

# **EJERCICIO Y LIMITES DEL DERECHO DE HUELGA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRA- CION LOCAL**

351.83:352

por

**José-A. López Pellicer**

Secretario de primera categoría de Administración Local  
Diplomado en Administración Local

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. EL DERECHO A LA HUELGA: SIGNIFICADO Y ALCANCE.—III. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS: CONDICIONES REQUERIDAS PARA SU EJERCICIO: 1. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO: A) *Objeto*. B) *Ambito espacial*. C) *Forma de ejercicio*. 2. PARTICULARIDADES REFERENTES A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Servicios*. B) *Sujetos y organizaciones legitimadas*. C) *Objetivos y ámbito*. D) *Forma*.—IV. EFECTOS.—V. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCION**

El nuevo orden institucional establecido en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 1978, no sólo ha producido un impacto trascendental en el marco político, sino asimismo en el mun-

do del Derecho. Resalta la gran mutación introducida en el régimen de los denominados derechos fundamentales y libertades públicas —en que el texto constitucional tiene virtualidad normativa directa para los poderes públicos, incluso con fuerza derogatoria de las leyes que a ella se opongan—, y entre cuyos derechos se encuentran los de sindicación y de huelga.

En lo que se refiere de manera específica a este último, el cambio ha sido tan profundo que de una situación de prohibición —e incluso penalización— se ha pasado a otra en que el reconocimiento del derecho a la huelga obtiene no sólo declaración, sino garantía a nivel constitucional, dentro del referido régimen de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio no tiene otros límites, en consecuencia, que los establecidos por la propia Constitución y por la normativa anterior a ella, que, no obstante, se conforme con la regulación fundamental.

Si bien es cierto que la admisión del sindicalismo en la función pública no lleva necesariamente consigo el derecho a la huelga de los funcionarios como instrumento de acción sindical (1), no cabe duda que este derecho, allí donde está reconocido, constituye una facultad de los trabajadores cuyo ejercicio se canaliza, sobre todo, a través de organizaciones sindicales. El texto constitucional español, en su artículo 7.º, acoge una noción amplia de libertad sindical comprensiva tanto del derecho de organización sindical como del derecho a ejercer actividades sindicales mediante la utilización de los instrumentos idóneos —entre ellos, la huelga—, conforme enseña una experiencia secular, para tutelar los intereses del trabajo (2).

El tema ha sido objeto de estudio sobre todo por especialistas en Derecho laboral, pero no es en absoluto ajeno al ámbito jurídico-público, una vez reconocidos los derechos de sindicación y de huelga de los funcionarios públicos, siquiera en este último ámbito sea objeto de especiales cautelas, en función sobre todo de la idea de servicio público, que si bien, y a diferencia de lo que ocurriera en épocas

---

(1) PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Sindicalismo y huelga en los servicios públicos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, págs. 177 y ss. BOQUERA OLIVER, J.-M.: «Las asociaciones de funcionarios públicos», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 195 (julio-septiembre 1977), pág. 496.

(2) MATIA PRIM, J., y otros: *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos*, Madrid, Ed. Civitas, 1982, pág. 54. Sobre el contenido básico de la libertad sindical y su evolución en el Derecho español, *vid.* PARADA VÁZQUEZ, cit. en nota anterior, págs. 159 y siguientes.

anteriores (3), no se considera hoy incompatible con aquélla, no puede por menos que condicionar su ejercicio con una serie de limitaciones que tratan de hacerlo compatible con la garantía del funcionamiento de servicios que, por su carácter necesario para la vida social y pública, no pueden dejar de prestarse.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 (4), al referirse al derecho a la huelga de los *funcionarios públicos*, ha venido a reconocerlo y a remitir, en cuanto a la regulación de su ejercicio, al régimen general del derecho a la huelga de los trabajadores, si bien, y conforme exige la norma constitucional, en todo caso ha de quedar asegurado el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, que constituye así, como veremos, el elemento básico que condiciona el ejercicio de dicho derecho.

## II. EL DERECHO A LA HUELGA: SIGNIFICADO Y ALCANCE

La Constitución española actual presupone un concepto de la huelga que hay que deducir de la configuración que de la misma se hace en su artículo 28, 2, como un derecho de los trabajadores para la defensa de sus intereses, aunque no se alude a lo que de sustancial implica este derecho en cuanto cesación o interrupción del trabajo efectuada de modo colectivo por una pluralidad o conjunto de trabajadores, más o menos numeroso, que actúan de forma voluntaria y concertada (5) para el logro de una determinada finalidad o propósito. Sí se alude, en cambio, a éste, al decir que tiene por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores, a cuyo efecto se les reconoce el correspondiente derecho.

Son así notas que vienen a delimitar conceptualmente la huelga, de modo general, en nuestro Derecho, las siguientes:

---

(3) Sobre la huelga en el campo del Derecho público y su prohibición a los funcionarios en función de la idea de servicio público, de modo absoluto o limitado, según los tipos de servicios, *vid.* ALONSO GARCÍA, M.: «Huelga», *N. E. Jurídica Seix*, tomo XI, págs. 166 y ss. Asimismo EMBID IRUJO, A.: «La problemática actual de la huelga de funcionarios», *Civitas-REDA*, núm. 19, págs. 590 y ss.

(4) Publicada en el *BOE* de 25 de abril de 1981, mediante suplemento al número 99.

(5) En este sentido, *vid.* ALONSO GARCÍA, M., estudio cit. en nota 3, págs. 156 y siguiente. ALONSO OLEA, M.: *Derecho del Trabajo*, Madrid, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1973, págs. 417 y ss. Asimismo, sobre los diversos significados del derecho de huelga, la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, fundamento jurídico núm. 10, párrafo 1.

a) Ante todo, que se trata de *un derecho subjetivo*.

Superada la consideración de la huelga como un simple fenómeno de carácter fáctico, un hecho, que puede darse en todo momento o circunstancia por muchas que sean las prohibiciones, incluso penales (la huelga-delito) que se formulen, en la actualidad se conceptúa la huelga como un auténtico derecho, basado en el reconocimiento formal de aquélla por el Ordenamiento jurídico y, más precisamente, a su máximo rango, en el artículo 28, 2, de nuestra Constitución. Esto quiere decir —dice la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981— que determinadas medidas de presión de los trabajadores frente a los empresarios son un derecho de aquéllos. Es derecho de los trabajadores colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de ese modo limitar la libertad del empresario, a quien se le veda contratar otros trabajadores y llevar a cabo arbitrariamente el cierre de la empresa.

b) Se trata, además, de un derecho de *carácter fundamental*.

El derecho a la huelga se configura, asimismo, como un derecho fundamental o constitucional, ya que está reglado dentro del capítulo II del Título I, sección 1.<sup>a</sup>, de la Constitución, con la importante consecuencia que deriva de la circunstancia de venir asegurado por el régimen de garantías regulado en el artículo 53, 1 y 2, del propio texto constitucional (vincula, por ello, «a todos los poderes públicos»; se exige y garantiza el respeto a su «contenido esencial»; se establece el principio de reserva de ley y, más concretamente, de ley orgánica, conforme al artículo 81 de la propia Constitución, y se tutela no sólo por los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria, sino también por el Tribunal Constitucional, incluso mediante recurso de amparo) (6).

La citada sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 considera, por ello, que la consagración del derecho subjetivo de huelga como un derecho constitucional es coherente con la idea del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución (art. 1.<sup>o</sup>, 1), lo que permite «legitimar medios de defensa de los intereses de grupos y estratos de la población socialmente depen-

---

(6) Sobre el «contenido esencial» de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional, con especial referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, *vid.* PAREJO ALFONSO, L., en estudio que, con dicho título, se ha publicado en la *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 3, págs. 169 y ss. Sobre el significado y función de los derechos fundamentales en el sistema constitucional español, en general, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, II, Civitas, 1981, págs. 55 y ss.

diente», especialmente a través de los sindicatos (art. 7.º), así como con la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sociales sean efectivas y reales (artículo 9.º, 2) (7).

c) El reconocimiento constitucional de este derecho se hace, en su *aspecto teleológico*, para la defensa de los intereses de los trabajadores, lo que significa, de un lado, que son éstos —después se verá con qué alcance— los titulares, como tales, del derecho de huelga y, por ende, de las facultades o posibilidades de actuación necesarias para la defensa de sus intereses, y de otra parte, y a pesar de la amplitud de la fórmula constitucional del artículo 28, 2, de la Constitución, que los intereses jurídicamente protegidos por el derecho que se considera son concretamente los intereses de los trabajadores, intereses que han de moverse, por tanto, en el ámbito de las relaciones de trabajo y que, con referencia a los sindicatos de trabajadores —entidades a través de las cuales suele ejercitarse normalmente, aunque no sólo, el derecho—, el artículo 7.º del texto constitucional califica y matiza de modo específico con relación a los «intereses económicos y sociales que les son propios».

Se excluye, en este sentido, del derecho la huelga política o para fines de esta naturaleza, esto es, diferentes o distintos de aquéllos (8), tipo de huelga cuya ilegalidad establece el artículo 11 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, según el cual la huelga es ilegal cuando se inicie o sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados. Precepto éste cuya constitucionalidad implícitamente declara la citada sentencia del Tribunal Constitucional al «desestimar las restantes pretensiones de los recurrentes» y, entre ellas, la pretensión de inconstitucionalidad de la citada norma del artículo 11, apartado a), del Real Decreto-ley de Relaciones laborales (9).

---

(7) Vid. el fundamento jurídico núm. 9, párrafo 3, de la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981.

(8) Vid. en este sentido, SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editora Nacional, 1980, pág. 167. CANO MATA, A.: «La huelga de funcionarios», *Revista de Administración Pública*, núm. 93, pág. 130.

(9) Vid. MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 80 y ss., con las consideraciones críticas que allí se hacen respecto de la huelga política pura —dirigida contra la política del Gobierno, sin que su objeto sea un conflicto de trabajo— y la huelga de imposición económico-política o huelga política con trascendencia laboral, según la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. (págs. 78 y 82).

De otra parte, la atribución o «reconocimiento» del derecho de huelga para la defensa de sus intereses a los trabajadores como tales, esto es, individualmente considerados —titularidad *uti singuli*—, según la concepción inorgánica que del derecho plasma la Constitución (10), no significa, sin embargo, que la cesación o interrupción del trabajo en que efectivamente se traduce no requiera, en su *ejercicio*, de una acción concertada, supuesto que, como dice la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores y a cada uno de ellos corresponde el derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas, las facultades en que consiste el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponden tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales (11).

d) Se trata, en fin, de un derecho *limitado*, regulado en su ejercicio, ya que, aun cuando se trata de un derecho de carácter fundamental, la propia Constitución, en su artículo 28, 2, establece 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, y, de otra parte, el artículo 53, 1, según considera la repetida sentencia del Tribunal Constitucional —en su fundamento jurídico número 15—, permite que el legislador regule las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales y, por tanto, que «el ejercicio del derecho de huelga pueda quedar sometido en virtud de la ley a procedimientos o algún tipo de formalismos o de formalidades» para garantizar o «proteger otros bienes e intereses constitucionalmente protegidos y que no sean tan rígidos o difíciles de cumplir que en la práctica hagan imposible el ejercicio del derecho».

Como consecuencia del juicio de constitucionalidad que, a la luz de estos principios, hace la citada sentencia del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, y en concreto de los requisitos y exigencias formales que en el mismo se establecen para el ejercicio del derecho de huelga, éste se depura de ciertas exigencias y limitaciones, declarán-

(10) Vid. MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 51 y ss.

(11) La consecuencia más importante de este planteamiento es la plena legalidad de la participación de los sindicatos en el proceso huelguístico, participación que puede abarcar el haz de facultades que definen la forma colectiva del ejercicio del derecho de huelga y que el Juez constitucional se encarga de enumerar a título que, con seguridad, no pasa de tener alcance estrictamente enunciativo: convocatoria, fijación de la tabla reivindicativa, publicidad, negociación y acuerdo de dar por finalizada la huelga (MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.*, págs. 57 y s.).

dose inconstitucionales ciertos preceptos (12), y se confirma la validez y constitucionalidad de la regulación general que del citado derecho establece el propio Real Decreto-ley, que constituye así, hoy por hoy, el régimen normativo del ejercicio del derecho de huelga, hasta tanto se apruebe, conforme al artículo 81 de la Constitución, la correspondiente ley orgánica.

### III. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS: CONDICIONES REQUERIDAS PARA SU EJERCICIO

Supuesto que en el artículo 28, 2, del texto constitucional se reconoce el derecho de huelga a los «trabajadores», la primera cuestión interpretativa que se plantea la doctrina es la de si en este vocablo cabe entender comprendidos a los funcionarios públicos y, de modo adicional, el régimen legal aplicable para su ejercicio por éstos.

Ahora bien, más que estos aspectos de orden formal, importa, a nuestro juicio, la determinación del concepto «servicios esenciales de la comunidad», ya que si bien es en el ámbito de los servicios pú-

---

(12) En concreto, según el apartado 2.º del fallo de la citada sentencia de 8 de abril de 1981, se determina: a) Que el artículo 3.º (del Real Decreto-ley 17/1977) no es inconstitucional, siempre que se entienda que el ejercicio del derecho de huelga, que pertenece a los trabajadores, puede ser ejercitado por ellos personalmente, por sus representantes y por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito laboral al que la huelga se extiende, y que son inconstitucionales las exigencias establecidas en dicho artículo de que el acuerdo de huelga se adopte en cada Centro de trabajo (apartado 1.º), la de que a la reunión de los representantes haya de asistir un determinado porcentaje (apartado 2.º a) y la de que la iniciativa para la declaración de huelga haya de estar apoyada por un 25 por 100 de los trabajadores. b) Que el apartado 1.º del artículo 5.º no es inconstitucional referido a huelgas cuyo ámbito no exceda de un solo Centro de trabajo, pero que lo es, en cambio, cuando las huelgas comprendan varios Centros de trabajo. c) Que es inconstitucional el apartado 7.º del artículo 6.º en cuanto atribuye de manera exclusiva al empresario la facultad de designar los trabajadores que durante la huelga deban velar por el mantenimiento de los locales, maquinaria e instalaciones. d) Que es inconstitucional el párrafo 1.º del artículo 10 en cuanto faculta al Gobierno para imponer la reanudación del trabajo, pero no en cuanto le faculta para instituir un arbitraje obligatorio, siempre que en él se respete el requisito de imparcialidad de los árbitros. e) Que no es inconstitucional el párrafo 2.º del artículo 10, que atribuye a la autoridad gubernativa la potestad de dictar las medidas necesarias para determinar el mantenimiento de los servicios esenciales a la comunidad, en cuanto que el ejercicio de esta potestad está sometido a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia y al recurso de amparo ante este Tribunal. f) Que es inconstitucional la expresión «directamente» del apartado b) del artículo 11. g) Que son inconstitucionales el apartado b) del artículo 25 y el artículo 26.

blicos donde normalmente se encuadran aquéllos, sin embargo, no todos los servicios públicos, ni siquiera los imprescindibles, son prestados a través de personal funcionario (basta pensar, pongamos por caso, en un servicio de abastecimiento de agua potable o de transportes urbanos cuya prestación se realice mediante concesión a una persona o entidad privada, que en este caso lo realizará a través de personal propio, sujeto al régimen laboral); y, por otro lado, no cabe excluir, al menos en principio, en el marco de una economía de mercado, la posibilidad de actividades o empresas que, pudiendo ser calificadas materialmente como esenciales o imprescindibles para la comunidad, no hayan sido, sin embargo, declaradas y asumidas formalmente por ésta como servicios públicos, siquiera esta posibilidad pueda considerarse como excepcional.

Lo que, en cualquier caso, nos interesa resaltar es que, aunque la huelga de funcionarios públicos se situara normalmente en el ámbito de los servicios esenciales (públicos), la ecuación no sería rigurosamente cierta, al no ser formalmente equiparables ambos términos y prestarse, además, ciertos servicios públicos no sólo mediante personal sujeto a régimen administrativo —funcionarios y personal empleado por la Administración en virtud de contrato administrativo—, sino también mediante contrato laboral en sentido estricto. Diversidad de situaciones jurídicas todas ellas apreciables en el personal del sector público, al que, desde el criterio material del servicio público, y más concretamente en la perspectiva constitucional de los servicios esenciales para la comunidad, habrá que referirse, con preferencia, o, más aún, independientemente de aquella diversidad de situaciones jurídicas del personal al servicio de la Administración pública (13).

En esta perspectiva, no plantea duda, a nuestro modo de ver, la inclusión, dentro del término «trabajadores» que utiliza el artículo 28, 2, de la Constitución, de todas aquellas situaciones jurídicas de prestación de trabajo por cuenta ajena, a cambio de una remuneración, aun en el supuesto en que aquella prestación no se realice

---

(13) De aquí que, a nuestro juicio, el derecho de huelga deberá ser objeto de regulación general en una ley, sin desgajar de ella el derecho de los funcionarios públicos, que, además, no podrá ser objeto de regulación en el Estatuto de la función pública, habida cuenta del carácter de ley orgánica que, conforme determina el artículo 81 de la Constitución, ha de tener la ley reguladora del citado derecho. El mismo problema se produce con el derecho de libre sindicación. *Vid.*, en este sentido, FUERTES SUÁREZ, J. L.: *Función pública, reforma administrativa y Estado autonómico*, Madrid, Ed. Civitas, 1980, pág. 61.

a través de un contrato de trabajo *strictu sensu* (14). Habrá que entender, en consecuencia, y cabalmente por ello, como titulares del derecho de huelga a los funcionarios públicos y, en general, a todo el personal ligado a la Administración pública bajo aquellas condiciones, y ello con independencia de que la prestación de su trabajo se realice en virtud del *status* de funcionario o de un contrato administrativo o laboral. Interpretación esta que, además, cabe entender fundada en el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución (15), así como en el artículo 10, 2, del propio texto fundamental (16), sin más limitaciones o restricciones subjetivas que las que afectan a los Cuerpos militares o militarizados (17).

Será aplicable, por ello, de modo general, a los funcionarios públicos y demás personal al servicio de la Administración pública la *regulación* contenida en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, cuya vigencia mantiene el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley 8/1980, de 10 de marzo (Disposición final tercera, número 15, *a contrario sensu*), ya que aunque esta normativa legal no se refiere de modo explícito al derecho de huelga de los funcionarios públicos, ha de entenderse aplicable asimismo a éstos no sólo en base a los citados preceptos constitucionales y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

---

(14) Interpretación que, de manera casi unánime, defiende nuestra doctrina científica. *Vid.* MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 68 y ss., y doctrina allí citada. Por contra, BORRAJO DACRUZ, que delimita conceptualmente la huelga de funcionarios públicos de la de los trabajadores *privados* vinculados por un contrato de trabajo, con la consecuencia, entre otras, de considerar inaplicable a aquéllos, a los funcionarios, la regulación contenida en el citado Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, aunque éste pueda servir, admite, como directriz o marco de referencia («El derecho de huelga de los funcionarios públicos en la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 2, págs. 131 y ss.).

(15) De no aceptarse este argumento estaríamos defendiendo —quizá inconscientemente— una discriminación entre dos categorías o grupos de personas —trabajadores y funcionarios—, sin motivación objetiva bastante y sin justificación racional suficiente, porque nada hay que justifique un tratamiento jurídico distinto entre unos y otros en el concreto tema que estamos estudiando (CANO MATA, A., estudio citado en nota 8, *Revista de Administración Pública*, núm. 93, págs. 137 y s.).

(16) España tiene ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, ratificación que se produjo el 13 de abril de 1977, publicándose el Pacto en el *BOE* del día 30 del mismo mes. En tal Pacto se reconoce el derecho de huelga (art. 8.1, *d*), ejercido de conformidad con las leyes de cada país y que comprende entre los titulares de tal derecho a los funcionarios, ya que el párrafo segundo autoriza a restringir legalmente tal derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de la Administración del Estado (luego presupone la existencia del derecho). *Vid.* EMBID IRUJO, A., citado en nota 3, págs. 571 y ss. CANO MATA, A., citado en nota 8, págs. 138 y s. FUERTES SUÁREZ, J. L., citado en nota 13, pág. 60. MATIA PRIM y otros, *ob. cit.* en nota 2, pág. 69.

(17) MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, pág. 69.

Culturales, sino para evitar asimismo que el ejercicio del derecho venga afectado por una laguna o vacío normativo que, en último término, habría que entender superado en virtud del recurso a la analogía prevista en el artículo 4.º, 1, del Código civil (18), siquiera dicho régimen o regulación tenga carácter provisional o transitorio hasta tanto se apruebe y entre en vigor la correspondiente ley orgánica prevista en el artículo 81 de la Constitución. El Acuerdo del Consejo de Ministros «sobre medidas en casos de ausencia no justificada del servicio de los funcionarios públicos», de 15 de junio de 1979, sólo tiene una proyección interna, a los efectos de aplicar unas reglas comunes para todos los Departamentos ministeriales en caso de huelga de sus funcionarios, que, a su vez, serán distintas según se estime que la misma tiene un carácter legal o ilegal (19).

La sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete de 10 de noviembre de 1981 considera, en este sentido, que «admitido el derecho de huelga por la C. E., y hasta tanto se produzca el desarrollo de los principios programáticos, debe entenderse aplicable la legislación vigente, que no autoriza el abandono de funciones sin el cumplimiento de los requisitos legales, viniendo el Acuerdo de 15 de junio de 1979 no a regular el derecho de huelga de los funcionarios, sino a dar instrucciones jerárquicamente para la aplicación en la legislación existente» (20).

## 1. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO

Supuesto que el derecho de huelga no es un derecho absoluto e incondicionado, sino limitado en su ejercicio, y, una vez admitida asimismo la aplicabilidad general de la regulación normativa conte-

(18) *Vid.* en este sentido, EMBID IRUJO, A., cit., págs. 615 y s. FUERTES SUÁREZ, J. L.: «El derecho de huelga en los funcionarios públicos», *Civitas-REDA*, núm. 24 (enero-marzo 1980), págs. 124 y ss. CANO MATA, A., *loc. cit.*, págs. 140 y ss. Considera, sin embargo, BORRAJO DACRUZ (cit. en nota 14, págs. 145 y s.) dudoso que pueda aplicarse por analogía el citado Real Decreto-ley 17/1977, si bien admite que servirá como directriz o marco de referencia.

(19) CANO MATA, A., cit. en nota 8, pág. 142.

(20) *La Ley*, Madrid, 21 de abril de 1982, págs. 6 y s. Considera la propia sentencia que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de junio de 1979 constituye una norma administrativa interna dictada en el ámbito de la potestad jerárquica que, como tal, no precisa de publicidad. En el mismo sentido, la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 5 de marzo de 1982, que también mantiene la aplicación analógica a la huelga de funcionarios del Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 (en *La Ley*, núm. de 26 de octubre de 1982, págs. 5 y s.).

nida en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, se trata de determinar ahora los requisitos que han de cumplirse para que la realización de la huelga, en su caso, pueda ser considerada legal.

*En general*, de la referida normativa puede deducirse el siguiente cuadro de requisitos que condicionan el ejercicio del derecho a la huelga por parte de los funcionarios públicos, como por los demás trabajadores.

### A) *Objeto*

Por su *objeto*, la huelga ha de fundarse en una finalidad laboral o profesional, esto es, deberá ir dirigida a la defensa de los intereses de los trabajadores. El artículo 11, apartado *a*), del Real Decreto-ley 17/1977 establece que «la huelga es ilegal ... cuando se inicie o sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados» (21).

Se excluye, pues, del objeto de la huelga el campo de lo político y se limita al ámbito laboral y profesional. Se trata con ello de evitar que el ejercicio de este derecho pueda utilizarse como presión directa sobre decisiones que afectan a la convivencia democrática en un Estado de Derecho, en el que el principio de la soberanía popular y el imperio de la ley, como expresión formal máxima de aquélla, han de ser respetados por todos los ciudadanos, que «están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico» (artículo 9.º de la Constitución). En una sociedad democrática como la que viene configurada en la Constitución española actual, la huelga no puede ser utilizada, cabalmente por ello, como un instrumento de presión para violentar el cumplimiento de la ley, para cuya modificación existen otros instrumentos o cauces de participación —los partidos políticos (art. 6.º de aquélla)— y los medios de acción parlamentaria.

Queda, pues, descartada del campo de acción propio de la huelga, a nuestro modo de ver, cualquier pretensión o coacción que preten-

---

(21) *Vid.* CANO MATA, A., estudio cit. en nota 8, pág. 145. La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 considera, en su fundamento jurídico número 21, párrafo final, que el adjetivo profesional que el texto que analizamos utiliza ha de entenderse referido a los intereses que afectan a los trabajadores en cuanto tales, no, naturalmente, en cuanto miembros de una categoría laboral específica.

da violentar el principio democrático de la soberanía popular, para tratar de obtener ventajas o beneficios cuyo otorgamiento quede fuera del ámbito de disponibilidad propio de la empresa, entidad o Administración pública, y que, por tanto, no tengan nada que ver con determinadas relaciones de trabajo entre ésta y sus trabajadores, entendiéndose incluidos en éstos, como más atrás queda dicho, a los funcionarios públicos. Sería ilegal, por ello, pongamos por caso, una huelga mediante la que se tratase de lograr de un Ayuntamiento o Entidad local la asignación de coeficientes o niveles retributivos superiores a los establecidos para cada categoría de funcionarios por la legalidad retributiva y presupuestaria vigente.

Ceñido, según esto, el objeto del derecho de huelga al ámbito laboral o profesional, se trata de determinar si el ejercicio del derecho puede realizarse por funcionarios y demás personal incorporado a la Administración pública en relación a cualquier tipo de servicio público. El artículo 28, 2, de la Constitución establece, según se ha indicado, como *límite* al ejercicio del derecho de huelga el mantenimiento de los *servicios esenciales* de la comunidad, estableciendo así una preferencia o prioridad de ésta a la utilización de los servicios considerados como esenciales frente al ejercicio de aquel derecho. La sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de abril de 1981 considera, en su fundamento jurídico número 18, que «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 a la huelga. El límite de este último derecho tiene plena justificación, y por el hecho de establecerse tal límite no se viola el contenido esencial del derecho». Aunque la propia sentencia no define qué ha de entenderse por «servicios esenciales», por considerar que, en una primera aproximación, como la que en esta sentencia se hace, al artículo 28 de la Constitución, la interpretación de esta fórmula tendría que ser necesariamente inconcreta. Es, por ello, 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.

El concepto —indudablemente de difícil definición, salvo, quizá, por vía descriptiva— permanece, pues, abierto, y es probable que, según los términos en que se expresa, la intención del Tribunal sólo pueda irse precisando a lo largo del tiempo. Las aportaciones reali-

zadas por la doctrina y jurisprudencia siguen, pues, teniendo una evidente utilidad. Y, sin que pueda decirse que existe unanimidad al respecto, es sin duda mayoritaria la opinión que vincula estos servicios a la satisfacción de los derechos fundamentales de la persona reconocidos en la Constitución, en un arco que va desde un mínimo, que incluye tan sólo los servicios ligados a la vida, seguridad y salud, hasta un máximo, que abarca la totalidad de dichos derechos fundamentales (22).

La sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981 (23) considera, en su fundamento jurídico décimo, a este respecto, que dados los términos en que en el momento actual el debate se encuentra establecido, existen por lo menos dos conceptos a los que se ha llamado, aunque tal vez no muy exactamente, amplio y estricto. De acuerdo con una primera idea, «servicios esenciales» son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. De esta manera, en la definición de los servicios esenciales entrarían el carácter necesario de las prestaciones y su conexión con atenciones vitales. De acuerdo con una segunda concepción, 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. Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. A nuestro juicio, esta línea interpretativa, que pone el acento en los bienes y en los intereses de la persona —y no la primera, que se mantiene en la superficie de la necesidad de las organizaciones dedicadas a llevar a cabo las actividades—, es la que debe ser tenida en cuenta, por ser la que mejor concuerda con los principios que inspira la Constitución.

De lo anterior no ha de deducirse que el ejercicio del derecho a la huelga venga prohibido en el supuesto de que el mismo afecte a servicios esenciales de la comunidad, sin perjuicio de que en estos supuestos se adopten, en cada caso, y teniendo en cuenta los anteriores criterios interpretativos, las garantías que sean precisas o ne-

---

(22) MATIA PRIM y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 39 y s.

(23) Publicada en el suplemento del BOE de 13 de agosto de 1981, págs. 6 y ss.

cesarias para asegurar el funcionamiento del servicio de que se trate. Limitación esta que, según determina el artículo 10, párrafo segundo, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, se atribuye, en orden a la fijación de las garantías correspondientes, a la «autoridad gubernativa». La citada sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 considera —fundamento jurídico número 18, último párrafo— que no es discutible la constitucionalidad de la atribución de la potestad de concreción de las medidas a la autoridad gubernativa, si se tiene en cuenta que el sujeto de la atribución no es genéricamente la Administración pública, sino aquellos órganos del Estado que ejercen, directamente o por delegación, las potestades de gobierno (24).

La autoridad gubernativa podrá acordar, en consecuencia, las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios, con el límite de que las medidas de garantía que, en cada caso, se adopten no supongan negación del derecho a la huelga ni afecten al «contenido esencial» de este derecho (25), y sin perjuicio, como es lógico, de que el ejercicio de la competencia atribuida a dicha autoridad quede sometida a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia y al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

## B) *Ámbito espacial*

Atendiendo al *lugar o espacio de acción* de la huelga, ésta puede tener lugar en cualquier ámbito en que se actúen los intereses de los trabajadores que adopten la iniciativa o declaración de la misma

---

(24) En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981, citada en la nota 23 (fundamento jurídico núm. VIII). Asimismo, con interesantes precisiones sobre la expresión «autoridad gubernativa», *vid.* la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 1981 (suplemento al BOE núm. 277, de 19 del mismo mes), especialmente en sus fundamentos jurídicos 4.º, 5.º y 6.º En la jurisprudencia contencioso-administrativa, la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1982 (Ar. 1.308), considerando octavo.

(25) El mantenimiento del servicio no puede hacerse equivaler a funcionamiento ordinario, es necesaria una proporcionalidad entre la necesidad de garantizar los servicios y las limitaciones establecidas o de que deben recibir prioridad aquellas medidas que no afecten a la huelga, o lo hagan en menor medida, de los trabajadores de los servicios. Téngase en cuenta, por fin, que la normativa constitucional no implica la estructuración de categorías de trabajadores que, en cuanto tales, puedan ser objeto de restricciones en el ejercicio de su derecho de huelga, sino que sólo faculta posibles limitaciones a un derecho individual en garantía de intereses predominantes. No sólo, pues, la medida, sino también su concreción debe ser respetuosa con el derecho de huelga que a cada uno de los trabajadores pertenece (MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 140 y s.).

y que constituyan su finalidad, ya se trate de un ámbito territorial igual, inferior o superior al de la concreta localización de aquéllos (26).

En consecuencia, por su ámbito, la huelga podrá ser parcial o total en un centro de trabajo, empresa o sector al que pertenecen los trabajadores, dentro de una determinada circunscripción, local, provincial, regional o nacional, según los casos.

### C) *Forma de ejercicio*

En atención a la *forma* o modo como se ejercita el derecho a la huelga, para que ésta sea legal se requiere el cumplimiento, en cualquier caso, de determinados trámites, que en síntesis son los siguientes:

Primero. La *declaración de la huelga*, sea cual fuere su ámbito, exige en todo caso de acuerdo expreso, que podrán adoptar *directamente* los propios trabajadores, supuesta la titularidad individual del derecho, ya que, como se ha indicado, son aquéllos, y no sus organizaciones o representaciones, los titulares del mismo (27), o bien a través de sus representantes, en la forma regulada para este supuesto en los estatutos del correspondiente sindicato o asociación profesional de funcionarios (28). Los representantes de los trabajadores adoptarán la decisión, obviamente, por acuerdo mayoritario, pero sin sujeción a quórum alguno de asistencia, al haber sido anulada la exigencia de participación del 75 por 100, por atentatoria al

---

(26) Vid. MATIA PRIM y otros, *ob. cit.* en nota 2, pág. 103. La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 declara la inconstitucionalidad del requisito de que la declaración de una huelga tenga que efectuarse en cada centro de trabajo (artículo 3, 1, *in fine*, del Real Decreto-ley 17/1977), cuyo incumplimiento ya había sido admitido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 23 de noviembre de 1979 y 8 de enero de 1980) al reconocer las huelgas de sector convocadas por sindicatos.

(27) BORRAJO DACRUZ, *cit.* en nota 14, pág. 146.

(28) La infracción de los requisitos establecidos en los estatutos sindicales —a salvo de declaración por órgano manifiestamente incompetente— no altera para nada la validez de la declaración, ni afecta, por tanto, a la licitud de la huelga, permaneciendo las consecuencias de dicha infracción en el ámbito interno del sindicato. La titularidad individual del derecho de huelga y la ausencia de recepción de las normas intrasindicales por el Ordenamiento positivo fuerza a esta solución, sin que pueda resultar aplicable el criterio dominante, por ejemplo, en Alemania, donde el incumplimiento de la mayoría sindicalmente exigida supone la ilicitud de la huelga (MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, pág. 101).

derecho de huelga, al dificultar extraordinariamente su ejercicio y privilegiar a la minoría contraria o abstencionista (29).

Ahora bien: la declaración de huelga, como considera BORRAJO DACRUZ (30), es una simple propuesta o acto de promoción o incitación, pero en ningún caso constituye una orden, un mandato vinculante. Tal es también la doctrina del Tribunal Constitucional, en defensa tanto de la titularidad individual del derecho de huelga como de la libertad individual de trabajo. De ahí la inutilidad del trámite previo y preceptivo de un referéndum que «sólo tendría sentido si la voluntad de la mayoría se impusiera necesariamente a la minoría de los no huelguistas, de acuerdo con los principios democráticos» (sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, fundamento jurídico 15, apartado *b*).

Segundo. La designación y constitución por los trabajadores de un *comité de huelga* (31), que no podrá exceder de doce personas y que tiene como funciones esenciales las de participar en cuantas acciones sindicales, administrativas o judiciales se realicen para la solución del conflicto (art. 5.º, párrafo último, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo), garantizar durante la huelga la prestación de los servicios necesarios para la seguridad de las personas y de las cosas, mantenimiento de los locales, maquinaria, instalaciones, materias primas y cualquier otra atención que fuese precisa para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa (art. 6.º, apartado 7), así como la función de negociar con el empresario o empresarios afectados para llegar a un acuerdo (art. 8.º, ap. 2).

Tercero. La *comunicación* del acuerdo declaratorio de la huelga habrá de hacerse al empresario o empresarios afectados, que en caso de huelga de funcionarios será a la correspondiente autoridad

---

(29) MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.*, pág. 101. Entendiendo por representantes de los trabajadores probablemente —añade— tan sólo a los Comités de Empresa o de Personal y a los Delegados de Personal.

(30) Estudio citado en nota 14, pág. 147.

(31) El artículo 5, 1, del Real Decreto-ley 17/1977 establece que «sólo podrán ser elegidos miembros del comité de huelga trabajadores del propio centro de trabajo afectado por el conflicto». La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 considera, en su fundamento jurídico núm. 16, que «la existencia de comité de huelga posee plena justificación y no desnaturaliza el fenómeno de la huelga», aunque en el fallo de la propia sentencia —segundo, *b*)— se resuelve «que el apartado 1.º del artículo 5.º no es inconstitucional referido a huelgas cuyo ámbito no exceda de un solo Centro de trabajo, pero que lo es, en cambio, cuando las huelgas comprendan varios Centros de trabajo».

administrativa (32). Comunicación que deberá hacerse en forma escrita y con cinco días —naturales— de anticipación, como mínimo, a la fecha en que haya de iniciarse la huelga (art. 3.º, 3, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo); plazo que se amplía a diez días —asimismo naturales— en caso de huelga que afecte a empresas encargadas de cualquier clase de servicios públicos, según el artículo 4.º de la propia norma legal. Aviso previo del comienzo de la huelga cuya exigencia considera correcta, desde el punto de vista del reconocimiento constitucional del derecho a la huelga y el contenido esencial de este derecho, la citada sentencia del Tribunal Constitucional. La necesidad de preaviso —se considera en su fundamento jurídico número 15, a)— es consecuencia del carácter de instrumento de negociación que la huelga tiene. Antes de que la huelga comience debe darse a la otra parte la oportunidad de atender las demandas de los huelguistas o establecer con ellos una transacción para evitar la huelga. En el caso de huelgas de servicios públicos el preaviso tiene por finalidad también advertir a los usuarios y permitirles la adopción de las medidas necesarias para que puedan prevenir a sus propias necesidades (33).

Por lo demás, la comunicación de la huelga habrá de contener los objetivos de ésta, las gestiones realizadas para resolver las diferencias, la fecha de su inicio y la composición del comité de huelga (34).

Cuarto. Para la prestación de los *servicios mínimos* de seguridad y mantenimiento, 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

---

(32) Así como a la autoridad laboral, en caso de que hayan de participar en la huelga trabajadores sujetos a la Administración por vínculos laborales (CANO MATA, A., citado en nota 8, *Revista de Administración Pública*, núm. 93, pág. 145).

(33) Las huelgas por sorpresa y sin aviso —añade la propia sentencia del Tribunal Constitucional— pueden, en ocasiones, ser abusivas y la exigencia del preaviso no priva al ejercicio del derecho de su contenido esencial, siempre que los plazos que el legislador imponga sean plazos razonables y no excesivos. Debe observarse finalmente que estarán exentos de la obligación de cumplir el preaviso los casos en que así lo impongan una notoria fuerza mayor o un estado de necesidad, que tendrán que probar quienes por tal razón no cumplieran su obligación previa. Que el preaviso por sí sólo no sobrepasa el contenido esencial del derecho lo pone de manifiesto el hecho de que algunas formas de ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos requieran un preaviso a la autoridad gubernativa, sin que por ello se pueda decir que el derecho quede vacío de contenido o que se sobrepase su contenido esencial. *Vid.* sobre esta cuestión MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 105 a 108.

(34) Artículo 3, apartado 3, *in fine*, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo.

especial gravedad, la autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas (35).

La determinación de las medidas y garantías necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, a que se refiere el artículo 28, 2, de la Constitución —concepto este que, en rigor, viene a restringir y limitar el supuesto genérico del artículo 10, 2, del Real Decreto-ley 17/1977, relativo a «cualquier género de servicios públicos»—, corresponde, pues, adoptarlas a la «autoridad gubernativa», concepto que engloba no sólo al Gobierno, sino a «aquellos órganos del Estado que ejercen, directamente o por delegación, las potestades de gobierno» (36). Serán, pues, competentes, a este respecto, los órganos de la Administración del Estado específicamente encargados del mantenimiento del orden público —supuesto que la prestación de los servicios mínimos forma parte integrante de este concepto—, esto es, en todo el territorio nacional, el Gobierno y el Ministerio del Interior; dentro de cada Provincia, el respectivo Gobernador civil; y en los distintos Municipios, el Alcalde, como Delegado del Gobierno, en su caso (37).

Lo anterior es compatible con la posibilidad de que concretamente el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, y teniendo en cuenta la duración o las consecuencias de la huelga, las posiciones de las partes y el perjuicio grave de la economía nacional, acuerde, conforme al artículo 10, párrafo 1, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, el establecimiento de un arbitraje obligatorio —posibilidad esta aplicable no sólo en el caso de huelga en servicios esenciales, sino en cualquier huelga ordinaria y de carácter legal—, pero siempre que se trate de un arbitraje independiente de las partes en conflicto, esto es, «siempre que —como establece el fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, ap. d)— en

---

(35) Artículo 10, párrafo 2, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo.

(36) Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, fundamento jurídico núm. 18, último párrafo. *Id.* la sentencia del propio Tribunal de 17 de julio de 1981 (*BOE* de 13 de agosto siguiente). Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1982 (Ar. 1.308), considerando octavo.

(37) Cfr. el Real Decreto de 8 de febrero de 1977, dictado en virtud de la autorización concedida por el Real Decreto-ley 6/1977, de 25 de enero (Disposición adicional). Así como, en relación con las facultades gubernativas de los Alcaldes, el artículo 118 de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955.

él se respete el requisito de imparcialidad de los árbitros» (38). Como es lógico, a la posible imposición de un arbitraje obligatorio e imparcial por el Gobierno, en el supuesto de negociación y falta de acuerdo entre las partes en conflicto, el intento de recurrir a un arbitraje voluntario, determinando las partes el árbitro que ha de decidir teniendo en cuenta las posturas de ambas.

Ahora bien, en cualquier hipótesis, y por lo que se refiere en especial a la garantía de los servicios mínimos de seguridad y mantenimiento, éstos tendrán que limitarse, como es lógico, a la adopción de aquellas medidas que reúnan el carácter de *imprescindibles y proporcionadas* para el funcionamiento del servicio de que se trate, ya que de otro modo se estaría vaciando el contenido de un derecho fundamental de los trabajadores, como es el derecho a la huelga, y se excedería el contenido esencial de este derecho. La decisión de la autoridad gubernativa estará sujeta, además, a la tutela jurisdiccional que corresponde a los Tribunales de Justicia y al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme al artículo 53, 2, y 161, b), de la Constitución.

La designación, en concreto, de los trabajadores o funcionarios que deban efectuar los servicios necesarios para la seguridad de las personas y de las cosas, mantenimiento de los locales, maquinaria, instalaciones, materias primas y cualquier otra atención que fuese precisa para la ulterior reanudación del servicio (art. 6.º, núm. 7, del Real Decreto-ley 17/1977), corresponde al empresario —a la Administración afectada, en caso de huelga de funcionarios—, si bien no de forma unilateral, sino con participación conjunta en este punto del comité de huelga. La adopción de las medidas de seguridad —dice la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981— 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 como ilícita por abusiva (39). El comité de huelga, pues, «habrá de garantizar durante la

---

(38) El Tribunal Constitucional declara, sin embargo, inconstitucional el párrafo 1 del artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977 «en cuanto faculta al Gobierno para imponer la reanudación del trabajo». *Vid.* asimismo las consideraciones que se hacen en el fundamento jurídico núm. 19 de la propia sentencia constitucional.

(39) A falta de acuerdo, supuesta obviamente la buena fe de los negociadores (pues en caso contrario el comportamiento sería ilícito), no existe en la sentencia indicación alguna que permita resolver el problema. Desde luego, no resulta aplicable por analogía la normativa referente a la facultad administrativa de determinar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales porque el principio de heteronomía que la actuación conlleva está avalado por la Constitución sólo

misma» la prestación de los servicios mínimos necesarios que hubiesen sido prefijados en la forma expuesta.

La Administración titular del servicio afectado deberá dar, a este respecto, intervención formal en el expediente a los trabajadores, a través del correspondiente comité de huelga, antes de dictar —de forma motivada— la resolución o acuerdo que proceda, designando a los trabajadores o funcionarios que hayan de efectuar los servicios mínimos necesarios determinados por la autoridad gubernativa; así como instrumentar en el propio expediente el esencial trámite de audiencia de los interesados (art. 105 de la Constitución y 91 de la Ley de Procedimiento administrativo), a través de sus representantes en el propio comité de huelga, habida cuenta de la trascendencia y los efectos que de la situación de huelga han de derivarse, aun en este supuesto de huelga legal, para los funcionarios o trabajadores —así, la retención de haberes—, como después se verá.

## 2. PARTICULARIDADES REFERENTES A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La exposición y consideraciones que hemos hecho hasta aquí de modo general sobre las condiciones y requisitos necesarios para el ejercicio del derecho a la huelga por los funcionarios públicos —como para los demás trabajadores, supuesta la extensión subjetiva de este concepto a aquéllos, según la doctrina interpretativa del precepto del artículo 28, 2, de la Constitución— son asimismo extensivas a los funcionarios de Administración local, respecto de los cuales es preciso hacer, en especial, varias consideraciones.

### A) *Servicios*

En lo que se refiere a los *servicios* a que el ejercicio del derecho fundamental puede afectar, es en el ámbito de la Administración lo-

---

para la garantía de los servicios esenciales de la comunidad y no para otro tipo de materias. Supuesta la teórica posibilidad siempre existente de recurso a los órganos judiciales, es obvio que la ausencia de un procedimiento urgente expresamente previsto impide considerarlo como mecanismo válido de solución. El tema se remite entonces necesariamente a la determinación unilateral por quien está obligado a garantizar la prestación de los servicios mínimos; es decir, el comité de huelga, sobre el que recae la responsabilidad que en un posterior control judicial pueda estimarse debido al incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la obligación (MATIA PRIM, J., y otros, *ob. cit.* en nota 2, págs. 116 y s.). *Vid.*, no obstante, las interesantes consideraciones que, en orden a la concreción de medidas de la autoridad gubernativa y, en especial, para la designación nominal del personal necesario, hace la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1982 (Ar. 1.308), considerandos octavo y noveno.

cal, y sobre todo en el ámbito municipal, donde cabalmente el concepto de «servicios esenciales de la comunidad» ofrece una virtualidad y trascendencia más específica, y aun cuando, como dice la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional —expresada ya de modo reiterado en las citadas sentencias de 8 de abril y 17 de julio de 1981—, la interpretación de dicho concepto remite a un examen casuístico («en cada caso», «respecto de cada uno de los supuestos especiales que se puedan plantear en el futuro, a través de los correspondientes recursos de amparo»), es lo cierto que, por el carácter necesario —obligatorio— y la satisfacción de atenciones e intereses vitales para la comunidad, en el ámbito administrativo local es donde el supuesto de «servicios esenciales» entraña con especial rigor la realización de prestaciones de este carácter —vitales o necesarias (40)—, ordenadas a la satisfacción de bienes e intereses constitucionalmente protegidos, como los servicios dirigidos al disfrute y conservación de un medio ambiente adecuado (así, los servicios de salubridad e higiene: saneamiento, limpieza viaria y recogida de basuras, abastecimiento de agua potable, urbanismo y vivienda, etc.), la cultura y el deporte, la protección de los consumidores (policía y servicio de mercados, matadero, etc.), la libertad de circulación (servicio de tráfico y transportes), etc.; servicios todos ellos que, como es sabido, constituyen la clave y esencia de la Administración municipal y cuya adecuada prestación no sólo constituye una exigencia de las condiciones de vida colectiva, sino, asimismo, y cabalmente por ello, del bienestar individual (41).

En lo que se refiere a estos servicios públicos locales, y en razón, sobre todo, a su propio carácter de servicios auténticamente vitales para la comunidad, que pueden venir afectados por el reconocimiento del derecho a la huelga de los trabajadores y funcionarios de Administración local, hay que admitir, por ende, la posibilidad de imposición de restricciones a este derecho en beneficio de la vida co-

---

(40) Sobre el concepto de «asistencia vital», como conjunto de prestaciones y actividades que la Administración pública ha de realizar como necesarias para el adecuado desenvolvimiento de la vida humana, es ya clásico el estudio de FORSTHOFF, E., sobre el concepto de «daseinvsorge» (*Tratado de Derecho Administrativo*, traducción española, Instituto de Estudios Políticos, 1958). Asimismo, MARTÍN-RETORTILLO, L.: «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de 'daseinvsorge'», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, págs. 35 y ss. La jurisprudencia también se ha referido al concepto de «asistencia vital», entre otras, en la sentencia de 22 de enero de 1977 (Ar. 170).

(41) Cfr. los artículos 101 a 104 de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955. En especial, sobre los servicios mínimos obligatorios, nos remitimos al ya clásico estudio de C. MARTÍN-RETORTILLO: *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid, 1956.

lectiva, de modo que, en cualquier caso, se asegure y garantice el mantenimiento y prestación de los servicios mínimos imprescindibles, mediante la intervención al respecto de la autoridad gubernativa, conforme a lo prevenido en el artículo 10, 2, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, teniendo en cuenta, como es lógico, en cada caso, las circunstancias de orden objetivo (mayor o menor ámbito territorial, duración prevista de la huelga) y subjetivo (mayor o menor número de personas), etc., cuya concurrencia permita considerar si la declaración de huelga pone o no en situación de grave daño o peligro a servicios públicos necesarios o imprescindibles para el conjunto de la población.

### B) *Sujetos y organizaciones legitimadas*

En el *aspecto subjetivo* interesa destacar que de la configuración —inorgánica— del derecho a la huelga como un derecho cuyo titular es el trabajador o funcionario, individualmente considerado, pero cuyo ejercicio se efectúa de modo colectivo y concertado —bien directamente, por los propios trabajadores, o bien a través de su representante en la forma expuesta—, en este último supuesto, no sólo las organizaciones sindicales, sino también cualquier entidad representativa de intereses profesionales de aquéllos, está facultada, a nuestro juicio, para llevar a cabo el ejercicio del derecho. La legalidad de cualquier organización formal (responsable) portadora de intereses colectivos de los funcionarios afectados, dice BORRAJO DACRUZ (42), parece base suficiente de legitimación al respecto.

Nos parece fuera de toda duda, en este sentido, que entre las representaciones legales facultadas para actuar a este respecto han de contarse los Colegios profesionales, siempre que, como es lógico, actúen en representación de intereses laborales o profesionales de trabajadores por cuenta ajena, como ocurre en concreto en el caso de los funcionarios integrados en los Cuerpos nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local (43). El Colegio nacional y los Colegios provinciales —o regionales, en su caso— en que estos funcionarios se agrupan ostentan la representación de los referidos Cuerpos en sus respectivos ámbitos territoriales y tienen legalmente el carácter de Corporaciones de Derecho pú-

(42) Estudio citado en nota 14, pág. 147.

(43) Sobre la representación colegial de estos Cuerpos y la posibilidad de formación de asociaciones sindicales, *vid.* BOQUERA OLIVER, J.-M., estudio cit. en nota 1, en especial las págs. 499 y s.

blico, con plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines (44). Si bien la obligatoriedad de pertenecer al Colegio no impide la sindicación de los funcionarios miembros del mismo, con carácter voluntario, no es menos cierto que, dentro de la tutela y defensa de los derechos e intereses morales y materiales de los referidos Cuerpos y de los funcionarios integrados en los mismos (45), legalmente atribuidos a la competencia de dichos Colegios, ha de considerarse comprendida la posibilidad de instrumentar, en virtud de la representación que ostentan, el ejercicio del derecho a la huelga en la forma expuesta de modo general con anterioridad, en el ámbito correspondiente a los derechos e intereses profesionales que, en su caso, se pretenda tutelar y defender.

La supresión, por otra parte, de los Colegios de funcionarios de Administración local no integrados en los citados Cuerpos, ha reconducido en la práctica el ejercicio del derecho de huelga a las organizaciones sindicales con implantación o representación en el ámbito laboral a que se refiera el interés colectivo cuya reivindicación o defensa se pretenda.

### C) *Objetivos y ámbito*

En cuanto a los *objetivos* de la huelga, si ésta excediese del ámbito de una Entidad local, habrá que tener en cuenta los objetivos o propósitos que mediante aquélla se pretenda lograr, para determinar qué Administración es la afectada y llevar a cabo en relación con ella las gestiones encaminadas a resolver las diferencias.

En principio, y como regla general, parece que la Administración o Administraciones afectadas serán las Corporaciones locales con las que los funcionarios o trabajadores mantienen la correspondiente relación funcional o de empleo, a no ser que los objetivos de la huelga excedieren de las posibilidades de actuación de aquéllas y cuya competencia correspondiere a otra Administración distinta—estatal, regional—, en cuya hipótesis el planteamiento de las diferencias y las reivindicaciones profesionales, así como, por ende, la realización de las diversas actuaciones para solventarlas, habrán de hacerse ante una Administración pública diferente de la local, cuan-

---

(44) Su reconocimiento y existencia, como el de los Colegios profesionales en general, está hoy constitucionalmente garantizada, dentro del régimen de los derechos y deberes de los ciudadanos, en el artículo 36 de la Constitución.

(45) Cfr. el artículo 32, 2.º, del Reglamento de 2 de febrero de 1978 (BOE número 42, de 18 del mismo mes).

do sea a aquélla a quien estuviere atribuido el poder de disposición —competencia— y, por tanto, la posibilidad de adoptar las correspondientes resoluciones. Aunque este último supuesto tenga que considerarse como excepcional en razón a la autonomía con que, para la gestión de sus propios intereses, cuentan las Entidades que integran la Administración local y que la Constitución garantiza institucionalmente (46).

Como es lógico, la excepción indicada habrá de referirse, por un lado, a aquellos casos en que, cualquiera que fuese la clase de funcionarios locales a que afecte la declaración de huelga, ésta tuviere una finalidad reivindicatoria de intereses profesionales cuya satisfacción corresponda al órgano competente de la Administración central —así, en su caso, al Ministerio de Administración Territorial, Dirección General de Administración Local— u órgano análogo de la Administración regional, en su caso, cuando el ámbito de la declaración afectare sólo a esta última; o cuando, en otro supuesto, se trate de funcionarios cuya relación orgánica se mantenga con aquélla, como ocurre típicamente en el caso de los funcionarios que integran los citados Cuerpos nacionales de Administración Local. Si bien salvando, en cualquier hipótesis y por las razones que antes se expusieron, las limitaciones o restricciones que afecten a la adopción de medidas que correspondan a los poderes legislativos y no a la Administración.

En las huelgas de ámbito superior al de una Entidad local será necesario excluir del ámbito de las reivindicaciones que se planteen no sólo, según lo anterior, las que excedan de la competencia de la Administración y cuyos objetivos ésta no pueda atender por afectar al ámbito de la potestad reservada al poder legislativo del Estado —o, en su caso, de la Comunidad autónoma—, sino también, en un nivel inferior, aquellas otras reivindicaciones cuyo específico planteamiento hubiere de hacerse ante una determinada Corporación local por afectar solamente a sus funcionarios o trabajadores y no a los de otras Entidades locales (47), para las que no estaría justificada

---

(46) Cfr. los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución de 1978. En la doctrina, por todos, *vid.* PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

(47) El artículo 11, *b*), del Real Decreto-ley 17/1977 establece que «la huelga es ilegal... cuando sea de solidaridad o apoyo, salvo que afecte directamente al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan». El Tribunal Constitucional ha reiterado la constitucionalidad de este precepto, excepción hecha de la expresión «directamente» con que el precepto legal citado restringía el interés profesional (sentencia de 8 de abril de 1981).

la extensión del ámbito de una huelga cuyos objetivos no le afecten, bien porque ya los hubiere satisfecho o porque no pudiera atenderlos por exceder de sus posibilidades legales de actuación.

#### D) *Forma*

En lo que respecta, de otra parte, a la *forma* de llevar a cabo el ejercicio del derecho que consideramos, será la general ya expuesta (48), con las siguientes particularidades:

Primera. Cuando la declaración de huelga trascendiere del ámbito de una Entidad local y se refiera a un ámbito territorial superior, regional o nacional, entendemos que la declaración de huelga habrá de comunicarse a cada una de las Corporaciones locales afectadas, en la forma establecida en el artículo 3.º, número 3, del Real Decreto-ley 17/1977, a fin de que cada una de aquéllas pueda conocer el alcance concreto de la declaración (objetivos, gestiones llevadas a cabo hasta el momento para resolver las diferencias o reivindicaciones, etc.) y poder intervenir para garantizar, en su caso, el mantenimiento y realización de los servicios mínimos esenciales. Así cabe deducirlo, además, del propio precepto legal citado, que exige que el acuerdo de declaración de la huelga *habrá* de ser comunicado al empresario o *empresarios* afectados; exigencia lógica por demás cuando, como ocurre en este supuesto, resulten afectados, en el ámbito territorial a que se refiera la declaración de huelga, una pluralidad de Corporaciones locales, cada una de las cuales tiene autonomía y personalidad jurídica propia, con facultades institucionalmente garantizadas para la gestión de sus respectivos intereses.

No se podrá prescindir, pues, formalmente, en aquellas declaraciones de huelga que afecten a un ámbito superior al de una Entidad local —ni, por supuesto, en las huelgas de ámbito meramente local, cuando afecte a una sola de éstas—, de la necesidad de que por la organización sindical, Colegio profesional, etc., que haya adoptado el acuerdo declaratorio tenga que ponerse en conocimiento de cada una de las Entidades locales afectadas, por estar comprendidas en el ámbito del propio acuerdo de huelga, los términos de ésta, a través de la correspondiente comunicación por escrito, que ha de reunir los requisitos formales exigidos por el precepto del artículo 3.º, 3, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, y con la antelación

---

(48) *Supra*, capítulo III, 1, C).

de diez días naturales, como mínimo, al de comienzo de la huelga, por afectar a Entidades encargadas, cada una de ellas en su ámbito territorial respectivo, de la prestación de servicios públicos.

Segunda. En lo que se refiere al *comité de huelga*, supuesta la obligatoriedad de su designación y constitución, en la forma expuesta más atrás —y cuya composición ha de ser comunicada al empresario o Administración afectada—, no plantea problemas en el caso de que la huelga afecte al ámbito de una Entidad local, al existir una correspondencia directa entre ésta y el comité de huelga constituido por funcionarios o trabajadores dependientes de la propia Administración. El problema se plantea en el caso en que la huelga tenga un ámbito superior al de una determinada Entidad local —ámbito regional, nacional—, pues en este supuesto la constitución de un comité de huelga al correspondiente nivel territorial suscita la duda de si se requiere o no la constitución de otros comités de huelga en el ámbito concreto de cada Entidad local.

Aunque la posible existencia en este supuesto de varios comités de huelga pudiera desprenderse del artículo 8.º, 2, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sin embargo, otra cosa podría deducirse de la interpretación que la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 hace del artículo 5.º, 1, de la propia norma legal, al reconocerse la facultad de los promotores para designar a los miembros del comité de huelga sin la limitación de que pertenezcan a varios centros de trabajo cuando la huelga exceda del ámbito de uno de éstos (49). No parece preceptiva, en consecuencia, la constitución en este supuesto de diversos comités, pudiendo los promotores de la huelga optar entre esta solución o bien por la de constituir un solo comité, aunque en cualquier caso con las limitaciones establecidas en el citado Real Decreto-ley, en orden a la negociación con la Administración o Administraciones afectadas por el conflicto, garantía de prestación de los servicios mínimos necesarios, etc.

La representación sindical o profesional en el ámbito de cada Entidad local permitirá instrumentar, por lo demás, en caso de institución de un solo comité de huelga para un conflicto de ámbito superior al de aquélla, las actuaciones y gestiones precisas en el ámbito de cada Administración afectada, para poder llegar a una solución del conflicto de modo general y coordinado.

---

(49) *Vid.* el fundamento jurídico núm. 16 de la citada sentencia y el fallo núm. 2.º, apartado b), de la misma.

Tercera. Ahora bien, en cualquier supuesto deberá *comunicarse a cada Corporación local* la composición del comité de huelga, en la forma y con los demás requisitos exigidos en el artículo 3º, 3, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo.

Cuarta. La determinación de los *servicios mínimos* de seguridad y mantenimiento, conforme al artículo 10, 2, del propio Real Decreto-ley, se efectuará por la autoridad gubernativa a que corresponda según el ámbito territorial de la huelga, aunque nada obsta, a nuestro juicio, para que si ésta tuviere alcance superior al de una Entidad local, el Gobernador civil adopte en el ámbito de cada Provincia las medidas y garantías necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios locales en los distintos Municipios comprendidos dentro de aquel ámbito.

Cuando la realización de la huelga afectare a un solo Municipio, el Alcalde, como delegado del Gobierno, será competente para determinar los servicios mínimos que han de realizarse, a no ser que en el término municipal funcione otro órgano de la autoridad encargado de tal delegación, o cuando el Gobernador civil de la Provincia asuma dicha representación directamente o por medio de delegado especial (50).

#### IV. EFECTOS

El cumplimiento o no del anterior régimen normativo regulador del ejercicio del derecho a la huelga comporta diversidad de efectos o consecuencias jurídicas, según que la huelga sea legal, por cumplir los requisitos y límites exigidos, o ilegal, en otro caso. El artículo 11, apartado *d*), del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, establece que la huelga es ilegal cuando se produzca contraviniendo lo dispuesto en esta normativa. Si bien de ésta se deduce todavía la distinción entre huelga ilegal y huelga abusiva, como son, dentro de este último concepto, las huelgas rotatorias, las efectuadas por los trabajadores que presten servicios en sectores estratégicos con la finalidad de interrumpir el proceso productivo, las de celo o re-

---

(50) Artículo 118 de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955.

glamento y, en general, cualquier forma de alteración colectiva en el régimen de trabajo distinta a la huelga (51).

En cualquier caso, aun incluso en el de huelga legal, se produce como consecuencia una suspensión —aunque no extinción— de la relación de empleo que liga al trabajador o funcionario con la Administración, sin que tenga por ello derecho aquél a la percepción de los haberes correspondientes a los días en que no hubiere trabajado (52). Como dice la repetida sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, «la huelga es un derecho subjetivo, lo cual significa que la relación jurídica de trabajo se mantiene y queda en suspenso, con suspensión del derecho de salario» (fundamento jurídico núm. 10, párrafo 9).

En caso de huelga legal, como es lógico, no puede considerarse que el funcionario o trabajador incurre en falta disciplinaria, siendo así que actúe en ejercicio legítimo de un derecho —más aún, de un derecho de carácter fundamental—, pero de esta consideración no cabe deducir a nuestro modo de ver (53) que la retención de haberes sea ilegal, en razón sobre todo a un principio de igualdad con los trabajadores sujetos al régimen laboral (54) y de retribución del trabajo efectivamente realizado. Se trata por lo mismo de una mera contrapartida a la ausencia o no asistencia al lugar de prestación del trabajo, circunstancia que es la que materialmente justifica la retención, que no tiene, en definitiva, carácter sancionador, ni procede por ello a este efecto la instrucción de expediente disciplinario para acordarla.

(51) Artículo 7, núm. 2, del Real Decreto-ley 17/1977. Tipos de huelga o de «actos ilícitos o abusivos» que no se encuentran comprendidos en la enumeración que el artículo 11 hace de las huelgas ilegales y que, como considera la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, en su fundamento jurídico número 10, significa que lo que en el precepto del artículo 7, 2, hay es una presunción *iuris tantum* de abuso del derecho de huelga, que, como tal, admite la prueba en contrario y, por consiguiente, que los huelguistas que utilizaren tal modalidad o tipo podrán probar que, en su caso, la utilización no ha sido abusiva.

(52) *Vid.* en este sentido, CANO MATA, A., estudio cit. en nota 8, *Revista de Administración Pública*, núm. 93, págs. 146 y s.

(53) En contra de la opinión expresada por SOSA WAGNER, F.: «Las retenciones de haberes y las huelgas de los funcionarios públicos», *Civitas-REDA*, núm. 31 (octubre-diciembre 1981), págs. 697 y ss.

(54) El artículo 6, 2, del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, establece que durante la huelga se entenderá *suspendido* el contrato de trabajo y *el trabajador no tendrá derecho al salario*. El núm. 3 del mismo artículo 6 establece que «el trabajador en huelga permanecerá en situación de alta especial en la Seguridad Social, con suspensión de la obligación de cotizar por parte del empresario y el propio trabajador». Por otra parte, «en tanto dure la huelga, el empresario no podrá sustituir a los huelguistas por trabajadores que no estuviesen vinculados a la empresa al tiempo de ser comunicada la misma, salvo caso de incumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado 7 de este artículo» (núm. 5).

De lo anterior no cabe, sin embargo, deducir que la retención de haberes pueda aplicarse de plano y sin más trámite, ya que, aun en caso de huelga legal, el acto de la Administración deberá cumplir las normas generales de nuestro Ordenamiento jurídico y, como mínimo (55), el requisito de audiencia de los afectados por la medida, conforme al artículo 105 de la Constitución y 91 de la Ley de Procedimiento administrativo, en la forma expuesta más atrás.

En caso de *huelga ilegal*, el efecto inmediato será la sujeción de los trabajadores o funcionarios que en ella incurrieren en las previsiones disciplinarias correspondientes (56). Si se estimase que los hechos pudieran estar tipificados en el artículo 222 del Código penal, habrá de ponerse el hecho en conocimiento de la autoridad judicial o del ministerio fiscal (57), si bien en este caso de actuación judicial deberá abstenerse la Administración de imponer sanción disciplinaria alguna, en virtud de la incidencia en materia sancionadora de la Constitución, que, conforme al principio *non bis in idem* (arts. 25 y 117, 3), excluye la duplicidad de sanciones administrativa y penal.

También será aplicable, en fin, en caso de huelga ilegal, el precepto del artículo 10, párrafo 2, del Real Decreto-ley 17/1977, a que ya nos hemos referido con anterioridad, por lo que cuando la huelga afectare a un servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para ase-

---

(55) Como dice la sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de noviembre de 1981, cit. en nota 20, pág. 7.

(56) La citada sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete, cit. en nota anterior, considera que el efecto inmediato de la huelga manifiestamente ilegal, sin necesidad de una declaración expresa al respecto, no puede ser otro que la automática sujeción de los funcionarios que en ella incurrieren en las previsiones disciplinarias correspondientes (arts. 87, 88, c; 89, 91, 92 y 93 LFCE, TA aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y 6.6.d, 7.j y f; 8.e y c; 16 a 26 y 27 a 63 del Reglamento aprobado por Decreto 2088/1964, de 16 de agosto). En la Administración local los artículos 51 y ss. del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, y concordantes del Reglamento de Funcionarios locales. *Vid.* asimismo, CANO MATA, A., estudio cit. en nota 8, páginas 146 y s.

(57) La sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 considera que «el tipo delictivo dibujado no puede considerarse como institucional si se tiene en cuenta que lo que se penaliza es un ataque contra la seguridad del Estado, esto es, tiene por finalidad la preservación del funcionamiento del orden constitucional, el libre desarrollo de los órganos del Estado y el ejercicio pacífico de los derechos y de las libertades ciudadanas. Los delitos contra el Estado, al que atacan en cuanto entidad soberana y como estructura de la vida jurídico-política de la sociedad, son, incuestionablemente, delitos cuya producción requiere un dolo específico, que es la voluntad de subvertir la seguridad del Estado, o, como también se ha dicho, delitos de tendencia, según ha puesto de manifiesto una constante y reiterada doctrina de los Tribunales. En estos términos la constitucionalidad del tipo delictivo no puede ser cuestionada» (fundamento jurídico núm. 26).

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

## V. CONCLUSIONES

De lo expuesto cabe deducir, como recapitulación final, las siguientes conclusiones:

Primera. El ejercicio del derecho a la huelga, reconocido y garantizado a nivel constitucional dentro del régimen de los derechos fundamentales y libertades públicas, se encuentra sujeto de modo general a determinados requisitos y límites establecidos no sólo a nivel jurídico fundamental (art. 28, 2, de la Constitución), sino asimismo y de modo complementario en la legislación ordinaria anterior (Real Decreto-ley 71/1977, de 4 de marzo) en aquellos aspectos y elementos que la jurisprudencia constitucional ha considerado de conformidad con aquélla y que son extensivos y aplicables al ejercicio del citado derecho, para la defensa de sus intereses profesionales o de trabajo por los funcionarios y demás trabajadores sujetos al régimen administrativo y laboral en el ámbito de la Administración pública.

Segunda. El límite a que, de modo primordial, viene sujeto el ejercicio del derecho a la huelga está constituido por la exigencia de garantizar el mantenimiento de los «servicios esenciales de la comunidad», cuyo funcionamiento, al menos en su aspecto sustancial, ha de asegurarse en todo caso y representa, frente al ejercicio de aquel derecho, una prioridad o preferencia del conjunto de la población a la utilización del servicio o servicios afectados.

Tercera. Aunque el concepto material de «servicios esenciales» comprende no sólo servicios públicos —no todos, sino los que tienen aquel carácter—, también incluye actividades privadas de gran trascendencia para la comunidad. Pero como es lógico, en el ámbito de la Administración pública el límite que para el ejercicio del repetido derecho de los funcionarios y trabajadores significa la fórmula constitucional viene constituido por servicios públicos cuya prestación tiene carácter vital o necesario para la vida comunitaria, servicios que, concretamente en el ámbito de la Administración local, ofrecen una especial virtualidad y trascendencia para el adecuado desenvolvimiento del conjunto de la población.

Cuarta. El ejercicio del derecho de huelga ha de efectuarse con sujeción a los requisitos formales establecidos en la normativa citada, en orden a la adopción del acuerdo declaratorio de la huelga, designación y constitución del correspondiente comité, comunicación de aquel acuerdo a la autoridad administrativa —a la Corporación o Corporaciones locales afectadas, en su caso— y a la autoridad laboral, con anterioridad al comienzo de la huelga (preaviso), y la garantía de prestación de los servicios mínimos de funcionamiento fijados por la autoridad gubernativa competente.

Quinta. Entre las representaciones legales facultadas para llevar a cabo el ejercicio del derecho de huelga se encuentran no sólo las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito a que se refiera el interés laboral o profesional cuya reivindicación y defensa se plantee, sino que también se entiende suficientemente legitimada «cualquier organización formal portadora de intereses colectivos de los funcionarios afectados» y, por ende, los Colegios profesionales y, en concreto en la Administración local, el Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios, en cuanto entidad con competencia para la tutela y defensa de los derechos e intereses morales y materiales de los referidos funcionarios, sin perjuicio de las demás organizaciones o asociaciones sindicales.

Sexta. Los objetivos que se pretendan con la acción reivindicativa habrán de referirse a la Administración o Administraciones con competencia o poder de disposición sobre la materia objeto de aquélla. Si el propósito o finalidad de la huelga excediese de las posibilidades o facultades decisorias de una Entidad local, bien por entrar en el ámbito del poder legislativo del Estado —o, en su caso, de la Comunidad autónoma— o en el de otra Administración pública distinta de aquélla, será ante ella donde habrá que hacer el correspondiente planteamiento reivindicativo, salvando en cualquier caso la presión directa sobre decisiones que afecten a la convivencia democrática y que en un Estado de Derecho, como el que configura la Constitución española actual, encuentra su límite superior en el principio de imperio de la ley, en cuanto vincula a los poderes públicos y a todos los ciudadanos, cualquiera sea su condición o circunstancia.

Séptima. La situación de huelga determina, entre otras consecuencias, la suspensión de la relación de empleo que liga al trabajador o funcionario con la Administración, sin que tenga por ello derecho aquél a la percepción de los haberes correspondientes a los días en que no hubiere trabajado. La retención de haberes no tiene

carácter sancionador, sino que constituye simplemente la contrapartida a la ausencia o falta de asistencia al lugar de trabajo, aunque no puede aplicarse de plano y sin más trámite, sino con audiencia de los interesados dentro del correspondiente procedimiento.

Octava. En caso de huelga ilegal se producirá, además, como consecuencia, la sujeción de los trabajadores o funcionarios que en ella incurrieren al correspondiente régimen de responsabilidad disciplinaria o, en su caso, penal, si la conducta fuese la estrictamente tipificada en el correspondiente tipo delictivo, pero con exclusión en este último supuesto de la posibilidad de imponer sanciones administrativas.