

Huelga y arbitraje obligatorio: STS, C-Ad, de 10 de noviembre de 2003 (RJ 2003\8288)

Dr. Xavier Solà Monells, Profesor Lector de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universitat Autònoma de Barcelona

1. Hechos

La sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas (SEPLA) contra el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 13 de julio de 2001 por el que se establece un arbitraje obligatorio como vía de solución a una huelga convocada en Iberia por dicha organización sindical, cuyas circunstancias se detallan a continuación.

La convocatoria se había efectuado el día 8 de junio de 2001 y en ella se contemplaban 10 jornadas de huelga que debían desarrollarse entre las 00:00 y las 24:00 horas de los días 19 de junio; 3, 10, 17 y 24 de julio; y 6, 13, 20, 27 y 31 de agosto de 2001. El Ministerio de Fomento dictó el 14 de junio de ese mismo año la correspondiente orden de servicios mínimos. El día 12 de julio, transcurridas tres jornadas de huelga, Iberia decide la suspensión provisional de todos sus vuelos argumentado que el Director de Operaciones de la compañía había perdido la confianza en los pilotos. El clima creado con motivo de la huelga había provocado la dimisión en cadena de más de un centenar de los pilotos integrantes de la Dirección de Operaciones, circunstancia que utiliza la compañía para adoptar la medida anteriormente referida, argumentando que *"si bien la seguridad de los vuelos no llegó a estar amenazada, la medida adoptada era imprescindible para evitar que el desarrollo del conflicto acabara poniéndola en peligro"* y que la suspensión *"se limitó al tiempo mínimo imprescindible para reestructurar la Dirección de Operaciones, lo que pudo hacer, reanudando los vuelos horas más tarde, conforme los dimisionarios se fueron comprometiendo a permanecer en sus puestos"*.

Es en este contexto que el Consejo de Ministros adopta Acuerdo de anteriormente referido, amparándose en el párrafo 1º del artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo (en adelante RDLRT). En la justificación de dicho acuerdo se destaca la importancia de Iberia en el transporte aéreo de pasajeros y de carga, tanto en vuelos nacionales como internacionales, el carácter de servicio público de esta actividad y el perjuicio grave que a la imagen de España y a la economía nacional causaba el conflicto, sobre todo a la vista de las fechas en las que se estaba desarrollando. Por lo que refiere al árbitro, establecía que resolvería en equidad sobre cuantas cuestiones se hubieren suscitado en el plazo máximo de cuatro días previa audiencia de las partes y que su designación debía efectuarse de común acuerdo por las

partes o, de no alcanzarse tal acuerdo en un plazo de veinticuatro horas, por el Ministerio de Fomento, previa comunicación a aquéllas de la persona que se proponía designar para que formularan alegaciones sobre su imparcialidad.

Ante la falta de acuerdo entre Iberia y el SEPLA el 15 de julio de 2001 Ministerio de Fomento designó como árbitro a don Federico Durán López, que en ese momento era Presidente en funciones del Consejo Económico y Social. Previamente se había puesto en conocimiento de ambas partes el nombre del candidato, sin que el SEPLA formulase en ese momento ningún tipo de alegación.

Los motivos de fondo en los que basa su impugnación el sindicato demandante pueden resumirse en dos, aunque formalmente se desglosen en tres. De un parte se alega vulneración del artículo 28.2 de la Constitución Española, al considerar que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2001 lesiona el derecho de huelga porque al carecer de motivación lo restringe de forma injustificada. Se argumenta en esta línea que la seguridad de los vuelos nunca estuvo en peligro, que se cumplieron los servicios mínimos, que no se perjudicó la economía nacional y que la duración de la huelga no era excesiva, todo lo cual lleva a concluir que hubo concertación entre la dirección de la compañía y el Gobierno. El segundo motivo de fondo se concreta en la falta de imparcialidad objetiva por parte del árbitro designado por el Ministerio de Fomento, que en opinión del sindicato demandante comporta también la lesión del derecho de huelga.

2. Fundamentos jurídicos

El Tribunal Supremo desestima la demanda formulada por el SEPLA, acogiendo las peticiones del Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la compañía Iberia, en base a los argumentos que se exponen a continuación.

En lo que refiere al primer motivo el Tribunal Supremo recuerda que el arbitraje obligatorio previsto en el artículo 10.1º del RDLRT constituye, conforme estableció hace ya algunos años la STC 11/1981, de 8 de abril, una restricción lícita del derecho de huelga siempre que, como exige dicho precepto, se valoren *"la duración o las consecuencias de la huelga, las posiciones de las partes y el perjuicio grave para la economía nacional"*; elementos que analiza de forma detenida.

Así, en relación a la duración de la huelga, considera que *"no podemos calificarla de escasa, ya que se extiende a lo largo de casi dos meses y medio y, aunque se concrete en una jornada semanal, está claro que una huelga de esta naturaleza no limita sus efectos a esas veinticuatro horas, sino que produce alteraciones que van más allá de cada uno de esos días"*. En segundo lugar y por lo que refiere a las consecuencias de la

huelga, afirma que *"son muy importantes"*, tanto por las fechas en las que se lleva a cabo como por la significación de Iberia en el tráfico aéreo. En tercer lugar considera evidente y sobradamente acreditada la lejanía de las posiciones de las partes. Finalmente valora el perjuicio grave para la economía nacional, que en su opinión se da por *"la naturaleza de servicio público del transporte aéreo, la relevancia de Iberia dentro de ese sector, el momento en que se produce (que es uno de los períodos con más tráfico de viajeros de todo el año), los efectos derivados de cada jornada de huelga y el deterioro de la imagen del país en uno de los momentos de mayor afluencia de visitantes"*.

El Tribunal Supremo concluye pues que concurren los requisitos exigidos en el artículo 10.1 del RDLRT para imponer un arbitraje obligatorio y lo expresa en términos tajantes señalando que *"no nos cabe duda de que no hay ninguna razón para considerar insjustificada la decisión del Consejo de Ministros que no hace otra cosa que contribuir a la salvaguardia de los intereses de la comunidad frente a la de unos pocos, en los términos que el ordenamiento jurídico se lo permite"*.

El segundo motivo de fondo tampoco prospera. Tras repasar la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, el Tribunal Supremo destaca que *"ni el nombramiento del Presidente del Consejo Económico y Social queda a la discreción del Ministro de Trabajo, ni ese órgano está jerárquicamente subordinado al Ministerio de Trabajo"*, lo cual le lleva a descartar la tacha de parcialidad objetiva que se imputa al árbitro designado por el Ministerio de Fomento. Se añade, además, que en las fechas del conflicto sólo el 5,39 % del capital de Iberia estaba en manos de la SEPI y que, por tanto, no se trataba de una empresa controlada por el Gobierno, como alegaba el sindicato demandante, sino de una empresa privada con una participación estatal minoritaria.

3. Valoración

El interés de la sentencia comentada reside en los criterios interpretativos que aporta en relación al mecanismo previsto en el artículo 10.1º del RDLRT, un mecanismo excepcional pero de importancia creciente, que durante los últimos años se ha utilizado en diversas ocasiones para afrontar situaciones de conflicto de notable trascendencia (huelga en el transporte sanitario de Navarra en enero de 2003, huelga el transporte de viajeros por carretera de la Comunidad de Madrid en marzo y abril de 2002, huelga en los autobuses de Barcelona en mayo de 2002; etc.).

La STC 11/1981, de 8 de abril, estableció hace ya algunos años en su Fundamento Jurídico 19º las bases para interpretar el precepto anteriormente citado señalando que el

establecimiento de un arbitraje obligatorio sólo era factible cuando se cumpliesen "*unos presupuestos muy especiales: una duración muy prolongada de la huelga, unas posiciones de las partes excesivamente distantes o inconciliables y un perjuicio grave para la economía nacional*". La sentencia que nos ocupa ayuda a delimitar algunos de esos presupuestos, aunque tampoco solventa todos los problemas que se plantean.

En primer lugar y en lo que refiere a la exigencia de que la huelga tenga una duración muy prolongada, se extrae que debe valorarse atendiendo al alcance de la convocatoria y no a los días u horas de huelga efectivamente realizadas (en el caso de autos sólo se habían efectuado tres jornadas de las diez convocadas), un criterio que resulta cuanto menos discutible. Se apunta también que la modalidad de huelga utilizada debe tenerse en cuenta para determinar si concurre ese primer presupuesto, dado que en opinión del Tribunal Supremo una huelga intermitente como la convocada por SEPLA "*no limita sus efectos a esas veinticuatro horas, sino que produce alteraciones que van más allá de cada uno de esos días*". Aunque comparto la afirmación entrecomillada considero que esas alteraciones adicionales resultan irrelevantes en lo que refiere a la duración de la huelga y que deben ser valoradas en tanto efectos o consecuencias de la misma. Teniendo en cuenta que el artículo 10.1º del RDLRT alude a "*la duración o consecuencias de la huelga*", con una fórmula disyuntiva que pasan por alto tanto la STC 11/1981, de 11 de abril, como la sentencia que comentamos, parece más correcto interpretar que el primer presupuesto se cumple también cuando la huelga tiene efectos o consecuencias de gran trascendencia a pesar de que su duración no sea excesiva.

En segundo lugar interesa destacar los criterios que aporta la sentencia para interpretar el tercero de los presupuestos: el "*perjuicio grave para la economía nacional*". Parece imprescindible, en primer lugar, que el servicio afectado tenga la consideración de esencial, como también que la empresa cubra una cuota significativa de ese servicio (la sentencia destaca en esta línea la "*relevancia*" de Iberia dentro del sector de transporte aéreo). Estos elementos son no obstante suficientes dado que, como en su momento ya advirtió la STC 11/1981, de 8 de abril, "*si la huelga es un instrumento de reivindicación social elevado al rango de derecho fundamental no es nunca su ejercicio por sí solo la única causa que ocasiona el perjuicio grave, sino otras acciones u omisiones concurrentes con el*". Estas circunstancias adicionales se concretan, en el caso de autos, en el perjuicio para la industria turística y el deterioro de la imagen del país. No se incluyen, por el contrario, otras que acostumbran a darse en los casos donde se acude al mecanismo previsto en el artículo 10.1º del RDLRT y que también parecen suficientes, como el incumplimiento de los servicios mínimos o la adopción de medidas de conflicto ilícitas (huelgas de celo o reglamento, huelgas de trabajo lento, etc.).

Un aspecto de gran trascendencia que no trata la sentencia comentada es el alcance territorial del perjuicio grave. El artículo 10.1º del RDLRT lo refiere a la "*economía nacional*" pero cabe preguntarse si podría forzarse la interpretación para incluir conflictos que limiten sus efectos a una determinada zona. A mi entender la respuesta debe ser afirmativa, siempre que el ámbito geográfico afectado tenga cierta dimensión (una Comunidad Autónoma, una gran ciudad, etc.) y la situación revista la gravedad suficiente. Tal opinión encuentra fundamento en una interpretación lógica y finalista de aquel precepto, así como en su aplicación práctica, dado que hasta ahora los supuestos en los que se ha utilizado corresponden casi exclusivamente a ese tipo de hipótesis.