

13084 *Sala Segunda. Sentencia 193/2006, de 19 de junio de 2006. Recurso de amparo 3113-2004. Promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras respecto a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a los artículos 2 y 3 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); delegación de la facultad de determinar el personal mínimo necesario en la empresa, no en una autoridad gubernativa.

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. 3113-2004, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por la Letrada doña Eva Silván Delgado, contra el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, dictada en el recurso contencioso-administrativo de derechos fundamentales núm. 58-2002. Han intervenido el ente público Radiotelevisión Española, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz y asistido por el Letrado don José Ezequiel Ortega Álvarez, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de mayo de 2004 doña Isabel Cañedo Vega, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo contra el Real Decreto y la resolución judicial de los que se deja hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

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

a) Con fecha 3 de junio de 2002 las Confederaciones Sindicales de Comisiones Obreras (CC.OO.) y de la Unión General de Trabajadores (UGT) convocaron una huelga general para el día 20 de junio siguiente en todo el territorio nacional.

b) En el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 15 de junio de 2002 se publicó el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esencia-

les del ente público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales Radio Nacional de España, S.A., y Televisión Española, S.A.

En lo que ahora interesa el art. 2 del 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, entre otros, los siguientes servicios:

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

b) La producción y emisión de la normal programación informativa.

El art. 3 ordena al Director General del ente público Radiotelevisión Española que determine el personal mínimo necesario para garantizar los servicios a los que se refiere el art. 2 del propio Real Decreto.

Y 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 función de la necesidad de asegurar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales de la radiodifusión sonora y la televisión, cuya gestión se halla encomendada a las entidades anteriormente indicadas por los arts. 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 arts. 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:

1) «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 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) de la Constitución Española».

2) «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».

3) «La consideración de la amplia extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general, que afecta al ente público Radiotelevisión Española y a las sociedades estatales Radio Nacional de España, Sociedad Anónima, y Televisión Española, Sociedad Anónima, 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 forma que se garan-

tice 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 tal respecto es preciso señalar que el fundamento en el que se ampara el mantenimiento de la emisión de dichos programas informativos no es otro que la garantía legal de observancia en ellos de los principios constitucionales plasmados en el art. 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) La confederación sindical demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales contra el precepto citado del mencionado Real Decreto, al considerar que vulneraba el derecho de huelga (art. 28.2 CE) por cuanto carecía del requisito de la motivación y justificación necesaria para restringirlo; que el mantenimiento dentro de los horarios habituales de una programación pregrabada y la producción y emisión de la normal programación informativa supondría el funcionamiento regular del servicio, de modo que la huelga no se haría visible, anulándose así toda su eficacia pese a que los trabajadores sí sufrirían los perjuicios salarial y en materia de Seguridad Social que el ejercicio del derecho de huelga lleva consigo, sin que las entidades afectadas hubieran de soportar daños económicos o de otra índole; y, finalmente, que la delegación de la facultad de determinar los servicios mínimos (competencia reservada a la autoridad gubernativa) en el Director General del ente público Radiotelevisión Española vulnera el requisito de neutralidad e imparcialidad.

d) La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia el 2 de abril de 2004. En ella, reiterando lo afirmado en la Sentencia de la propia Sala de 7 de noviembre de 2003 al resolver otro recurso deducido contra el mismo Real Decreto, desestimó el recurso contencioso-administrativo.

El Tribunal Supremo comienza por señalar que, contrariamente a lo sucedido con la impugnación de otros Reales Decretos de contenido semejante dictados en relación con huelgas de pocas horas y en relación con una cadena de televisión específica, la huelga a la que se refiere el Real Decreto impugnado es una huelga general que afecta a todos los sectores de la actividad para la que se convoca y comprende todo el territorio nacional.

Prosigue luego con el estudio de los concretos motivos de impugnación, desestimando todos ellos. En lo que interesa para la resolución del presente recurso de amparo, remitiéndose a lo resuelto en la Sentencia de 7 de noviembre de 2003 acabada de citar, afirma que con la emisión de programación pregrabada se consigue un equilibrio entre el derecho de huelga y la necesidad de preservar los derechos fundamentales garantizados por el art. 20.1.d) CE y se hace efectiva la garantía del mantenimiento de los servicios públicos de radiodifusión y televisión cuyo destinatario es la comunidad, pues la no utilización de dicha programación hubiera supuesto el vaciamiento absoluto de los derechos al ejercicio de la actividad televisiva. En cuanto a la emisión en directo de la totalidad de los servicios informativos sostiene que el

derecho a recibir información veraz por cualquier medio no se limita a unos contenidos informativos, pues a cada ciudadano interesarán unos diferentes, de modo que su mantenimiento forma parte del contenido esencial del derecho reconocido en el art. 20.1.d) CE y permite imponer al derecho de huelga limitaciones que no lo desnaturalizan. Finalmente, la autorización al Director General del ente público para que determine el personal mínimo necesario para garantizar los servicios mínimos no le faculta para delimitar éstos, que es lo reservado a la autoridad gubernativa por el art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, siendo razonable que sea el que conoce la distribución y funciones de los trabajadores quien concrete cuáles son los que deben atender los servicios mínimos, tal como se desprende de la doctrina constitucional plasmada en las SSTC 8/1992, 53/1986 y 27/1989.

Frente a esta Sentencia formularon Voto particular dos Magistrados, manifestando su discrepancia con lo decidido por la Sala en relación exclusivamente con el art. 2.a) del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio.

3. En la fundamentación jurídica de la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho de huelga (art. 28.2 CE). Al efecto se afirma que:

a) El art. 2.a) del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, vulnera el derecho fundamental invocado porque considera servicio esencial la emisión dentro de los horarios habituales de difusión de una programación grabada, lo que, en opinión del sindicato recurrente, resulta contrario al contenido esencial del derecho de huelga, ya que éste sólo puede ser limitado cuando su ejercicio ponga en peligro otros bienes, derechos o libertades constitucionalmente protegidos.

Tras reproducir la doctrina de la STC 53/1986, de 5 de mayo, sobre la noción de «servicios esenciales a la comunidad», se sostiene en la demanda que cuesta entender qué derechos fundamentales, libertades públicas o bienes constitucionalmente protegidos se garantizan con la declaración como servicio público de la emisión dentro de los horarios habituales de difusión de una programación previamente grabada. La Sentencia recurrida señala que la emisión de una programación grabada favorece el mantenimiento de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, cuyo destinatario es la comunidad, y asegura el ejercicio de la actividad televisiva. Dicha Sentencia desconoce con ello la doctrina constitucional, ya que el derecho de huelga no puede quedar limitado por el mantenimiento de los servicios públicos, sino sólo por el mantenimiento de aquellos servicios que satisfagan bienes, derechos o libertades fundamentales, sin que cualquier actividad televisiva, como por ejemplo la emisión de publicidad, satisfaga en igual proporción tales bienes, derechos y libertades fundamentales. El ejercicio del derecho de huelga en RTVE y en las sociedades estatales RNE y TVE no puede quedar limitado por la necesidad de emitir dentro de los horarios habituales de difusión una programación previamente grabada, pues no se protege con ello ningún interés de relevancia constitucional, dado que ninguna incidencia tiene dicha emisión en el ejercicio de los derechos fundamentales de comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1.d) CE].

Se argumenta en la demanda que en las Sentencias de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1995 y de 20 de febrero de 1998, que resolvieron, respectivamente, los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Real Decreto 176/1991, de 15 de febrero, y contra el Real Decreto 2393/1996, de 22 de noviembre, por los que se establecieron normas para garantizar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales en Radio Televisión Española con ocasión de anteriores convocatorias de huelga, se declararon nulas, por vulnerar el

derecho de huelga, las previsiones normativas que calificaban como servicio esencial la programación grabada. Pues bien, al igual que se razonó entonces en aquellas Sentencias, la declaración por el Real Decreto impugnado de que es un servicio esencial la emisión dentro de los horarios habituales de difusión de una programación previamente grabada implica la virtual privación de eficacia a la acción huelguística, obstruyéndola más allá de lo que podría exigir la preservación de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos. En efecto, dicha declaración significa que, junto a la continuidad de los programas informativos, se prevé la emisión en las horas habituales de programación de radio y televisión de una programación grabada, sin que en ningún caso se interrumpa el servicio. La finalidad de la norma es clara: que la programación no se interrumpa y que el servicio mantenga el nivel de funcionamiento que alcanza en tiempos de normalidad aunque se modifiquen algunos contenidos.

Sin embargo la acción de huelga implica necesariamente la interrupción del servicio. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional la previsión del art. 28.2 CE sobre el mantenimiento de los servicios esenciales no quiere decir que se imponga el funcionamiento normal de dichos servicios (STC 53/1986, de 5 de mayo). Pues bien, la imposición de una programación continuada durante los horarios habituales de emisión como servicio esencial a efectos de huelga supone que el Real Decreto impugnado asegura el funcionamiento regular del servicio, lo que implica una grave vulneración del derecho de huelga de los trabajadores.

La cuestión resulta más grave por cuanto mediante esta técnica se priva de eficacia a la medida de presión, puesto que la huelga no es visible para la audiencia y no repercute en la contraparte afectada al mantenerse los niveles habituales de programación y emisión. De modo que los trabajadores que ejercen su derecho de huelga se ven doblemente penalizados en su acción: no consiguen mediante el recurso a dicha acción colectiva hacer visible su acción, ni producen un perjuicio económico connatural a la cesación del servicio; y, de otra parte, han de soportar un daño económico evidente como consecuencia del descuento de sus salarios en nómina y la neutralización de sus derechos de seguridad social mientras dure la situación de huelga. Así pues el Real Decreto impugnado desconoce además, al imponer una prestación indispensable que obliga al funcionamiento normal del servicio de radio y televisión pública, el principio de proporcionalidad y de sacrificios mutuos (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10; 51/1986, de 24 de abril). En efecto, mediante la regulación recurrida el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores ocasiona a éstos un perjuicio que no resulta correspondido por los costes adicionales que toda huelga comporta de limitar la libertad del empleador, público o privado, durante el conflicto (STC 132/1992, de 28 de septiembre) y de incidir sobre la organización de los elementos de la empresa y en su capacidad de producción de bienes y servicios durante dicha situación (STC 11/1981, de 8 de abril), produciéndose, por el contrario, una situación en la que el empleador se ahorra los salarios de los huelguistas sin tener que soportar ningún perjuicio o molestia.

El Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, niega cualquier interrupción del servicio, cuyo horario normal de emisión mantiene inalterado, sustituyendo los programas no directamente informativos por otros previamente grabados. De esta forma se consigue crear en los usuarios de radios y televisiones privadas una apariencia de normalidad del servicio que priva de efectividad al paro efectuado (Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1995 y Voto particular a la Sentencia ahora recurrida en amparo).

Los principios de proporcionalidad y de menor restricción posible del derecho de huelga excluyen toda identidad entre las garantías de mantenimiento previstas en la Constitución y el funcionamiento regular e inalterado del servicio. En este caso, además, no existe un interés de los ciudadanos a recibir dentro de los horarios habituales de difusión y de forma ininterrumpida programas pregrabados de contenido diverso. Por el contrario los servicios mínimos establecidos crean una apariencia de normalidad que rompe la proporcionalidad entre los sacrificios exigibles a las partes en conflicto. La programación pregrabada permite que durante la misma se emita publicidad y, en consecuencia, que la empresa tenga ingresos por este medio pese a estar declarada en huelga, lo que constituye una ruptura del principio de proporcionalidad.

En definitiva, la regulación que de las actividades a mantener durante la huelga en radios y televisiones privadas se hace en el Real Decreto recurrido, incluyendo como servicio esencial dentro de los horarios y canales habituales de difusión la emisión de una programación grabada, desvirtúa la función constitucionalmente asignada al derecho de huelga y vulnera la doctrina constitucional sobre los límites al ejercicio del derecho en relación con los servicios esenciales, a la vez que transgrede del principio de proporcionalidad al imponer a los huelguistas un daño en su patrimonio económico que no se corresponde con la intangibilidad en la prestación del servicio requerida.

b) El art. 2.b) del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, resulta asimismo contrario al art. 28.2 CE al calificar como servicio esencial la producción y emisión de la normal programación informativa.

Se argumenta al respecto en la demanda que el servicio prestado por la radio y televisión públicas se caracteriza porque satisface el derecho a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1.d) CE]. Sin embargo ante la declaración de una huelga no puede mantenerse en su totalidad con arreglo al estándar normal la programación de los informativos. La norma reglamentaria debería haber justificado cuál es el formato de la programación informativa que debe preservarse, más aún cuando bajo esta denominación entran contenidos muy heterogéneos, que van desde la información política, nacional e internacional a la información deportiva, cultural, social, etc. Como tiene declarado la STC 8/1992, de 16 de enero, la norma reglamentaria ha de dar cuenta de modo explícito de los intereses tomados en consideración por la autoridad gubernativa para justificar, en su criterio, la calificación como esencial del servicio prestado por la empresa afectada con la intensidad y el alcance concurrentes en el supuesto concreto, puesto que sólo así los destinatarios de las medidas adoptadas pueden conocer las razones por las que su derecho debe sacrificarse o defenderse en su caso en los Tribunales ante la restricción sufrida. Para ello es necesario determinar las circunstancias concretas y casuísticas concurrentes en cada supuesto y la confrontación específica que de ello se deriva entre los derechos e intereses en conflicto.

Por lo tanto no se puede mantener sin justificación alguna la producción y emisión de la normal y cotidiana programación informativa, sino que los informativos únicamente deberían seguir emitiéndose en un formato reducido y ceñido a determinados contenidos de relevancia para el derecho reconocido en el art. 20.1.d) CE. Además, al no determinar en concreto cuáles son los contenidos informativos a preservar en caso de huelga en función de una ponderación proporcional de los derechos fundamentales en conflicto, se permite mantener indiscriminadamente un conjunto de programas que pueden entrar dentro de la rúbrica «programación informativa» (esto es, no sólo reciben el tratamiento propio de los servicios esenciales los programas informativos en sentido estricto,

sino también las tertulias, los comentarios y valoraciones sobre la información, etc.).

La declaración como servicio esencial de la producción y emisión de la normal programación informativa es tanto más vulneradora del derecho de huelga cuando con alta frecuencia se reducen o incluso se suprimen servicios informativos en horarios de mayor audiencia en razón a la retrasmisión de cualquier evento deportivo, taurino, etc., sin que por ello, pese a la nula relevancia constitucional de la causa de reducción o suspensión, se considere no satisfecho el derecho a recibir información.

Mantener inalterada la programación de contenido informativo, prescribiendo para ello un nivel normal de difusión, vulnera el principio de proporcionalidad, pues es necesario que el poder público precise el grado en que la huelga general de un día en todo el territorio del Estado pone en peligro el derecho a la información de los usuarios de radio y televisión, cuya protección debe realizarse precisamente en el nivel y proporción adecuados, señalando claramente qué tipo de programación informativa se mantiene, con qué contenidos y mediante qué reiteración en el día. La escasa proyección temporal de la huelga convocada, un día en el conjunto del territorio nacional, no hace sufrir de forma intensa el derecho a la información de los usuarios, que queda íntegramente garantizado con la emisión reducida de la programación informativa (Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 1995).

c) El art. 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, también resulta contrario al art. 28.2 CE al carecer de los requisitos de neutralidad e imparcialidad constitucionalmente exigibles. Se razona que la facultad de restringir el derecho de huelga viene estrictamente reservada a la autoridad gubernativa en cuanto sólo en ella concurren los requisitos de neutralidad e imparcialidad imprescindibles para la adopción de garantías de funcionamiento de los servicios esenciales, mientras que el Real Decreto impugnado, en abierta contradicción con la doctrina constitucional consagrada en las SSTC 28/1981, 51/1986 y 8/1992, autoriza a la propia empresa para la determinación de aquéllos, sin que, por otra parte, quepa admitir la afirmación de la Sentencia del Tribunal Supremo según la cual nos encontramos ante la remisión a la mera fijación concreta o puesta en práctica de los servicios mínimos necesarios para garantizar los servicios esenciales establecidos en el art. 2 de tan reiterado Real Decreto.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la cual se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de los arts. 2, apartados a) y b), y 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, así como la de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 18 de octubre de 2005, admitió a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, acordó dirigir 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, remitiese certificación o fotocopia averada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 58-2002, debiendo emplazar previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento seguido ante la jurisdicción ordinaria, a excepción de la demandante de amparo, para que si lo desearan pudieran comparecer, en el plazo de diez días, en este proceso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 13 de diciembre de 2005, se tuvo por personados y partes en el proce-

dimiento a la Procuradora de los Tribunales doña Gloria de Oro-Pulido Sanz, en nombre y representación de Radiotelevisión Española, S.A., y al Abogado del Estado, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes.

6. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 27 de diciembre de 2005, interesando la desestimación de la demanda de amparo.

a) Comienza por 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. No considera aceptable que el derecho de huelga deba delimitar su alcance concreto en función de un juicio sobre la satisfacción estética o de otra clase que se quiera reconocer en la programación emitida, tal y como se propone en la demanda, ni que se sugiera la intervención del servicio o su sustitución por una silenciosa señal o carta de ajuste que dé publicidad a la huelga, presentando esta publicidad como un elemento integrante del propio derecho de huelga.

b) En relación con la calificación como servicio esencial de la emisión de programas previamente grabados el Abogado del Estado sostiene que, ni por contenidos, ni por calidades, ni por cualquiera otro criterio podrán ofrecerse razones bastantes para justificar el menor interés de los programas pregrabados sobre los programas en directo. Salvo los noticiarios, que por su naturaleza exigen mayor cercanía de tiempo entre el hecho sucedido y su divulgación, las diferencias entre los programas pregrabados y los directos se concretan en datos puramente circunstanciales, como el momento de la producción y la forma de emisión. En sí mismos esos datos nada dicen ni sobre su contenido ni sobre el grado de interés de los ciudadanos en su recepción.

En el aspecto en el que es apreciable una diferencia entre los programas previamente grabados y los emitidos en directo es en el número de trabajadores y de horas de trabajo precisos para su respectiva difusión. Mientras que en las emisiones directas se requiere la presencia de todas aquellas personas que participan en la complejísima producción de programas, en los ya grabados sólo es necesaria su transmisión, realizada por medio del esfuerzo puramente mecánico de su reproducción. Es decir, se reduce a un mínimo numéricamente insignificante el personal necesario para la prestación del servicio. Por ello la Sentencia recurrida establece, con toda razón, 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 facilitar la cesación en el trabajo (en lo que se cifra el núcleo esencial del derecho a la huelga) como conseguir que de ello resulte una mínima perturbación para los usuarios del servicio público, quienes no se enfrentan con la sorpresa de la interrupción de las emisiones.

La demanda de amparo nada objeto a esta solución desde el punto de vista de la prevalencia del derecho de huelga, limitándose a tratar de minimizar el valor o la utilidad social de los programas pregrabados, a lo que agrega el argumento de que la situación de huelga implica necesariamente la interrupción del servicio. Pues bien, este planteamiento sitúa el derecho de huelga fuera de su proyección esencial, que «consiste en una cesación del trabajo en cualquiera de las formas o modalidades que pueda revestir...» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10). Se

postula una ampliación de un derecho de libertad en el sentido de reconocer en los trabajadores la facultad de ocasionar una perturbación no derivada de la cesación en el trabajo e imponer al empresario unos deberes específicos de soportarla. En este caso la argumentación de la demanda va dirigida, como expresamente se reconoce, a la consecución de un efecto perturbador, no, obviamente, buscado para el daño de los espectadores, sino ordenado a obtener el beneficio de una publicidad de la situación de huelga que se busca a través de la imposición al empresario de una conducta específicamente dirigida a propiciar su divulgación.

En la demanda no se denuncian obstáculos al cese del trabajo, es decir, al hecho de desligarse unas personas temporalmente de sus obligaciones jurídico contractuales, ni tampoco el empleo de medios restrictivos o limitadores de la divulgación de la situación de huelga, supuestos éstos en los que únicamente cabría hablar de una pérdida de virtualidad. Lo que se pretende es que el empleador haya de observar una conducta positiva, consistente en que en lugar de emitir los programas correspondientes se coloque en pantalla una carta de ajuste que anuncie la situación de huelga. En definitiva, la demanda considera esa especie de derecho a la «virtualidad divulgatoria» de la huelga como condición de su eficacia. Por la misma razón habría que reconocer este tipo de condicionamiento restrictivo en el caso de huelga en servicios no esenciales: por ejemplo, a los trabajadores empleados en sectores o empresas productoras de bienes superfluos o de lujo una medida simétrica a la propuesta en la demanda habría de reconocerles el derecho a impedir que se pusieran a la venta mercancías producidas antes de la huelga, porque de permitir las existencias actuales el abastecimiento del mercado se impediría un efecto de divulgación de la medida adoptada por los trabajadores. El empresario no asumiría en ninguno de los dos casos una mera posición pasiva, consistente en soportar una suspensión en el ejercicio de sus derechos contractuales, sino que tendría un especial deber de colaboración con la huelga impulsando su divulgación a costa de cesar en su actividad.

La medida propugnada por el sindicato recurrente, 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 evidente que su percepción por los oyentes o espectadores, sujetos en general a las programaciones previas con unos horarios rígidos, se produce tanto o más por el cambio de programación habitual que por la instalación en pantalla de una carta de ajuste. La pretensión de la demanda busca más bien un medio de presión directa sobre la masa de espectadores de los espacios de emisión, y 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 las empresas» (STC 132/1992, de 25 de septiembre, FJ 2), pero en lo que no debe caber duda es en la necesidad de que un poder público tutele los intereses de aquellos involuntarios intermediarios de la presión ejercida, tanto más intensamente cuanto más esencial o imprescindible haya sido calificado el servicio afectado por la huelga. No debe existir ninguna singularidad o excepción en el tratamiento informativo del derecho de huelga por la sola circunstancia de que quienes lo ejercen presten su trabajo en unos medios de comunicación.

La divulgación del hecho de la huelga no puede impedirse por el empresario, pero tampoco parece razonable exigirle una actividad cooperadora consistente en este caso en limitar su propia actividad, al margen y con independencia de la reducción provocada por la huelga. El derecho de huelga constituye esencialmente un medio de presión causado por el abandono temporal del trabajo, pero cosa distinta es que su garantía se extienda al aseguramiento de su eficacia en virtud del establecimiento de

una vinculación positiva de la conducta de los poderes públicos o de los terceros con ese fin. Hay que reconocer, desde luego, que la previsión de servicios mínimos comporta una excepción al derecho de huelga, porque sobre algunos trabajadores seguirá pesando un deber de continuidad en el trabajo. Es en este campo específico, entre la exclusión del deber de trabajar y la excepción a la dispensa de hacerlo, donde ha de situarse la balanza que pondere los sacrificios, no en pretensiones autónomas, diferenciables en su contenido de la estricta medida de lo admisible como servicio mínimo durante la situación de huelga.

En el caso de las emisiones grabadas el alcance personal y material del trabajo durante la huelga es presumiblemente mínimo. Fuera de la mera instalación de los mecanismos reproductores de productos «enlatados», nadie tiene el deber de acudir a los programas, ni de producirlos, ni de tratarlos. Es razonable suponer que el funcionamiento de estos programas no exigirá una mayor actividad que la de poner en marcha y mantener la carta de ajuste. Lo que se postula en la demanda, en definitiva, no es realmente una reducción mayor del número de trabajadores o de la cantidad de trabajo, sino una conducta dirigida a favorecer la publicidad de la huelga.

c) Seguidamente observa la representación procesal del Estado que una previsión de servicios mínimos que no es sustituida por programas pregrabados, y para la que persiste la continuidad en el trabajo de producción y emisión en las condiciones habituales, es la relativa a los noticiarios. La demandante de amparo había postulado en vía judicial que los informativos quedarán reducidos a un formato mínimo y se ciñeran a contenidos de relevancia. Por su parte la Sentencia recurrida declara que tal pretensión ya la cumple el Real Decreto asimismo recurrido, que limita los servicios mínimos a los programas informativos imprescindibles para la información de la comunidad. La Sala razona impecablemente que el término «normal programación informativa» se refiere a los programas de noticias emitidos de forma regular y no a otros (tertulias, documentales, informativos de otra clase, ...).

Hay que reconocer la imposibilidad práctica de establecer una selección de espacios informativos por una medición o valoración hecha de antemano, pues no sólo no se pueden prever los sucesos futuros que puedan alcanzar mayor interés, sino que ese interés puede ser distinto para cada usuario o tipo de usuarios, con lo que la previsión de estos espacios informativos dentro de los servicios mínimos no desvirtúa en forma alguna el ejercicio del derecho de huelga. En contra del planteamiento que se hace en la demanda de amparo ha de concluirse que no resulta posible delimitar con criterios objetivos válidos lo útil o inútil, o si se quiere lo satisfactorio o insatisfactorio, de un tipo de programas sin mengua de la propia libertad de información a que responden las emisiones informativas. Por la propia índole de estos programas, llamados a reflejar hechos futuros, tampoco cabrían las previsiones adecuadas a esta selección que propone la confederación sindical recurrente en amparo.

Se cierra el razonamiento desarrollado por las alegaciones en este punto llamando la atención de la singularidad que representaba la circunstancia de que TVE y RNE hubieran adquirido el compromiso de producir y suministrar la señal institucional precisa a fin de que la Unión Europea de Radiotelevisión pudiera retransmitir la reunión del Consejo Europeo que ponía fin a la presidencia española durante el primer semestre de 2000. Y aun cuando, a diferencia de lo acontecido en la vía judicial previa, nada se objeta en la demanda respecto del apartado d) del art. 2 del Real Decreto impugnado, las mismas razones esgrimidas en la Sentencia del Tribunal Supremo que, al parecer, convencieron a la demandante hubieran podido inspirar la desestimación de la impugnación del apartado b) de propio art. 2.

d) El Abogado del Estado finalmente entiende que, al margen de la posición del Director General del ente público, no cabe duda de que la determinación de los servicios mínimos ha sido realizada por el propio Real Decreto, de modo que lo que se delega es la estricta labor de ejecución y puesta en práctica de la medida. Tal actuación ha sido expresamente dejada a salvo (SSTC 7/1992; 27/1989) como cosa distinta de la potestad relativa a la determinación de los servicios mínimos, atribuida en el art. 10.2 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, a la autoridad gubernativa, ya que la neutralidad perseguida con tal atribución no puede llegar al extremo de la designación del personal mínimo necesario para garantizar los servicios esenciales, lo cual sólo están en condiciones de realizar los responsables y técnicos de la empresa.

7. El Ministerio público evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en el 13 de enero de 2006. En él, como ya hiciera en la vía judicial previa, sostiene que el Real Decreto ahora impugnado en amparo vulnera el derecho de huelga, razón por la cual interesa la estimación de la demanda.

a) Tras señalar que en la demanda de amparo exclusivamente se recurren los apartados a) y b) del art. 2 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, es decir, la emisión de programación previamente grabada y el mantenimiento de la producción y emisión de la normal programación informativa, el Fiscal argumenta que la legitimidad constitucional de la huelga general ha sido implícitamente admitida por los distintos Gobiernos que se han tenido que enfrentar a su convocatoria (pues se han limitado a establecer los servicios mínimos), por la jurisprudencia ordinaria y por este Tribunal Constitucional (SSTC 36/1993, de 8 de febrero; 148/1993, de 29 de abril).

La huelga general ofrece unas características que la diferencian de las huelgas estrictamente laborales. De una parte estas últimas constituyen un medio de presión de los trabajadores frente a los empresarios en supuestos de conflicto, mientras que la huelga general es más bien un instrumento de protesta frente a actos de política social del Gobierno. De otra parte la huelga general suele ser muy limitada en el tiempo (generalmente, sólo un día), lo que no suele suceder en las huelgas de carácter estrictamente laboral. La huelga general se aproxima más al ejercicio del derecho de manifestación (aunque, ciertamente, conlleva la suspensión de la relación laboral) y, por tanto, tiene una gran relevancia su proyección exterior.

A juicio del Ministerio público no resulta constitucionalmente legítima, ex art. 28.2 CE, la simple calificación de un servicio como esencial para imponer con ella unas prestaciones que coincidirán sustancialmente con las realizadas habitualmente, vaciando prácticamente de contenido o privando de eficacia el ejercicio de la huelga. En este sentido las SSTC 26/1981, de 17 de julio, y 51/1986, de 24 de abril, en las que se funda el Real Decreto impugnado para afirmar el carácter esencial de los servicios de radiodifusión y televisión, se refirieron a huelgas en el sector del transporte (por ferrocarril, en el primer caso, y aéreo, en el segundo) y en ellas se consideraron inconstitucionales algunos de los servicios establecidos por la autoridad gubernativa al estimar que excedían de los que han de entenderse servicios esenciales.

b) La primera de las medidas impugnadas en este caso consiste en «la emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación previamente grabada». De la lectura del texto en que se impone se desprende, por tanto, el necesario cumplimiento del horario habitual de emisión, así como la sustitución de los espacios que normalmente se emitirían en directo por otros grabados previamente. No corresponde a este Tribunal determinar qué servicios mínimos serían los realmente procedentes, pero sí puede afirmarse que los fijados en el apartado recurrido exceden notoriamente de las previsio-

nes del art. 28.2 CE y de la definición de servicios esenciales, tal y como resulta de la jurisprudencia constitucional. A tal fin basta con recordar que el Real Decreto impugnado procede a una plena identificación del servicio de radiodifusión y televisión en abstracto con los que han de prestarse para asegurar su mantenimiento, lo que se manifiesta evidentemente excesivo; y esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta que aquella calificación de servicio público es sólo una de las posibles de acuerdo con la Constitución (SSTC 12/1982, de 31 de marzo, 74/1982, de 7 de diciembre, y 127/2004, de 5 de mayo), y que la mayoría de los programas de televisión son grabados previamente, constituyendo la emisión en directo una auténtica excepción. Lo que significa que la medida viene a coincidir, en la práctica, con la prestación normal del servicio, por lo que, en consecuencia, resulta contraria al art. 28.2 CE.

c) La segunda medida recurrida impone «la producción y emisión de la normal programación informativa». Ciertamente en relación con este apartado puede afirmarse, como se hace en el Real Decreto impugnado, que está en juego el derecho fundamental a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión». No obstante el Fiscal considera que la fijación de unos servicios que coinciden plenamente con los prestados habitualmente por las emisoras de radio y televisión es excesiva, por cuanto la satisfacción de aquel derecho fundamental podría evidentemente obtenerse con medidas que no supusieran la realización de una actividad idéntica a la habitual del medio de comunicación.

En definitiva, el Ministerio público estima que ambas medidas vienen a plasmar una apariencia de plena normalidad en la emisión de los espacios radiofónicos y televisivos y exceden de los que deben considerarse como servicios esenciales, desde la perspectiva del art. 28.2 CE y de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de este límite al derecho de huelga. Y considera que ello ha privado a esta huelga de una faceta importante de proyección exterior, por lo que el Real Decreto impugnado vulnera el mencionado derecho fundamental.

d) Finalmente mantiene el Fiscal que la determinación del personal mínimo necesario para garantizar el servicio es una cuestión directamente relacionada con el propio concepto de «servicio mínimo», y que, en consecuencia, no cabe atribuir a quien no es autoridad gubernativa la facultad de determinar el personal necesario.

Concluye su escrito de alegaciones el Ministerio público interesando de este Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado, si bien, puesto que ya pasó la fecha designada para la celebración de la huelga, bastará declarar de que los apartados a) y b) del art. 2, así como el art. 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, son nulos por lesionar el derecho de huelga de la recurrente en amparo.

8. La representación procesal del ente público Radiotelevisión Española formuló alegaciones mediante escrito presentado el 16 de enero de 2006. En ellas se rechaza, en primer término, que el Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, carezca de la motivación que constitucionalmente resulta exigible, pues la simple lectura de su exposición de motivos revela que se hace referencia tanto al carácter esencial de los servicios de radiodifusión sonora y la televisión, conforme establece el art. 1.2 de la Ley 4/1980, como al cumplimiento del mandato constitucional del art. 20.1.d) CE, en cuanto que declara el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La motivación que incorpora el Real Decreto no es genérica, sino que específicamente distingue entre el servicio público que considera esencial e indispensable para la salvaguarda del derecho a comunicar y recibir información veraz y el servicio público que no resulta esencial; se toma en consideración la amplia

extensión geográfica y temporal de la huelga; y, finalmente, se motiva expresamente qué programación se ha de mantener para la preservación de otros derechos constitucionales. Se razona de este modo la motivación o causalización de la medida limitativa de la huelga, de forma que los trabajadores afectados conocen perfectamente las razones que avalan la limitación de su derecho y, al tiempo, se posibilita su control por los Tribunales.

Por lo que se refiere a las concretas determinaciones incorporadas a los apartados a) y b) del art. 2 del Real Decreto se rechaza la contraposición efectuada en la demanda entre programas grabados y el derecho a la información, como si fuese algo diametralmente opuesto, pues no cabe identificar información con actualidad, de suerte que un programa grabado puede estar al servicio del derecho a la información y, en tal sentido, cubierto por la garantía del art. 20.1.d) CE. Lo esencial es que cuando el ciudadano conecte la televisión y vea la programación conozca que se ha alterado la normalidad porque no estamos ante los programas anunciados, habituales y normales, de modo que la huelga se haga efectivamente visible para los ciudadanos y simultáneamente resulte compatible con la fuerza expansiva que en una sociedad democrática se confiere al derecho a comunicar y recibir información constitucionalmente garantizado. Insiste en que lo determinante es que no se de la nota de normalidad del servicio, y ello no conduce fatalmente a la interrupción del servicio que el demandante de amparo pretende como inherente a la situación de huelga. Además, al tratarse de una huelga general y afectar a todos los medios de comunicación, el derecho a la información tiene que ser superior al supuesto de la declaración de huelga en un solo medio de comunicación, porque en este último supuesto la información la pueden facilitar otros medios.

Por lo demás el perjuicio económico que necesariamente se busca en toda declaración de huelga también se produce en el presente caso, pues al cambiarse la programación los anunciantes tienen derecho a retirar la publicidad contratada, lo que acarrea las consiguientes pérdidas económicas.

Finalmente alude a que el cumplimiento del compromiso internacional adquirido de retransmitir los acontecimientos relativos al Consejo Europeo que se celebraba el día de la huelga requiere una preparación previa, lo cual implica necesariamente un funcionamiento, si no igual, sí parecido al servicio normal necesario para la cobertura de acontecimientos de esta naturaleza.

9. Mediante escrito presentado el día 16 de enero de 2006 en el Registro General de este Tribunal la confederación sindical demandante de amparo formuló alegaciones reiterando la argumentación ya vertida en la demanda rectora de este proceso constitucional.

10. Mediante providencia de 15 de junio de 2006, se señaló para votación y fallo de esta Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto directo e inmediato la impugnación de los arts. 2, apartados a) y b), y 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, por el que se establecen las normas para fijar el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales en el ente público Radiotelevisión Española y en las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A. La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004 sólo se recurre en la medida en que no ha reparado la vulneración del derecho fundamental que se imputa a los citados preceptos de dicho Real Decreto al desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra ellos.

La confederación sindical recurrente en amparo considera que los apartados a) y b) del art. 2 así como el art. 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, vulneran el derecho de huelga (art. 28.2 CE) al fijar, respectivamente, para la huelga general del día 20 de junio de 2002 como servicios mínimos del ente público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A., entre otros, «la emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación previamente grabada» [art. 2 a)] y «la producción y emisión de la normal programación informativa» [art. 2 b)]. En relación con el primero de los servicios mínimos referidos sostiene, en síntesis, que el derecho de huelga no puede verse limitado por la emisión dentro de horarios habituales de difusión de una programación previamente grabada, pues con ello no se protege ningún interés constitucionalmente relevante, dado que ninguna incidencia tiene dicha emisión en el ejercicio de los derechos fundamentales de comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1.d) CE], a la vez que se priva de eficacia a la acción huelguística, obstruyéndola más allá de lo que podría exigir la preservación de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos, imponiéndose con tales determinaciones el funcionamiento normal del servicio. Respecto a la calificación como servicio mínimo esencial de la producción y emisión de la normal programación informativa se argumenta en la demanda que los informativos deberían mantenerse en formato reducido y ceñido a determinados contenidos de relevancia para el derecho reconocido en el art. 20.1.d) CE, permitiendo, por el contrario, la expresión «normal programación informativa», no sólo programas informativos en sentido estricto, sino también tertulias, comentarios y valoraciones sobre la información.

En relación con la habilitación del Director General del ente público RTVE para que determine el personal mínimo necesario a efectos de garantizar tales servicios mínimos, establecida en el también impugnado art. 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, considera la confederación sindical demandante que vulnera el derecho de huelga por cuanto el Director General no es autoridad gubernativa y, en consecuencia, no reúne las garantías de neutralidad e imparcialidad constitucionalmente exigibles para la determinación de los servicios mínimos.

El Abogado del Estado se opone a la estimación de la demanda de amparo. En relación con la calificación como servicio mínimo de la emisión de programas previamente grabados considera que, ni por contenidos, ni por calidades, ni por cualquier otro criterio pueden ofrecerse razones bastantes para justificar el menor interés de los programas grabados sobre los programas en directo, consiguiéndose con la emisión de programas previamente grabados 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, dado el personal necesario para la prestación de la programación grabada. Por lo que respecta a la calificación como servicio mínimo de la producción y emisión de la normal programación informativa sostiene, tras señalar que la Sentencia del Tribunal Supremo razona impecablemente que el término «normal programación informativa» se refiere a los programas de noticias emitidos de forma regular y no a otros (tertulias, documentales, informativos de otra clase), que la previsión de estos espacios informativos dentro de los servicios mínimos no desvirtúa en forma alguna el ejercicio del derecho de huelga. En cuanto al reproche que se dirige al art. 3 del Real Decreto impugnado, considera que no se delega la determinación de los servicios mínimos, sino la simple ejecución y puesta en práctica de la medida, lo cual ha sido dejado a salvo por la jurisdicción constitucional que cita.

Por su parte el Ministerio público se pronuncia a favor de la estimación de la demanda de amparo. Estima que la emisión de programas previamente grabados excede notoriamente de las previsiones del art. 28.2 CE y de la definición de servicios esenciales, tal y como ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional, viniendo a coincidir en la práctica la medida adoptada con la prestación normal del servicio. Asimismo, en relación con la producción y emisión de la normal programación informativa, entiende que la fijación de unos servicios que coinciden plenamente con los prestados habitualmente por las emisoras de radio y televisión implica la lesión del derecho de huelga. Del mismo modo estima que la delegación contenida en el art. 3 del Real Decreto vulnera el derecho de huelga.

Finalmente la representación procesal del ente público Radiotelevisión Española, tras resaltar la concreta y específica motivación del Real Decreto impugnado, tanto en cuanto al carácter esencial del servicio prestado como en relación a las concretas medidas adoptadas para preservar el derecho a la información, que resulta constitucionalmente adecuada, rechaza que pueda identificarse información con actualidad. De ahí que un programa grabado puede estar al servicio del derecho a la información, siendo lo decisivo que para los espectadores resulte evidente que se ha alterado la programación normal. Afirma igualmente que la alteración de la normal programación incide en la contratación de los anuncios publicitarios, de suerte que el impacto económico inherente a la huelga se produce también en el presente supuesto. Y finalmente alude a que el compromiso internacional adquirido de retransmitir los acontecimientos relativos al Consejo Europeo que se celebraba el día de la huelga (que, por tanto, quedaban afectados por la declaración de huelga) exigían una preparación previa, lo cual implicaba necesariamente un funcionamiento, si no igual, sí parecido, al servicio normal necesario para la cobertura de acontecimientos de esta naturaleza.

2. Delimitados en los términos expuestos el objeto del presente proceso de amparo y las posiciones de quienes han comparecido en él, la cuestión planteada consiste en dilucidar primeramente si la calificación como servicios mínimos de las medidas establecidas en el art. 2, apartados a) y b), del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, respecto de Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A., con ocasión de la huelga general del día 20 de junio de 2002 ha vulnerado, como sostienen la confederación sindical demandante de amparo y el Ministerio público, o no, como mantienen, por el contrario, el Abogado del Estado y la representación procesal RTVE, el derecho de huelga (art. 28.2 CE); 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.

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, sobre 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 constitucional-

mente 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 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 con la intensidad que así lo requiera, 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 (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 se 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 las 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. Las medidas a adoptar, por ello, 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 de los servicios. Ahora bien, el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga solo hasta extremos razonables; de modo que, aun cuando la huelga únicamente 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, sumando 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 garantizados, la autoridad de la que procede el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación de éste. Siendo una decisión que comporta tan graves consecuencias, es preciso, no sólo que tenga 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 ha 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 el que éste se adopta, pues la falta de motivación impide precisamente la justa valoración y el control material o de fondo de la medida. La decisión de la autoridad gubernativa ha de exteriorizar las razones que sustentan la consideración del servicio como esencial, 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 la 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)].

3. En este caso la huelga que se encuentra en el origen de la presente demanda de amparo es una huelga general convocada por las Confederaciones Sindicales de CC OO y de UGT para el día 20 de junio de 2002 en todo el territorio nacional, a excepción del País Vasco y Navarra, donde se convocó para el día 19 de junio. La convocatoria

de huelga afectaba a todos los trabajadores y funcionarios, y sus objetivos, concretados en el preaviso correspondiente, eran, de un lado, el rechazo a las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de prestaciones por desempleo y mejora de la ocupabilidad, y, de otro lado, la mejora del funcionamiento y la cobertura del sistema de protección por desempleo así como el establecimiento de medidas para alcanzar el objetivo de pleno empleo, contribuyendo a la convergencia real con la Unión Europea. Atendiendo a las reivindicaciones por las que la huelga se convocó se trataba de una huelga lícita, de conformidad con los criterios sentados al respecto por este Tribunal, de acuerdo con los cuales «los intereses defendidos durante la huelga no tienen por qué ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la categoría de los trabajadores», debiendo entenderse referido el calificativo profesional del art. 11 b) del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, «a los intereses de los trabajadores en cuanto tales» (STC 36/1993, de 8 de febrero, FJ 3).

Ante el anuncio de la huelga general que afectaba también al ente público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A., se precisaron en el Real Decreto impugnado en amparo las medidas que el Consejo de Ministros estimó procedentes para asegurar su mantenimiento. La fijación de los servicios mínimos adoptados se justificó en razón de las siguientes circunstancias: 1) El carácter esencial que revisten los servicios de la radiodifusión sonora y la televisión, no sólo por determinación expresa del legislador (art. 1.2 de la Ley 4/1980 derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 17/2006, de 5 de junio, cuyo artículo 2 mantiene la calificación de servicio público esencial del «de radio y televisión de titularidad del Estado»), sino también por su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE]. 2) 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 y aquellos otros que pueden quedar suspendidos temporalmente como consecuencia de la huelga, sin merma del interés general de la comunidad. 3) La consideración de la amplia extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general, que afecta al ente público Radiotelevisión Española y a las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A., en todos sus centros.

En consecuencia, a los efectos que en este recurso de amparo interesan, se estimaron necesarios entre otros servicios mínimos: «a) 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, 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. b) Garantizar 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».

En función de las precedentes consideraciones el art. 2 del mencionado Real Decreto fijó como servicios mínimos en el ente público Radiotelevisión Española y en las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A., entre otros, la emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación previamente grabada (a) y la producción y emisión de la normal programación informativa (b).

El Tribunal Supremo desestimó en la Sentencia impugnada el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la

confederación sindical demandante de amparo contra el art. 2, apartados a) y b), del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio. Tras rechazar el alegato relativo a la falta de motivación del mencionado Real Decreto en la fijación de los servicios mínimos, respecto a la impugnación de la calificación como servicio mínimo de la emisión, dentro de los horarios habituales de difusión, de una programación previamente grabada, consideró que la medida consigue «un equilibrio entre el derecho de huelga y la necesidad de preservar los derechos fundamentales garantizados en el art. 20.1.d) CE». Se razona al respecto en la Sentencia que «la utilización de una programación grabada dentro de los horarios habituales de difusión, como medida alternativa a la programación en directo el día previsto para la huelga, de una parte, garantiza el ejercicio del contenido constitucional de este derecho, al posibilitar la reducción de la plantilla y medios técnicos disponibles, favoreciendo el ejercicio del derecho y, de otra, hace efectiva la garantía del mantenimiento de los servicios públicos de radiodifusión y televisión cuya destinataria es la comunidad, para lograr la armonización entre el respeto al interés general de ésta en el mantenimiento de los servicios esenciales y el derecho fundamental de huelga». En este sentido el Tribunal Supremo entiende que «la prohibición de la emisión o el mantenimiento de la señal poniendo la carta de ajuste en lugar de programas previamente grabados, como pretendía la parte recurrente, hubiera supuesto el vaciamiento absoluto de los derechos al ejercicio de las actividades que constituyen servicios esenciales de la comunidad. Concluye la Sentencia afirmando que el Real Decreto recurrido, de la forma menos gravosa para el derecho de huelga de los trabajadores, evita la paralización de servicios esenciales con un número de trabajadores mucho menor que el habitual, por lo que no desnaturaliza el derecho de huelga.

En relación con el establecimiento como servicio mínimo de la producción y emisión de la normal programación informativa, tras resaltar la amplia extensión geográfica y temporal de la convocatoria de huelga general a la que alude la exposición de motivos del Real Decreto impugnado, afirma el Tribunal Supremo que el art. 20.1.d) de la Constitución, al proteger el derecho a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, no limita este derecho a unos u otros contenidos informativos. La importancia de una información para el usuario de los servicios de radiodifusión y televisión no puede medirse o valorarse de antemano, reduciendo los programas informativos en uno u otro sentido. A unos usuarios les interesará especialmente una información determinada; a otros unas noticias distintas. El mantenimiento como servicio esencial de la comunidad de la producción y emisión de la normal programación informativa forma parte del contenido esencial del derecho reconocido por el art. 20.1.d) de la Constitución, y su mantenimiento responde a las restricciones que el art. 28.2 del texto constitucional permite imponer al derecho de huelga sin desnaturalizarlo, especialmente ante una huelga de la extensión de la convocada.

4. La confederación sindical recurrente en amparo no cuestiona, ni lo hace ninguno de los que han comparecido en este proceso, el carácter esencial que en el Real Decreto impugnado se afirma que revisten los servicios de la radiodifusión sonora y de la televisión. Tampoco se le reprocha en esta sede constitucional al referido Real Decreto, a diferencia de lo que aconteció en la vía contenciosa-administrativa previa, la falta o la insuficiencia de una adecuada motivación en la determinación de los servicios mínimos. La queja de la parte actora se contrae exclusivamente, por tanto, a la adecuación y proporcionalidad, por limitar o restringir indebidamente y abusivamente el ejercicio del derecho de huelga (art. 28.2 CE), de la calificación en este caso como servicios mínimos en el ente público Radiotelevisión Española y en las sociedades estatales TVE, S.A., y RNE, S.A. de «la emisión, dentro de los hora-

rios habituales de difusión, de una programación previamente grabada» [art. 2.a)] y de «la producción y emisión de la normal programación informativa» [art. 2.b)]. Pues bien, para decidir si los servicios impugnados pueden calificarse como esenciales debemos partir de unas consideraciones previas.

5. 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, en especial y en lo que aquí nos ocupa en orden a la determinación de cuáles pueden 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 admisible el criterio de interpretación debe ser el de la mayor amplitud posible del derecho y de 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 las 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), y por tanto realizada desde una óptica diferente a la de la propia 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 de la televisión como servicios públicos esenciales, estuviera haciendo una calificación global del 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, ello 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 circunstan-

cias 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 del precepto que permite imponer medidas limitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio («servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad»); otro, de carácter circunstancial («y concurran circunstancias de especial gravedad»), cuya exigencia ha de predicarse respecto de 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, han de 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, «[e]n algún sentido, el art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977 es más estricto que el art. 28 de la Constitución»).

6. En otro orden de consideraciones ha de significarse que la calificación de un servicio como esencial, según 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 satisface, 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 de la correlativa satisfacción de otros derechos o libertades constitucionalmente protegidos y de la necesidad de preservar 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 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 habrá de ser elemento inexcusable para efectuar 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.

7. 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 en 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 habituales de difusión, de una programación previamente 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 que no toda la programación de la televisión tiene que ver con el referido derecho constitucional, existiendo una gran parte de aquélla cuyo contenido es puro entretenimiento. Por consiguiente la plural actividad televisiva previamente grabada desprovista de todo contenido e interés informativo, aun cuando se encuentre respaldada por la existencia de 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 las horas habituales de difusión, de una programación previamente grabada» se persigue, como indica 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 esta forma de repercusión apreciable a la huelga, substrayéndole su virtualidad

como 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 las horas habituales de difusión, de una programación previamente grabada» ha lesionado el derecho de huelga (art. 28.2 CE).

8. 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», aun entendida esta expresión en el sentido indicado en la Sentencia del Tribunal Supremo como referida a los «informativos o programas de noticias emitidos de forma regular», 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 a este Tribunal subsanar, 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 al 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 satisface, 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).

9. Parece también oportuno señalar que no resulta ocioso recordar cómo 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 y 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 ejer-

cio 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 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.

10. Resta por analizar si, como afirma la confederación sindical demandante de amparo, la delegación en el Director General del ente público Radiotelevisión Española de la «facultad de determinar el personal mínimo necesario para garantizar los servicios a los que se refiere el art. 2» del propio Real Decreto vulnera o no el derecho fundamental a la huelga.

A tal efecto conviene recordar que este Tribunal se ha pronunciado ya en más de una ocasión (STC 8/1992, de 16 de enero) remarcando el papel irrenunciable que a la autoridad gubernativa, en cuanto dotada de imparcialidad en relación con las partes en conflicto, corresponde en la determinación de las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios mínimos: «sin perjuicio de que pueda remitir la concreta fijación o puesta en práctica de los servicios a instituciones derivadas de la autonomía colectiva o hacer suyas las propuestas de las partes en conflicto. La empresa puede completar técnica y funcionalmente las previsiones de la disposición sobre mantenimiento de los servicios esenciales (STC 53/1986) y a ella puede confiarse también su puesta en práctica (STC 27/1989); y es asimismo posible que la autoridad gubernativa acepte las iniciativas de la dirección de la empresa, siempre que la decisión adoptada provenga inequívocamente de aquella autoridad, asegurándose así que dicha decisión responda, no a los intereses empresariales, sino a la necesidad de preservar los servicios esenciales para la comunidad (STC 27/1989)».

De conformidad con esta doctrina no cabe que la tarea que legalmente viene impuesta a la autoridad gubernativa se abandone en manos del empleador, como ha sucedido en el supuesto sometido a nuestra consideración, en el cual el art. 3 del Real Decreto impugnado atribuye al Director General del ente público Radiotelevisión Española (órgano ejecutivo del mismo *ex art.* 10.3 de la Ley 4/1980, de 10 de enero) la facultad de determinar el personal mínimo necesario para atender los servicios previamente fijados con audiencia únicamente de la parte empresarial y con un margen de actuación tan amplio como el que se incorpora al último inciso del precepto impugnado: ateniéndose «a la normativa vigente» y «teniendo en cuenta la duración, ámbito y demás caracteres específicos de la huelga convocada». Este apoderamiento a favor de quien no es la autoridad gubernativa supone, consiguientemente, la vulneración del derecho a la huelga en la medida en que excede o va más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho (con independencia de que, en sí mismas consideradas, las hayamos estimado lesivas de éste), incidiendo en su propio contenido y delimitación y, en definitiva, atribuyendo al Director General de Radiotelevisión Española un margen tan amplio para la configuración de las medidas de que tratamos que, en la práctica, supone tanto como otorgar un apoderamiento a la propia entidad afectada por la huelga incompatible con la garantía de imparcialidad buscada por la determinación que se contiene en art. 10.3 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, según ha sido declarado por la jurisprudencia de este Tribunal a la que hemos hecho referencia. En conclusión, cabe decir que el precepto impugnado no puede calificarse como un mero complemento técnico o funcio-

nal de la medida, sino que configura en sí mismo el alcance o el contenido de tal medida.

11. Las precedentes consideraciones determinan el otorgamiento del amparo demandado mediante la declaración de nulidad del art. 2, apartados a) y b), así como del art. 3 del Real Decreto 527/2002, de 14 de junio, y la de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004 al no haber reparado la lesión del derecho de huelga imputable directamente y en su origen a los mencionados preceptos 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

Estimar la demanda de amparo de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de huelga (art. 28.2 CE) de la confederación sindical recurrente.

2.º Restablecerla en la integridad de su derecho, y a tal fin declarar la nulidad de los arts. 2, apartados a) y b), y 3 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 en el ente público Radiotelevisión Española y las sociedades estatales Radio Nacional de España, S.A., y Televisión Española, S.A., así como la de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2003 recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 59-2002.

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.—Eugení Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

13085 *Sala Segunda. Sentencia 194/2006, de 19 de junio de 2006. Recurso de amparo 6182-2004. Promovido por el Gobierno de Canarias frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que estimó la demanda del Real Club Náutico de Gran Canaria sobre devolución de ingresos indebidos del impuesto general indirecto canario de 1993 a 1998.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con garantías: derechos fundamentales de los entes públicos; Sentencia no fundada en Derecho porque inaplica una ley estatal vigente tributaria sin plantear cuestión prejudicial de Derecho comunitario europeo (STC 58/2004).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugení 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. 6182-2004, promovido por el Gobierno de Canarias, representado y defendido por Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la Sentencia de 25 de junio de 2004 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el recurso núm. 1568/99. Ha intervenido en el presente recurso de amparo el Ministerio Fiscal, así como el Real Club Náutico de Gran Canaria, representado por el Procurador don Albito Martínez Díaz y asistido por el Letrado don Carlos Ramírez Correa. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 18 de octubre de 2004 la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, dedujo demanda de amparo contra la resolución mencionada en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El Real Club Náutico de Gran Canaria dedujo recurso contencioso-administrativo contra la desestimación de la solicitud de devolución de ingresos indebidos concretados en las cuotas del impuesto general indirecto canario correspondientes al segundo, tercero y cuarto trimestres de 1993, a los ejercicios de 1994 a 1997 y a los segundo y tercero trimestres de 1998 giradas a raíz de los pagos efectuados como consecuencia «de la prestación de servicios por entidades públicas y privadas a quienes practiquen deporte o educación física». La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, estimó el recurso razonando que la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 7 de mayo de 1998 había condenado a España por incumplimiento de la Sexta Directiva sobre armonización fiscal debido a que la exención establecida en el IVA para las cuotas satisfechas por estos servicios se condicionaba en la legislación española a que no superasen determinadas cuantías (distinguiéndose entre cuotas de entrada o admisión y cuotas periódicas), siendo tal limitación contraria a la indicada Directiva. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias entendió que, pese a tratarse de cuotas del impuesto general indirecto canario, la semejanza del impuesto con el IVA, y la identidad entre el artículo 20.1.13 de la Ley 37/1992, del IVA, y el artículo 10.1.13 de la Ley 20/1991, reguladora del impuesto general indirecto canario, impiden establecer distinciones interpretativas. En consecuencia, aunque la Sentencia no es muy explícita en este punto por remitirse a otra anterior del mismo órgano judicial (de fecha 14 de mayo de 2004), entiende inaplicable la limitación de la exención establecida en el impuesto general indirecto canario por su Ley reguladora debido a su oposición con el Derecho comunitario, estimando, en consecuencia, el recurso contencioso-administrativo y declarando el derecho de la actora a la devolución interesada.