

de pretensiones distintas, que incluso podrían —o deberían, en su caso— tramitarse independientemente de la inicial, como un recurso aparte del primero. Y, no obstante tal precisión, la Sala no contestó a lo pedido, siendo, a estos efectos, irrelevante el por qué no lo hizo, sin que, por otra parte, pueda considerarse el Auto de aclaración, y las razones allí expuestas, suficientes para subsanar tal falta de contestación, por la misma naturaleza de este tipo de Autos, que no pueden modificar la Sentencia sobre la que versan.

8. Ello lleva a estimar que, efectivamente, se omitió un pronunciamiento exigido por el respeto al derecho a la tutela judicial, y a la concesión del amparo que se pide. Y en consecuencia, el fallo debe versar únicamente sobre la vulneración derivada de la falta de respuesta judicial a la pretensión formulada en el escrito de ampliación, sin que afecte a los demás extremos de las Sentencias recurridas. Por ello, deben declararse nulas estas últimas por cuanto no se pronuncian específicamente sobre lo pedido en los correspondientes escritos de ampliación, sin que quepa que este Tribunal emita por lo demás, juicio alguno sobre el contenido de la resolución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

4734 *Sala Segunda. Sentencia 27/1989, de 3 de febrero. Recurso de amparo 1.146/1986. CCOO contra acto de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana por el que se establecen servicios mínimos con ocasión de convocatoria de huelga en el Hospital de Sagunto del INSALUD. Fijación de servicios mínimos atentatorios al derecho de huelga.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.146/1986, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega y asistida del Letrado don Enrique Lillo Pérez, contra el acto de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana por el que se establecen servicios mínimos con ocasión de la huelga desarrollada en el Hospital de Sagunto del INSALUD con fecha 20 de junio de 1985, y contra las Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia, de 29 de octubre de 1985 y del Tribunal Supremo (Sala Tercera), de 22 de septiembre de 1986, en el recurso de apelación núm. 2.486/85. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 31 de octubre de 1986, procedente del Juzgado de Guardia, la Procuradora doña Isabel Cañedo Vega, en nombre de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo contra acto de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana, por el que se establecen servicios mínimos con ocasión de la huelga convocada para el día 20 de junio de 1985 por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en el Hospital de Sagunto del INSALUD.

2. Se fundamenta el recurso en los siguientes hechos:

a) Por parte de diversos sindicatos, entre ellos Comisiones Obreras, se convocó un paro de veinticuatro horas para el día 20 de junio de 1985, con el fin de defender los derechos de los trabajadores en relación con el acceso a la acción protectora de la Seguridad Social y con el mantenimiento de las garantías en caso de despidos colectivos y expedientes de crisis.

b) Con fecha 19 de junio de 1985, fueron fijados por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana los servicios mínimos en el Hospital de Sagunto del INSALUD, que se detallan en la demanda, señalándose que el contenido de tales servicios mínimos asistenciales se había notificado por la Dirección de la empresa el 14 de junio anterior a los representantes de los diversos estamentos del Hospital y que, como tal propuesta de la Dirección, sin ninguna

Ha decidido

Estimar parcialmente dos recursos de amparo interpuestos por la Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria y, en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de las Sentencias de 4 de julio de 1986 y de 19 de junio de 1987.

2.º Reconocer el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva;

3.º Retrotraer, en ambos procedimientos, las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar Sentencia, para que la Sala dicte otra en que se dé respuesta a las pretensiones formuladas en los respectivos escritos de ampliación presentados por la recurrente; y

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

modificación, fue aprobada, dando el visto bueno y conforme, por el Delegado del Gobierno.

c) Impugnado dicho acto administrativo, fue confirmada su validez por Sentencia de 29 de octubre de 1985 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, confirmada a su vez, en apelación, por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1986.

3. Se fundamenta el recurso de amparo en las siguientes alegaciones de Derecho:

a) El órgano que dictó el acto ahora impugnado es manifiestamente incompetente, pues la competencia para conocer en materia de huelgas y cierres patronales fue transferidas a la Generalidad Valenciana por el Real Decreto 4.105/1982, de 29 de diciembre, y de hecho, en el mismo sector, la limitación del derecho de huelga mediante la imposición de servicios mínimos, se ha venido haciendo por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad. La autoridad gubernativa, al restringir el derecho de huelga sin título legítimo de intervención, ha conculcado las garantías que nuclea el legítimo desarrollo de ese derecho.

b) La facultad de restringir el derecho de huelga viene estrictamente reservada a órganos que desempeñan potestades de gobierno, en cuanto que reúnen los requisitos de neutralidad e imparcialidad imprescindibles para la adopción de las garantías de funcionamiento de los servicios esenciales. En el presente caso, tal requisito de neutralidad no ha sido cumplido por la Delegación del Gobierno, quien se limitó a dar el «visto bueno» al plan de servicios mínimos elaborado por la Dirección del Centro, sin ningún tipo de examen del supuesto concreto de huelga ni de documentación alguna referida a anteriores supuestos huelguísticos en el sector. La autoridad gubernativa no ha cumplido los requisitos constitutivos de la habilitación que le confiere el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo (según ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional), pues, mediante la ficción de su intervención, ha dejado a la Dirección del Centro, en realidad, la determinación del contenido concreto y de la extensión del derecho de huelga, pese a que aquella Dirección no puede ser calificada de «autoridad gubernativa». No es que se haya confiado a la autonomía colectiva lo que la jurisprudencia constitucional viene denominando el «complemento técnico-funcional» de la decisión restrictiva del derecho de huelga, sino que la propia empresa ha fijado los servicios mínimos, convalidándose su decisión por la mera firma o visado de la autoridad gubernativa. Ni siquiera se dió audiencia al Comité de Huelga, que sólo fue informado del plan de la Dirección, ni, por tanto, se tomó en cuenta su oferta de preservación de servicios, todo lo cual demuestra que no ha existido un verdadero acto político que restrinja legítimamente el derecho de huelga, sino un aval formal de la decisión empresarial.

c) La actuación administrativa que limita el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, como es el derecho de huelga, debe ser motivada para que los destinatarios conozcan las razones de la limitación y para permitir, en su caso, la adecuada fiscalización judicial de su corrección constitucional. Ello exige una verdadera fundamentación material del acto que permita establecer si éste se ajusta a la ponderación y concreción debida, con arreglo a criterios restrictivos y estrictos, que deben mantenerse en la determinación de los servicios esenciales. La eventual justificación *ex post* no libera a la autoridad competente de su obligación de motivar adecuadamente el acto. Pero

esta obligación no ha sido cumplida en el presente caso por la Delegación del Gobierno, que se limita a adjuntar una escueta lista de puestos y personal, sin alegar las razones que justifican esta decisión. Además, según la jurisprudencia constitucional, la fundamentación no puede basarse en parámetros preconcebidos y de validez general para toda huelga, sino que ha de realizarse ante cada supuesto de huelga en concreto, teniendo en cuenta su extensión y duración y las necesidades concretas, sin olvidar ni desoir la oferta de mantenimiento que los convocantes de la huelga y las organizaciones sindicales hayan hecho. Por ello es erróneo entender, como hace la Sentencia del Tribunal Supremo que aquí se impugna, que basta como fundamentación el precedente de otra huelga anterior (de mayor duración, convocada por otro sujeto sindical, y con otro ámbito de aplicación subjetivo) en la que los servicios mínimos fueron pactados entre la Dirección de la empresa y el sindicato convocante y establecidos por otro órgano de la Administración.

d) La resolución impugnada, aparte de no estar amparada en ningún Real Decreto que, en desarrollo de la habilitación conferida por el art. 10 del Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo, establezca con carácter general los criterios a los que se ha de ajustar la imposición de los servicios mínimos (ya que el Real Decreto 156/1979, de 2 de febrero, de aplicación en el ámbito concernido, es inconstitucional, como reconoce el propio Tribunal Supremo), no ha sido publicada en el «Boletín Oficial del Estado», sino sólo comunicada a la Dirección del Hospital y al Comité de Huelga, con lo que se incumplen las garantías formales que contribuyen a asegurar el recto uso de la facultad de fijación de los servicios esenciales y a eliminar la inseguridad de los trabajadores, según la jurisprudencia constitucional.

e) El derecho de huelga no puede ser vaciado de contenido en virtud del mantenimiento de los servicios esenciales, por lo que las restricciones que puedan imponerse al ejercicio del derecho deben determinarse en atención a las circunstancias concretas de cada huelga y teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y de menor restricción posible al ejercicio de ese derecho. En el presente caso no se ha mantenido el principio de proporcionalidad de los sacrificios exigidos a los huelguistas y a los usuarios del servicio, puesto que la mayoría de los servicios mínimos impuestos son superfluos; en concreto, superan en la mayor parte de los casos los servicios ordinarios que se mantienen en el Hospital los sábados y domingos, día éste en que algunos están cerrados, tanto por lo que se refiere al personal facultativo como al auxiliar sanitario y de clínica, personal no sanitario y auxiliares administrativos.

f) Tampoco se ha observado el principio de la menor restricción posible al ejercicio del derecho de huelga, principio recogido por la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo y que debe interpretarse conforme a la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., para el que los servicios mínimos han de limitarse a las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer la vida o las condiciones normales de existencia de todo o parte de la población. El criterio general seguido en anteriores huelgas es que los servicios esenciales son aquellos que se cubren los días festivos, pues si un servicio cierra esos días es que no es vital, y así lo ha entendido, en un supuesto análogo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1986. Los servicios mínimos impuestos por el acto ahora recurrido son abusivos, pues han sido porcentajes muy elevados respecto al personal normal, superiores a los de anteriores huelgas y a los que se mantienen en domingos, festivos, noches e incluso sábados y también a los que se cubren durante los meses de julio, agosto y septiembre.

Por todo ello, se solicita de este Tribunal que declare la nulidad del mencionado acto de la citada Delegación del Gobierno por contravenir el art. 28.2 de la Constitución, así como de las referidas Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que confirman su validez.

4. Por providencia de 19 de noviembre de 1986 la Sección acuerda tener por interpuesto recurso de amparo en nombre de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y conceder un plazo de diez días a dicho sindicato para que subsane los siguientes defectos: a) no haber acompañado poder que acredite la representación; y b) no haberse presentado las copias del Acuerdo de la Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma Valenciana y de la Sentencia de 29 de octubre de 1985 de la Audiencia Territorial de Valencia.

5. Con fecha 5 de diciembre de 1986 se recibe escrito de la entidad recurrente al que se acompañan los documentos solicitados en la resolución anterior.

6. Por providencia de 14 de enero de 1987 la Sección acuerda tener por recibido el anterior escrito, admitir a trámite la demanda de amparo, y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir atentamente a la Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Valencia y a la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valencia para que en el plazo de diez días remitan testimonio del acto de dicha Delegación con motivo de la huelga general de 20 de junio de 1985, del recurso de apelación núm. 2.486/85 y del recurso contencioso-

administrativo núm. 981/85, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción de la recurrente, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional.

7. Por escrito registrado con fecha 5 de febrero de 1987 el Abogado del Estado se persona en este recurso de amparo y solicita que se entienda con esa representación las sucesivas actuaciones.

8. Por providencia de 4 de marzo de 1987 la Sección acuerda tener por recibidas las actuaciones remitidas, tener por recibido el precedente escrito del Abogado del Estado y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, dar vista de las acusaciones del presente recurso al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la Procuradora señora Cañedo Vega para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

9. Con fecha 25 de marzo de 1987 se recibe el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras la exposición de los hechos, antecedentes y motivos de amparo, se aduce en dicho escrito, con carácter previo, que en ningún caso se ha puesto en duda el carácter de servicio esencial que tienen las prestaciones hospitalarias, lo que supone la licitud de la intervención de la autoridad gubernativa según lo establecido en el art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo. Tras ello se alega que la primera de las tachas suscitadas por la entidad demandante no tiene relevancia constitucional, pues la cuestión, en los términos que se plantea, es de pura legalidad y como tal fue resuelta en las instancias precedentes; y ello porque en la supuesta lesión del derecho de huelga no influye que la decisión haya sido tomada o no por la Administración competente, aparte de que este punto fue resuelto satisfactoriamente, de modo razonado y motivado, por los órganos jurisdiccionales. La segunda de las objeciones no es aceptable, pues el acto final fue adoptado por la autoridad gubernativa, de acuerdo con el Real Decreto 156/1979, de 2 de febrero, sin que la supuesta inconstitucionalidad del art. 2 de esa norma signifique que la resolución no fuera adoptada por «tercero imparcial»; por lo demás, el que no fuera oído el Comité de Huelga no supone irregularidad alguna, pues no es exigencia ineludible, según la STC 51/1986. En cuanto a la falta de motivación y justificación en la resolución impugnada, es cierto que difícilmente puede advertirse en ella una explicación mínimamente satisfactoria de las medidas que dispone, en contra de las exigencias expuestas en las STC 11/1981, 51/1986 y 53/1986, lo cual hace que sea procedente conceder el amparo por este motivo. Por otra parte, la publicidad de la norma que establece los servicios mínimos no es exigencia constitutiva del acuerdo gubernativo, y además carece de lógica en las huelgas que se limitan a un centro de trabajo; la única exigencia es que la norma sea conocida por sus destinatarios, por lo que si esto se cumplió la objeción es inconsistente. En relación, en fin, con la alegada desproporcionalidad de los servicios impuestos, es difícil valorar si están o no acompañados a la inaplazable necesidad de las prestaciones médicas, precisamente por la falta de motivación, cuestión a la que está indisolublemente unida. Por todo ello, se solicita que se otorgue el amparo y que se declare la nulidad del acto administrativo y de las resoluciones judiciales impugnadas.

10. Con fecha 1 de abril de 1987 se recibe escrito de la entidad demandante de amparo por el que se ratifica en las alegaciones vertidas en su inicial demanda.

11. Con fecha 1 de abril de 1987 se recibe escrito del Abogado del Estado. Se aduce en el mismo, en primer lugar, que la cuestión sobre el órgano competente es de mera legalidad y ajena por completo al alcance del recurso de amparo, ya que la supuesta irregularidad del acto no incidiría en la lesión del derecho, aparte que ni la jurisprudencia constitucional ni el Real Decreto de 27 de diciembre de 1982 de traspaso de competencias a la Generalidad Valenciana tienen sentido opuesto a lo dispuesto en el acto impugnado. En cuanto a la supuesta falta de neutralidad o imparcialidad de la decisión impugnada, se aduce que la simple aceptación de los argumentos de una parte no supone parcialidad, pues no hay obligación de «partir las diferencias» de las partes en conflicto. También la objeción de falta de motivación o justificación pertenece al ámbito de la legalidad, pues el deber de motivación es general a todo procedimiento y ninguna singularidad ofrece en este caso; de todos modos el recurso no desvirtúa los atinados argumentos de la Sentencia del Tribunal Supremo, que pone de relieve que la resolución administrativa no está exenta de razonamientos al tenerse en cuenta las huelgas anteriores y las gestiones realizadas con los Directores de los distintos centros hospitalarios y representantes sindicales, lo cual elimina todo reproche de arbitrariedad, y hace que la demanda de amparo aparezca como un conjunto de consideraciones abstractas que no descienden al detalle concreto. La alegación de falta de publicidad, suscitada también de forma abstracta e impersonal, sin que parezca que el demandante sufriera lesión por ello, resulta también improcedente, ya que siendo el Texto constitucional directamente aplicable, los actos de aplicación del mismo no tienen carácter normativo y se agotan en el caso concreto, sin que puedan concebirse como «normas reglamentarias tipo». En definitiva, las imputaciones del sindicato recurrente se sitúan en el campo de la legalidad ordinaria, y no corresponden por tanto al cauce propio del recurso de amparo. No debe olvidarse, por otra parte,

que el derecho de huelga no es limitado, y uno de esos límites, como dice la Constitución, es la garantía de los servicios esenciales, de modo que la autoridad gubernativa queda obligada a establecer servicios mínimos cuando se vean afectados. Estos servicios mínimos deben suponer la menor restricción posible del derecho de huelga, pero tampoco puede decirse que queda vaciado ese derecho por el hecho de que los servicios mínimos coincidieran con los de los días comunes y no con los festivos, puesto que las necesidades que cubren, como dijo el Tribunal Supremo, son absolutamente contingentes y de aparición imprevisible; tampoco puede objetarse el que esos servicios superaran el nivel de algunos días festivos, puesto que existen servicios sanitarios que admiten planificación en el tiempo, lo cual no ocurre en caso de huelga. Por otro lado, la creciente tecnificación y complicación de la vida moderna determina la recíproca dependencia de las actividades laborales y profesionales y por ello para determinadas operaciones se exige un nivel mínimo común a todos los sectores, nivel que en día festivo, por no estar previstas, no es necesario. Tampoco se podrían trasvasar a día feriado los trabajos de un día laborable, pues ello supondría crear deberes positivos *extra ordinem* en las personas afectadas. Por todo ello, los servicios mínimos impuestos en este caso han de reputarse correctos, y el recurso de amparo debe ser desestimado.

12. Por providencia de 23 de enero de 1989, la Sala acuerda fijar el día 31 de enero de 1989 para deliberación y fallo de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (en adelante CCOO), tras agotar la vía prevista en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre (que dio lugar a las Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de octubre de 1985, y del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de septiembre de 1986), impugna ante este Tribunal la decisión de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Valenciana de 19 de junio de 1985, por la que se establecían servicios mínimos en el Hospital de Sagunto del INSALUD con motivo de la huelga convocada para el día 20 de junio de 1985.

La entidad recurrente de amparo presenta una larga serie de imputaciones contra dicha decisión administrativa, con el alegato fundamental de que lesiona el artículo 28.2 de la Constitución, tanto por sus defectos formales como por su contenido. Entre los vicios de carácter formal se citan la manifiesta incompetencia del órgano que determinó en este caso los servicios mínimos, la carencia del requisito de neutralidad exigible en dicha fijación, la inobservancia del deber de motivación y justificación y la carencia de publicidad de la resolución impugnada. En cuanto a su contenido, la Central sindical demandante aduce que la decisión impugnada no se ajusta a los requisitos de proporcionalidad en los sacrificios y de mínima restricción del derecho de huelga que deben presidir toda fijación de servicios mínimos.

El análisis de todas estas cuestiones debe partir de la doctrina desarrollada por este Tribunal acerca del derecho de huelga y, en particular, de las limitaciones que pueden imponerse al mismo y de los requisitos que han de guardar las normas y medidas sobre servicios mínimos, doctrina que se inicia en la STC 11/1981, y que de momento tiene sus últimas manifestaciones en las SSTC 51/1986 y 53/1986. De esta última Sentencia, en la que se condensan en buena parte los criterios mantenidos en anteriores resoluciones, conviene destacar ahora que el derecho de huelga puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, aunque nunca podrán rebasar su contenido esencial, hacerlo impracticable, obstruirlo más allá de lo razonable o despojarlo de la necesaria protección. Una de esas limitaciones, expresamente prevista en la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la Comunidad, entendidos como servicios que atienden la garantía o ejercicio de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos.

De otro lado, la consideración de un servicio como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, sino la necesidad de disponer las medidas precisas para su mantenimiento o, dicho de otra forma, para asegurar la prestación de los trabajos que sean necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que satisface dicho servicio, sin que ello exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal. La clase y número de trabajos que hayan de realizarse para cubrir esa exigencia y, en definitiva, el tipo de garantías que hayan de disponerse con ese fin, no pueden ser determinados de manera apriorística, sino tras una ponderación y valoración de los bienes o derechos afectados, del ámbito personal, funcional o territorial de la huelga, de la duración y demás características de esa medida de presión y, en fin, de las restantes circunstancias que concurran en su ejercicio y que puedan ser de relevancia para alcanzar el equilibrio más ponderado entre el derecho de huelga y aquellos otros bienes (comunidad afectada, existencia o no de servicios alternativos, etc.), sin olvidar la oferta de preservación o mantenimiento de servicios que realicen los

sujetos convocantes o trabajadores afectados (STC 26/1981, de 17 de julio).

2. La entidad demandante de amparo aduce en primer lugar que la decisión impugnada fue adoptada por órgano manifiestamente incompetente, y que de ello se deriva no sólo su nulidad, sino también la lesión del derecho de huelga. Dos tipos de consideraciones hace dicha entidad a este respecto. Por un lado, que dicha decisión carecía de cobertura legal, pues aunque el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, habilita a la autoridad gubernativa para la adopción de esas medidas, la técnica utilizada para ello ha sido siempre la de determinar el contenido, la extensión y los criterios de limitación en un Real Decreto, en el que también se suele determinar el órgano competente para decidir las limitaciones concretas. Esta cobertura legal faltaba en este caso, pues no puede considerarse válido a estos efectos el Real Decreto 156/1979, de 2 de febrero, norma que el propio Tribunal Supremo califica de excesivamente restrictiva del derecho de huelga. Los demandantes también aducen, por otro lado, que la fijación de los servicios mínimos correspondía a los órganos de la Comunidad Autónoma de Valencia, a la que ya se habían transferido competencias en materia de huelga y cierre patronal (Real Decreto 4.105/1982, de 29 de diciembre), y que, de hecho, en otras ocasiones ha sido la Consejería de Trabajo de esa Comunidad la que se ha encargado de ejercer esas funciones.

En relación con estas imputaciones, el Tribunal Supremo, en la Sentencia que ha dado paso a este recurso de amparo, aduce que el Delegado del Gobierno viene calificado como autoridad gubernativa en sus normas reguladoras (Ley de 16 de noviembre de 1983), y que su actuación en este caso venía justificada por tratarse de una huelga de ámbito nacional, en la que era preciso asegurar la coordinación entre las distintas Administraciones. Por su parte, el Ministerio Fiscal resalta que lo importante es determinar si las medidas adoptadas lesionaron o no el derecho de huelga, y que, por ello, la alegada falta de competencia de la autoridad que las adoptó debe quedar en un segundo plano, ya que en todo caso constituiría una mera irregularidad formal, sin trascendencia para el derecho afectado. En parecidos términos se pronuncia el Abogado del Estado, aunque esta parte reivindicada para el Estado la competencia controvertida y añade que las cuestiones planteadas en este apartado de la demanda tienen que ver con la legitimidad de los actos administrativos, pero no con la garantía de los derechos fundamentales.

Expuestas las distintas alegaciones de las partes y los criterios de la jurisdicción ordinaria, es momento ya de declarar que la cualidad o condición del órgano que fija los servicios mínimos no es intrascendente ni irrelevante para el derecho de huelga. Como se ha dicho en otras ocasiones, esa medida debe ser adoptada precisamente por el Gobierno o por órgano que ejerza potestad de gobierno, y ello porque la privación u obstaculización de un derecho constitucional como el de huelga es responsabilidad política y ha de ser residenciada por cauces políticos (STC 26/1981), sean éstos del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencias en los servicios afectados (STC 33/1981). Por ello, el incumplimiento de esta exigencia no puede calificarse como simple irregularidad formal o como mero defecto de carácter administrativo, sino como lesión del derecho fundamental que así se ve restringido, pues sólo de aquella forma puede asegurarse que las limitaciones sean impuestas en atención a los intereses de la comunidad, de una manera imparcial y de acuerdo con las características y necesidades del servicio afectado por la huelga.

De todos modos, en el presente caso la discusión sobre el órgano competente para fijar los servicios mínimos no tiene mayor trascendencia para el derecho de huelga, pues tanto el Delegado del Gobierno como los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Valencia tienen el carácter de autoridad gubernativa y cumplen aquellas exigencias genéricas. Por eso, que la competencia correspondiera en este caso a una u otra autoridad podría afectar a los requisitos de producción de las decisiones administrativas o al reparto de competencias, pero en sí misma, como viene a decir el Ministerio Fiscal, no supone lesión del derecho de huelga. Todo ello sin perjuicio de que la autoridad más apropiada sea la que disponga de competencias sobre los servicios afectados, pues es la que mejor puede ponderar las necesidades de preservación de los mismos. A cuyo efecto ha de tenerse en cuenta que la Comunidad Valenciana, aunque había recibido ya ciertas competencias en materia de huelga, no había recibido aun el traspaso de los servicios y funciones del Instituto Nacional de la Salud, operado por el Real Decreto 1.612/1987, de 27 de noviembre.

Queda por examinar, en relación con esta primera imputación, si la decisión impugnada lesionó el derecho de huelga por no estar amparada en una norma previa de carácter general. A este respecto, debe recordarse que del art. 28.2 de la Constitución no se deriva un procedimiento específico para la preservación de los servicios esenciales. Como este Tribunal ha dicho en otras ocasiones, ese precepto constitucional permite que por norma de rango legal se establezcan las garantías necesarias para el mantenimiento de esos servicios, y exige que sea la autoridad gubernativa, amparada en esa Ley, la que disponga las limitaciones oportunas (STC 26/1981), pudiendo hacerlo a través de

distintos procedimientos (como se desprende de las SSTC 26/1981, 51/1986 ó 53/1986). Es claro que en este caso se han cumplido esas exigencias, pues los servicios mínimos provenían de autoridad gubernativa y ésta contaba con la habilitación legal que proporciona, con carácter general, el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977.

3. La segunda queja de la entidad demandante de amparo se centra en la supuesta falta de neutralidad e imparcialidad en la fijación de los servicios mínimos. Aduce dicha entidad que esos servicios han de ser fijados por un tercero imparcial, y que la imparcialidad debe reflejarse tanto en el tipo de autoridad que se encarga de esa función como en su actuación concreta. Sin embargo, en este caso el Delegado del Gobierno se limitó a dar el visto bueno al plan elaborado por la Dirección del centro de trabajo y por el Director provincial del INSALUD, por lo que en la práctica los servicios fueron fijados por la entidad empleadora. A todo ello se añade que en ningún momento se concedió audiencia al Comité de Huelga ni se tuvieron en cuenta sus ofertas de preservación de los servicios mínimos, lo que demuestra que la intervención gubernativa no fue más que un aval de la decisión previa de la empresa, una ficción para aparentar que los servicios eran fijados por autoridad gubernativa.

Ciertamente, los servicios mínimos han de ser fijados por autoridad gubernativa, que ha de actuar imparcialmente y ha de atender a las circunstancias concretas de cada situación de huelga, al grado de afectación de los servicios esenciales, y a las ofertas de mantenimiento o preservación de los mismos (STC 26/1981), aunque la previa negociación, sin estar excluida, no es un requisito indispensable para la validez de la decisión administrativa desde el plano constitucional (STC 51/1986). Estas exigencias, como apunta el Ministerio Fiscal, no dejan de ser cumplidas por el mero hecho de que la autoridad gubernativa acepte o acoja las propuestas de la Dirección del centro de trabajo afectado por la huelga, siempre que la fijación de los servicios mínimos provenga en última instancia de esa autoridad, se ajuste a los criterios de neutralidad e imparcialidad anteriormente enunciados, y responda, en definitiva, no a los intereses empresariales, sino a la necesidad de preservar servicios esenciales de la comunidad. Mientras se cumplan estos requisitos, el que se hayan seguido las propuestas del empleador puede justificar un examen más detenido y cauteloso de la decisión administrativa, pero no lleva en sí mismo la inconstitucionalidad de la medida.

Ahora bien, distinto es que la fijación de los servicios mínimos provenga en realidad, no de la decisión o acto específico de la autoridad gubernativa competente, sino de la Dirección de la empresa o de la entidad afectada por la huelga, ya que entonces faltarían, como es obvio, aquellos requisitos de neutralidad e imparcialidad. Y ello es lo que, sin duda, ha sucedido en este caso, según se desprende de los antecedentes que se acompañan a la demanda de amparo, de los que se deriva, en efecto, que la autoridad gubernativa se limitó en esta ocasión a estampillar las expresiones «Visto bueno» y «Conforme» en la relación de servicios, puestos de trabajo y número de empleados preparada por la Dirección del centro de trabajo, nada impide, desde luego, que la puesta en práctica de los servicios mínimos, una vez concretados por la autoridad competente, sea confiada a los órganos de dirección y gestión de la entidad afectada o discorra por los cauces propios de la autonomía colectiva. Pero ello no significa de ningún modo que la fijación de los servicios, que sólo corresponde a quien tiene responsabilidades y potestades de gobierno (STC 26/1981), pueda ser delegada en la práctica a la Dirección empresarial, como en este supuesto ha ocurrido. La autoridad gubernativa es la que tiene la potestad y también el deber de determinar esos servicios, sin que pueda abandonar esa determinación (distinta de la simple ejecución o puesta en práctica) en manos de la entidad empleadora.

4. Las consideraciones anteriores bastarían para declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de la decisión administrativa que aquí se impugna. Pero merece la pena detenerse aún en otra de las quejas suscitadas por la entidad demandante de amparo, por su indudable conexión con la que acabamos de examinar. Se trata de la inobservancia de los requisitos de motivación y fundamentación que, según doctrina reiterada de este Tribunal, deben acompañar a toda medida restrictiva del derecho de huelga, a fin de que los convocantes e interesados conozcan los motivos de esa restricción y de que puedan defenderse frente a la misma ante los órganos judiciales (SSTC 26/1981, 51/1986 y 53/1986). Los demandantes aducen que la decisión impugnada carece por completo de esas exigencias, carencia que no puede convalidarse, en contra de lo que entiende el Tribunal Supremo, por la remisión implícita a los motivos y fundamentos manejados para la fijación de servicios mínimos con ocasión de una huelga desarrollada anteriormente en el mismo centro de trabajo, entre otras razones, porque la motivación ha

de atender a las circunstancias concretas de cada huelga y porque la huelga anterior había sido convocada por sujetos distintos y con un alcance diferente.

Esta queja de los demandantes también merece la estimación, como pide el Ministerio Fiscal. La decisión administrativa que aquí se impugna, como ya se ha visto, se limita a prestar su conformidad a la relación preparada por la Dirección del centro de trabajo, sin ofrecer ni poner de manifiesto motivo o fundamento alguno acerca de la esencialidad de los servicios que pretendían garantizarse, de las características de la huelga convocada, de los bienes que podían quedar afectados o de los trabajos que no podían sufrir interrupción o cuya prestación debía mantenerse en alguna medida. La ausencia de justificación no puede quedar subsanada ni por la documentación preparada con ocasión de anteriores huelgas ni por la mera referencia, efectuada por el Delegado del Gobierno en los trámites previos a este recurso, a reuniones previas de los distintos estamentos del Hospital, puesto que esas alegaciones, sirvieran o no para justificar la posterior restricción del derecho de huelga, no se tradujeron ni reflejaron en la decisión que determinaba los servicios mínimos.

Ha de recordarse también, frente a lo que parece deducirse de las alegaciones del Abogado del Estado, que la motivación que se exige en estos supuestos no puede equipararse a la que debe acompañar a todo acto administrativo, pues aquélla afecta al ejercicio mismo de un derecho fundamental y condiciona, por ello mismo, la constitucionalidad de la medida restrictiva o limitadora. De aquí se desprende también que la falta de motivación actúa como un argumento adicional para llegar a la conclusión de que en este caso la autoridad gubernativa, en lugar de ejercer rectamente sus potestades y responsabilidades de gobierno, se limitó a dar por buena la relación de servicios mínimos que previamente había preparado la entidad empleadora, dejando en sus manos la determinación efectiva de los mismos.

5. Los argumentos anteriores son suficientes para la estimación del recurso, habida cuenta que de ellos se deduce la inconstitucionalidad, por contradicción con el art. 28.2 de la Constitución, de la medida impugnada, sin que resulte necesario, por tanto, detenerse en las restantes quejas que suscita la entidad demandante de amparo. No está de más subrayar, de todas formas, que la ausencia de motivación y fundamentación impide la justa valoración y el control material o de fondo de una medida que, como la que aquí se combate, restringe el derecho de huelga basándose en su eventual incidencia en servicios esenciales de la comunidad. De ahí que estos requisitos hayan de considerarse esenciales, y no sólo de forma o procedimiento. Por lo demás, la inconstitucionalidad de la decisión administrativa que a la postre ha dado origen a este recurso de amparo lleva consigo también la nulidad de las sentencias que le han precedido, por no haber prestado la debida garantía al derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 de la Constitución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo presentado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre de la Comisión Federal de Comisiones Obreras, y, en consecuencia:

Declarar la nulidad de la resolución de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana de 19 de junio de 1985 por la que se fijaban servicios mínimos con ocasión de la huelga convocada para el día 20 siguiente en el Hospital de Sagunto del INSALUD, así como de las Sentencias de la Audiencia Territorial de Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de octubre de 1985, y del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de septiembre de 1986 (recurso de apelación núm. 2.486/85).

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a tres de febrero de mil novecientos ochenta y nueve.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.