

13075 *Sala Segunda. Sentencia 184/2006, de 19 de junio de 2006. Recurso de amparo 1118-2003. Promovido por la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT) respecto a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y al artículo 2 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales del ente público Radiotelevisión Española (RTVE) y de las sociedades estatales Radio Nacional de España, S.A. (RNE), y Televisión Española, S.A. (TVE).*

Vulneración del derecho de huelga: fijación de servicios mínimos, con ocasión de una huelga general, motivada pero excesivos (STC 183/2006).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente; don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1118-2003, promovido por la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT), representada por la Procuradora de los Tribunales doña María José Millán Valero y asistida por el Abogado don Agustín Prieto Nieto, contra la Sentencia de 17 de enero de 2003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 64-2002 interpuesto por la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores, en procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, contra el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales del ente público Radiotelevisión Española (RTVE) y de las sociedades estatales Radio Nacional de España, Sociedad Anónima (RNE) y Televisión Española, Sociedad Anónima (TVE). Han sido parte el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el ente público Radiotelevisión Española, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz y asistido por el Abogado don José Ezequiel Ortega Álvarez. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 27 de febrero de 2003 la Procuradora de los Tribunales doña María José Millán Valero, actuando en nombre y representación de la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT), presentó recurso de amparo constitucional contra la resolución reseñada en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del recurso son los siguientes:

a) La federación demandante de amparo presentó recurso contencioso-administrativo, en procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, con-

tra el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales del ente público Radiotelevisión Española (RTVE) y de las sociedades estatales Radio Nacional de España, Sociedad Anónima (RNE) y Televisión Española, Sociedad Anónima (TVE).

b) El Real Decreto recurrido, dictado con ocasión de la convocatoria de huelga general efectuada por los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.) para el día 20 de junio de 2002, considera como esenciales los siguientes servicios:

La emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada.

La producción y emisión de la normal programación informativa

La programación y difusión de las declaraciones o comunicaciones oficiales de interés público a que se refiere el art. 22 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la radio y la televisión.

La preparación de la producción para la emisión de la programación informativa de la reunión del Consejo Europeo, que tendrá lugar en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, y la seguridad de las personas, instalaciones y material adscrito a dichas funciones.

La exposición de motivos del Real Decreto justifica la consideración como «esenciales» de los servicios anteriormente señalados, ante el anuncio de una situación de huelga general que afecta al ente público RTVE y a las sociedades estatales RNE, S.A., y TVE, S.A., en base a la necesidad de asegurar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de la radiodifusión sonora y la televisión, cuya gestión se halla encomendada a aquéllos por los artículos 5.1, 16.1 y 17.1 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la radio y la televisión; todo ello de conformidad con lo previsto en los artículos 28.2 de la Constitución española y 10 del Real Decreto-ley 17/1977.

Señala, a tal respecto, la exposición de motivos que, a fin de compatibilizar, de una parte, el mantenimiento de los aludidos servicios en el nivel imprescindible y, de otra, la mínima limitación posible del derecho de huelga, de tal forma que queden salvaguardados, al mismo tiempo y dentro de lo posible, el interés general de la comunidad y el derecho fundamental de huelga, resulta preciso tomar en consideración las siguientes circunstancias, valoradas al establecer las medidas recogidas en la norma:

El carácter «esencial» que revisten los servicios públicos de la radiodifusión sonora y la televisión, no solamente por determinación expresa del legislador, plasmada en el artículo 1.2 de la Ley 4/1980, sino también por su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, consagrados por el art. 20.1 d) CE.

La procedencia de precisar, dentro de la total extensión de la prestación de estos servicios públicos esenciales, y aplicando un criterio lo más estricto posible, aquellos aspectos cuyo mantenimiento debe considerarse indispensable (con la finalidad de asegurar la satisfacción del interés público afectado), respecto de aquellos otros que pueden quedar suspendidos temporalmente, como consecuencia de la huelga, sin grave merma del interés general de la comunidad.

La consideración de la amplia extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general, que afecta al ente público y a las sociedades estatales en todos sus centros, y a lo largo de los días 19 (en el País Vasco y Navarra) y 20 (en todo el territorio nacional) de junio de 2002.

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, la exposición de motivos concluye afirmando la necesidad de asegurar, entre otros, los siguientes servicios:

La continuidad de las emisiones radiofónicas y televisivas durante su horario habitual, de tal forma que se garantice la no interrupción de los servicios públicos esenciales de la radiodifusión sonora y la televisión, si bien mediante la única utilización de programas grabados, y sin la difusión, por consiguiente, de programación en directo, con la salvedad de los programas informativos a los que se alude a continuación.

La producción y emisión de los programas informativos, que son considerados imprescindibles para el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de información a la comunidad. A este respecto es preciso señalar que el fundamento en el que se ampara el mantenimiento de la emisión de aquellos programas informativos no es otro que la garantía legal de observancia en los mismos de los principios constitucionales plasmados en el artículo 4 de la Ley 4/1980: objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; separación entre informaciones y opiniones, identificación de quienes sustenten estas últimas y su libre expresión, respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico; respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas y cuantos derechos y libertades reconoce la Constitución; protección de la juventud y la infancia, y respeto de los valores de igualdad.

c) En su recurso contencioso-administrativo el sindicato recurrente invocaba la vulneración por parte del citado Real Decreto del derecho de huelga, garantizado en el art. 28 CE, en base a los siguientes criterios:

La inobservancia de los deberes de motivación y justificación, tal y como esos deberes han sido interpretados por una jurisprudencia constante, tanto constitucional como de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no haciéndose en la norma impugnada más que consideraciones genéricas.

La violación del art. 28.2 CE por el art. 2 a) del Real Decreto impugnado, en la medida en que considera esencial la emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación previamente grabada, lo que, a juicio de la demandante, infringe los principios de ponderación y proporcionalidad.

La violación del art. 28.2 CE por el art. 2 b) del Real Decreto impugnado, en la medida en que considera esencial la producción y emisión de la normal programación informativa, lo que también infringe los principios de ponderación y proporcionalidad, haciendo prevalente el derecho de información (art. 20 CE).

d) La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2003 desestimó el recurso declarando la conformidad con el Ordenamiento jurídico del Real Decreto recurrido. Tras exponer la doctrina de este Tribunal sobre el contenido constitucional del derecho del art. 28.2 CE descarta la Sala, en primer lugar, que la disposición recurrida carezca de la necesaria motivación, al expresarse en ella las razones por las que se ha considerado que los servicios concretos establecidos son esenciales y deben mantenerse durante la huelga, si bien mediante la utilización de programas grabados y sin la difusión de programas en directo, salvo los informativos –que son considerados imprescindibles para el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de información a la Comunidad-, expresando con ello un equilibrio entre el derecho de huelga y la necesidad de preservar los derechos fundamentales garantizados en el art. 20.1 d) CE. Partiendo del carácter esencial de los servicios del ente público RTVE y de las sociedades estatales RNE, S.A. y TVE, S.A., y teniendo en cuenta las características concretas de la huelga convocada, concluye la Sentencia que el Real Decreto recurrido establece dicha garantía de la forma menos gravosa para el derecho de huelga de los trabaja-

dores, toda vez que la retirada de todos los programas en directo y la emisión de una programación grabada permiten a la audiencia percibir la situación de huelga, al constatar que los programas habituales han sido sustituidos por otros distintos, no dándose, por tanto, la apariencia de normalidad que la Federación recurrente denuncia.

3. En la demanda de amparo la recurrente señala que el criterio sostenido en el presente caso por la resolución judicial recurrida se aparta del que hasta ese momento había venido manteniendo la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo en sus Sentencias de 15 de septiembre de 1995 y 20 de febrero de 1998, en las que había manifestado que la consideración como «esencial» de la emisión dentro de los horarios habituales de difusión de una programación previamente grabada era contraria a los principios de proporcionalidad de los sacrificios y del carácter restrictivo de los servicios mínimos. Aplicando la doctrina contenida en una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional la Sala venía considerando, en definitiva, que el mantenimiento de una programación de contenido diverso, dirigida especialmente al entretenimiento, no representaba un especial interés para la Comunidad de tal intensidad que justificara la limitación del derecho fundamental de huelga.

Para motivar su cambio de criterio la Sentencia objeto de recurso precisa como elemento diferenciador entre el presente supuesto y los expuestos anteriormente la existencia en la disposición recurrida de una motivación expresa, relacionada con el carácter esencial que revisten los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión, por determinación expresa del legislador plasmada en el art. 1.2 de la Ley 4/1980 y en el art. 1 de la Ley 10/1988, de televisión privada, por su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Sin embargo señala la recurrente que nada tiene que ver el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz con el hecho de mantener la emisión de una programación previamente grabada, máxime cuando el propio Real Decreto garantiza ya la normal programación de los servicios informativos, así como la programación y difusión de los comunicados y declaraciones de interés general. La huelga pierde virtualidad cuando, afectando a un servicio esencial, no llega a conocimiento de los ciudadanos usuarios del mismo, cuyos intereses, sin soportar merma alguna, permanecen inmutables, lo que contradice los principios reiteradamente exigidos por el Tribunal Constitucional de proporcionalidad de los sacrificios y del carácter restrictivo de los servicios mínimos.

Por el contrario, la motivación ofrecida por el Real Decreto y aceptada por el Tribunal Supremo no precisa en ningún momento en qué medida el derecho a la información se encuentra limitado y con qué intensidad, desconociendo que «mantenimiento» no equivale a «pleno funcionamiento» del servicio (STC 26/1981, de 17 de julio).

Respecto del mantenimiento normal de la programación informativa señala la recurrente que la colisión que se produce entre el derecho a comunicar y recibir información y el derecho de huelga no puede significar la negación del segundo de los derechos en conflicto, especialmente cuando la única justificación que se ofrece es la caracterización legal del mismo. También en este aspecto el Real Decreto adolece de la falta de una motivación y de una ponderación que equilibre los intereses en conflicto, estableciendo como esencial la totalidad de los programas informativos sin realizar un análisis de su diferente contenido (sucesos, actualidad política, deporte o cultura...).

4. Por providencia de la Sección Cuarta de 24 de febrero de 2005 se acordó abrir el trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, concediéndose a la demandante el amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días

para que formularan, con las aportaciones documentales que procedieran, las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. Mediante escrito registrado el 1 de abril de 2005 el Fiscal ante el Tribunal Constitucional solicitó la admisión a trámite de la demanda de amparo por entender que no carecía manifiestamente de contenido constitucional. Señala el Fiscal que se han cumplido los requisitos procesales de invocación previa e interposición del amparo dentro de plazo y que, en cuanto al fondo, el servicio mínimo aquí cuestionado excede de lo que puede calificarse como «esencial», no sólo porque no especifica el origen de los programas grabados, sino también porque el mantenimiento de la programación habitual determina una apariencia de normalidad que incide en el propio derecho de huelga, una de cuyas manifestaciones es la transmisión a la opinión pública de su existencia, y porque, finalmente, como argumenta la recurrente, los derechos de información están ya suficientemente garantizados con las otras medidas que no resultan impugnadas en el recurso.

6. Por providencia de 19 de mayo de 2005 la Sala Segunda acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda presentada. En esa providencia se dispuso también que, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se dirigiera atenta comunicación a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 64-2002, debiendo previamente emplazarse, para que el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desearan, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

7. Mediante escritos registrados los días 24 de mayo y 22 de junio de 2005 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento.

8. Mediante escrito registrado el día 30 de junio de 2005 la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz, actuando en nombre y representación del ente público RTVE, compareció en el recurso de amparo y presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo.

En su escrito la representación procesal de RTVE comienza por destacar las diferencias existentes entre las huelgas analizadas por las STS de 15 de septiembre de 1995 y 20 de febrero de 1998, que fueron huelgas concretas circunscritas al grupo RTVE y que suponían el paro de una hora y dos horas, respectivamente, por la mañana y por la tarde cada día de huelga, y la contemplada en el Real Decreto ahora recurrido, que constituye una huelga general para todo el territorio español y afecta a todos los medios de comunicación. Teniendo ello en cuenta, el Real Decreto 527/2002 cumple perfectamente los principios de motivación y justificación exigidos por la doctrina constitucional, según se acredita por la simple lectura de su exposición de motivos, en la que se hace referencia tanto al carácter esencial de los servicios de la radiodifusión sonora y la televisión como al cumplimiento del mandato constitucional del art. 20.1 d) CE. Se establece, con referencias al art. 4 de la Ley 4/1980, la necesidad de garantizar la observancia de los principios constitucionales plasmados en el citado art. 4, que complementan perfectamente la función de servicio público encomendada al ente público RTVE en el art. 5.1 de la misma Ley, haciendo hincapié en que las programaciones de RTVE deben impulsar el conocimiento de los valores constitucionales, promover activamente el pluralismo político, con pleno derecho a las minorías,

mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones, promover el respeto a la dignidad humana, la no discriminación por motivos de raza, etc.

De esta forma los trabajadores del grupo RTVE han podido conocer perfectamente las razones que limitan su derecho en favor de otros derechos o intereses superiores o de más importancia social o constitucional que los suyos. En el Real Decreto se hace una expresa referencia a los derechos fundamentales que de modo concreto se tienen que respetar, se diferencia entre servicio público que se considera esencial e indispensable y el que no lo es, se hace mención amplia de la extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general, se motivan extensamente los programas que han de mantenerse en aplicación del art. 4 de la Ley 4/1980 y se recuerdan las facultades que corresponden al Gobierno, por razones de urgencia, en base al art. 22 de la misma Ley, y todo ello ajustándose a la interpretación que del art. 20.1 d) CE han realizado tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo en el sentido de la extraordinaria importancia que para un país democrático tiene la información para los ciudadanos.

La situación de huelga no implica necesariamente la interrupción del servicio. Así el propio Tribunal Constitucional, en su doctrina sobre el derecho de huelga, no impone necesariamente dicha interrupción sino que insiste en que no se dé la nota de funcionamiento normal del servicio, y ello no lleva necesariamente a la interrupción del servicio, sino que éste se puede realizar de otra forma, tanto objetiva como subjetivamente, si lo empeora de tal forma que el requisito de visibilidad se haga posible, en cuanto que el usuario esté percibiendo que el programa habitual previsto no se está dando. Ello comporta también que se dé en este caso el perjuicio económico que necesariamente se busca en toda declaración de huelga, dado que al cambiarse los programas el anuncio se da de baja. En consecuencia la idea de que la «alteración del funcionamiento normal» implica necesariamente que RTVE funcione exclusivamente con la carta de ajuste no es correcta ni constitucionalmente protegible. Tampoco se puede mantener la contraposición entre programas grabados con el derecho de información, como si fuesen algo diametralmente opuesto; un programa grabado puede responder al concepto de información, pues ésta no implica necesariamente la nota de la inminente actualidad.

Finalmente, hay que ponderar que, al ser la huelga general y afectar a todos los medios de comunicación, el derecho de información del que no puede prescindir una sociedad democrática, incluso para conocer el seguimiento de la propia huelga anunciada, tiene que ser superior al supuesto de declaración de huelga en un solo medio. E, igualmente, que muchos programas televisivos en directo que habrían de tener lugar los días siguientes al 20 de junio, y que por tanto no pueden quedar afectados por la declaración de huelga, requerían que las instalaciones de luz y sonido, cuando el programa no se graba en los estudios habituales, se realizaran con 24 o 48 horas de antelación para la prueba de esos medios técnicos, lo que implica necesariamente un funcionamiento, si no igual, sí parecido al servicio normal necesario, requerido para cumplimentar los fines comprometidos ante el Consejo de Europa de dar señal y cobertura a la Unión Europea de Radio Televisión a fin de que sus Estados miembros pudiesen conocer la reunión del Consejo Europeo.

9. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda de 7 de julio de 2005 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y a la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz, en nombre y representación del ente público RTVE, ésta última condicionada a que en el plazo de diez días

presentase escritura de poder original, bajo apereamiento de tenerla por decaída en su derecho de no hacerlo, y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

En escrito de 26 de julio de 2005 la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz aportó la documentación solicitada.

10. Mediante escrito registrado el día 28 de julio de 2005 la representación procesal de la Federación demandante de amparo presentó sus alegaciones, ratificando íntegramente las efectuadas en el escrito de demanda.

11. Mediante escrito registrado el día 29 de julio de 2005 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitó la desestimación del amparo interesado.

A juicio del Abogado del Estado, la calificación de la radiodifusión y la televisión como servicios esenciales, según determinación del Estatuto de 1980, que ha sido tenida especialmente en cuenta por la Sentencia recurrida, no puede dejar de ser relevante, por más que aquel dato, ni impida la huelga, ni excluya una razonable ponderación de sacrificios entre los intereses en conflicto: el que persiguen los trabajadores al seguir la huelga y el interés público en la continuación de los servicios. Y no deja de ser relevante tal aspecto porque, como señala la Sentencia recurrida, estos servicios inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información [art. 20.1 d) CE]. Estas consideraciones permiten poner en duda el acierto de la demanda de amparo al sugerir una valoración negativa del interés social para la comunidad del contenido de algunos programas o emisiones, de manera que se permita la exclusión de los que se juzguen de menor interés y se imponga su sustitución por una silenciosa carta de ajuste que dé publicidad a la huelga, presentando esta publicidad como elemento integrante del propio derecho de huelga.

Desde estas consideraciones se puede analizar la primera de las objeciones dirigidas por la demanda al Real Decreto de servicios mínimos, referida a la emisión de programas previamente grabados como medio de hacer posible el cese en el trabajo, tanto para la producción de programas como para la realización de programas en directo. La tacha que hacen los recurrentes de la sustitución de la programación habitual en directo por la grabada se basa en un doble argumento. Por un lado señalan los recurrentes que estos programas, calificados como dirigidos al entretenimiento, no representan un especial interés para la comunidad. Sin embargo la razón de esta calificación de los programas no se desprende, ni del Real Decreto, ni de la Sentencia, ni de ninguna justificación específica. El art. 20 CE protege la comunicación y recepción de información, sin que el «carácter» de ésta elimine o condicione de alguna manera un juicio de valor sobre utilidades, ventajas o calidades de los contenidos. Estas valoraciones tendrán siempre un carácter relativo, sin que se alcance a comprender que se pueda enjuiciar sin más el mayor o menor interés de la comunidad en la emisión de unos programas sobre otros desde una instancia externa a las preferencias individuales de cada uno de los usuarios del servicio. Tampoco puede justificarse el menor interés de los programas pregrabados sobre los grabados en directo; las diferencias entre unos y otros se deben a datos puramente circunstanciales, como el momento de la producción o la forma de emisión, que en sí mismos nada dicen sobre su contenido ni sobre el grado de interés de los ciudadanos en su recepción. Sin embargo, en donde sí es apreciable una clara diferencia entre la programación grabada y los programas en directo, es en el número de trabajadores precisos para su

respectiva difusión; por ello la decisión adoptada por la disposición recurrida responde a un ponderado equilibrio entre el interés de los espectadores en no ver interrumpidas las emisiones y el interés de los huelguistas en reducir al mínimo posible su trabajo. Realmente se consiguen ambos objetivos con el mínimo daño a los intereses en juego, tanto para facilitar la cesación en el trabajo (en lo que se cifra el núcleo esencial del derecho de huelga), como también la mínima perturbación para los usuarios del servicio público, quienes no se encuentran con la sorpresa de la interrupción de las emisiones.

A ello la demanda de amparo agrega el argumento de que la huelga pierde virtualidad cuando, afectando a un servicio esencial, no llega a conocimiento de los usuarios del mismo. Este planteamiento suscita la pregunta de si el derecho de huelga, cuyo contenido esencial consiste en una cesación del trabajo en cualquiera de las formas o modalidades que pueda revestir, se extiende también a una garantía complementaria de publicidad que imponga al empresario una conducta específicamente dirigida a propiciar la divulgación de la situación de huelga. La medida propugnada por los recurrentes, que es la sustitución de las pregrabaciones por una carta de ajuste, no implica por sí misma una mayor publicidad de la situación de huelga, pues es claro que su percepción por los oyentes o telespectadores se produce tanto o más por el cambio de la programación habitual que por la instalación de una carta de ajuste, que puede desorientar o incluso alarmar al usuario sobre la verdadera causa de la interrupción de las emisiones. La pretensión de la demanda busca más bien un medio de presión directa sobre la masa de espectadores de los espacios de emisión que refluya sobre las entidades emisoras; cabe la duda de si estas formas de presión indirecta desnaturalizan la esencia del propio derecho de huelga, en cuanto concebido como instrumento de presión respecto de la empresa, pero de lo que no debe haber duda es de la necesidad de que el poder público tutele los intereses de estos involuntarios intermediarios de la presión ejercida, tanto más cuanto más esencial o imprescindible haya sido calificado el servicio afectado por la huelga. El derecho de huelga constituye esencialmente un medio de presión garantizado como derecho fundamental, pero cosa bien distinta es que la garantía de la Constitución se extienda al aseguramiento de su eficacia por vinculación positiva de la conducta de los poderes públicos o de los terceros hacia ese fin.

La única previsión de servicios mínimos que no es sustituida por programas ya grabados y para la que persiste en continuidad el trabajo de producción y de emisión en las condiciones habituales es la relativa a los noticiarios, pareciendo innecesario justificar que la actualidad de los espacios dedicados a noticias es una exigencia de su propio carácter. La demanda se limita a exigir una ponderación que hubiera dado cuenta explícita de los intereses tomados en consideración, pero no alcanza a concretar lo que a su juicio debería haber sido considerado como superfluo o innecesario y, como tal, inadecuado a los servicios mínimos. Si lo que se pretende es que el Real Decreto impugnado hubiera debido sustraer alguno o algunos de los contenidos más frecuentes de los noticiarios debió haber asumido la carga de argumentarlo y no quedarse en el plano abstracto y formal de una censura por falta de análisis o motivación del Real Decreto impugnado. Hay que reparar, además, en que concurría en la actividad informativa una circunstancia excepcional, que recoge la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada los compromisos asumidos en relación con la celebración del Consejo Europeo, sobre la que nada se objeta en la demanda, circunstancia que, al margen de las restantes consideraciones, hubiera justificado por sí misma el mantenimiento de los servicios mínimos impugnados.

12. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones el día 12 de septiembre de 2005, interesando la estimación del recurso de amparo. Comienza señalando el Fiscal que la lesión del derecho de huelga alegada por la demandante se atribuye en primer término al Real Decreto recurrido y, únicamente en cuanto lo confirma, a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Se trata, por ello, de un amparo interpuesto por la vía del art. 43 LOTC, habiéndose utilizado la vía pertinente –proceso especial de protección de derechos fundamentales– con la correspondiente invocación en el proceso judicial, cuyo objeto exclusivo ha sido, precisamente, la supuesta lesión de aquel derecho fundamental. Por otra parte considera también que la demanda de amparo recurre exclusivamente los apartados a) y b) del art. 2 del Real Decreto, es decir, las referencias relativas a la emisión de programación grabada y al mantenimiento de la producción y emisión de la normal programación informativa, quedando fuera de su objeto lo previsto en los apartados c) y d) del mismo artículo.

Partiendo de dichas consideraciones señala el Fiscal que la huelga general –cuya legitimidad constitucional está fuera de duda– ofrece unas características que la diferencian claramente de las huelgas estrictamente laborales: de una parte, el hecho de que estas últimas constituyen instrumentos de presión de los trabajadores frente al empresario en supuestos de conflicto, mientras que las huelgas generales son mas bien instrumentos de protesta frente a actos de política social del Gobierno; y de otra, que estas últimas suelen tener una duración muy limitada en el tiempo –generalmente, un solo día–, lo que no suele suceder en las huelgas de carácter estrictamente laboral. Ello se traduce en que la huelga general se aproxime más al ejercicio del derecho de manifestación, aunque conlleve ciertamente la suspensión de la relación laboral, y que, por tanto, tenga en ella una gran relevancia su proyección exterior.

En segundo lugar recuerda el Ministerio público que la simple calificación de un servicio como esencial no legitima, desde un punto de vista constitucional, la imposición de unas prestaciones que prácticamente coincidan con las realizadas habitualmente. De hecho las dos Sentencias de este Tribunal Constitucional en las que se basa el Real Decreto impugnado para afirmar el carácter «esencial» de los servicios de radiodifusión y televisión –las SSTC 26/1981, de 17 de julio, y 51/1986, de 24 de abril– se refirieron a huelgas en el sector del transporte, y ambas consideraron inconstitucionales algunos de los servicios establecidos por la autoridad gubernativa por exceder de lo que ha de entenderse por servicios esenciales.

Analiza a continuación el Ministerio Fiscal las dos medidas impugnadas. La primera consiste en la «emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación grabada». Respecto de ella afirma que los servicios mínimos así fijados exceden notoriamente de las previsiones del art. 28.2 CE y de la definición de «servicios esenciales», tal y como ha sido establecida por este Tribunal, pues se parte de una plena identificación del servicio de radiodifusión y televisión en abstracto con los que han de prestarse para asegurar su mantenimiento, lo que resulta excesivo, máxime si se tiene en cuenta que aquella calificación de servicio público es, como ha declarado este Tribunal, sólo una de las posibles de acuerdo con nuestra Constitución, y que la mayoría de los programas de televisión son grabados previamente. Ello significa que esta medida viene a coincidir en la práctica con la prestación normal del servicio, y, en consecuencia, resulta contraria a lo previsto en el art. 28.2 CE y lesiva del derecho de huelga.

En cuanto a la segunda de las medidas, que impone la producción y emisión de la normal programación informativa, siendo cierto que en este punto resulta mas claramente afectado el derecho fundamental a comunicar o

recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, se ha optado, sin embargo, por el Gobierno por la fijación de unos servicios mínimos que coinciden plenamente con los prestados habitualmente por las emisoras de radio y televisión.

En definitiva, ambas medidas vienen a plasmar una apariencia de plena normalidad en la emisión de los espacios radiofónicos y televisivos que excede de lo que debería considerarse como consecuencia del mantenimiento de los «servicios esenciales» desde la perspectiva del art. 28.2 CE, habiéndose impedido o dificultado a esta huelga una faceta importante de proyección exterior, lo que determina la lesión de este derecho fundamental.

Entiende, no obstante, el Ministerio Fiscal que, vista la fecha designada para la celebración de la huelga, el otorgamiento del amparo debe tener en el presente caso efectos esencialmente declarativos, bastando con afirmar que los apartados a) y b) del art. 2 del Real Decreto recurrido son nulos por lesionar el derecho de huelga.

13. Mediante escrito registrado el día 13 de septiembre de 2005 la representación procesal del ente público RTVE presentó sus alegaciones, reiterando las consideraciones vertidas en su anterior escrito de 30 de junio.

14. Por providencia de 15 de junio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La organización sindical demandante de amparo recurre la Sentencia de 17 de enero de 2003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que desestimó su demanda de protección de derechos fundamentales interpuesta contra el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales del ente público RTVE y de las sociedades estatales RNE, S.A., y TVE, S.A. Considera la recurrente que el citado Real Decreto, al declarar como servicios esenciales cuyo mantenimiento debe garantizarse con ocasión de la huelga convocada los de «emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada» y «producción y emisión de la normal programación informativa» ha vulnerado el derecho de huelga, por falta de motivación y por resultar dichos servicios mínimos excesivos, haciendo perder a la huelga su virtualidad al impedir que llegue plenamente al conocimiento de los usuarios del servicio.

Este mismo criterio es sostenido por el Ministerio Fiscal, para quien la declaración como esenciales de las dos actividades mencionadas viene a plasmar una apariencia de plena normalidad en la emisión de los espacios radiofónicos y televisivos que excede de lo que debe considerarse consecuencia del mantenimiento de los «servicios esenciales» desde la perspectiva del art. 28.2 CE, y que ha impedido o dificultado en el caso de la huelga considerada una faceta importante de proyección exterior, lesionando el derecho fundamental.

Por el contrario, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y la representación procesal del ente público afectado consideran que la decisión adoptada por el Gobierno en la disposición recurrida responde a un ponderado equilibrio entre el interés de los espectadores en no ver interrumpidas las emisiones y el interés de los huelguistas en reducir al mínimo posible su trabajo, consiguiendo ambos objetivos con el mínimo daño a los intereses en juego, tanto para facilitar la cesación en el trabajo –en lo que se cifra el núcleo esencial del derecho de huelga–, como para la mínima perturbación para los usuarios del servicio público, que ha sido declarado legalmente como esencial por la Ley 4/1980 en cumplimiento del mandato constitucional del art. 20.1 d) CE de

reconocer y proteger el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

2. Antes de entrar a analizar la cuestión planteada conviene precisar que, como ha puesto de relieve el Ministerio Fiscal, la presente demanda debe entenderse formulada al amparo del art. 43 LOTC, en cuanto dirigida en realidad, de manera directa, contra el Real Decreto 527/2002, cuya declaración de nulidad constituye la única petición que se contiene en la demanda. En efecto, ningún reproche específico se dirige a la Sentencia de 17 de enero de 2003 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, salvo el de haber declarado la conformidad con el Ordenamiento jurídico del citado Real Decreto y desestimado, consiguientemente, la demanda de protección de derechos fundamentales interpuesta por la federación recurrente contra aquél, pues, aun cuando en la demanda se argumenta que la Sentencia se ha apartado del criterio mantenido en anteriores resoluciones de la misma Sala, la demandante en ningún momento llega a articular sobre dicha base un reproche de vulneración por el órgano judicial de su derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). En todo caso, tal y como ya ha reiterado este Tribunal en otras ocasiones, el hecho de que la recurrente haya articulado defectuosamente la presente demanda por el cauce del art. 44 LOTC no supone un obstáculo para que este Tribunal se pronuncie sobre el fondo de la cuestión planteada, toda vez que en la demanda ha quedado suficientemente identificado y fundamentado su objeto (por todas, SSTC 98/2003, de 2 de junio, FJ 1; y 124/2005, de 23 de mayo, FJ 1).

En consecuencia, la cuestión a analizar en la presente demanda de amparo se centra en determinar si el Real Decreto 527/2002, al establecer los servicios mínimos a garantizar en el ente público RTVE y en las sociedades estatales RNE, S.A., y TVE, S.A., con ocasión de la huelga convocada, ha vulnerado o no el derecho de huelga (art. 28.2 CE) de la organización sindical recurrente o, en otros términos, si es constitucionalmente correcta la calificación como servicios esenciales de los impugnados a los efectos de la posible limitación del ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores que deban, en su caso, prestarlos.

3. El análisis de la cuestión suscitada ha de partir de la doctrina sentada por este Tribunal acerca del ejercicio del derecho de huelga y, en particular, de las limitaciones que pueden imponerse al mismo en orden a asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FFJJ 7, 9 y 18; 26/1981, de 17 de julio, FFJJ 10, 14, 15 y 16; 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 4; 51/1986, de 24 de abril, FFJJ 2, 4 y 5; 53/1986, de 5 de mayo, FFJJ 2, 3, 6 y 7; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5; 122/1990, de 2 de julio, FJ 3; 123/1990, de 2 de julio, FJ 4; 8/1992, de 16 de enero, FJ 2; 148/1993, de 29 de abril, FJ 5), destacando en lo que ahora importa los siguientes aspectos:

a) 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 previstas en la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la comunidad (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FFJJ 7, 9 y 18; 51/1986, de 24 de abril, FJ 2; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 a); 148/1993, de 29 de abril, FJ 5).

b) Antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad la noción de

servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se dirige, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Esta última óptica, que pone el acento en los bienes e 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 mejor concuerda con los principios que inspiran nuestra Constitución. Con la consecuencia de que, *a priori*, no existe ningún tipo de actividad productiva que, en sí mismo, pueda ser considerado como esencial. Solo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados bienes o intereses exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad que lo exija, puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 10; 51/1986, de 24 de abril, FJ 2; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 c); 148/1993, de 29 de abril, FJ 5).

De modo que 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 exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal [SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 10; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 c); 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 a)].

c) En la adopción de tales medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios esenciales la autoridad gubernativa ha de ponderar la extensión territorial y personal, la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute [SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 15; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 d); 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 b); 148/1993, de 29 de abril, FJ 5].

d) En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir una razonable proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquéllos. Si es cierto que las medidas han de encaminarse a garantizar mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios, en tanto que dicho mantenimiento no puede significar en principio que se exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar el funcionamiento normal del servicio, el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga solo hasta extremos razonables. Y si la huelga ha de mantener una capacidad de presión suficiente como para lograr sus objetivos frente a la empresa, en principio destinataria del conflicto, no debe serle añadida a la misma la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad, adicionando así a la que se ejerce sobre el empresario la que se realiza sobre los usuarios de las prestaciones de servicios públicos [SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 18; 26/1981, de 17 de julio, FJ 15; 51/1986, de 24 de abril, FJ 5; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 e)].

e) Finalmente, por lo que se refiere a la fundamentación de la decisión que impone el mantenimiento de servicios esenciales para la comunidad, este Tribunal ha declarado reiteradamente que el acto por el cual se determina dicho mantenimiento ha de estar adecuadamente motivado y que, cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantiza-

dos, la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación. Siendo una decisión que comporta tan graves consecuencias es preciso, no solo 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 los que se sacrificó y de que, en su caso, puedan defenderse ante los órganos judiciales. Pesa, pues, sobre la autoridad gubernativa el deber de explicar las razones que, a su juicio, legitiman en una concreta situación de huelga la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad, correspondiéndole asimismo probar que los actos de restricción del derecho fundamental tienen plena justificación, sin que sean aquí de aplicación las reglas generales sobre distribución de la carga de la prueba [SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 14; 51/1986, de 24 de abril, FJ 4; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 6; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 f); 122/1990, de 2 de julio, FJ 3; 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 c)].

Ello significa que en la motivación aportada por la autoridad gubernativa han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación han conducido a determinar las prestaciones mínimas establecidas, sin que sean suficientes «indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto», de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad para «tomar la decisión restrictiva en la forma y con el alcance con que lo ha hecho». En definitiva, han de hacerse explícitos, siquiera sea sucintamente «los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que por los Tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas» [SSTC 26/1981, de 17 de julio, FFJJ 14 y 15; 51/1986, de 24 de abril, FJ 4; 53/1986, de 5 de mayo, FFJJ 6 y 7; 27/1989, de 3 de febrero, FFJJ 4 y 5; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 f); 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 c)].

Si es lícito distinguir entre la motivación expresa del acto —«que puede responder a criterios de concisión y claridad propios de la actuación administrativa»—y las razones que en un proceso posterior se pueden alegar para justificar la decisión tomada, ello no implica que la justificación *ex post* libere del deber de motivar el acto desde el momento mismo en que éste se adopta, pues la falta de motivación impide precisamente la justa valoración y control material o de fondo de la medida. La decisión de la autoridad gubernativa ha de exteriorizar los motivos sobre la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los intereses que pueden quedar afectados y los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en algún grado, siendo insuficientes a este propósito las indicaciones genéricas que pueden predicarse de cualquier conflicto o de cualquier actividad, y de las cuales no quepa inferir criterio para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone [SSTC 51/1986, de 24 de abril, FJ 4; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 6; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 5; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 f); 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 c)].

4. Las anteriores premisas extraídas de nuestra jurisprudencia nos permiten analizar las quejas que la federación recurrente formula en relación con el Real Decreto impugnado.

Para ello conviene empezar precisando que, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, tanto en el recurso contencioso-administrativo como en el presente recurso de amparo la Federación recurrente ha cuestionado únicamente la consideración como «esenciales» de dos de los cuatro servicios a los que se refiere el art. 2 del Real Decreto recurrido, en concreto los recogidos en las letras a) y b) del citado artículo, referidos, respectivamente,

a «la emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada» y a «la producción y emisión de la normal programación informativa». Ningún reproche se ha efectuado respecto de los dos otros servicios declarados «esenciales» en las letras c) y d) del precepto considerado, que deben quedar, por tanto, al margen de nuestro análisis, a pesar de que de uno de ellos, el referido en concreto a la preparación de la producción para la emisión de la programación informativa de la reunión del Consejo Europeo a celebrar en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, se ocupan tanto la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como los escritos de alegaciones del Abogado del Estado y del ente público RTVE.

5. Dos son los reproches que la demanda dirige contra el Real Decreto recurrido en relación con la determinación de los servicios esenciales a los que se acaba de hacer referencia. De ellos el primero que lógicamente debemos examinar es el que se refiere a su pretendida falta de motivación suficiente. Lo que ha de analizarse ahora es, en concreto, si el Real Decreto da cuenta de modo explícito de los intereses tomados en consideración por la autoridad gubernativa para justificar, en su criterio, la calificación como esenciales de los dos servicios considerados con la intensidad y alcance concurrentes en el supuesto concreto, pues sólo así los destinatarios de las medidas adoptadas pueden, ya conocer las razones por las que su derecho debe sacrificarse, ya defenderse en su caso ante los Tribunales frente a la restricción sufrida; y sólo así estos últimos estarán en condiciones de comprobar el ajuste o desajuste constitucional del acto del poder público sujeto a su enjuiciamiento.

Pues bien, del análisis de la exposición de motivos del Real Decreto recurrido, cuyo contenido ha quedado reflejado con amplitud en los antecedentes de la presente resolución, se desprende que el criterio del que parte la motivación de la norma impugnada es el de que la consideración como servicio público esencial de la radiodifusión sonora y la televisión, que se deduce de la Ley 4/1980 y del art. 20.1 d) CE, implica la necesidad de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio a los usuarios, lo que conlleva la exigencia del mantenimiento de una programación «dentro de los horarios y canales habituales de difusión», para lo cual se tiene en cuenta, además, «la amplia extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general que afecta al ente público ... y a las sociedades estatales ... en todos sus centros y a lo largo de los días 19 (en el País Vasco y Navarra) y 20 (en todo el territorio nacional) de junio de 2002». A partir de este criterio, y con objeto de hacer compatible en la mayor medida posible dicha exigencia con el ejercicio por los trabajadores de su derecho de huelga, la norma establece que tal programación deberá configurarse mediante la utilización únicamente de programas grabados y sin la difusión, por consiguiente, de programas en directo, en la consideración implícita de que de esta forma se reducirá al mínimo indispensable el número de trabajadores necesario para garantizar los servicios. No obstante de tal limitación se excluye a los programas informativos, cuya normal producción y emisión es considerada imprescindible para el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de información a la comunidad y respecto de los que no resulta lógicamente posible, por su propia naturaleza, su sustitución por programación previamente grabada.

Es, por tanto, en el derecho a la información del art. 20.1 d) CE en el que se ampara el Real Decreto analizado para el establecimiento de los servicios mínimos aquí cuestionados. Señala así la exposición de motivos del Real Decreto que la exigencia de tales servicios mínimos deriva del carácter «esencial» que revisten los servicios públicos de la radiodifusión sonora y la televisión, no

solamente por determinación expresa del legislador, plasmada en el artículo 1.2 de la Ley 4/1980, sino también por su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, consagrados por el artículo 20.1 d) CE, lo que determinada, entre otras medidas, la necesidad de «asegurar la continuidad de las emisiones radiofónicas y televisivas durante su horario habitual, de tal forma que se garantice la no interrupción de los servicios públicos esenciales de la radiodifusión sonora y la televisión».

El Real Decreto recurrido aparece, por consiguiente, formalmente motivado, desde el criterio de que la garantía del derecho a la información exige el mantenimiento, sin interrupción de la programación, del servicio público de radio y televisión. En la medida en que esta premisa fuera correcta podría admitirse que el Real Decreto recurrido cuenta con una motivación suficiente, al margen de la consideración que la misma deba merecer desde la perspectiva de su compatibilidad con el derecho fundamental de huelga. En caso contrario no cabe duda que la motivación de la norma impugnada, por su generalidad, no alcanzaría a satisfacer las exigencias de la doctrina constitucional a la que acabamos de hacer referencia, en orden a entender debidamente justificadas las concretas restricciones del derecho de huelga derivadas del establecimiento de los servicios mínimos previstos en la norma.

6. Para decidir si los servicios impugnados pueden calificarse como esenciales debemos partir de unas consideraciones previas.

En primer lugar debe resaltarse que la posible limitación del derecho de huelga de los trabajadores con la finalidad de asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad está prevista en el art. 28.2 CE como contenido necesario de la ley que regula el ejercicio de ese derecho. Deberá ser esa ley, y no otra, la que regule las referidas garantías. La falta en la actualidad de dicha ley lógicamente plantea múltiples problemas y en especial, y en lo que aquí nos ocupa, en orden a la determinación de cuáles puedan calificarse como servicios esenciales y cuál pueda ser el alcance de las garantías necesarias para asegurar su mantenimiento.

En todo caso no está de más observar que la cuestión planteada es una cuestión de límites de un derecho fundamental, en la que, en la relación entre el derecho y su límite posible, el criterio de interpretación debe ser el de la mayor amplitud posible del derecho y la restricción del límite a lo necesario (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 23/1988, de 22 de febrero, FJ 2; 254/1988, de 21 de diciembre, FJ 3; 113/1989, de 22 de junio, FJ 4; 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4; 3/1997, de 14 de febrero, FJ 6; 88/2003, de 19 de mayo, FJ 9; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4; 281/2005, de 7 de noviembre, FJ 8 y 110/2006, de 3 de abril, FJ 3).

A partir de esa consideración es evidente que la falta de la inexcusable ley postconstitucional no puede valer para adoptar actitudes de tolerancia respecto de la utilización de criterios restrictivos del ejercicio del derecho y de la laxitud de sus limitaciones establecidas por la autoridad gubernativa con base en una norma preconstitucional, el art. 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, en el que los elementos del supuesto de hecho de la norma que permite el establecimiento de las limitaciones ni tan siquiera coinciden estrictamente con los del supuesto de hecho del art. 28.2 CE.

Así las cosas, debe observarse que, debiendo ser la ley reguladora del ejercicio del derecho de huelga la que establezca, con los criterios que el legislador determine, el régimen de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, la calificación global de unos determinados servicios públicos como esenciales por una ley distinta de la reguladora del ejercicio del derecho de huelga (en el caso que

nos ocupa la Ley 4/1980, de 10 de enero, derogada por la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en cuyo art. 2 se califica de servicio esencial el servicio público de radio y televisión del Estado), calificación realizada, por tanto, desde una óptica distinta de la del derecho de huelga, no puede suplir sin más y de principio la calificación del servicio como «servicio(s) esencial(es) de la comunidad», desde el prisma normativo y constitucional del derecho de huelga.

Baste observar que en el negado caso de que la Ley 4/1980, al hacer la calificación de la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales, estuviera haciendo una calificación global de conjunto de los servicios a efectos de eventuales huelgas, estableciendo así la base normativa para la ulterior limitación del ejercicio del derecho de huelga en tales servicios en otra norma, vendría a colisionar con nuestra doctrina interpretativa del art. 28.2 CE, citada en otro lugar, según la cual «no existe ningún tipo de actividad productiva que, en sí misma, pueda ser considerada como esencial. Sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados bienes o intereses exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y en la intensidad que lo exija, puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma» (SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 10 y 51/1986, de 24 de abril, FJ 2).

Por ello debemos relativizar el dato de que la Ley 4/1980 califique la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales, que se utiliza en el preámbulo del Real Decreto impugnado y en la argumentación del Abogado del Estado en este recurso de amparo como presupuesto conceptual para la calificación como servicios esenciales de los concretos servicios aquí cuestionados. Deberán ser éstos directamente los que, en su caso, puedan calificarse o no como «servicios esenciales de la comunidad», a los efectos del art. 28.2 CE en el marco de nuestra referida jurisprudencia, evitando el deslizamiento conceptual desde el dato normativo de la calificación del art. 1.2 de la Ley 4/1980, a la calificación de los concretos servicios cuestionados.

Por otra parte debe significarse que la norma preconstitucional que todavía en el momento actual sigue utilizándose como base para el establecimiento por la autoridad gubernativa de las limitaciones del concreto ejercicio del derecho de huelga en garantía del mantenimiento de los servicios esenciales, esto es, el art. 10.2 Real Decreto-Ley 17/1977, establece elementos de rigor no siempre debidamente atendidos y, desde luego, no respetados en este caso. En efecto, el supuesto de hecho en que pueden imponerse medidas limitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio («servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad») y otro, de carácter circunstancial («y concurren circunstancias de especial gravedad»), que debe concurrir en ambos términos de la alternativa del primer elemento. No basta así con la calificación del servicio para justificar las medidas limitativas, sino que éstas, en su caso, deben ajustarse a las circunstancias, que deben ser no sólo graves sino de especial gravedad (en este sentido el FJ 18 de la STC 11/1981 tempranamente advirtió que, «en algún sentido, el art. 10 del Real Decreto-ley 17/77 es más estricto que el art. 28.2 de la Constitución»).

7. En otro orden de consideraciones ha de significarse que la calificación de un servicio como esencial, como hace en esta ocasión el Real Decreto impugnado, «no significa la supresión del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en tal servicio, sino la previsión de las garantías para su mantenimiento, término éste que sin necesidad de acudir a otro canon hermenéutico que el que brinda la interpretación lexicológica excluye aquellas

garantías ordenadas al funcionamiento normal, [pues] mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisfice, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual». Y, en estrecha relación con la anterior consideración, ha de recordarse también que el límite al derecho de huelga establecido en el art. 28.2 CE trae causa en la correlativa satisfacción de otros derechos o libertades constitucionalmente protegidos y en la preservación de los bienes de idéntica significación (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3).

Al propio tiempo a la hora de relacionar el ejercicio del derecho de huelga con otros derechos o libertades constitucionales protegidos, en cuanto a la preservación de éstos pueda operar como límite de aquél, debe ser factor importante a considerar el de la significación relativa del momento de ejercicio de cada uno de los derechos. En tal sentido si el derecho o libertad que, en su caso, pueda operar como limitativo del ejercicio del derecho de huelga puede ejercitarse en un momento no coincidente con el del ejercicio del derecho de huelga, sin afectar sensiblemente a su funcionalidad, no habrá ninguna razón para dar prioridad a aquél y para que deba operar como limitación del ejercicio del derecho de huelga en el momento elegido. La articulación de ambos derechos puede perfectamente hacerse, desplazando el momento temporal del ejercicio del derecho que eventualmente pudiera colisionar con el de huelga. Naturalmente, para la conciliación temporal del ejercicio de los diferentes derechos será factor importante el de la duración de la huelga, que deberá ser elemento inexcusable para un juicio de proporcionalidad sobre la necesidad del límite.

No está de más advertir cómo ese elemento de la temporalidad está presente en el mismo Real Decreto-ley 17/1977, base normativa del Real Decreto impugnado en este caso, cuando se refiere a servicios de «reconocida e inaplazable» necesidad, evidenciando que, de ser posible el aplazamiento de la prestación del servicio, no se da ya el supuesto de la potestad de limitar el ejercicio de derecho de huelga.

8. No cabe duda de que el derecho de huelga, como ya hemos señalado, no es un derecho ilimitado y que, en concreto, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, la salvaguarda del derecho a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE] puede operar como límite de aquel derecho a la hora de definir los servicios esenciales y los servicios mínimos en relación con una huelga concreta.

Pues bien, en este caso en relación con la calificación como servicio mínimo de «la emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada» [art. 2 a) Real Decreto 527/2002, de 14 de junio], ha de afirmarse, en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, que, aun admitiendo que pueda resultar concernido el derecho a comunicar y recibir información [art. 20.1 d) CE] en aquellos supuestos en los que la programación previamente grabada revista un contenido o un interés primordialmente informativo, se restringe de manera desproporcionada el derecho de huelga. En efecto, se trataría en todo caso de una información que obviamente puede ser emitida con posterioridad a la jornada de huelga, en esta ocasión de veinticuatro horas, sin menoscabo alguno del derecho a comunicar o recibir información, al estar desprovista ésta, por su propia condición de pregrabada, de la actualidad e inmediatez necesarias que pudieran justificar en principio la restricción del derecho de huelga. En otras palabras, la oportunidad del ejercicio del derecho a comunicar y recibir información durante la jornada de huelga respecto a una programación previamente grabada de posible contenido o interés informativo supone una

restricción del derecho de huelga que, por la propia característica de la información que se quiere emitir, no encuentra justificación en la preservación del derecho a comunicar y recibir información.

Pero de inmediato debe advertirse, además, que no toda la programación de televisión tiene que ver con el referido derecho constitucional, existiendo una gran porción de espacio de puro entretenimiento. Por ello, el resto de la plural actividad televisiva previamente grabada, desprovista de todo contenido e interés informativo, aún respaldada por un evidente interés legítimo tanto del comunicador como de los receptores, en nada concierne al derecho a comunicar y recibir información ex art. 20.1 d) CE, no invocándose en el Real Decreto impugnado ningún otro derecho o libertad constitucionalmente reconocido ni ningún bien de idéntica significación cuya preservación requiera el sacrificio del derecho de huelga para la emisión de la referida programación previamente grabada.

A las precedentes consideraciones ha de añadirse, como el Ministerio Fiscal señala con acierto, que mediante la calificación como servicio mínimo de «la emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada» se persigue, como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto recurrido, la no interrupción del servicio de la radiodifusión sonora y de la televisión, con lo que se priva de repercusión apreciable a la huelga, sustrayéndole su virtualidad de medio de presión y de inequívoca exteriorización de los efectos del paro laboral efectivamente producido mediante la exigencia de una apariencia de normalidad del servicio contraria, como ya hemos señalado, al derecho de huelga.

Ha de concluirse, por tanto, que la calificación en este caso como servicio mínimo de «la emisión, dentro de los horarios y canales habituales de difusión, de una programación grabada» ha lesionado el derecho de huelga (art. 28.2 CE).

9. La misma conclusión se impone en relación con la calificación como servicio mínimo de «la producción y emisión de la normal programación informativa» [art. 2 b) del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio]. Es evidente la directa implicación en la adopción de esta medida del derecho a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE]. Ahora bien, la obvia pluralidad, heterogeneidad y diversidad de contenidos que puede revestir y de hecho reviste la denominada en el Real Decreto impugnado, sin más concreciones, «normal programación informativa» no tiene por qué merecer, en razón de su distinto valor desde la perspectiva del derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, un igual nivel de protección, de manera que sin una mayor precisión de lo que constituye la denominada «normal programación informativa», cuya ausencia no corresponde determinar a este Tribunal, no puede considerarse justificada ni proporcionada la restricción que en este caso, atendiendo a la extensión y duración de la huelga convocada, se ha impuesto al derecho de huelga. No puede dejar de recordarse a este respecto, como ya hemos señalado con anterioridad, que «mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisfice, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual» (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), lo que también resulta aplicable y extensible en este caso a la programación informativa durante la jornada de huelga, sin que pueda justificarse sin más la exigencia de una «normal programación informativa».

Así pues, la calificación en este caso como servicio mínimo de «la producción y emisión de la normal programación informativa» ha vulnerado también el derecho de huelga (art. 28.2 CE).

10. Finalmente, en modo alguno resulta ocioso recordar que este Tribunal ha declarado que «el contenido

esencial del derecho de huelga consiste en una cesación del trabajo en cualquiera de las manifestaciones o modalidades que puede revestir» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10) y que esta cesación del trabajo es susceptible de provocar la interrupción de la actividad de producción y distribución de bienes y servicios si las características de la huelga y su seguimiento así lo determinan. Precisamente por ello, cuando los bienes y servicios resultan esenciales para la comunidad y su producción o distribución no puede verse interrumpida sin afectar a derechos y bienes constitucionalmente protegidos, resulta lícita la restricción del derecho de huelga mediante el establecimiento de unos servicios mínimos que garanticen su mantenimiento, servicios que deben ser los estrictamente requeridos para la garantía del derecho o bien sobre el que se proyecta. No es, por tanto, la pretensión de interrupción del servicio la que debe ser justificada por los huelguistas, apareciendo ésta como una consecuencia, en su caso, del ejercicio del derecho de huelga, sino la necesidad de su no interrupción, lo que obliga a motivar, según ya se ha señalado, las medidas que se adopten para garantizar su mantenimiento. La efectividad del ejercicio del derecho de huelga no demanda tampoco del empresario una conducta específicamente dirigida a propiciar la divulgación de la situación de huelga, pero demanda, no ya del empresario sino de la autoridad gubernativa facultada para el establecimiento de los servicios mínimos, que aquellos que se impongan no restrinjan de forma injustificada o desproporcionada el ejercicio del derecho, incluida la faceta del mismo dirigida a lograr su proyección exterior.

11. En consecuencia, debemos concluir que la fijación como servicios mínimos de los previstos en las letras a) y b) del art. 2 del Real Decreto recurrido ha ocasionado una restricción ilegítima del derecho de huelga. Obligado será, por ello, la estimación del recurso y el otorgamiento del amparo solicitado. Como señala el Ministerio Fiscal en su informe el alcance del otorgamiento del amparo, dada la fecha designada para la celebración de la huelga, no puede ser otro que el de declarar la nulidad de los preceptos contrarios al derecho fundamental de huelga, declaración que debe extenderse a la Sentencia de 17 de enero de 2003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al no haber reparado la lesión del derecho de huelga imputable directamente y en su origen al mencionado precepto del referido Real Decreto.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT) y, en su virtud:

1.º Declarar que el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales del ente público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales Radio Nacional de España, Sociedad Anónima, y Televisión Española, Sociedad Anónima, ha vulnerado el derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE) de la federación recurrente.

2.º Restablecerla en la integridad de su derecho y, a tal fin, anular los apartados a) y b) del art. 2 del citado Real Decreto, así como la Sentencia de 17 de enero de 2003 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Supremo que declaró la conformidad con el Ordenamiento jurídico de la disposición recurrida.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de junio de dos mil seis.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez. Firmado y rubricado.

13076 *Sala Segunda. Sentencia 185/2006, de 19 de junio de 2006. Recurso de amparo 1751-2003. Promovido por Recuperaciones y Distribuciones, S. A., frente a Autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Toledo que declararon sobreeséida la causa penal instada por la entidad mercantil por delitos de falsedad y estafa.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia penal): abandono de la acción penal por parte de la acusación particular por no haberse personado ante la Audiencia Provincial, tras la inhibición por falta de competencia funcional del Juzgado sin emplazamiento ni previsión legal expresa.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1751-2003, promovido por la entidad mercantil Recuperaciones y Distribuciones, S. A., representada por el Procurador de los Tribunales don Antonio Martín Fernández y asistida por el Abogado don Carlos Sánchez Baña, contra Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003, recaído en recurso de queja 29-2002, y contra Autos de la Audiencia Provincial de Toledo, Sección Segunda, de 31 de enero de 2002 y de 22 de febrero de 2002. Han intervenido don Julio Cerrato Rebollo, representado por la Procuradora doña Carmen de la Fuente Baonza y asistido por el Abogado don Faustino Vázquez Herrador; don José María Sánchez Colomer, representado por la Procuradora doña María Amparo Alonso de León y asistido por la Abogada doña Eva Morán Merchán, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal el 27 de marzo de 2003, la entidad Recuperaciones y Distribuciones, S. A., interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de fecha 20 de febrero de 2003, que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra el Auto dictado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Toledo el 22 de febrero de 2002, que a su vez había denegado el recurso de súplica contra el Auto de dicha Sección, de 31 de enero