar de entender las posibles razones de los huelguistas, que suelen ser vistos por la opinión pública como radicales y egoístas; sobre todo cuando, fijados los correspondientes servicios mínimos, éstos no son respetados por los organizadores y seguidores de la huelga.

II. UN APUNTE SOBRE LA HISTORIA JURÍDICA DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES EN ESPAÑA

Centrándonos en el ordenamiento español, el condicionamiento de la huelga por los servicios esenciales está presente ya en las primeras disposiciones jurídicas que consideran la posibilidad de huelgas legales, trazando la fundamental distinción entre huelgas lícitas e ilícitas o abusivas. Así, una famosa circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, del 20 de junio de 1902, con la que se inicia la tradición, muy a la francesa, de identificar servicios esenciales (expresión que utiliza por vez primera otra circular de 1912) con servicios públicos, presta atención a las huelgas que

afectan a los que llama “servicios de orden público unos y de humanidad otros”. ¿Qué servicios eran éstos? La Circular se mueve en la misma línea que lo había hecho el frustrado proyecto de Ley de Huelgas de 1901 (seguido por los también fallidos proyectos de 1904 y 1906), y en tal sentido prefiere a la formulación de un concepto general la relación de supuestos tasados; así, circunscribe dichos servicios a los de suministro de luz y agua, ferrocarril y asistencia a enfermos o asilados en establecimientos de beneficencia. La circular no prohibía directamente la huelga en estos sectores, sino que, mucho más matizadamente, se limitaba a exigir el previo aviso de la huelga a las autoridades. Ahora bien, si éstas optaban por ordenar a los huelguistas que no desatendieran el servicio y la orden no era respetada, la desobediencia se reputaba delito.

Esta misma construcción jurídica es la que acogió nuestra primera Ley de Huelgas y Coligaciones, del 27 de abril de 1909. A su tenor, la huelga en los servicios antes referenciados debía ser anunciada a la autoridad con ocho días de antelación. Además, la Ley exigía un deber de preaviso más corto (cinco días) en otros dos servicios: el de tranvías y el de suministro de artículos de consumo general necesario. La pura omisión del anuncio pasaba a castigarse por la Ley directamente como acto delictivo de los jefes y promotores de la huelga, sin necesidad de requerimiento administrativo para que no desatendieran el servicio.

La ya aludida identificación entre servicios esenciales y servicios públicos reaparece con toda claridad en el Real Decreto del 10 de agosto de 1916, sobre conflictos de trabajo en las compañías concesionarias de servicios públicos, entendiéndose por éstos, en sentido continuador del de las disposiciones precedentes, los ferrocarriles, tranvías, teléfono y telégrafo, y abastecimiento de agua, luz y fuerza motriz. Nuevamente el legislador aplica para paliar el daño ocasionado por la suspensión de esos servicios, el mecanismo jurídico del preaviso de la huelga, que en estos casos se exige, para mayor garantía de legitimación, que sea formulado por “representantes obreros expresa y especialmente apoderados al efecto”. La ausencia de preaviso tenía la misma consecuencia que establecía la Ley de Huelgas, esto es, la incursión en delito por los obligados al anuncio.

La legislación de la II República española mantuvo la exigencia de preavisar las huelgas en servicios esenciales, y además la extendió a todo tipo de huelga. Si la Ley de Defensa de la República, del 21 de octubre de 1931, consideró indiscriminadamente como “actos de agresión contra

la República” las “huelgas no anunciadas en ocho días de anticipación”, cualquiera que fuera su modalidad, la Ley de Jurados Mixtos, del mes siguiente (27 de noviembre de 1931) exigió tres tipos distintos de preaviso, según los casos: ocho días para las huelgas en servicios de luz, agua, electricidad y atención a enfermos; cinco días, para las que afectaran a tranvías y al consumo, y 48 horas a todas las demás huelgas.

Instaurado el régimen de Franco, el artículo 222 del Código Penal de 1944, en la línea avanzada por el Fuero del Trabajo en 1938, tipifica como delito de sedición toda “huelga de obreros” sin distinción. Tan dura proscripción fue atenuada en la modificación de dicho precepto por la Ley del 21 de diciembre de 1965, que redujo el tipo delictivo para castigar a “los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la normalidad del trabajo”; sucesivamente, la Ley de Orden Público, del 30 de julio de 1959 consideró los “paros colectivos” (otra forma de llamar a las huelgas) como actos contrarios al orden público.

Tras los dos Decretos (del 20 de septiembre de 1962 y 22 de mayo de 1970) dedicados a regular distintos procedimientos de solución de conflictos de trabajo, silenciando cuidadosamente toda referencia a la huelga; tras esos decretos, decimos, en vísperas ya de la muerte de Franco, un Decreto-ley del 22 de mayo de 1975 proclama la “gran innovación” de que en él “se legaliza el recurso a la huelga”. Operada esta tardía legalización del derecho de huelga —treinta y siete años después de su eliminación por el Fuero del Trabajo—, volvió a tener sentido la clásica distinción entre huelgas lícitas e ilícitas, incluyéndose en las últimas las declaradas en empresas encargadas de la prestación de servicios públicos (de nuevo la específica referencia a éstos), pero también de cualesquiera otros de reconocida o inaplazable necesidad o relacionados con la defensa nacional; fórmula amplia en la que quedaban encuadrados los distintos posibles servicios esenciales, superándose la noción de servicio público y abandonándose el criterio tradicional de la enumeración de sectores o actividades productivos (luz, agua, ferrocarriles, etcétera). El Decreto-ley de 1975 conceptuaba improcedente la huelga en tales servicios, y en consecuencia no le reconocía carácter meramente suspensivo del contrato de trabajo, sino que la erigía en causa de extinción del mismo. Por otra parte, y en otro orden de cosas, el citado Decreto-ley establecía, para todo tipo de empresas, la garantía de la prestación de los ser-

vicios de seguridad y mantenimiento de los locales, maquinaria, etcétera, de la propia empresa, cuya inobservancia hacía improcedente la huelga de los trabajadores responsables de dichas operaciones.

III. EL ACTUAL MARCO NORMATIVO DE LA HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES

En la etapa de la transición política (1975-1978), en la que se sientan las bases del actual sistema jurídico-político español, el importante Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo (4 de marzo de 1977) se ocupa, entre otras materias, de la regulación de la huelga, con expresa atención a la huelga en los “servicios públicos”, como sigue diciendo la norma, respecto de la que exige un preaviso de diez días —el doble del plazo ordinario— y una labor de publicidad para conocimiento de los usuarios y consumidores. Ante esa comunicación, la autoridad gubernativa puede adoptar, en casos de “especial gravedad”, las “medidas necesarias” para asegurar el funcionamiento de los servicios, medidas a las que más adelante nos referiremos con algún detalle. Por otro lado, los servicios de seguridad y mantenimiento en la empresa se encomiendan a los comités de huelga.

1. *El artículo 28.2 de la Constitución española*

La vigente Constitución (de 1978) reconoce de modo expreso por primera vez en la historia de nuestro derecho constitucional el derecho de huelga, al que da rango de derecho fundamental y no de simple derecho de los ciudadanos. Es bien expresiva de la importancia que para la ley fundamental tiene el límite que los servicios esenciales suponen al ejercicio del derecho de huelga, la construcción del precepto regulador de éste (el artículo 28.2, CE). En efecto, esta breve norma consta de dos cláusulas: la primera dice que “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses”; la segunda cláusula indica que “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 fórmula constitucional es suficientemente expresiva de la voluntad de la ley fundamental: no se trata de suprimir sino sólo de limitar el derecho de huelga cuando éste se ejercite en servicios esenciales (esta expresión desplaza a la de servicios públicos). Como ha dicho el

Tribunal Constitucional (sentencia del 8 de abril de 1981 y 24 de abril de 1986), “el derecho de huelga no puede quedar vaciado de contenido” tampoco cuando afecta a servicios esenciales. La huelga en el servicio esencial incide, por lo demás, sobre la huelga y sobre el propio servicio, que se limitan recíprocamente; éste queda reducido a lo indispensable y aquélla ve también mermado el número de sus participantes.

2. *La ordenación legal de la huelga en servicios esenciales: el Real Decreto-Ley de 1977*

¿Cuál es la ley a la que la Constitución encomienda la regulación de la huelga y los servicios esenciales? Curiosamente, se trata del ya citado y preconstitucional Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo de 1977, norma que, aunque impugnada, fue declarada por el Tribunal Constitucional (sentencia del 8 de abril de 1981) como ajustada a la Constitución en una serie de preceptos, entre los que se encuentra el regulador de los servicios esenciales. Este precepto (artículo 4o. del RDL) prosigue la tradición de no prohibir las huelgas en los servicios esenciales (recordemos que la norma legal prefiere hablar de “servicios públicos”), sino de, meramente, imponer a los organizadores de la huelga su preaviso al empresario y a la autoridad laboral con un plazo doble del ordinario: diez días naturales, así como de obligar a los representantes de los trabajadores a comunicarla a los usuarios del servicio afectado. A estas exigencias formales se suman otras sustantivas, en casos de particular gravedad: así, cuando la huelga se declara en una empresa que preste un servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad, y además concurren “circunstancias de especial gravedad”, la autoridad gubernativa puede adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de tales servicios. Más aún —sigue diciendo el artículo 10, apartado segundo, del Real Decreto-Ley de 1977— el gobierno puede adoptar las medidas de intervención adecuadas para el aseguramiento de los referidos servicios, sobre las que volvemos más tarde.

IV. SERVICIOS ESENCIALES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Aunque las expresiones “servicios esenciales” y “servicios públicos” se utilizan a menudo de modo indistinto, su contenido es, evidentemente,

diverso. En efecto, un servicio puede ser esencial y no ser público en el sentido de gestionado directamente por una administración pública o indirectamente a través de una empresa privada mediante convenio con la administración. Más aún, un servicio gestionado en puro régimen jurídico-privado puede perfectamente ser un servicio esencial. “Servicio esencial de la comunidad” no es sólo ni necesariamente el servicio público, sino más bien el servicio de interés vital, de ámbito social o general. La OIT ha definido finalísticamente y mediante una cláusula general ese servicio como aquel “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”. En el derecho italiano, la Ley 146/1990 concibe los servicios públicos esenciales como aquellos “destinados a garantizar el disfrute de los derechos de la persona tutelados constitucionalmente”, noción genérica que procede a concretar, con intención taxativa, mediante una relación de tales servicios: los que protegen los derechos a la vida, salud, libertad, seguridad, libertad de circulación, asistencia y seguridad social, educación y libertad de comunicación. En el derecho francés prefiere hablarse de servicios públicos, aunque éstos se entienden en un sentido amplio, que va más allá de la noción administrativista clásica del servicio público, concretada a la gestión directa o indirecta (por concesión, concierto, arrendamiento, etcétera, a un ente privado) a cargo de la administración titular, y que alcanza también a servicios públicos impropios —esto es, servicios privados intervenidos administrativamente (enseñanza, banca, farmacia...)— y a servicios privados sin más, que interesan al público. En fin, la jurisprudencia y doctrina alemanas configuran los servicios esenciales como aquellos que afectan a valores constitucionales como la vida, la seguridad o la salud.

Por lo que hace al derecho español, y ante la ausencia de definición de los referidos servicios ni en la Constitución ni en la ley, es el Tribunal Constitucional (acompañado por la doctrina académica) el que viene llevando a cabo la difícil tarea de delimitar el concepto de tales servicios. Así, la sentencia del TC del 17 de julio de 1981 conecta los servicios esenciales a la satisfacción de “prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad” (análogamente, la doctrina alude en este mismo contexto a necesidades vitales para la sociedad y sus miembros: Ojeda Avilés), y la sentencia del TC del 5 de mayo de 1986 los configura como aquellos tendentes a satisfacer derechos constitucionales fundamentales y bienes protegidos constitucionalmente, con independencia de que su

gestión sea pública o privada. En este mismo sentido, un sector doctrinal considera servicio esencial al que atiende a necesidades conectadas con los derechos fundamentales de los ciudadanos (Martín Valverde, Baylos).

Desde luego, no puede negarse que son servicios esenciales los destinados a garantizar derechos fundamentales (a la vida, salud, educación, libre circulación, etcétera); más complicado resulta identificar qué se entiende por bienes constitucionalmente protegibles (identificación en la que se reproduce la polémica entre partidarios de un concepto amplio y un concepto estricto). Sin embargo, tampoco cabe ignorar que servicios esenciales de primer orden, como el de la seguridad social, no se configuran constitucionalmente como derechos fundamentales estrictos; en el derecho español, en efecto, la seguridad social es un mero principio rector de la vida económica y social, y la Constitución prescinde de reconocer un derecho, ni fundamental ni cívico, a la seguridad social. Aunque la doctrina jurisprudencial y académica abundante se inclina por la idea de que al ser huelga un derecho fundamental el servicio esencial capaz de limitarla ha de atender a un derecho también fundamental, la fórmula del artículo 28.2 de la Constitución permite una interpretación distinta, a saber: que todo servicio esencial (afecte o no a derechos configurados como fundamentales) limita a la huelga. En la práctica ocurre así, aunque no sin críticas; en efecto, las administraciones facultadas para señalar los servicios esenciales operan de acuerdo con un criterio amplio, que desborda la noción de servicio esencial afectante a derecho fundamental.

V. LOS SERVICIOS ESENCIALES COMO JUSTIFICACIÓN DE LA LIMITACIÓN DE LA HUELGA

La razón de establecer reglas particulares para la huelga en los servicios esenciales no radica en la naturaleza del vínculo de los prestadores del servicio (funcionarios públicos, personal regido por un estatuto administrativo) ni tampoco en que la naturaleza del servicio esencial sea la de servicio público. No es la presencia del elemento público y, en definitiva, el *imperium* de las administraciones lo que justifica el tratamiento singular de la huelga en los servicios esenciales, sino la necesidad social de asegurar en lo indispensable los derechos ciudadanos básicos que dependen de tales servicios, en situaciones de huelga.

Enfrentado el interés de los huelguistas (y, en su caso, del sindicato promotor de la huelga) y el de los beneficiarios del servicio esencial de

que se trate, el ordenamiento tiene que realizar una delicada función de equilibrio a través de la que ha de atender y armonizar ambos. Ciertamente, el derecho de huelga tiene carácter de fundamental, lo que indica el valor que le reconoce la Constitución, pero no puede olvidarse que el interés presente en la huelga es un interés particular, mientras que el interés de los ciudadanos a los servicios esenciales es un interés general. La tesis de Roland Barthes (recordada entre nosotros por Baylos) de que el usuario o consumidor es un personaje imaginario que se utiliza como coartada por los poderes públicos frente a los huelguistas, no pasa de ser una muestra del ingenio francés. Probablemente el pensador galo no sufrió nunca la frustración del viajero cuyo avión no despega a causa de una huelga de pilotos, ni la desesperación del enfermo inmerso en una huelga de hospitales. El usuario del servicio esencial no es sólo un puro consumidor y contribuyente, sino que es también y sobre todo un ciudadano con derechos vitales ante cuya posible ablación no puede ser indiferente el poder público. Por otra parte, es irreal intentar difuminar el conflicto que en las huelgas en los servicios públicos se produce entre huelguistas y usuarios, diciendo que éstos comparten el interés de aquéllos en la medida en que son mayoritariamente trabajadores. Dando la vuelta a este argumento, cabe decir que son mayoritariamente trabajadores los que padecen los efectos de las huelgas declaradas en los servicios esenciales; lo característico de estas huelgas es que el daño que producen incide fundamentalmente sobre personas ajenas al conflicto y distintas del empresario o empresarios afectados.

En hipótesis, la regulación de la huelga en los servicios esenciales podría proceder del poder público, de la negociación entre sindicatos y organizaciones empresariales o de la autorregulación por los propios sindicatos o huelguistas.

En el derecho español, es inequívoco que la Constitución atribuye esa función reguladora a la ley, aunque nada impediría que la ley reconociera a su vez competencias en la materia a la negociación o a la autorregulación. En la realidad —esto es, en la regulación contenida en el vigente Real Decreto-Ley de 1977— la decisión acerca de qué son servicios esenciales de la comunidad (que no definen y menos aun enumeran ni la Constitución ni la ley) corresponde a la autoridad gubernativa, a la que también competen las decisiones básicas para garantizar el mantenimiento del servicio.

VI. MECANISMOS DE GARANTÍA DE LOS SERVICIOS ESENCIALES EN CASO DE HUELGA

En el ordenamiento español, así como en el de los países europeos de nuestro entorno, se contemplan varios mecanismos a través de los cuales se busca garantizar el mantenimiento, en un nivel indispensable, de los servicios esenciales en caso de huelga.

Sin duda, el mecanismo central en el derecho español (como en los otros sistemas jurídicos) es el de la imposición de servicios mínimos obligatorios a los huelguistas. Pero ese mecanismo no es el único. Sin llegar a la posición del derecho francés, en el que la fijación de servicios mínimos sólo es solución obligada en aquellos servicios en los que lo establecen leyes especiales (navegación aérea, comunicaciones audiovisuales), el español prevé el recurso a otras técnicas, alternativas o complementarias, para garantizar que los servicios esenciales de la comunidad no se suspendan radicalmente a causa de la huelga. Tales técnicas son: a) la exigencia de un preaviso ampliado y una comunicación de la huelga a los usuarios —ya aludidas con anterioridad—; b) cuando las consecuencias, duración, posiciones de las partes y perjuicio grave a la economía nacional lo exijan, el gobierno puede establecer —sobre todo, aunque no sólo, en caso de huelgas en servicios esenciales— un arbitraje obligatorio (el Tribunal Constitucional ha añadido: e imparcial) con el que poner fin al conflicto; c) en fin, la huelga en servicios esenciales, cuando éstos no sean cumplidos por los obligados a hacerlo, puede dar lugar en teoría a la sustitución de los huelguistas por trabajadores, funcionarios o fuerzas policiales o militares (excepción a la prohibición general del esquirolaje externo) e incluso —extrema solución de aplicación muy restringida— a su movilización y militarización en los gravísimos estados de alarma, excepción y sitio.

Otras técnicas previstas en el derecho comparado europeo para garantizar el cumplimiento de los servicios esenciales, no existen en la legislación española; así, el deber de someterse con carácter previo a la huelga a un procedimiento de solución extrajudicial del conflicto (establecido en la legislación italiana en el 2000) no se prevé en la nuestra; tampoco rige en nuestro país la posibilidad de excluir las huelgas durante ciertos periodos del año o en el tiempo comprendido entre huelgas (igualmente prevista en la Ley italiana de 1990).

En fin, otras técnicas que en el derecho extranjero apuntan exclusivamente a garantizar los servicios esenciales en caso de huelga, en el ordenamiento español se configuran como medidas genéricas previstas respecto de todo tipo de huelgas. Así, el deber de negociar desde el momento del preaviso de la huelga —impuesto en el derecho francés para las huelgas en servicios esenciales en 1982— rige en España para toda huelga, afecte o no a servicios esenciales. Igualmente, las prevenciones de la legislación francesa frente a las huelgas en servicios esenciales que tengan naturaleza política o que sean rotatorias están presentes en el derecho español para todo tipo de huelgas.

La fijación de los servicios mínimos

La autoridad gubernativa está facultada en su ámbito respectivo —autoridad estatal, de comunidad autónoma, local, etcétera— no sólo, como ya dijimos, para determinar qué servicio tiene carácter de esencial, sino también para aprobar la disposición que fije —concepto éste también básico en la materia que nos ocupa— los *servicios mínimos* que deben garantizarse para que la huelga no suspenda de modo absoluto el servicio esencial con los daños consiguientes a los usuarios.

La norma que fije los servicios mínimos encomienda a la autoridad competente (ministro, delegado del gobierno, presidente de comunidad autónoma, alcalde...) que señale el personal necesario para asegurar la prestación del servicio considerado como esencial en su nivel mínimo. El correspondiente acto gubernativo ha de ser motivado —salvo, como advierte el Tribunal Constitucional, el caso de existencia de fundamento notorio—. Obvio es decir que en la apreciación del personal necesario opera una inevitable discrecionalidad; su número variará según las exigencias mínimas del servicio y según la duración, extensión, incidencia y, en general, gravedad de la huelga.

La autoridad gubernativa es la que ostenta la facultad para fijar y cuantificar esos servicios mínimos; con toda claridad, el Tribunal Constitucional ha declarado (sentencia del 24 de abril de 1986) que quien debe decidir en esta materia es una “instancia pública imparcial”, figura a la que responde la autoridad gubernativa a la que se refiere el RDL.

En fin, la asignación concreta de los trabajadores asignados como cifra o número al servicio mínimo por la autoridad gubernativa corres-

ponde habitualmente a los empresarios afectados por la huelga, que en su decisión no podrán, lógicamente, actuar discriminatoriamente. Tal competencia no impide, y así se propugna desde los medios sindicales, que sean conjuntamente la representación de los trabajadores y la dirección de la empresa quienes determinen los concretos trabajadores que han de cubrir el plan de servicios mínimos.

Volvamos, para terminar, al principio. El régimen legal sucintamente expuesto no plantea problemas en cuanto a su efectividad...mientras no hay huelgas en servicios esenciales. Cuando las hay —pocas, pero enormemente perturbadoras por lo general—, no tardan en reaparecer las voces que piden una ley que regule la materia, con frecuencia olvidándose de que ya existe una ordenación legal que, con todos sus defectos, viene funcionando desde hace 27 años razonablemente bien.

Lo cierto es que periódicamente los sindicatos, los empresarios, los ciudadanos en general, y a veces también los poderes públicos, expresan su deseo de que la huelga, y en particular la que afecta a los servicios públicos, sea objeto de nueva regulación. Borradores y anteproyectos se han sucedido en la materia; el más sonado y reciente sin duda, el Proyecto de Ley Orgánica de Huelga que, a punto de ser aprobado en votación final en el Congreso de los Diputados, caducó al disolverse las Cortes por convocatoria de elecciones generales, que efectivamente se celebraron el 6 de junio de 1993.

La fijación por la autoridad gubernativa de los servicios mínimos ocasiona frecuentes reclamaciones, siempre que los huelguistas estiman que esos servicios son excesivos; por otra parte, no es raro que los huelguistas reaccionen incumpliendo la orden de servicios mínimos. En todo caso, se plantean litigios cuya resolución es inevitablemente tardía; tales reclamaciones se plantean además en el contexto de una perturbadora “dualidad jurisdiccional”; a saber: las decisiones administrativas declarando los servicios mínimos son impugnables en la vía contencioso administrativa, mientras que las sanciones empresariales (despidos incluidos) por vulneración por los huelguistas de los servicios mínimos se debaten ante el orden social de la jurisdicción. En la práctica se ha planteado qué suerte corre la sanción impuesta a un huelguista que incumple los servicios mínimos, cuando ha sido declarada nula la resolución administrativa que implantó esos servicios. Tras una contradictoria argumentación —que criticó agudamente Alonso Olea—, la sentencia del TC del 2 de julio de 1990 consideró que la nulidad se extendía a la sanción impuesta.

VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ALONSO OLEA, M. *et al.*, “El derecho de huelga. Seminario Hispano-Alemán”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 17, monográfico, 1993.
- “Huelga en servicios esenciales...”, *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social*, Madrid, Civitas, 1991, t. VIII, 1990.
- ÁVILA ROMERO, M., *Conflictos colectivos, huelgas y cierre patronal. Recopilación de legislación española (1860-1980)*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales, 1981.
- BAYLOS GRAU, A., *Derecho de huelga y servicios esenciales*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1988.
- MARTÍN VALVERDE, A., “El derecho de huelga en la Constitución de 1978”, *Revista de Política Social*, núm. 121, 1979.
- MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del trabajo*, 24a. ed., Madrid, Tecnos, 2003.
- OJEDA AVILÉS, A., *Compendio de derecho sindical*, Madrid, Tecnos, 1998.
- TORRENTE GARI, S., *El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*, Barcelona, Cedecs, 1996.
- VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales*, Valladolid, Lex Nova, 2002.