

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13014** *Sala Primera. Sentencia 130/2021, de 21 de junio de 2021. Recurso de amparo 872-2020. Promovido por la Confederación General del Trabajo respecto de la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en proceso de conflicto colectivo. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a libertad sindical en relación con el derecho de huelga: calificación de huelga abusiva resultante de la negativa de los cinco comités de huelga actuantes a constituir una comisión negociadora con composición ajustada a la normativa reguladora.*

ECLI:ES:TC:2021:130

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

El recurso de amparo núm. 872-2020, ha sido promovido por la Confederación General del Trabajo, representada por la procuradora de los tribunales doña Valentina López Valero y asistida por el abogado don Raúl Maíllo García contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2019, que estimó el recurso de casación interpuesto por la representación legal de Ferrovial Servicios, S.A., contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 18 de julio de 2017, en actuaciones núm. 134/2017, y frente al auto de 20 de noviembre de 2019 dictado por el mismo órgano judicial en el que se desestimó el incidente de nulidad de actuaciones formulado contra la anterior resolución. Ha comparecido la mercantil Ferrovial Servicios, S.A., representada por el procurador de los tribunales don Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño, bajo la dirección letrada de don Óscar Muela Gijón, la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, representada por la procuradora de los tribunales doña María Jesús Ruiz Esteban, bajo la dirección letrada de don Enrique Lillo Pérez, y el Sindicato Ferroviario SF-Intersindical, representado por la procuradora de los tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, bajo la dirección letrada de don Juan Durán Fuentes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 10 de febrero de 2020, la procuradora de los tribunales doña Valentina López Valero, actuando en nombre y representación de la Confederación General del Trabajo (CGT), asistida por el letrado don Raúl Maíllo Valero, interpuso recurso de amparo contra las dos resoluciones citadas en el encabezamiento.

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

a) El 12 de enero de 2016 se constituyó la mesa negociadora del convenio colectivo de Ferrovial Servicios, S.A., para el personal de restauración y atención a bordo de los trenes de Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), actuando por la parte social el comité intercentros, compuesto por siete representantes de Comisiones Obreras (CCOO), tres de la Unión General de Trabajadores (UGT), dos de CGT y uno del Sindicato Ferroviario (SF).

b) El 9 de febrero de 2017 los sindicatos CCOO, UGT, CGT, SF y Unión Sindical Obrera (USO) intentaron alcanzar acuerdo ante la comisión paritaria del convenio con el fin de evitar la huelga, sin que la reunión llegara a buen fin. Ese mismo día los sindicatos señalados promovieron papeleta de mediación previa a la huelga. Los motivos de la huelga fueron los siguientes:

«- La empresa ha comunicado a los representantes de los trabajadores mediante carta al efecto remitida a la comisión negociadora del convenio colectivo, la pérdida y decaimiento del convenio actual, siendo esta una agresión frontal a la negociación colectiva y a las relaciones laborales en su conjunto.

- Que el 12 de enero de 2016 se iniciaron las negociaciones del convenio colectivo, habiéndose celebrado un gran número de reuniones en las cuales ha quedado demostrado las posturas totalmente antagónicas en aspectos esenciales de la negociación, tanto en los aspectos sociales como económicos, llegando a trasladar ofertas económicas cercanas a la congelación salarial que claramente generarían pérdidas de poder adquisitivo al conjunto de los trabajadores.

- La empresa ha introducido durante todo el proceso de negociación un elemento que ha generado gran conflicto, pretendiendo modificar un importante número de acuerdos incluidos en el convenio colectivo que regula el sistema de programación de los turnos de trabajo con incidencia directa en materia económica y notable perjuicio en la conciliación de la vida personal y familiar.

- La postura defendida por la empresa desde el inicio de las negociaciones entendemos que es desregular y empeora en su conjunto las condiciones laborales, destacando a modo de ejemplo las medidas que afectan a la jornada de trabajo del personal que presta servicio a bordo de los trenes, siendo por el contrario el objeto de la representación legal de los trabajadores el concluir avances en el objetivo de solucionar aspectos que vienen generando conflictos.

- La empresa viene interpretando y aplicando el convenio colectivo con posicionamientos unilaterales y restrictivos que están generando un efecto desregulador de las condiciones laborales reduciendo los márgenes posibles de negociación en cada uno de los conflictos que se vienen produciendo.

- Las posturas de las partes están alejadas en todas las materias que han venido siendo objeto de negociación recibiendo propuestas de la empresa que han sido trasladadas a la plantilla siendo rechazadas de forma mayoritaria.

- La empresa ha comunicado a la representación legal de los trabajadores el inicio de un expediente de regulación temporal de empleo, habiendo citado a los representantes para iniciar el proceso el pasado 3 de febrero de 2017. Esta iniciativa influye de manera determinante en la situación actual generando un mayor grado de conflictividad».

El 14 de febrero de 2017 se intentó sin acuerdo la mediación ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

c) El 14 de febrero de 2017 CCOO convocó huelga en la empresa para los días 26 de febrero de 2017 hasta el 5 de marzo de 2017, notificándoselo a la Dirección General de Empleo. Los motivos de la huelga son los reflejados para la mediación conjunta. El comité de huelga estaba compuesto por doce miembros.

d) El 15 de febrero de 2017 UGT convocó huelga para los mismos días y los mismos objetivos de CCOO, notificándoselo a la autoridad laboral. El comité de huelga estaba formado por once miembros.

e) El 14 de febrero de 2017 convocó huelga CGT en las mismas fechas y con los mismos objetivos que CCOO y UGT. El comité de huelga estaba formado por seis miembros.

f) El 15 de febrero de 2017 convocó huelga USO en las mismas condiciones expuestas. El comité de huelga estaba formado por cinco miembros.

g) El 15 de febrero de 2017 convocó huelga el Sindicato Ferroviario SF-Intersindical por los mismos motivos que los anteriores sindicatos. El comité de huelga estaba formado por nueve miembros.

h) El 15 de febrero de 2017 la empresa se reunió con los comités de huelga y les instó al nombramiento de uno solo, por considerar ilegal que haya cinco comités de huelga, sin que se alcanzara acuerdo en ese extremo, ni tampoco en la determinación de los servicios mínimos.

i) El 19 de abril de 2017 se presentó demanda de conflicto colectivo por Ferrovial Servicios, S.A., promoviendo la declaración de ilegalidad de la huelga por irregularidades en su convocatoria y consecuente ejercicio abusivo del derecho de huelga, contra Sindicato Federal Ferroviario de CGT, Sindicato Federal Ferroviario de UGT, USO, Sección Sindical Estatal de CCOO en Ferrovial servicio de atención a bordo (SAB), y los comités de huelga designados por CCOO, UGT, CGT, SF-Intersindical y USO.

La pretensión de la empresa se basaba en que los motivos y objeto de las convocatorias de huelga eran los mismos en los cinco casos, lo que, realmente suponía un único proceso de huelga, pese a lo que se habían constituido cinco comités de huelga diferentes que contaban con cuarenta y tres miembros en lugar de los doce que como máximo debe tener un comité de huelga (art. 5 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo), lo que además hacía que esa composición fuese ineficaz para una negociación ágil, pues el número de negociadores de la parte social entorpecía y dificultaba la negociación. Por ello, entendía la empresa que se había hecho un uso abusivo y en fraude de ley del derecho de huelga, al convocar cinco diferentes con idéntico objeto, inicio y duración lo que hacía ilícitas las convocatorias y obligaba a los convocantes a repararle los perjuicios causados, pretensión esta última de la que desistió.

j) La sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 18 de julio de 2017 desestimó la demanda de conflicto colectivo al entender, sustancialmente, que era lícito que cada sindicato hiciese una convocatoria de huelga, así como la forma en que esa convocatoria se había realizado, sin que apreciase ilegalidad alguna, ni que los convocantes hubiesen actuado en fraude de ley o de mala fe.

Las razones de la desestimación de la demanda están en los fundamentos de derecho sexto y séptimo.

Señala la Audiencia Nacional que «la negociación múltiple no es necesariamente un escenario indeseable para las empresas, quienes pueden alcanzar acuerdos con algunos comités de huelga y con otros no, lo cual no significa que la huelga vaya a prolongarse artificiosamente, puesto que, si los acuerdos alcanzados son positivos para los trabajadores, la consecuencia lógica será que no se mantengan en huelga, lo cual sucederá normalmente, cuando se alcancen acuerdos con los sindicatos mayoritarios, igual que sucedería en una negociación conjunta, debiendo destacarse, en cualquier caso, que si se alcanzara acuerdo con sujetos colectivos mayoritarios, lo acordado tendría valor de convenio colectivo, a tenor con lo dispuesto en el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo, que será estatutario, cuando se cumplan los demás requisitos contenidos en el título III LET, en cuyo caso podría suceder que las demás huelgas se convirtieran sobrevenidamente en ilegales, de conformidad con el art. 11 d) del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo».

La Sala considera que Ferrovial Servicios, S.A., no ha probado ni el fraude de ley, ni el abuso de derecho, «aunque sea cierto que requirió a los sindicatos convocantes para

que nombraran un solo comité de huelga, puesto que dicho requerimiento no se ajustó a derecho, ya que se habían convocado legítimamente cinco huelgas, siendo exigible, por consiguiente, que se nombrara un comité de huelga en cada una de ellas por las razones ya expuestas. Por lo demás, se ha probado que la empresa convocó conjuntamente a los comités de huelga, quienes acudieron a las reuniones, sin que se haya probado, de ningún modo, que obstaculizaran la negociación, siendo llamativo que la empresa no convocara jamás a los comités de huelga de manera separada, lo que hubiera servido, tal vez, para comprobar si estaban dispuestos a negociar lealmente y, en su caso, a desconvocar la huelga».

k) Contra esta resolución interpuso la empresa recurso de casación que fue estimado por sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2019.

La sentencia rechaza la alegación de ilicitud de varias convocatorias de huelga con el mismo objeto y en fechas coincidentes, porque cada organización sindical es libre de convocar una huelga y, también, de desconvocarla, posteriormente, sin venir condicionada por lo que hagan las demás convocantes de la huelga.

Por lo que se refiere al hecho de que cada sindicato convocante nombre un comité de huelga independiente, el Tribunal Supremo comienza recordando en primer lugar lo dispuesto en el art. 5 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, y la interpretación que dio del mismo el Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1981, de 8 de abril. A partir de ello llega a la conclusión de que «se considera esencial la titularidad del derecho de huelga de los sindicatos en su vertiente colectiva, especialmente en cuanto se refiere a la convocatoria y desconvocatoria, elección de objetivos y adopción de estrategias de actuación, conjunta o separada con otros, y aprobación de los acuerdos que les pongan fin. Pero no se estima esencial el derecho de los convocantes de la huelga a formar un comité de huelga con cuarenta y tres miembros, so pretexto de que se han hecho cinco convocatorias de huelga distintas, ni obligar a la empresa a negociar con todos ellos simultáneamente». Ello se fundamenta en las siguientes razones:

«Primera. El Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1981 ya dijo "La limitación numérica es un criterio sensato en la medida que los comités demasiado amplios dificultan los acuerdos", así como que el derecho de huelga se reconoce por el artículo 28.2 de la Constitución a los trabajadores para la defensa de sus intereses, lo que comporta la apertura de una negociación en la que se debe perseguir la obtención de un acuerdo que le ponga fin. Si ese es el objetivo perseguido, no resulta que sea fácil de lograr si en la negociación abierta intervienen directamente en defensa de unas posiciones cuarenta y tres personas pertenecientes a diferentes sindicatos y con distintas estrategias que podrían acabar provocando el que la construcción del acuerdo se convirtiera en la de una nueva Torre de Babel.

Para evitar esas dificultades, nuestro Tribunal Constitucional consideró razonable que el comité de huelga lo compusieran doce miembros, lo que hizo sin desconocer que el artículo 8.2 del Real Decreto-ley 17/1977 admite la posibilidad de que existan distintos comités de huelga, supuesto en el que la negociación se llevará a cabo entre la empresa y los representantes designados por los comités de huelga afectados y en su caso por las empresas afectadas de otro lado, precepto que muestra que la norma no quiere una comisión negociadora muy numerosa.

Segunda. Porque esta solución la avala el hecho de que el art. 8.2 del Real Decreto-ley 17/1977 dé valor y eficacia de convenio colectivo al pacto que ponga fin a la huelga, por cuanto, si, conforme al artículo 87.1 LET, el convenio colectivo de empresa puede ser negociado por la representación legal de los trabajadores (el comité intercentros de la empresa recurrente tiene trece miembros y venía negociando el nuevo convenio cuando se convocó la huelga), resultaría absurdo por desproporcionado, imponer una comisión negociadora por la parte social de cuarenta y tres miembros, motivo por el que la rebaja de ese número no atenta contra el derecho de huelga al ser proporcionado y razonable en atención a los fines perseguidos.

Tercera. Porque la convocatoria simultánea de cinco huelgas por separado no puede fundar la constitución de un comité negociador por la parte social que sea cuantitativamente desmesurado y contrario a las disposiciones de los artículos 5 y 8.2 del Real Decreto-ley 17/1977 en los términos antes señalados. Consiguientemente, la postura adoptada por los cinco comités de huelga nombrados por las centrales sindicales convocantes de la huelga, consistente en negociar los cuarenta y tres miembros de los diferentes comités de empresa y negarse a nombrar un comité negociador menos numeroso, puede calificarse de abusiva, porque, al mantener que, como existían cinco convocatorias de huelga cinco debían ser los comités de huelga, se olvidaba que las cinco convocatorias de huelga encubrían realmente una sola convocatoria por tener el mismo objeto y coincidir los paros con los mismos días en todas las convocatorias, así como que esa unidad de acción, tácitamente reconocida, implicaba una perturbación de la negociación contraria a los principios que la debían regir y, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 5 y 8.2 del Real Decreto-ley 17/1977, especialmente del último de ellos que implícitamente establece la necesidad de que cuando existan varios comités de huelga los miembros de los mismos deban nombrar a quienes los representen en la comisión que negociará con los representantes de la empresa la solución del conflicto existente. [...]

Cuarta. Porque frente a lo dicho no cabe alegar que las cinco convocatorias separadas de huelga los mismos días constituyese una acción concertada ilegal, buscada para coordinar e integrar la actuación de todas las centrales sindicales convocantes aunando sus voluntades y bloqueando la posibilidad de desligarse de ese acuerdo, ya que, como se dijo antes, el ejercicio del derecho de huelga es libre y corresponde en su vertiente colectiva a cada sindicato que, por ende, puede desconvocar, al igual que convocar, la huelga con independencia de lo que hagan los demás. Si ello es así, la constitución de una comisión negociadora única se adecúa a lo previsto en la norma, siempre que se respete la representatividad de cada sindicato. El posible pacto que se alcance, conforme al inciso final del art. 8.2 del Real Decreto-ley 17/1977, tendrá valor de convenio colectivo, siempre y cuando que la decisión de la parte social que vote a favor del acuerdo se acomode a los requisitos de mayoría representativa que establece la Ley del estatuto de los trabajadores en su título III para la aprobación de los convenios colectivos estatutarios, pues en otro caso el acuerdo de fin de huelga tendrá eficacia de simple pacto contractual que obliga a los firmantes del mismo, lo que comportará que en ambos casos los disidentes puedan acordar seguir adelante con la huelga si lo consideran oportuno y asumen las responsabilidades que de ello se derive, ex artículo 11 del citado RDL, pudiendo también adherirse a ese pacto.

Tampoco son acogibles las argumentaciones relativas a que el pluralismo sindical viabiliza la posibilidad de negociaciones separadas con los distintos comités de huelga, esa negociación múltiple que ve viable la sentencia recurrida, para que se alcancen acuerdos por separado entre la empresa y los sindicatos mayoritarios, no resulta tan fácil articular en la práctica, máxime cuando sobre esos posibles acuerdos pende el riesgo de su anulación por haberse excluido de la negociación de los mismos a los minoritarios, quienes pueden alegar la violación de su derecho a tomar parte en la negociación de un acuerdo con valor de convenio colectivo o de pacto contractual. En este sentido conviene recordar que esta Sala en sus sentencias de 22 de julio de 2015 y 18 de noviembre de 2015, contempla un caso en el que se estimó y aceptó que se habían vulnerado los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva excluyendo de la negociación de un acuerdo final sobre modificación sustancial de condiciones de trabajo a ciertas secciones sindicales legitimadas. Esta doctrina podría haber sido de aplicación a un supuesto como el presente en el que los sindicatos demandados presentaron conjuntamente la papeleta de conciliación previa a la huelga, ante el SIMA con los mismos objetivos y luego promovieron la celebración de la huelga los mismos días con el mismo objeto.

Las precedentes consideraciones obligan a calificar de ilegal por abusiva de una huelga iniciada legalmente y que devino en ilegal, conforme al artículo 11 d) del Real

Decreto-ley 17/1977, por la conducta adoptada por los miembros de los comités de huelga al negarse a constituir una comisión negociadora con una composición más ajustada a las disposiciones de la norma reguladora, lo que impidió el desarrollo de una negociación que podría haber facilitado un acuerdo sobre el final de la huelga.»

l) Frente a esta sentencia la Confederación General del Trabajo (CGT) formuló incidente de nulidad de actuaciones alegando vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho de libertad sindical. El incidente fue desestimado por auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2019.

Afirma este auto que el incidente debe ser desestimado porque «lo que se pretende con el incidente promovido es un nuevo examen de cuestiones ya resueltas por esta Sala, a fin de que se revisen las soluciones que dio, lo que no es posible, máxime cuando la parte actora no concreta y razona sobre las normas esenciales del procedimiento infringidas, ni que ello le haya causado indefensión, y porque con la pretensión de nulidad de actuaciones, formulada solo por uno de los sindicatos de los siete sindicatos demandados en el presente proceso de conflicto colectivo, lo que se persigue es que se vuelvan a estudiar cuestiones ya examinadas y resueltas por la sentencia cuya nulidad se interesa, al no ser del gusto de quien propone el incidente los argumentos en que se funda el fallo».

Añade el auto que «no se desconoció la libertad sindical de la promotora del incidente, ni su derecho a convocar la huelga y a nombrar un comité de huelga, sino que, simplemente, se dijo que no cabían negociaciones separadas de la empresa con los distintos comités de huelga y que tampoco procedía un comité negociador único con numerosos componentes porque ello dificultaba la negociación. Consiguientemente la huelga convocada se declaró ilegal no porque fuera fraudulenta, sino porque era abusiva, entendido este término como abuso del propio derecho, por intentarse imponer una comisión negociadora que dificultaba obtener acuerdos y conseguir el objetivo perseguido por las normas que regulan la huelga».

3. El 10 de febrero de 2020 se registró en este tribunal la demanda de amparo interpuesta por la representación de la Confederación General del Trabajo contra el auto de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2019, que confirma la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2019.

En la demanda se alegan las siguientes vulneraciones:

– Vulneración del art. 24 CE respecto del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga, en conexión con los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Afirma el sindicato recurrente que las resoluciones impugnadas vulneran el art. 24 CE en su vertiente de acceso a los tribunales por la restricción del derecho de huelga que realiza el Tribunal Supremo, que ha hecho una interpretación limitadora del derecho sin que dicha limitación aparezca en la norma.

Señala que la sentencia del Tribunal Supremo recurrida establece que «no se estima esencial el derecho de los convocantes de la huelga a formar un comité de huelga con cuarenta y tres miembros, so pretexto de que se han hecho cinco convocatorias de huelga distintas, ni a obligar a la empresa a negociar con todos ellos simultáneamente», obviando, que *per saltum*, tras no considerarlo esencial acude a considerarlo abusivo, y por tanto ilegal, la huelga, con las graves consecuencias que ello genera, sin que exista norma escrita alguna vulnerada, ni actuación fraudulenta alguna acreditada y probada.

Afirma que el Real Decreto-ley 17/1977 no hace referencia alguna a cuando nos encontramos ante una pluralidad de convocatorias de huelga, pues la limitación de doce personas no hace referencia a diferentes convocatorias de huelga y a distintos convocantes.

Entiende la organización sindical recurrente que la norma no hace referencia a comité de huelga único constituido por representantes de los distintos sindicatos

convocantes, sino que habla de la designación de representantes de distintos comités de huelga, pero no para constituir un nuevo comité de huelga, de segundo grado, conforme a criterios de audiencia electoral, sino para la negociación, por lo que el límite de doce personas, ni tan siquiera está afectando a dicho espacio negociador, al recoger el propio artículo supuestamente vulnerado en su apartado 2 lo siguiente: «Desde el momento del preaviso y durante la huelga, el comité de huelga y el empresario, y en su caso los representantes designados por los distintos comités de huelga y por los empresarios afectados, deberán negociar para llegar a un acuerdo, sin perjuicio de que en cualquier momento los trabajadores pueden dar por terminada aquella. El pacto que ponga fin a la huelga tendrá la misma eficacia que lo acordado en convenio colectivo». Es decir, a juicio del sindicato recurrente, el que se designen representantes nombrados por los distintos comités de huelga, no impone que la limitación de doce personas se traslade a dicha negociación, en la medida en que la limitación se establece para el comité de huelga, pero no para estos representantes, a los que no se establece ni límite, ni composición alguna.

Considera que la sentencia recurrida establece de forma tautológica que el número de representantes conllevaba en sí mismo una vulneración del deber de negociar que corresponde al comité de huelga y a la empresa.

Se sostiene su abusividad sin acreditarse ni su carácter fraudulento, ni la elusión del deber de negociar.

Para el sindicato recurrente, si las cinco convocatorias de huelga son válidas pese a coincidir en objetivos y momento temporal de convocatoria, el reconducirlas a un único comité de huelga conforme a las reglas de representatividad en el seno de la empresa, conlleva una importante limitación del pluralismo sindical, y de la libertad sindical de cada organización sindical convocante, en la medida en que el derecho de huelga se convierte en un derecho proporcional, y limitado conforme a la representación que cada sindicato tuviera en la empresa. En la medida en que la huelga es convocada por distintos sindicatos, y no conlleva actuación fraudulenta alguna como reconoce la propia sentencia, al ser reconducida a un comité de huelga único, reduce la capacidad de negociación de los sindicatos convocantes.

Añade que existe incongruencia en la sentencia recurrida, dado que si no hay fraude, el carácter abusivo debe acreditarse, como detalla la continuada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y que también hay una incongruencia interna entre lo que se afirma en los hechos probados y las conclusiones que se extraen de los mismos al presuponer un abuso carente de apoyo en los hechos probados.

– Vulneración de los arts. 7 y 28 CE y de los derechos fundamentales a la actividad sindical.

Considera el sindicato recurrente que si la convocatoria de huelga se realiza por distintas organizaciones sindicales, deben ser estas las que mantengan su capacidad negociadora, de desconvocar dicho ejercicio del derecho, de llegar a acuerdo parcial o total en el seno de la misma o incluso por meros criterios de oportunidad.

La declaración de ilegalidad de la huelga por abusividad requiere establecer un abuso de derecho por parte de los sindicatos convocantes, no establecer una presunción de que el abuso se ha producido por existir varios comités de huelga. Se ha realizado una presunción arbitraria de que la huelga con cuarenta y tres miembros de distintos comités de huelga, impediría llegar a acuerdo, y que además, supuestamente debió realizarse con tal intención. Por ello, a su juicio, la sentencia es arbitraria y ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, en conexión con el derecho de huelga y de actividad sindical. No cabe apreciar el abuso de derecho en quien actúa dentro de las previsiones legales, haciendo uso de los mecanismos para hacer valer su derecho.

A su entender, una cuestión es permitir el límite de número de miembros del comité de huelga, y otra muy diferente, que el medio de conflicto colectivo de la organización sindical, y su libertad de negociación, pasen, por medio de la interpretación del Tribunal Supremo a quedar fuera de la voluntad del convocante de la huelga y negociador

durante el ejercicio de la misma, al quedar sometido a las reglas de toma de decisión mayoritaria en el seno de una empresa si se convoca durante el mismo tiempo y por los mismos motivos, más aún, cuando el efecto limitado de cualquier posible perjuicio ante tal situación está amparado por medio de los acuerdos que pudieran realizarse y que ya eluden cualquier posible abuso por parte de los múltiples actores.

Además, afirma que se vulnera la proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad del límite establecido de acudir al comité de huelga conjunto, porque el límite establecido jurisprudencialmente, que no consta en la norma interpretada, además, es desproporcionado, pues puede ser limitado cuando nos encontremos precisamente ante supuestos acreditados fácticamente, tanto objetiva, como subjetivamente, de abusos de derecho, y está limitado igualmente por el límite de no poder utilizar el medio de conflicto colectivo frente a lo acordado en conflicto colectivo.

Concluye que la sentencia impugnada ha establecido un límite a las organizaciones sindicales convocantes de una huelga en las mismas fechas y por los mismos motivos, al obligar, sin amparo normativo alguno, a la toma de decisiones de forma mancomunada en todos ellos.

4. Por providencia de 19 de octubre de 2020, la Sala Primera acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, al apreciar que concurría en la misma una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] porque el recurso planteaba un problema o afectaba a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

En aplicación de lo previsto en el art. 51 LOTIC, acordó dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y a la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, para que en el plazo de diez días remitiesen certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 236-2017 y al procedimiento núm. 125-2017; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si así lo deseaban, en el recurso de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. La secretaría de justicia de la Sala Primera de este tribunal, por diligencia de ordenación de 21 de enero de 2020, acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, de los que se acusará recibo, y escrito de los procuradores don Álvaro Armando García de la Noceda de las Alas Pumariño, doña María Jesús Ruiz Esteban y doña Virginia Sánchez de León Herencia, a quienes se tiene por personados y parte en nombre y representación respectivamente de Ferrovial Servicios, S.A., Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras y Sindicato Ferroviario SF-Intersindical, con quienes se entenderán la presente y sucesivas diligencias.

Se tiene por no personada a la Federación Estatal de Servicios, Movilidad y Consumo de la Unión General de Trabajadores, toda vez que no ha subsanado la falta de postulación para la que fue requerido el letrado de dicha central sindical don José Vaquero Turiño.

A tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTIC, se da vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, en la secretaría de esta Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

6. El 9 de febrero de 2021 presentó su escrito de alegaciones la mercantil Ferrovial Servicios, S.A.

En relación con la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, señala que la parte recurrente pretende defender que no hay aportes fácticos concretos en la sentencia que permitan mantener la existencia de mala fe más allá del número de representantes, pero únicamente se pretende sustituir la interpretación del juzgador por la suya propia.

A su juicio, sí existen en la sentencia valoraciones fácticas suficientes en los hechos probados segundo y cuarto para poder mantener la existencia de una conducta abusiva por parte de los comités de huelga. La conducta de las cinco centrales sindicales convocantes, negándose a nombrar un comité negociador menos numeroso, se ha calificado de abusiva porque, al mantener que debían ser cinco los comités de huelga, se olvidaba que las cinco convocatorias de huelga encubrían realmente una sola convocatoria por tener el mismo objeto y coincidir los paros con los mismos días en todas las convocatorias, así como que esa unidad de acción, tácitamente reconocida, implicaba una perturbación de la negociación contraria a los principios que la debían regir.

Afirma que al estar bajo la ficción de cinco huelgas distintas cuando materialmente se trataba de una sola huelga, la aplicación correcta del art. 5 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, implicaba un comité de huelga que no excediese de doce personas. No solo porque lo dice literalmente el precepto, sino para evitar contradecir la doctrina constitucional recogida en la STC 11/1981 en cuanto a la referida limitación numérica.

Señala que las organizaciones convocantes eran conocedoras de que mantener la negociación separada dificultaba la adopción de acuerdos y que la incongruencia alegada en cuanto a los hechos probados es insostenible porque la incongruencia debe plantearse en relación con las peticiones de las partes.

Por lo que se refiere a la vulneración de los arts. 7 y 28 CE, sostiene que la constitución de un comité de huelga de cuarenta y tres miembros no forma parte del contenido del derecho de huelga y considera que el Tribunal Supremo ha evitado que el pluralismo sindical afectase al núcleo esencial del derecho de huelga, a la capacidad para llegar a acuerdos que desconvoquen los paros.

Afirma que la táctica sindical elegida por la parte social buscaba alterar la proporción de las representaciones de los distintos sindicatos presentes en la plantilla. Con la convocatoria de cinco huelgas en vez de una, cualquier posible acuerdo debía adoptarse por unanimidad de todas las organizaciones sindicales, en cada uno de los comités de huelga, sorteando el régimen legal de mayorías.

Concluye que una de las virtudes de la tesis del Tribunal Supremo está en que esta solución no impediría que los disidentes con el acuerdo alcanzado pudiesen seguir adelante con la huelga si lo considerasen oportuno, siendo cada sindicato responsable de convocar, al igual que de convocar, la huelga con independencia de lo que hagan los demás.

7. La Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras presentó su escrito de alegaciones el 22 de febrero de 2021.

La Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras reproduce los hechos probados en la sentencia de la Audiencia Nacional y también los fundamentos jurídicos de esta sentencia. De ellos deduce que la sentencia establece que la incomodidad que para la empresa supone esta negociación múltiple no puede justificar una interpretación restrictiva del ejercicio del derecho fundamental de huelga, que prive a cada sindicato de su derecho a autoorganizarse y a designar su propio comité de huelga, puesto que la empresa puede establecer su propia estrategia empresarial de alcanzar acuerdos con los sindicatos mayoritarios para dotar al acuerdo de la validez de convenio y, por lo tanto, ahora sí la huelga contra el convenio sería ilegal. Insiste en que la comodidad empresarial o la perturbación que para su gestión pueda suponer la pluralidad de convocatorias de huelga y pluralidad de comités de huelga no justifican que se establezca judicialmente la existencia de un abuso de derecho o de un fraude de ley.

A su juicio, de la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo se deriva que la titularidad del sindicato para convocar y ejercer el derecho de huelga implica que es titular del derecho pero que según la sentencia del Tribunal Supremo si convoca una huelga en coincidencia y objetivos con otros sindicatos no puede designar específico comité de huelga sindical, sino que necesariamente debe ponerse de acuerdo con los restantes sindicatos para entre todos fijar un comité de huelga de un máximo de doce. Añade que esta interpretación es incompatible con el

derecho fundamental de libertad sindical en su vertiente de autoorganización o autonomía sindical y además constituye una interpretación que no está basada en la letra del Real Decreto-ley 17/1977, que en absoluto contempla esta exigencia en el caso de que haya una pluralidad de huelgas convocadas por pluralidad de sindicatos.

Por lo tanto, afirma la federación sindical que la interpretación judicial al imponer un gravamen no previsto en la letra de la ley constituye una interpretación restrictiva carente de fundamento legal suficiente como para justificar esta intromisión en el ejercicio de los derechos fundamentales de huelga y libertad sindical.

8. El 10 de marzo de 2021 presentó su escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal interesando el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho a la huelga.

Tras exponer los antecedentes del asunto, señala que en los dos motivos de impugnación alegados en el recurso de amparo se expresa una argumentación concurrente. Se alega en esencia que la sentencia impugnada ha interpretado los arts. 5 y 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo y la STC 11/1981 de un modo contrario al contenido esencial del derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga, al establecer unas limitaciones en la actuación de los sindicatos en cuanto a la negociación de la huelga que no se contienen en la normativa legal, ni resultan de la mencionada sentencia. Asimismo, se viene a alegar en ambos motivos que las conclusiones que extrae la sentencia impugnada de los hechos probados no son lógicas ni tampoco acordes con el derecho de libertad sindical y el derecho de huelga.

Indica que en sus alegaciones va a tratar de referirse a la violación de cada derecho fundamental, según el motivo que se recoge en su encabezado, con independencia de que las alegaciones hechas en la demanda de amparo relativas a uno u otro de los derechos fundamentales analizados, estén repartidas o de algún modo repetidas en ambos motivos.

A continuación, expone la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y sobre el derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga, reproduciendo distintas sentencias del Tribunal Constitucional. Y por lo que se refiere a las huelgas abusivas y las reglas de la carga de la prueba a este respecto reproduce el fundamento jurídico 10 de la STC 11/1981, de 8 de abril.

Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales alegados el Ministerio Fiscal trata de aplicar dicha doctrina a la presente causa.

Respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, señala que en lo relativo al derecho de acceso a la jurisdicción que se plantea al inicio de este motivo en la demanda de amparo, el sindicato demandante no ha tenido problemas de acceso a la jurisdicción, puesto que se le ha dado traslado de la demanda planteada frente a él, se le ha permitido contestarla y aportar pruebas, se efectuó una vista con todas las garantías y hubo un pronunciamiento sobre el fondo en el que incluso se le dio la razón. Asimismo, tras el recurso de la contraparte, se le permitió intervenir en el mismo y lo único que ha sucedido es que en esta segunda instancia ha existido un pronunciamiento de fondo contrario a sus propuestas. A juicio del fiscal esto no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva en el aspecto del derecho al acceso a la jurisdicción y no hay vulneración del principio *pro actione* en la interpretación y aplicación de los requisitos procesales, pues no se obstaculizó el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida.

En cuanto a las alegaciones de que la argumentación del Tribunal Supremo es ilógica o arbitraria, el fiscal considera que la argumentación que realiza el Tribunal Supremo no tiene ningún error, ni resulta arbitraria ni irracional. En su mayor parte es coincidente con la sentencia de la Audiencia Nacional y por tanto con los argumentos de la entidad demandante de amparo. El punto en el que discrepa, señala el fiscal, la entidad demandante de amparo es en la interpretación que hace el Tribunal Supremo del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo y la de la doctrina constitucional de la STC 11/1981. En concreto, cuando dice el Tribunal Supremo que en este caso, al resultar que son cinco los comités de huelga y cuarenta y tres el número total de

miembros de los mismos, que acuden todos cuando son convocados a una reunión conjunta, los sindicatos abusaron de su derecho cuando se negaron al requerimiento del empresario de que formasen un único comité de huelga y no redujeron el número de los miembros del comité de huelga que acudían a negociar, porque no tenían derecho a tener cuarenta y tres miembros en la comisión negociadora.

Considera el fiscal que esta argumentación basada en una interpretación del espíritu del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo y de lo que dice la STC 11/1981, no es irracional ni absurda, es una de las interpretaciones posibles y por tanto desde el punto de vista del canon constitucional ordinario de la tutela judicial efectiva, no hay infracción de este derecho fundamental.

Alega también el sindicato recurrente que es arbitraria la motivación de la sentencia porque el Tribunal Supremo parte de la idea de que los sindicatos realizaron las cinco convocatorias de huelga iguales, crearon los cinco comités de huelga y no accedieron a esa comisión reducida de los miembros de los comités de huelga, porque en realidad no querían negociar, sino que querían prolongar la huelga. Para el fiscal la argumentación del Tribunal Supremo en este punto tampoco es irracional o absurda, pues además de realizar una construcción lógica, se basa en las declaraciones realizadas por un sindicalista de CGT, que pueden interpretarse en tal sentido, pues según los hechos probados dijo que «la convocatoria de huelga por cada sindicato pretendía evitar que los cambios en la correlación de fuerzas dentro del comité de huelga, dejara sin efecto la huelga».

En definitiva, el fiscal no considera que la sentencia del Tribunal Supremo se pueda calificar en ningún punto de irracional, absurda o que contenga un error evidente en el sentido de la doctrina constitucional de la tutela judicial efectiva. A su entender, la cuestión de si la interpretación que realizó el Tribunal Supremo de las normas mencionadas, de la doctrina constitucional y de la actuación de los sindicatos en cumplimiento de las normas reguladoras del derecho de huelga, es o no conforme con el contenido esencial del derecho a la actividad sindical en relación o en ejercicio del derecho de huelga, no debe tratarse en el análisis del motivo de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, estimando que esta cuestión queda absorbida por la valoración de la posible violación del derecho a la libertad sindical en relación con el ejercicio del derecho de huelga que es objeto del segundo motivo de la demanda de amparo.

Seguidamente, analiza el fiscal la vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga. Lo que en opinión del fiscal es la cuestión esencial del recurso es la afirmación que hace la sentencia del Tribunal Supremo en el fundamento jurídico quinto, que la huelga es abusiva porque «iniciada legalmente, devino en ilegal, conforme al art. 11 d) del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo, por la conducta adoptada por los miembros de los comités de huelga al negarse a constituir una comisión negociadora con una composición más ajustada a las disposiciones de la norma reguladora, lo que impidió el desarrollo de una negociación que podría haber facilitado un acuerdo sobre el final de la huelga».

Señala que lo que viene a decir el Tribunal Supremo es que la negativa de los miembros de los comités de huelga a constituir una comisión negociadora con un número reducido de miembros de los comités de huelga, no se ajusta a las disposiciones del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo. A su entender, la argumentación del Tribunal Supremo supone decir que, para que la huelga no fuera abusiva, los sindicatos deberían haber aceptado la exigencia que hace la empresa de que nombren una comisión negociadora con un número reducido de miembros, de manera que el Tribunal Supremo crea una limitación a la capacidad de negociación de los sindicatos, no establecida en la ley, realizando una interpretación extensiva, casi analógica, de la limitación contemplada en el art. 5 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo, para aplicarla a lo dispuesto en el art. 8.2. Esa interpretación, afirma el fiscal, vulnera la doctrina constitucional sobre cómo deben interpretarse las normas limitadoras de

derechos fundamentales, pues esa interpretación limita el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos.

El fiscal tampoco considera acertada desde el punto de vista del contenido esencial del derecho a la libertad sindical, la valoración que hace la sentencia en cuanto a que los sindicatos impidieron el desarrollo de la negociación que podría haber facilitado un acuerdo sobre el final de la huelga, al negarse a constituir una comisión negociadora, con un número reducido de representantes de los comités de huelga, para que esa comisión negociase conjuntamente un acuerdo que pusiera fin a las cinco huelgas. Para el fiscal esa valoración olvida que fue la empresa la que pretendió imponer una limitación no prevista legalmente, y que no fueron los sindicatos quienes pretendían tener derecho a «obligar a la empresa a negociar con todos ellos conjuntamente», fue la empresa la que ni siquiera una vez intentó la negociación por separado y la que les convocó para negociar conjuntamente, pero luego quería que los sindicatos se plegasen a hacerlo del modo que a ella le venía bien, aunque no estuviera previsto en la ley.

Señala que la sentencia parte de la idea de que la unidad de acción de los sindicatos implicaba una perturbación de la negociación contraria a los principios que la debían regir, sin embargo el fiscal entiende que no queda claro por qué la unidad de acción es perturbadora para la negociación. En su opinión, si los sindicatos no han pretendido aumentar el daño a la empresa con las cinco convocatorias de huelga, pues han acordado los mismos días de paro y tampoco han planteado finalidades diferentes, que harían más difícil la negociación, no se cumple el requisito exigido por la doctrina constitucional para considerar una huelga abusiva que expresan las SSTC 41/1984, de 21 de marzo, FJ 2, y 72/1982, de 2 de diciembre, FJ 4. Para el fiscal si los sindicatos eligieron hacer una huelga cada uno, presumiblemente por desconfianza entre ellos, pero luego eligieron coordinarse para que los paros fueran los mismos días adoptando una unidad de acción, de modo que no se perjudicase a la empresa más de lo necesario, no parece que se les pueda imputar ese daño grave «buscado por los huelguistas más allá de lo que es razonablemente requerido por la propia actividad conflictiva y por las exigencias inherentes a la presión que la huelga necesariamente implica», que sería necesaria para entender que han abusado de su derecho.

Por otra parte, señala el fiscal que la argumentación de la sentencia parte de una consideración que parece evidente: para la empresa es más fácil negociar si la representación de los trabajadores tiene un menor número de personas. Pero, en su opinión la mayor o menor dificultad vendrá dada por la calidad de los negociadores, más que por su número, y no está claro que sea más difícil negociar con cada comité de huelga por separado que hacerlo de forma conjunta, pues en la sentencia de la Audiencia Nacional hay argumentos respecto a las ventajas e inconvenientes que puede suponer para la empresa la negociación por separado.

Considera que es la empresa la que pretendía un criterio restrictivo de representación, no previsto en la ley, para negociar conjuntamente y no intentó una negociación por separado. Luego fue la estrategia negociadora de la empresa la que impidió el desarrollo de la negociación, o al menos tuvo la misma responsabilidad que los sindicatos, al pretender una limitación de los representantes de los trabajadores no prevista legalmente y que, en las circunstancias que se daban en ese conflicto, con cinco huelgas diferentes, sabía que muy probablemente no podría ser llevada a cabo por los sindicatos, pues requería un acuerdo entre ellos sobre el número de representantes que cada uno enviaba.

En definitiva, en cuanto a la negociación para llegar a un acuerdo exigida por el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo señala el fiscal lo siguiente:

a) Los sindicatos llevaron su particular estrategia en la convocatoria de las huelgas y en la negociación con la empresa sin que resulte de los hechos probados que en ningún momento se negasen a negociar dentro del marco normativo que establece el Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo, ni que pretendiesen causar a la empresa un daño grave, más allá «de lo que es razonablemente requerido por la propia actividad

conflictiva y por las exigencias inherentes a la presión que la huelga necesariamente implica».

b) La empresa llevó a cabo su estrategia negociadora pretendiendo un órgano negociador conjunto de las cinco huelgas, pero con un número reducido de miembros que no está previsto en la norma que regula la cuestión, lo que suponía presionar a los sindicatos que, por las cinco convocatorias y las declaraciones de los sindicalistas mencionadas en los hechos probados, se podía apreciar que desconfiaban unos de otros.

Con estos datos, considera el fiscal que la interpretación de la normativa reguladora del derecho de huelga que hace el Tribunal Supremo, no es acorde con el contenido esencial del derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga, puesto que las normas restrictivas de derechos deben interpretarse restrictivamente. A su juicio, que el Tribunal Constitucional considerase acorde con la constitución la norma que limita a doce el número de miembros de un comité de huelga, porque de este modo se facilita la negociación, no quiere decir que los tribunales puedan hacer una interpretación extensiva o analógica, en caso de varias huelgas y por tanto de varios comités de huelga, para establecer una limitación del número de los miembros del comité de huelga que puedan acudir a una reunión conjunta con el empresario para negociar la salida de las huelgas, considerando la huelga abusiva por no acceder a esa limitación, restringiendo sin una norma legal expresa el derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga.

Y, el fiscal, tampoco estima acorde con el contenido esencial del derecho a la libertad sindical, considerar que es un ejercicio abusivo del derecho a la huelga en relación con la negociación colectiva, la estrategia negociadora de los sindicatos, permitida por la ley, de convocar cinco huelgas creando así cinco comités de huelga, pero acordando unos mismos días de paro de forma que no se perjudicaba más de lo necesario a la empresa, si cuando han sido convocados han acudido a la reunión para negociar conjuntamente y solo se han negado a crear una comisión más reducida no prevista legalmente, para negociar con la empresa.

Por todo ello, el fiscal considera que la sentencia del Tribunal Supremo vulneró el derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga al declarar esta como abusiva.

9. La Confederación General del Trabajo y el Sindicato Ferroviario SF-Intersindical no presentaron escritos de alegaciones.

10. Por providencia de 17 de junio de 2021, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo.

El presente recurso de amparo se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2019, que estimó el recurso de casación interpuesto por la representación legal de Ferroviario Servicios, S.A., contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 18 de julio de 2017 que desestimó la pretensión de la empresa de declarar ilegal la huelga, convocada por separado por cinco sindicatos, y celebrada en la empresa, así como contra el auto del mismo órgano judicial de 20 de noviembre de 2019 que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la anterior resolución.

El sindicato demandante alega vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo resulta ilógica y arbitraria, dado que si no hay fraude en la convocatoria de las cinco huelgas, el carácter abusivo de la huelga debe acreditarse, y en el presente supuesto nada se ha acreditado respecto de que la constitución de cinco comités de huelga impidiera el

desarrollo de la negociación. Alega también vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga (art. 28 CE), al establecer las resoluciones recurridas que las organizaciones sindicales convocantes de una huelga, en las mismas fechas y por los mismos motivos, deben constituir un único comité de huelga cuando esta previsión no cuenta con amparo normativo alguno.

La representación de la mercantil Ferrovial Servicios, S.A., solicita la desestimación del recurso de amparo pues, a su juicio, la constitución de un comité de huelga de cuarenta y tres miembros no forma parte esencial del derecho de huelga y el respeto a la pluralidad sindical no está por encima de otros derechos también necesitados de protección. La Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras solicita la estimación del amparo porque la resolución recurrida impone un gravamen no previsto en la ley a los sindicatos convocantes de la huelga que supone una intromisión en el ejercicio de los derechos de libertad sindical y de huelga. Por su parte, el Ministerio Fiscal solicita la estimación del recurso de amparo al entender, por los motivos recogidos en los antecedentes de hecho, que la sentencia del Tribunal Supremo vulneró el derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga al declarar esta como abusiva.

## 2. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Comenzaremos el análisis de los motivos alegados por el relativo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El sindicato recurrente, al exponer las razones por las que entiende que las resoluciones recurridas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva, realiza escuetas referencias a aspectos concretos de este derecho fundamental de tal manera que la gran mayoría de los argumentos que, bajo el encabezamiento de «vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva», se plantean en la demanda, hacen referencia a la vulneración del contenido esencial del derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga. Por otro lado, cuando expone los motivos por los que considera vulnerado este último derecho, realiza alguna referencia al derecho a la tutela judicial efectiva que no se incluye en el apartado correspondiente. Por ello, en este fundamento jurídico analizaremos las alegaciones de la demanda de amparo que efectivamente afectan al derecho a la tutela judicial efectiva, incluidas de forma discrecional en uno u otro apartado de la demanda. Estas alegaciones pueden sintetizarse en dos: vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción y arbitrariedad de la sentencia recurrida.

El derecho de acceso a la jurisdicción tiene su fundamento directo en el derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE), en donde el principio *pro actione* opera con la máxima intensidad para obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también pueda ser esta satisfecha con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente. En lo que se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción y la aplicación del principio *pro actione*, el tribunal mantiene, «que, dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Esto implica la exigencia de que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de ella impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad (así,

SSTC 112/2019, de 3 de octubre, FJ 4; 80/2020, de 15 de julio, FJ 3, y 89/2020, de 20 de julio, FJ 3)» (STC 141/2020, de 19 de octubre, FJ 3).

Pues bien, teniendo en cuenta esta doctrina, no se alcanza a comprender en qué manera el sindicato recurrente puede entender que ha sido vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción porque en ningún momento se ha denegado su derecho de acceso y ha podido intervenir en el procedimiento, tanto en la Audiencia Nacional como en el Tribunal Supremo, donde se han dictado las resoluciones de fondo correspondientes. No ha habido, por tanto, ninguna resolución que haya impedido la obtención de una respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela. Lo que ha sucedido es que el Tribunal Supremo ha dictado un pronunciamiento de fondo contrario a las propuestas del sindicato recurrente, pero esto no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo que se refiere a las alegaciones del sindicato recurrente acerca del razonamiento ilógico o arbitrario de la sentencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que, según reiterada doctrina de este tribunal, recogida, entre otras, en la STC 308/2006, de 23 de octubre, FJ 5, «el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el art. 24.1 CE, comprende el derecho de los litigantes a obtener de los jueces y tribunales una resolución motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso que, no obstante, puede ser también de inadmisión si concurre causa legal para ello y así se aprecia razonadamente por el órgano judicial (SSTC 63/1999, de 26 de abril, FJ 2; 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 4; 198/2000, de 24 de julio, FJ 2; 116/2001, de 21 de mayo, FJ 4, entre otras). También ha dicho este tribunal que los derechos y garantías previstos en el artículo 24 CE no garantizan la corrección jurídica de la actuación o interpretación llevada a cabo por los órganos judiciales comunes, pues no existe un derecho al acierto (entre otras muchas, SSTC 151/2001, de 2 de julio, FJ 5; y 162/2001, de 5 de julio, FJ 4), y tampoco aseguran la satisfacción de la pretensión de ninguna de las partes del proceso (por todas, SSTC 107/1994, de 11 de abril, FJ 2, y 139/2000, de 29 de mayo, FJ 4). Ahora bien, lo que en todo caso sí garantiza el expresado precepto es el derecho a que las pretensiones se desenvuelvan y conozcan en el proceso establecido al efecto, con observancia de las garantías constitucionales que permitan el derecho de defensa, y a que finalice con una resolución fundada en Derecho, la cual podrá ser favorable o adversa a las pretensiones ejercitadas (STC 50/1982, de 15 de julio, FJ 3).

Ello implica, en primer lugar, que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (SSTC 58/1997, de 18 de marzo, FJ 2, y 25/2000, de 31 de enero, FJ 2); y en segundo lugar, que la motivación esté fundada en Derecho (STC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3), carga que no queda cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad (por todas, STC 146/2005, de 6 de junio, FJ 7). Lo anterior conlleva la garantía de que el fundamento de la decisión sea la aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan solo una mera apariencia (por todas, SSTC 25/2000, de 31 de enero, FJ 2, y 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6). En suma, el art. 24 CE impone a los órganos judiciales no solo la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las pretensiones deducidas, sino que, además, esta ha de tener contenido jurídico y no resultar arbitraria (entre otras, STC 8/2005, de 17 de enero, FJ 3)».

El sindicato recurrente discrepa de la interpretación que el Tribunal Supremo hace del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo y de la doctrina de la STC 11/1981, pero, aplicando la doctrina constitucional expuesta, debemos concluir que la argumentación de las resoluciones recurridas no es arbitraria ni irracional sino una de las

interpretaciones posibles en aras a facilitar la negociación para llegar a un acuerdo que ponga fin a la huelga.

Se alega también que la motivación de la sentencia es arbitraria porque, para llegar a la conclusión de que la huelga es abusiva, el Tribunal Supremo parte de la idea de que los sindicatos realizaron las cinco convocatorias de huelga iguales, crearon los cinco comités de huelga y no accedieron a esa comisión reducida de los miembros de los comités de huelga, porque en realidad no querían negociar sino prolongar la huelga.

Para dar respuesta a la anterior cuestión «es necesario partir de la idea de que la validez de un razonamiento desde el plano puramente lógico es independiente de la verdad o falsedad de sus premisas y de su conclusión pues, en lógica, la noción fundamental es la coherencia y no la verdad de hecho, al no ocuparse esta rama del pensamiento de verdades materiales, sino de las relaciones formales existentes entre ellas. Ahora bien, dado que es imposible construir el Derecho como un sistema lógico puro este tribunal ha unido a la exigencia de coherencia formal del razonamiento la exigencia de que el mismo, desde la perspectiva jurídica, no pueda ser tachado de irrazonable. A tal efecto, es preciso señalar, como lo ha hecho este tribunal, que no pueden considerarse razonadas ni motivadas aquellas resoluciones judiciales que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas (STC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4)» (STC 164/2002, de 27 de septiembre, FJ 4).

Esto no ocurre en el presente caso en el que no puede apreciarse ningún defecto relevante en el enjuiciamiento del Tribunal Supremo que permita calificar de irrazonable la conclusión alcanzada. La argumentación del Tribunal Supremo no es irracional porque se basa en el hecho de que las cinco huelgas tenían el mismo objeto y coincidían los paros con los mismos días en todas las convocatorias, de donde se puede deducir que las cinco convocatorias de huelga encubrían realmente una sola convocatoria. El razonamiento del Tribunal Supremo no resulta ajeno a la lógica ni puede considerarse arbitrario, pues no parte de premisas falsas, ni de las mismas extrae una consecuencia que no pueda derivar de ellas.

Por lo tanto, no cabe apreciar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva alegada por el sindicato recurrente.

3. Vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga.

Sostiene el sindicato recurrente que se ha vulnerado el derecho a la actividad sindical, incluido en el derecho de libertad sindical, al limitarse el ejercicio del derecho de huelga sin amparo en ninguna norma previa. A su juicio, se ha vulnerado su derecho a la libertad sindical en relación con el derecho de huelga porque la sentencia del Tribunal Supremo calificó la huelga de abusiva por la conducta adoptada por los miembros de los comités de huelga al negarse a constituir una comisión negociadora con una composición más ajustada a las disposiciones de la norma reguladora. Considera que la resolución recurrida declara ilegal la huelga por abusiva en base a la mera presunción de que un número menor de representantes hubiera facilitado un acuerdo.

Antes de adentrarnos en el fondo del asunto debemos recordar la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales alegados.

Según reiterada doctrina constitucional, dentro del contenido esencial del derecho a la libertad sindical se integra el derecho de huelga. En efecto, «el artículo 28.1 CE integra, además de la vertiente organizativa de la libertad sindical, los derechos de actividad y medios de acción de los sindicatos –huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos–, que constituyen el núcleo mínimo, indispensable e indisponible de la libertad sindical (por todas, recogiendo reiterada doctrina, STC 64/2016, de 11 de abril, FJ 4)» (STC 123/2018, de 12 de noviembre, FJ 4). Como recuerda la STC 281/2005, de 7 de noviembre, FJ 3, «aun cuando del tenor literal del art. 28.1 CE pudiera deducirse

la restricción del contenido de la libertad sindical a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, este tribunal ha declarado reiteradamente, en virtud de una interpretación sistemática de los arts. 7 y 28 CE, efectuada según el canon hermenéutico del art. 10.2 CE, que llama a los textos internacionales ratificados por España –en este caso, convenios de la Organización Internacional del Trabajo núms. 87 y 98, señaladamente–, que la enumeración de derechos efectuada en el primeramente referido precepto constitucional no se realiza con el carácter de *numerus clausus*, sino que en el contenido de dicho precepto se integra también la vertiente funcional, es decir, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores; en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden (por todas, SSTC 94/1995, de 19 de junio, FJ 2; 308/2000, de 18 de diciembre, FJ 6; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 6, y 198/2004, de 15 de noviembre, FJ 5). Las anteriores expresiones del derecho fundamental (organizativas o asociativas y funcionales o de actividad) constituyen su núcleo mínimo e indisponible, el contenido esencial de la libertad sindical. En particular, en coherencia con la vertiente funcional del derecho, la Ley Orgánica de libertad sindical (LOLS) establece que la libertad sindical comprende el derecho a la actividad sindical [art. 2.1 d)] y, de otra parte, que las organizaciones sindicales, en el ejercicio de su libertad sindical, tienen derecho a desarrollar actividades sindicales en la empresa o fuera de ella [art. 2.2 d)]».

El derecho de los sindicatos a la huelga reconocido en el art. 2.2 d) LOLS es un derecho constitucional reconocido en el art. 28.2 CE. «Define el derecho de huelga el ser un derecho atribuido a los trabajadores *uti singuli*, aunque tenga que ser ejercitado colectivamente mediante concierto o acuerdo entre ellos. Para aclarar lo que se entiende por ejercicio colectivo debe señalarse que son facultades del derecho de huelga la convocatoria o llamada, el establecimiento de las reivindicaciones, la publicidad o proyección exterior, la negociación y, finalmente, la decisión de darla por terminada. Se puede, por ello, decir que si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores y que a cada uno de ellos corresponde el derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas, las facultades en que consiste el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponden tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 11).

El ejercicio del derecho de huelga admite ciertas limitaciones pues ningún derecho constitucional es un derecho ilimitado. «Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan [...] no solo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos» (STC 11/1981, FJ 9).

«Como cualquier otro derecho, el de huelga ha de moverse dentro de un perímetro que marcan, por una parte, su conexión o su oposición respecto de otros derechos con asiento en la Constitución, más o menos intensamente protegidos y, por la otra, los límites cuyo establecimiento se deja a la ley, siempre que en ningún caso se llegue a negar o menoscabar su contenido esencial. Este, en principio, consiste en la cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, núcleo que implica a su vez la facultad de declararse en huelga, estableciendo su causa, motivo y fin y la de elegir la modalidad que se considera más idónea al respecto, dentro de los tipos aceptados legalmente» (STC 123/1992, de 28 de septiembre, FJ 4). Por lo tanto, el ejercicio del derecho de huelga puede quedar sometido en virtud de la ley a procedimiento o a algún tipo de formalismo o formalidad «porque el art. 53. CE permite que el legislador regule las “condiciones de ejercicio” de los derechos fundamentales, siendo preciso que tales procedimientos y formalismos no sean arbitrarios, tengan por objeto proteger bienes e intereses constitucionalmente protegidos y que no sean tan rígidos o difíciles de cumplir que en la práctica hagan imposible el ejercicio del deber» (STC 332/1994, de 19 de diciembre, FJ 5).

El procedimiento previsto por la ley para el ejercicio del derecho de huelga prevé la constitución de un comité de huelga cuya función es la de «participar en cuantas actuaciones sindicales, administrativas o judiciales se realicen para la solución del

conflicto» (art. 5 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo). La exposición de motivos de este real decreto-ley reconoce al comité de huelga como «órgano de representación de los trabajadores en conflicto». Como señaló la STC 11/1981, FJ 16, la existencia del comité de huelga posee plena justificación. En efecto, «la huelga es un instrumento de defensa de intereses. Tiene por objeto abrir una negociación, forzarla si se quiere y llegar a un compromiso o pacto. Es clara, por ello, la necesidad de decidir quiénes son las personas que tienen que llevar a cabo la negociación. Además, el pacto de finalización de la huelga alcanza el mismo valor que el convenio colectivo. Tiene por ello que existir un instrumento de la negociación y la exigencia de la formación del comité responde claramente a esta necesidad. No se puede tildar de inconstitucional el deber de comunicar al empresario la formación del comité, ni la competencia que a este se atribuye para participar en las actuaciones. La limitación numérica es un criterio sensato en la medida en que los comités demasiado amplios dificultan los acuerdos. La necesaria designación de los componentes del comité de huelga entre trabajadores del centro afectado por el conflicto, se corresponde con la naturaleza y con las funciones del comité y no desconoce, en la interpretación que damos, el protagonismo que corresponde a los sindicatos en el proceso de huelga. El comité es, por un lado, órgano de defensa y negociación con el objeto de llegar a una solución del conflicto. Al comité de huelga le corresponde garantizar durante la misma, la prestación de los servicios necesarios de seguridad y mantenimiento. Desde ambos cometidos, es claro que solo trabajadores afectados por el conflicto pueden ser designados como componentes del comité de huelga. La participación de los sindicatos deberá obtenerse mediante las representaciones sindicales en el seno de la empresa o de los sectores afectados por el conflicto, todo ello dentro del marco de la presencia sindical en el ámbito de las empresas».

Por último, hay que recordar que «la afirmación de que el contenido esencial del derecho de huelga consiste en la cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, no excluye por sí sola que el legislador al regular las condiciones de ejercicio del derecho de huelga, pueda entender que algunas particulares modalidades de cesación del trabajo pueden resultar abusivas, como es posible que remita este juicio en determinados casos a los tribunales de justicia» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10). Los huelguistas tienen el derecho de incumplir transitoriamente el contrato, pero su ejercicio supone una limitación a la libertad del empresario y por ello exige «una proporcionalidad y unos sacrificios mutuos, que hacen que cuando tales exigencias no se observen, las huelgas puedan considerarse abusivas» (STC 11/1981, FJ 10).

#### 4. Aplicación de la doctrina constitucional al caso concreto.

La empresa planteó ante los órganos judiciales que el hecho de que se hayan efectuado cinco convocatorias de huelga no permite que cada sindicato convocante nombre un comité de huelga independiente, dada la coincidencia de las convocatorias en sus objetivos y fechas de inactividad laboral, pues la constitución de cinco comités de huelga independientes o la creación de uno con cuarenta y tres miembros (suma de los cinco comités) no se adecúa a lo dispuesto en el art. 5 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo y en cualquier caso, se trataría de un proceder constitutivo de un fraude de ley o de un abuso de derecho, porque con ellas se estaría dificultando la negociación y la consecución de un acuerdo que pusiera fin al conflicto. La sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional de 18 de julio de 2017 desestimó la demanda de conflicto colectivo al entender que no hay fraude de ley ni abuso de derecho, porque el requerimiento de la empresa a los sindicatos convocantes para que nombraran un solo comité de huelga no se ajustó a derecho. Por el contrario, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2019, entendió que la huelga debe considerarse como abusiva por la conducta adoptada por los comités de huelga «al negarse a constituir una comisión negociadora con una composición más ajustada a las disposiciones de la norma reguladora, lo que impidió el desarrollo de una negociación que podría facilitar un acuerdo sobre el final de la huelga».

Son facultades del derecho de huelga «la convocatoria o llamada, el establecimiento de las reivindicaciones, la publicidad o proyección exterior, la negociación y, finalmente la decisión de darla por terminada» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 11). Por ello, como señala la sentencia recurrida, no son ilícitas varias convocatorias de huelga con el mismo objeto y en fechas coincidentes, porque cada organización sindical es libre de convocar una huelga y, también, de desconvocarla posteriormente, sin venir condicionada por lo que hagan los demás convocantes de la huelga. En esta situación, cada sindicato convocante nombrará su propio comité de huelga de acuerdo con lo previsto en el art. 5 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo según el cual: «Solo podrán ser elegidos miembros del comité de huelga trabajadores del propio centro de trabajo afectados por el conflicto. La composición del comité de huelga no podrá exceder de doce personas. Corresponde al comité de huelga participar en cuantas actuaciones sindicales, administrativas o judiciales se realicen para la solución del conflicto».

Sentado lo anterior, la cuestión que se plantea en el presente recurso de amparo es si el empresario puede requerir a los sindicatos convocantes para que nombren un solo comité de huelga formado por representantes de los cinco comités y si la negativa a hacerlo puede conllevar la calificación de la huelga como ilegal por abusiva al impedir el desarrollo de una negociación que podría facilitar un acuerdo sobre su final.

El sindicato recurrente entiende que no existe amparo normativo alguno para exigir la constitución de un único comité negociador y que si cada sindicato puede convocar huelga con el mismo objeto y en las mismas fechas, la constitución de un comité de huelga único reduce la capacidad de negociación de los sindicatos convocantes.

Es necesario recordar que el comité de huelga es, por un lado, «órgano de defensa y negociación con el objeto de llegar a una solución del conflicto» y, por otro lado, al comité «le corresponde garantizar durante la misma, la prestación de los servicios necesarios de seguridad y mantenimiento» (STC 11/1981, FJ 16). Tiene asignadas, por tanto, una diversidad de funciones, para lo que no necesariamente tiene que intervenir el mismo órgano en todas ellas. En este sentido, el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo establece la posibilidad de que se nombre por los distintos comités de huelga un comité que se encargará de las funciones de negociación. En efecto, el art. 8.2 del Real Decreto-ley introduce la previsión de la obligación de negociación, desde el momento del preaviso, y mientras dure la huelga, por parte, en su caso de «los representantes designados por los distintos comités de huelga» y los empresarios afectados. Puede así, crearse, a efectos de negociación, un comité formado por representantes de los distintos comités de huelga.

Como hemos recogido en el fundamento jurídico anterior, la STC 11/1981, FJ 16, ya señaló que «la limitación numérica es un criterio sensato en la medida que los comités demasiado amplios dificultan los acuerdos». La creación de un comité formado por representantes de los distintos comités, previsto en el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo, responde a esta idea. Resulta significativo, a este respecto, que un órgano con similar función a la del comité de huelga, como es la comisión negociadora del convenio colectivo, encuentre idéntica limitación numérica en orden a garantizar su eficacia (art. 88.4 de la Ley del estatuto de los trabajadores: LET).

En el presente supuesto, la empresa requirió a los sindicatos para que nombraran un solo comité de huelga o, en su defecto, una comisión delegada de todos ellos, sin obtener respuesta alguna. Esta petición de la empresa no atenta contra el derecho de huelga porque, como señala la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo recurrida, resulta proporcionada y razonable en atención al fin perseguido, que no es otro que la negociación para llegar a un acuerdo que ponga fin a la huelga. La petición de la empresa se encuentra avalada, como acabamos de indicar, por el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo.

La postura adoptada por los cinco comités de huelga nombrados por las centrales sindicales convocantes de la huelga es calificada de abusiva por el Tribunal Supremo, porque, «al mantener que, como existían cinco convocatorias de huelga cinco debían ser los comités de huelga, se olvidaba que las cinco convocatorias de huelga encubrían

realmente una sola convocatoria por tener el mismo objeto y coincidir los paros con los mismos días en todas las convocatorias, así como que esa unidad de acción, tácitamente reconocida, implicaba una perturbación de la negociación contraria a los principios que la debían regir».

Este tribunal comparte esta conclusión. La actuación de los cinco comités de huelga debe ser calificada de ilícita por abusiva, al ser contraria al espíritu que informa la ley.

Para que una huelga sea calificada de abusiva no basta con que la huelga origine un daño a la empresa, sino que es preciso que el daño sea grave y que haya sido buscado por los huelguistas más allá de lo que es razonablemente requerido por la propia actividad conflictiva y por las exigencias inherentes a la presión que la huelga necesariamente implica (STC 41/1984, de 21 de marzo, FJ 2).

Al comité de huelga, junto con el empresario, compete la obligación de negociar para intentar llegar a un acuerdo, de manera que una huelga en la que el comité de huelga se niegue a negociar podrá ser considerada ilícita por abusiva, al igual que la huelga en la que el comité no participe en la adopción de las medidas de seguridad (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 20). En el presente supuesto los cinco comités de huelga no se negaron a negociar cada uno de ellos con la empresa, sino que se negaron a crear una comisión negociadora formada con representantes de los cinco comités de huelga. Esta negativa ha de considerarse desproporcionada y abusiva pues las cinco huelgas convocadas en la empresa por distintos sindicatos tenían los mismos objetivos y fueron convocadas los mismos días, por lo que la petición del empresario resultaba razonable si tenemos en cuenta que el posible pacto que se alcance tiene valor de convenio colectivo (art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo). Tener que negociar un acuerdo con cada uno de los cinco comités de huelga, o tener que reunirse con los cinco comités de huelga a la vez y, por tanto, con cuarenta y tres personas, dificulta, más allá de lo que es razonable en toda huelga, la posibilidad de llegar a un acuerdo que la ponga fin.

En efecto, aunque el art. 8.2 del Real Decreto-ley sobre relaciones de trabajo atribuye al pacto que ponga fin a la huelga «la misma eficacia que lo acordado en convenio colectivo», para que este pacto tenga eficacia *erga omnes*, los sujetos negociadores deben reunir la legitimación suficiente para negociar de acuerdo con lo dispuesto en el título III del estatuto de los trabajadores. Es decir, si la huelga afecta a una empresa, como en este caso, para que el pacto tenga la eficacia de un convenio colectivo estatutario, la parte social que vote a favor del acuerdo debe reunir los requisitos de mayoría representativa previstos en el art. 87 LET y, por lo tanto, deberá representar a la mayoría de los miembros del comité de empresa. Si no se alcanza esta representación, el pacto que ponga fin a la huelga tendrá la eficacia de un simple pacto contractual que obliga solo a los sujetos que lo han negociado, por lo que aquellos que no lo han hecho podrán continuar si lo consideran oportuno con la huelga. De este modo, en el presente caso, si la empresa llega a un acuerdo con uno de los cinco comités de huelga, pero ese comité no representa a la mayoría de los miembros del comité de empresa, el acuerdo solo afectará a los sujetos que lo han negociado, y el resto de comités de huelga podrían continuar con la misma.

Por el contrario, si el comité de huelga con el que se llega a un acuerdo tiene legitimación suficiente para negociar un convenio colectivo, de acuerdo con lo dispuesto en el título III del Estatuto de los trabajadores, ese acuerdo tendrá el valor de convenio colectivo estatutario con eficacia *erga omnes* y los sindicatos minoritarios convocantes habrán quedado excluidos de su negociación, con el consiguiente riesgo de que el acuerdo pueda ser declarado nulo. En este sentido, la jurisprudencia de este tribunal, partiendo de la doctrina establecida en la STC 73/1984, y continuada por las SSTC 9/1986 y 39/1986, ha reconocido que «la exclusión de un sindicato de algunas comisiones creadas por un pacto que no ha firmado ni al que se ha adherido, puede constituir lesión del derecho a la libertad sindical en cuanto que suponga una limitación y un desconocimiento del derecho a la negociación colectiva, y ello cuando se trata de comisiones “negociadoras”, con la función de establecer modificaciones del convenio o nuevas reglas no contenidas en el mismo» (STC 213/1991, de 11 de noviembre, FJ 1).

Por este motivo, la conducta adoptada por los miembros de los comités de huelga, negándose a constituir una comisión negociadora formada por representantes de los cinco comités, cuando las cinco convocatorias de huelga era idénticas en su modalidad, duración y tabla reivindicativa, debe considerarse abusiva pues supone un obstáculo a la negociación de un pacto que ponga fin a la huelga. La creación de esta comisión negociadora no reduciría la capacidad de negociación de los sindicatos convocantes ya que su composición debería respetar la representatividad de cada uno de ellos, sin que los sindicatos minoritarios pudieran quedar excluidos de dicha comisión y, por tanto, de la negociación de un acuerdo con valor de convenio colectivo.

Por todo lo razonado, se desestima la queja de vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga y, con ello, el recurso en su integridad.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por la Confederación General del Trabajo.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.