



Roj: **STS 5999/2004 - ECLI:ES:TS:2004:5999**

Id Cendoj: **28079130072004100403**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **28/09/2004**

Nº de Recurso: **6390/1999**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **FERNANDO MARTIN GONZALEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STS 5999/2004,**
STSJ ICAN 2519/1999

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Septiembre de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación que con el núm. 6390/99 ante la misma pende de resolución y tratamiento conforme a la Ley 62/1978 , interpuesto por el Gobierno de Canarias, asistido por su Letrada, contra sentencia de fecha 14 de Julio de 1999, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede en Santa Cruz de Tenerife) en recurso 2183/98 , habiendo sido parte recurrida INTERSINDICAL CANARIA y CONFEDERACION DE SINDICATOS INDEPENDIENTES Y SINDICAL DE FUNCIONARIOS (CSI-CSIF), representado por la Procuradora D^a María José Corral Losada, y oído el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva, que copiada literalmente dice: "F A L L O.- Estimando el recurso formulado por las recurrentes referente a servicios mínimos con ocasión de las jornadas de huelga del mes de diciembre de 1998, declaramos la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por vulneración del derecho de huelga. Desestimando la pretensión indemnizatoria deducida por la actora por ser materia de legalidad ordinaria. Sin efectuar expresa imposición de costas."

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por el Gobierno de Canarias se presentó escrito de preparación de recurso de casación, que se tuvo por preparado por la Sala de instancia, remitiéndose las actuaciones a este Tribunal con emplazamiento de las partes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por la Comunidad Autónoma recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que se casara y anulara el fallo recurrido y que se rechazara el recurso contencioso administrativo interpuesto.

CUARTO.- Comparecida la parte recurrida, y admitido el recurso a trámite, se confirió traslado a la misma para que formalizara su escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que verificó con el que obra unido a los autos, en el que después de formular sus motivos, terminaba suplicando a la Sala que se desestime el recurso de casación.

QUINTO.- Conferido traslado al Ministerio Fiscal, evacuó el trámite por escrito en el sentido de que procedía desestimar el recurso de casación.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 21 de Septiembre de 2004, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida en casación por el Gobierno de Canarias (Comunidad Autónoma de Canarias) dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede en Santa Cruz de Tenerife, con fecha de 14 de Julio de 1999, en el recurso contencioso administrativo 2183/98, tramitado por el procedimiento especial de la Ley 62/78, vino a estimar dicho recurso interpuesto por la Confederación de Sindicatos Independientes e Intersindical Canaria (Intersindical Canaria y Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios, CSI-CSIF, según otras versiones) contra resolución de 14 de Diciembre de 1998 de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, por la que se establecían los servicios mínimos a realizar por el personal contratado, interino y eventual que presta sus servicios en el Area de Salud de la provincia de Santa Cruz de Tenerife dependiente del Servicio Canario de la Salud, durante la huelga convocada desde las cero horas del 16 de Diciembre de 1998 hasta las 24 horas del 17 de Diciembre de 1998, y desde las cero horas del 21 de Diciembre de 1998, con carácter indefinido, declarando la sentencia recurrida, además de la estimación de dicho recurso, la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por vulneración del derecho de huelga, y desestimando la pretensión indemnizatoria deducida, sin especial pronunciamiento sobre costas.

SEGUNDO.- Frente a esta sentencia la representación de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su escrito de interposición del recurso de casación, solicitó que se casara y anulara el fallo recurrido y que, en su lugar, se desestimara íntegramente el recurso interpuesto por la Intersindical Canaria, declarando ajustada a Derecho, por no vulnerar el derecho a la huelga, la Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias de 14 de Diciembre de 1998, a cuyo fin invocó un motivo único al amparo del art. 88, 1, d) de la Ley 29/98, alegando, en síntesis, que la sentencia recurrida incurre en interpretación y aplicación errónea de los arts. 28,2 de la Constitución, del art. 10 del Real Decreto Ley 17/77, y 54 y 62,1 de la Ley 30/92, así como la jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Constitucional, y que aquí sí constan cuáles fueron los criterios seguidos para el establecimiento de los servicios mínimos, y se cumplimentó la audiencia (no preceptiva) al Comité de Huelga, así como que los trabajadores tuvieron conocimiento de los criterios de la Administración a efectos del establecimiento de aquellos servicios mínimos, con cita de sentencias de esta Sala y del Tribunal Constitucional.

TERCERO.- La Intersindical recurrente en la instancia y aquí recurrida, se opuso a este recurso de casación, insistiendo en que falta la motivación explícita de los servicios mínimos, mientras que el Fiscal informó en sentido de que procedía la desestimación del recurso de casación.

CUARTO.- La sentencia recurrida apoya su fallo estimatorio del recurso y la anulación de la resolución en que se señalaban los servicios mínimos en cuanto al personal mencionado y en cuanto a la huelga convocada, también expresada, en la falta de motivación de aquella resolución, o, en otros términos, por no explicar la Administración las razones que justificaban la decisión adoptada, o por no haber motivación que exteriorice los criterios o valoraciones considerados para determinar el carácter esencial de dichos servicios ni el nivel de los efectivos personales que se señalan como necesarios, según la sentencia recurrida, todo lo cual implica para esta vulneración del derecho fundamental de huelga regulado en el art. 28,2 de la Constitución, pudiendo destacarse, pues, que el ámbito de decisión a cargo de esta Sala queda reducido a determinar si concurrió o no esa exigencia de motivación, que es lo que debaten las partes en este recurso de casación.

QUINTO.- Con relación a ello, ya la sentencia de esta Sala de 28 de Septiembre de 2001 (Recurso 4662/97) explicó que ninguna novedad puede aportarse en orden al derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses y a que sea la Ley la que regule el ejercicio de este derecho y establezca las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, tal como recoge con claridad el art. 28, 2 de la Constitución, incluido entre aquellos a los que se dispensa la especial protección a que se refiere el art. 53, 2 de la misma Norma y que se traduce en el procedimiento señalado en la Ley 62/78, de 26 de Diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, puesto que, con igual precisión, se determinan las condiciones y requisitos en el ejercicio de tal derecho en una amplísima doctrina del Tribunal Constitucional y de esta Sala (sentencias como las 11/81, 26/81, 51/86, 43/90, 122/90, 123/90, y 8/92 de aquel Tribunal y otras de éste que igual criterio siguen), constituyendo ideas matrices, cardinales y prioritarias –hoy indiscutibles– las referidas al rango constitucional de tal derecho, a su especial protección, a su finalidad de defensa de los derechos e intereses de los trabajadores en conflictos socio-económicos, y a su carácter de "fundamental", así como las que aluden a la necesidad de coordinar dicho derecho con el mantenimiento de los servicios esenciales de la Comunidad, que cede o debe ceder cuando de su ejercicio, y en su caso, puedan ocasionarse para la colectividad males más graves que el que los huelguistas experimentarían si sus reivindicaciones o pretensiones no obtuvieran éxito, lo que impone la debida atención a esos servicios esenciales cuyo aseguramiento remite la Constitución a las garantías que por Ley se establezcan, y lo que, en síntesis, viene a incidir en la necesidad de una determinación de las circunstancias



concretas y casuísticas concurrentes en cada supuesto, y de la confrontación de los intereses en conflicto, a efectos de señalar si el mantenimiento de esos servicios esenciales para el común de los ciudadanos, y su "cuantía" puede entenderse como justificativo y razonable de unas limitaciones precisas, lo que debe ser objeto de revisión jurisdiccional, habida cuenta de las motivaciones que se invoquen en las decisiones que se adopten.

SEXTO.- Dichas motivaciones, imprescindibles en casos como el examinado, son las que pueden permitir a esta Sala controlar si las aludidas limitaciones responden o no a un soporte razonable y justificable, indiscutiblemente necesario, por lo que su ausencia o insuficiencia nos priva de los elementos de juicio que resultan inexcusables para decidir, y para la adecuada solución de la cuestión referida a la motivación, ha de partirse de que, como puso de relieve la sentencia de esta Sala de 6 de Junio de 1.998, una reiterada jurisprudencia procedente tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, y en lo que atañe a la falta de motivación de la resolución por la que se establecen los servicios mínimos en la huelga, viene siendo especialmente rigurosa en lo relativo a la de dichos servicios, pudiéndose citar como exponente de esta doctrina la sentencia del Tribunal Constitucional 8/92 que resume y sistematiza la jurisprudencia constitucional anterior, y, paralelamente, las sentencias de esta Sala de 22 de Junio, 21 de Octubre y 14 de Noviembre de 1.993, 14 y 21 de Marzo y 17 y 24 de Junio de 1.994, 16 de Enero de 1.995, 15 y 29 de Enero de 1.996 en las que se observa una sensible rigorización de las exigencias de causalización, de modo que el acto que determine el mantenimiento de servicios esenciales para la comunidad ha de estar adecuadamente motivado, siendo preciso no sólo que exista una especial justificación, sino que tal justificación se exteriorice adecuadamente con objeto de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a que se sacrificó, y de que, en su caso, puedan defenderse ante los órganos judiciales, por lo que sobre la autoridad gubernativa recae el deber de explicar las razones que, a su juicio, legitiman, en una concreta situación de huelga, la decisión de mantener unos servicios esenciales para la comunidad, correspondiéndole probar que los actos de restricción del derecho fundamental tienen plena justificación, en cuya motivación han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar las prestaciones mínimas, sin que sean suficientes indicaciones genéricas aplicables a cualquier conflicto, debiendo además explicitarse los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de modo que por los Tribunales, en su caso y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación a Derecho de las medidas adoptadas, como se indicó con anterioridad.

SEPTIMO.- Otras sentencias posteriores, como las del Tribunal Supremo de 5 de Febrero, 21 de Marzo, 30 de Abril y 5 de Junio de 1.996, y 11 de Abril, 6 de Mayo, 14 de Octubre y 7 de Noviembre y 4 de Diciembre de 1.997, y 11 de Febrero de 2.000, y 22 de Septiembre de 2003, han señalado que el establecimiento de una limitación en abstracto al ejercicio del derecho de huelga, mediante una norma reglamentaria, incluso, no es compatible con la configuración constitucional de ese derecho en el art. 28,2 de la Constitución, en cuanto que ese precepto dispone que la Ley que regule el ejercicio de éste establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, exigiéndose expresión de los criterios objetivos en función de los cuales se fijaron los servicios mínimos, puesto que la causalización o motivación de los servicios esenciales y de los servicios mínimos, en cuanto que éstos implican límites al ejercicio de un derecho fundamental, se hace precisa, debiendo referirse la motivación a los niveles conceptuales de servicios esenciales, de servicios mínimos y de efectivos personales precisos para el desempeño de estos últimos, ofreciendo una fundamentación razonada del por qué se fijan éstos, a lo que no obsta que el Tribunal Constitucional haya admitido que en determinados supuestos no se justifique la necesidad de mantener algunos servicios esenciales por ser "de general conocimiento", en cuanto que en general es exigible la razón en virtud de la cual los concretos servicios deberán ser considerados esenciales en las circunstancias de una concreta huelga, con determinación de cuáles eran los criterios tenidos en cuenta para ello, cuando se trata de un gran número de las actividades que se señalan en relación con unas propuestas genéricas, al aludir aquella doctrina a una excepción posible por la naturaleza de los servicios de que se trate, que no cabe transformarla en regla general para aplicarla fuera de esos supuestos excepcionales, siendo necesario examinar en cada caso la extensión territorial de la huelga, la extensión personal y la duración con consideraciones suficientes, sin que lo sean ambiguas referencias a otras disposiciones, sin otras determinaciones en la resolución recurrida que se revisa, como aquí sucede.

OCTAVO.- A la luz de estas consideraciones, resulta patente que no sólo no se ha infringido en la sentencia recurrida la doctrina jurisprudencial, como pretende la parte recurrente, sino que se ha aplicado correctamente al supuesto de autos, en el que, sin motivación bastante en cuanto a los extremos antes apuntados, y con relación a una huelga, falta expresión de los criterios o valoraciones considerados para determinar el carácter esencial de los mencionados servicios, a todos los cuales engloba, bajo un punto de vista de generalidad claramente inadmisibles, con la calificación de "esenciales", cuando no todos lo sean, tal vez, sin otras explicaciones ni justificaciones, y sin motivar tampoco el nivel de efectivos personales necesarios, en



cada caso, todo lo cual implica claramente vulneración del derecho fundamental de referencia, que afecta a su núcleo esencial.

NOVENO.- En el caso que se examina, aunque se trate de un servicio sanitario, de carácter esencial, en general, la huelga afectaba sólo a parte del personal, interinos y eventuales contratados, y no a todo el personal, lo que implica la necesidad de dicha motivación en cuanto a aquél, toda vez que, incluso el requisito de la "proporcionalidad" entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los usuarios de los servicios, exigido por la jurisprudencia de que se ha hecho mención, queda en entredicho cuando no se especifican, explican y concretan por la Administración ni el porcentaje de los afectados por los servicios mínimos impuestos en relación con la totalidad de dichos trabajadores, ni la medida o el nivel en que se tienen por "necesarios" precisamente sus servicios todo lo cual conlleva a la desestimación del motivo, sin que valgan en contra las audiencias a que alude la recurrente.

DECIMO.- A tenor de los arts. 102, 3 de la anterior Ley Reguladora de esta Jurisdicción y 139, 2 de la Ley 29/98, procede imponer a la Administración recurrente las costas de este recurso de casación, al no apreciarse circunstancias que justifiquen su no imposición.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución;

FALLAMOS

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra la sentencia de 14 de Julio de 1999, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede en Santa Cruz de Tenerife) en el recurso 2183/98, seguido por la vía de la Ley 62/78, imponiendo a dicha Comunidad Autónoma recurrente las costas de este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos
PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Fernando Martín González, estando la Sala celebrando audiencia pública, en el día de la fecha, de lo que como Secretario de la misma, Certifico.