

## II. EXTRANJERO

### BREVE RESEÑA SOBRE LA LEY ITALIANA REGULADORA DEL DERECHO DE HUELGA

*SUMARIO: A) Conceptualización de los Servicios públicos esenciales.— B) Reconocimiento de la autorregulación para la fijación de los servicios mínimos.— C) Creación de la Comisión de garantía.— D) Intervención excepcional de la Autoridad gubernativa.— E) Medidas sancionadoras por el incumplimiento de las previsiones legales y otras garantías.—Comentario final.*

La Ley núm. 146 de 12 de junio de 1990, publicada el día 14 en la «Gaceta Oficial de la República Italiana», se intitula «*Normas para el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales y sobre la salvaguardia de los derechos de la persona constitucionalmente tutelados. Creación de la Comisión de garantía de la aplicación de la Ley*».

Esta norma, fruto, al parecer, de un previo acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos más representativos del país (CGIL, CISL, UIL), viene a colmar el vacío normativo existente en el ordenamiento jurídico italiano, complementando las parciales previsiones que respecto al empleo público dispusiera la Ley de 29 de marzo de 1983, modificada por la de 8 de agosto de 1985.

Viene, asimismo, a desarrollar las prescripciones contenidas en el artículo 40 y en otros preceptos de la Constitución italiana, hasta ese momento cubiertas por las resoluciones de los Tribunales y básicamente por las de la Corte Constitucional.

Pero, ello al margen, debe remarcarse en este comentario la relevancia de esta disposición, dadas las innovaciones que aporta, sin precedentes en el derecho comparado, en la regulación de una materia tan polémica y problemática.

La esquemática exposición que sigue trata de señalar las principales novedades, sistematizadas en cinco apartados, con algunas puntuales observaciones.

#### A) CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES

A los efectos de esta Ley se consideran *servicios públicos esenciales*, en un primer momento, con carácter general, los destinados a garantizar

el disfrute de los derechos de la persona constitucionalmente protegidos, relativos: a la vida, a la salud, a la libertad de circulación, a la asistencia y previsión social, a la educación y a la libertad de comunicación.

Más tarde, sin que se alcance a comprender su no inclusión en aquella declaración fundamental, se adicionan: la libertad y seguridad, el medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico.

Establece, pues, un concepto de servicios esenciales más amplio aunque muy cercano al que manejamos en nuestro ordenamiento en base a la doctrina constitucional iniciada con la importante STC 26/1981, de 17 de julio, pero con la ventaja respecto a ésta de enmarcar en concreto los derechos constitucionalmente afectados por el ejercicio del derecho de huelga, evitando así las interpretaciones expansivas que pueden derivar de la posición del Alto Tribunal español.

En un segundo momento, la Ley identifica las prestaciones indispensables que, en relación a esos servicios esenciales, deben garantizarse en todo caso. Utiliza el legislador a este fin, el llamado sistema de lista, en su acepción amplia, diferenciando los servicios a mantener en función de los derechos afectados.

Con esta técnica, para asegurar la efectividad en su contenido esencial de aquellos derechos, prescribe como indispensables, los siguientes servicios:

a) *Respecto de la vida, salud, libertad y seguridad, medio ambiente y patrimonio histórico-artístico*: la sanidad; la higiene pública; la protección civil; la recogida y el tratamiento de residuos urbanos y de los tóxicos y nocivos; las aduanas en cuanto al control de animales y mercancías perecederas; el aprovisionamiento de energías, productos energéticos, recursos naturales y productos de primera necesidad, así como la gestión y mantenimiento de las instalaciones correspondientes en cuanto se refiere a la seguridad de las mismas; la Administración de Justicia, con especial referencia a los procedimientos restrictivos de la libertad personal y a los cautelares y urgentes, así como a los procesos penales en los que el imputado se encuentre en situación de detención; los servicios de protección del medio ambiente, y los servicios de vigilancia de bienes culturales.

b) *Respecto a la libertad de circulación*: los transportes públicos urbanos e interurbanos autoferrotanviarios, ferroviarios, aéreos, de aeropuerto y los marítimos en lo relativo al enlace con las islas.

c) *Respecto a la asistencia y previsión social*: además de los emolumentos retributivos o cuanto sea económicamente necesario para la satisfacción de las necesidades vitales concernientes a los derechos de la persona constitucionalmente protegidos, los servicios de pago de las cantidades correspondientes, aunque sean efectuados por servicios bancarios.

d) *Respecto a la educación*: la educación pública, con la exigencia particular de garantizar el funcionamiento de las guarderías, parvularios y escuelas elementales, así como el desarrollo de los exámenes, y la

educación universitaria, con particular referencia a los exámenes que ponen fin al período de instrucción.

e) *Respecto a la libertad de comunicación*: el correo, las telecomunicaciones y la información radiotelevisiva pública.

Cabe señalar al respecto, desde una perspectiva de conjunto, que en la Ley se realiza una amplia, pormenorizada y matizada previsión de servicios en unos casos; en tanto en otros, esa regulación peca de excesivamente generalizadora; cuando no se recurre a fórmulas singulares, sin evitar, de cualquier modo, posibles omisiones, vgr. los establecimientos penitenciarios (salvo que estos servicios se reconduzcan a través de la noción de Administración de Justicia que emplea el texto, lo que, a nuestro entender, resulta muy forzado).

De cualquier forma nos hallamos ante una opción decidida y comprometida, dirigida a salvaguardar los más importantes servicios al afectar, directa o indirectamente, a derechos constitucionalmente protegidos.

Desde otra perspectiva, es importante observar que el legislador italiano prescinde a la hora de conceptuar los servicios públicos como esenciales, de la *naturaleza de la relación de trabajo* con que los mismos se presten. Resulta, por tanto, indiferente a estos efectos que se realicen por funcionarios o trabajadores, o incluso por trabajadores autónomos, o por personas sujetas a una relación de colaboración que se concrete en una prestación de obra continuada y coordinada prevalentemente personal, aunque no sea de carácter subordinado.

Igualmente es indiferente que el servicio se gestione en régimen de concesión o mediante acuerdo.

El citado régimen es consecuencia lógica del principio del que parte la Ley, materializado en la doble naturaleza del servicio: su carácter de servicio público y su esencialidad, en tanto que destinado a garantizar los derechos constitucionales antes enumerados.

## B) RECONOCIMIENTO DE LA AUTORREGULACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS

Tal vez el aspecto más sustancial de la novedosa regulación italiana del derecho de huelga radique en la introducción de la autodeterminación de los *servicios mínimos* mediante la *autorregulación* o modalidad cercana a ésta.

### a) *Instrumentación*

La concreta *determinación* se deja disponible, en principio, para que las administraciones y/o las empresas que presten aquellos servicios los pacten o acuerden, previa *audiencia de las organizaciones de usuarios*

(destacado supuesto de participación ciudadana, cuya operatividad y eficacia son, sin embargo, dudosas).

Esos *pactos o acuerdos* han de instrumentarse: en los respectivos *convenios colectivos* o en los *acuerdos* previstos en la Ley de 29 de marzo de 1983. Dualidad que alude a la naturaleza de la relación de trabajo: funcionarios o trabajadores (éstos, bien unidos contractualmente a la Administración o a empresas privadas). En este último caso, además, deberán fijarse en los *reglamentos de servicio* a dictar en base a los acuerdos con las representaciones sindicales de empresa o con los órganos de representación del personal.

Estamos, pues, ante una autorregulación pactada entre empleadores y empleados a plasmar en esos instrumentos respetando las condiciones previstas en la ley.

#### b) *Medidas*

El *contenido* de los acuerdos habrá de reflejar, imperativamente, las *prestaciones indispensables* para asegurar las modalidades, los procedimientos de suministro y demás medidas dirigidas a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales en caso de huelga.

La Ley no se limita, sin embargo, a establecer esa cautela abstracta o genérica, sino que en diferentes apartados, dispersos por su texto, efectúa diversas limitaciones y concreciones.

Una de ellas para precisar que los eventuales *códigos de autorregulación* pueden disponer entre las medidas a adoptar, que se *abstengan* de la huelga *cuotas de trabajadores* relacionados con los servicios estrictamente necesarios, indicando en tal caso, las modalidades de determinación de los trabajadores afectados, o bien disponer *formas periódicas de prestación*.

Otra, reflejo de la especial preocupación del legislador por la libertad de circulación, le lleva a disponer la obligación a las administraciones y empresas que presten los servicios de *transporte*, de comunicar a los usuarios, a la vez que publican los horarios del servicio ordinario, el elenco de servicios que están garantizados en caso de huelga y los horarios correspondientes.

Y, en el mismo orden, en el caso de que la huelga afecte a los servicios de transporte con las *islas* de ida o vuelta, exige que las empresas prestatarias de los mismos, de acuerdo con las organizaciones sindicales y observando las previsiones generales, garanticen las prestaciones indispensables para la circulación de las personas dentro del territorio nacional y el abastecimiento de mercancías necesarios para el aprovisionamiento de la población, así como para la actividad productiva de los servicios públicos esenciales relativos a las prestaciones indispensables.

Este cuadro de especiales exigencias generales y sectoriales, se cierra con la disposición que establece la *obligación* del cumplimiento de las

prestaciones indispensables, así como el *respeto* de las modalidades y procedimientos de prestación y demás medidas por parte, tanto de los sujetos que promuevan la huelga o a ella se adhieran, como de los trabajadores que la ejerciten, como de las administraciones y empresas responsables de los servicios.

c) *Procedimiento*

La Ley se limita, en este aspecto, a fijar un *preaviso mínimo* de diez días, que los códigos de autorregulación e instrumentos normativos han de prever necesariamente aunque pueden contemplar un término superior.

Con dicho plazo se pretende posibilitar que los empleadores dispongan las medidas necesarias para garantizar los servicios mínimos, así como facilitar el desarrollo de eventuales intentos de arreglo del conflicto, y permitir a los usuarios la utilización de servicios alternativos.

Omite, sin embargo, cualquier alusión respecto de las exigencias de que en esta comunicación se señale la duración de la cesación del trabajo, circunstancia que, por cierto, tampoco regula expresamente como objeto a contener en los acuerdos con la parte social. Únicamente en relación con los códigos de autorregulación sindical se exige que en los mismos se contenga la indicación preventiva de la duración de cada interrupción del trabajo.

La Ley precisa que, al menos cinco días antes del inicio de la huelga, las administraciones y las empresas están obligadas a *comunicar a los usuarios*, en la forma adecuada, las modalidades y horarios de prestación del servicio y las medidas para la posterior reactivación del mismo.

La patronal debe garantizar y dar a conocer la pronta reactivación del servicio, una vez terminada la interrupción del trabajo. A esta obligación se adiciona la de hacer público, en el momento adecuado, el número de trabajadores que han participado en la huelga, su duración y la cuantía de las retenciones aplicadas.

Con el fin de cumplir similares objetivos a los mencionados en este apartado, se impone al servicio público de radiotelevisión (en todos los telediarios y diarios radiofónicos) y a los periódicos diarios y emisoras de radio y televisión que disfruten de financiación o de facilidades tarifarias, crediticias o fiscales previstas en la legislación del Estado, el deber de *difundir*, en el momento adecuado, las *comunicaciones*, proporcionando información completa sobre el inicio, la duración, las medidas alternativas y las modalidades de la huelga.

Se *excepciona* el régimen procedimental señalado, tanto en las exigencias de preaviso mínimo como de indicación de la duración de la huelga, para los casos de interrupción del trabajo en defensa del ordenamiento constitucional, o de protesta por hechos graves que lesionen la integridad y la seguridad de los trabajadores.

d) *Control de las prestaciones indispensables*

La *valoración de la idoneidad* de las prestaciones indispensables contenidas en cualquiera de los instrumentos normativos mencionados, se atribuye a la *Comisión de garantía*. De ahí que se disponga que las partes interesadas deben comunicar, en momento adecuado, a este órgano los respectivos acuerdos o pactos.

Con independencia de las competencias asignadas en general a esa Comisión, que luego expondremos sintéticamente, en el ejercicio de aquella valoración, se establece:

— Que podrá considerarlas inidóneas, en cuyo caso presentará a las partes una *propuesta* al respecto.

— Otro tanto podrá hacer en caso de falta de acuerdo de las partes sobre las mismas prestaciones o sobre la forma de llevarlas a cabo, previo intento de *conciliación* y en el supuesto de fracaso de éste.

— Sobre esas propuestas las partes deberán pronunciarse en el plazo de quince días siguientes a su notificación.

— También se le atribuye, a petición conjunta de las partes interesadas, la posibilidad de dictar un *laudo* sobre el fondo del conflicto.

La Ley deja en estos aspectos demasiados puntos difusos, pero especialmente no concreta el momento de la intervención de la Comisión en orden al control de los servicios mínimos, ni la solución a adoptar cuando se mantenga la discrepancia de las partes.

C) CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE GARANTÍA

La creación de esta Comisión de garantía de la aplicación de la Ley —conforme a la intitulación de la misma—, merece al legislador italiano la máxima atención, sin duda por las expectativas que deposita en ella como mecanismo de resolución de los conflictos que genera la colisión entre el derecho de huelga y otros derechos constitucionales.

a) *Objetivos*

La Comisión tiene como fin valorar la idoneidad de las medidas adoptadas para asegurar el acomodo del ejercicio del derecho de huelga con el disfrute de los derechos de la persona, protegidos constitucionalmente, a que se refiere esta Ley.

b) *Funciones*

Para cumplir esa misión, se le asignan diferentes funciones, que nosotros sistematizamos así:

1. *Control.*

Con esta función se alude a la *valoración* que la Comisión, incluso por propia iniciativa, ha de efectuar de la idoneidad de las prestaciones conforme ha quedado expuesto líneas antes.

También cuando deba valorar *el comportamiento de los sujetos que convocaron la huelga o se adhirieron a ella*, a petición de las partes o por propia iniciativa.

En este caso pondrá de relieve posibles incumplimientos o violaciones, a efectos de exigir las responsabilidades que procedan.

2. *Iniciativa.*

Con este término nos referimos no a las actuaciones de oficio que puede acometer la Comisión, sino a las facultades para formular *contra-puesta*, frente a las prestaciones determinadas que considere inidóneas, así como realizar su propia *propuesta* en caso de que fracasen los intentos de llegar a un acuerdo entre las partes sobre las prestaciones o sobre la forma de llevarlas a cabo.

En esa misma línea se le atribuye el deber de formular propuesta en aquellos supuestos en los que el servicio sea llevado a cabo con el concurso de una pluralidad de administraciones y empresas, al objeto de *homogeneizar los reglamentos*, teniendo en cuenta las exigencias del servicio en su totalidad.

Se trata, en este último extremo, de corregir las posibles disfunciones que para el disfrute de los derechos de la persona ocasionen la disparidad de regulaciones contenidas en los diversos instrumentos normativos afectos a un mismo servicio.

Asimismo, queda obligada a formular su propia propuesta, cuando exista desacuerdo entre las organizaciones sindicales de trabajadores sobre *cláusulas específicas* relativas a la determinación o a la modalidad de puesta en práctica de las prestaciones indispensables, tanto en aquellos casos en los que tras la previa consulta a aquéllos persista el desacuerdo, como cuando no considere adecuadas las medidas establecidas en el convenio o acuerdo colectivo eventualmente estipulado tras la misma consulta.

De idéntico signo es la posibilidad que en esos mismos supuestos se le otorga para *convocar consulta* entre los trabajadores implicados sobre las cláusulas en las que exista el desacuerdo, siempre que las considere idóneas, indicando las modalidades de su desarrollo.

### 3. *Arbitral.*

Expresamente se puede considerar de este modo su cometido cuando, según la Ley, lleve a cabo *intento de conciliación*, ante los desacuerdos sobre las prestaciones indispensables o la forma de llevarlas a cabo.

También cuando facultativamente dicte *laudo* sobre el fondo del conflicto, a petición conjunta de las partes interesadas.

Del mismo modo, cuando a petición de las Comisiones de valoración previstas en cualquiera de los instrumentos reguladores de los servicios mínimos o, si no habían sido establecidas a petición conjunta de las partes, o incluso por su propia iniciativa, exprese su *parecer sobre las cuestiones interpretativas o aplicativas* de los contenidos de los acuerdos.

Por último, cuando *clarifique* aspectos que afecten a los intereses de los usuarios, en relación con los términos económicos y normativos de la controversia, tras oír a las partes interesadas.

### 4. *Informativa.*

La Comisión cumple esta función al remitir a los Presidentes de las Cámaras (Diputados y Senado), a petición de éstos o de oficio, *informes* sobre aspectos de los conflictos nacionales o locales en servicios esenciales que sean de su competencia, con las valoraciones de las actuaciones desarrolladas por las partes y su grado de conformidad a las normas de autorreglamentación o a las cláusulas sobre prestaciones indispensables.

### 5. *Doctrinal.*

Así podría denominarse al resultado de las funciones ejercidas, cuando la Comisión transmita a los Presidentes de las Cámaras para que éstos lo pongan en conocimiento del Parlamento y del Gobierno y aseguren su divulgación a través de los medios de difusión, los *actos y decisiones* de su propia competencia adoptados.

Destaca, en este punto y en el anterior, la *relevancia* de su actuación y el nivel de *transparencia* con el que aparece dotada su labor.

#### c) *Composición y elección*

Se compone de nueve miembros, elegidos por designación conjunta de los Presidentes de las Cámaras, entre expertos en materia de Derecho Constitucional, Derecho del Trabajo y Relaciones Industriales.

Con buen criterio se establece como incompatible la pertenencia a esta Comisión de parlamentarios, personas que ostenten cargos públicos electivos, cargos en partidos políticos, en organizaciones sindicales o en asociaciones empresariales y los que tengan con dichos organismos o



con administraciones o empresas que presten servicios públicos, relaciones continuadas de colaboración o consulta.

Sorprende, sin embargo, que se excluya en razón de la materia en parte afectada (servicios públicos, funcionarios públicos) a expertos en Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración.

Nombrados por Decreto del Presidente de la República, los propios miembros eligen a su Presidente por un período de tres años, y se permite la reelección por una sola vez de aquéllos.

#### d) *Funcionamiento*

La Comisión establece las modalidades de funcionamiento, pudiendo recabar datos e informaciones de todas las entidades públicas o privadas y utilizar la actividad del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (órgano constitucional previsto en el artículo 99 de la Constitución italiana, con atribuciones semejantes a nuestro Consejo Económico y Social).

Podrá valerse también del asesoramiento de expertos de organizaciones de servicios públicos esenciales interesados en el conflicto, así como de expertos que se hayan distinguido en la defensa de los usuarios.

#### D) INTERVENCIÓN EXCEPCIONAL DE LA AUTORIDAD GUBERNATIVA

Posiblemente sea éste un dato digno de destacar, por comparación sobre todo al procedimiento español. Aunque es, indudablemente una solución lógica en la Ley italiana, dada la configuración que del ejercicio del derecho de huelga se hace en ella: de una parte, al remitir a la autorregulación y a los acuerdos y pactos entre las partes la determinación de los servicios indispensables, y por otra, al encomendar a una Comisión independiente garantizar el cumplimiento y aplicación de las previsiones legales en ese ámbito.

Así, frente a la disponibilidad derivada de la autorreglamentación con el subsiguiente control de la Comisión, se prevé la *excepcional intervención del Poder político o gubernativo* cuando exista un peligro fundado de *perjuicio grave e inminente* a derechos de la persona constitucionalmente protegidos, a causa de la falta de funcionamiento de servicios de interés general como consecuencia de interrupciones colectivas del trabajo.

La Ley, que no concreta cuáles pueden ser las razones que motiven la ausencia de cumplimiento de la prestación de servicios mínimos, regula con minuciosidad esa decisiva intervención en el proceso como complemento de la actividad previa desplegada por la Comisión.

En esos supuestos, al *Presidente del Consejo de Ministros o Ministro* en el que éste delegue si el conflicto tiene relevancia nacional o interregional;

o al *Prefecto* u órgano equivalente en las regiones con estatuto especial en los demás casos, se les dota de las siguientes competencias:

En un primer momento, *invitar* a las partes a abandonar los comportamientos que determinen las situaciones de peligro, proponiendo un intento de conciliación que deberá producirse a la mayor brevedad.

En caso de desacuerdo, invitar a las partes a atenerse al respeto de la *propuesta* formulada por la Comisión.

Manteniéndose la situación dictarán una *ordenanza motivada*, dirigida a garantizar las prestaciones indispensables y asegurar niveles adecuados de funcionamiento del servicio.

Su concreto *contenido* puede consistir en disponer las *medidas pertinentes* para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales, especificando el periodo de tiempo durante el cual han de observarse sus disposiciones; o limitarse a imponer un *aplazamiento* de la acción que evite su coincidencia con abstenciones colectivas que afecten a otros servicios del mismo sector.

Este último extremo merece resaltarse por sus virtualidades racionalizadoras, a fin de evitar que la coincidencia cronológica de huelgas en distintos servicios del mismo sector (vgr. transportes: ferroviarios, marítimos, aéreos) impida en la práctica disponer de servicios alternativos para garantizar el disfrute de alguno de los derechos constitucionalmente protegidos.

La citada ordenanza, cuya semejanza con los Decretos de servicios mínimos dictados por las autoridades gubernativas españolas es evidente sólo parcialmente, requiere la *audiencia previa*, cuando sea posible, de las empresas y organizaciones sindicales afectadas, así como del Presidente de la Junta regional y de los Alcaldes competentes por razón del territorio, cuando el conflicto tenga relevancia social.

No requiere publicación formal en la Gaceta oficial, sino comunicación a los sujetos que promueven la acción, a las administraciones y empresas prestatarias del servicio (las cuales están obligadas a exponerla en el lugar de trabajo) y a las personas físicas que puedan eventualmente indicarse; y su publicación y difusión en los medios de comunicación social.

De la importancia que la Ley otorga a esta intervención es reflejo la circunstancia de que el Presidente del Consejo de Ministros debe dar *comunicación a la Cámara* de las disposiciones adoptadas al respecto.

En un plano más general, se atribuye al *Gobierno* la obligación de *verificar*, como condición previa al inicio de las negociaciones a que se refiere la Ley 93/1983, de 29 de marzo (citada en otro momento), que las organizaciones sindicales han adoptado *códigos de autorreglamentación del derecho de huelga*.

E) MEDIDAS SANCIONADORAS POR EL INCUMPLIMIENTO  
DE LAS PREVISIONES LEGALES Y OTRAS GARANTÍAS

a) *Responsabilidades*

La Ley establece una regulación diferenciada de la responsabilidad, *proporcionada a la gravedad de la infracción*, en que pueden incurrir los distintos colectivos directa o indirectamente relacionados con una huelga en servicios esenciales, excluyendo la aplicación de *sanciones penales*, al derogar los artículos 330 y 333 del Código Penal concernientes, respectivamente, al abandono colectivo e individual de oficios, servicios o trabajos públicos.

1. *Trabajadores.*

La abstención del trabajo, contraviniendo el preaviso mínimo e incumpliendo las prestaciones indispensables, o las modalidades, procedimientos o demás medidas, darán lugar a *sanciones disciplinarias*, entre otras de carácter pecuniario, con exclusión de las medidas extintivas del contrato o de aquellas que comporten modificaciones sustanciales del mismo.

La inobservancia de las disposiciones contenidas en la ordenanza que pueda dictar la autoridad gubernativa, incurrirá en sanción *pecuniaria* en los márgenes fijados por el legislador. (El importe de todas las sanciones pecuniarias que pueden imponerse en base a la Ley se transfiere al Instituto Nacional de Previsión Social, gestión del seguro obligatorio contra el desempleo voluntario.)

Además, los sujetos que convoquen una huelga o que se adhieran a ella con infracción de las disposiciones de la Ley, quedarán *excluidos de las negociaciones* en cuanto participen en ellas, por indicación de la Comisión, y por un período de dos meses tras el cese del comportamiento.

Esta medida de contenido ejemplar tendrá, sin embargo, una eficacia más que discutible, tropezando con graves dificultades operativas cuando se trate de trabajadores que lideren las negociaciones. Y, en último extremo, puede generar más inconvenientes que ventajas para la propia solución del conflicto.

2. *Las organizaciones sindicales.*

Tanto si convocan la huelga como si se adhieren a ella en violación de las previsiones de la Ley, quedan *privadas de los beneficios de orden patrimonial* que deriven de las normas que regulan la materia, ya durante el tiempo que dure la acción o, en todo caso, por un período mínimo de un mes.

### 3. *Delegados y otros representantes.*

Los delegados del personal en la Administración pública y los representantes legales, o formalmente delegados por éstos, en una unidad productiva determinada de los entes y empresas que presten servicios públicos esenciales, que infrinjan aquellas mismas previsiones, serán objeto de una *sanción pecuniaria* dentro de los límites que señala la Ley; y en caso de *reiteración* se les aplicará la sanción administrativa de *suspensión del cargo* por un período no superior a seis meses.

Esta suspensión será de aplicación también en el caso de inobservancia de las disposiciones contenidas en la ordenanza gubernativa, con una duración no inferior a treinta días, ni superior a un año.

### 4. *Administración y empresas.*

Se introduce una modificación a la Ley de 20 de mayo de 1970, en parte alterada por la Ley de 8 de noviembre de 1977, relativa a la represión de conductas antisindicales, que consiste en la tipificación de comportamientos de esta índole cuando procedan de la administración estatal o de otro ente público no económico.

Esas conductas que pueden consistir tanto en acciones dirigidas a impedir o limitar el ejercicio de la libertad sindical o del derecho de huelga, lesionando situaciones subjetivas inherentes al contrato de trabajo; o acciones que violen las cláusulas relativas a los derechos y a la actividad de los sindicatos contenidas en los acuerdos o convenios colectivos, son susceptibles de incurrir en responsabilidad *penal* conforme al artículo 650 del Código Penal.

#### b) *Garantías*

La Ley no regula con el debido detalle el procedimiento sancionador, limitándose a remitir a las prescripciones, en cuanto sean compatibles, de la Ley número 689 de 24 de noviembre de 1981, que establece el procedimiento y demás requisitos para hacer efectiva la sanción administrativa pecuniaria.

Únicamente prevé que este tipo de sanción será impuesta mediante Decreto del Ministro para la Función pública o del Ministro de Trabajo y de la Seguridad Social, dependiendo del personal responsable de la infracción, tras denuncia de la Inspección provincial de Trabajo competente.

En el caso de sanciones derivadas de la inobservancia de la Ordenanza (sean pecuniarias o de suspensión del cargo), serán impuestas mediante Decreto de la autoridad que dictó aquélla.

Desde otro ángulo, la Ley regula la posibilidad de *impugnar* la ordenanza y las sanciones derivadas de su incumplimiento, ante el *Tribunal administrativo regional*, en los plazos indicados en ella; y establece que la presentación del recurso no suspende la inmediata ejecutividad de la ordenanza, si bien cuando concurren fundados motivos el Tribunal, en la primera audiencia útil, puede suspender la disposición tan sólo en relación con aquella parte que exceda la exigencia de garantía en que se basaba.

En otro sentido, se dispone el mantenimiento de las *excepciones* previstas en *Leyes especiales*, relativas a la seguridad nuclear, control aéreo y disciplinas militar y de seguridad pública, que quedan, en todo caso, en vigor.

#### COMENTARIO FINAL

Aunque no nos parezca oportuno proponer sin más la importación del modelo de regulación del ejercicio del derecho de huelga que diseña la Ley italiana, sí nos permitimos apuntar dos extremos al hilo de esta exposición.

Uno, la conveniencia (o tal vez necesidad) de proceder a dar una respuesta legal adecuada a la actual situación normativa española en este campo, a nuestro juicio claramente insatisfactoria tanto desde la perspectiva sindical como desde la de la protección de los derechos afectados por la huelga, objeto constante de la atención judicial (con resoluciones respecto de servicios mínimos harto polémicas) y con una doctrina constitucional que progresivamente debe ahondar en la compatibilidad de los derechos en colisión (asimismo, con algunas decisiones cuestionables).

Otro, la posibilidad de utilizar la vía italiana como punto inicial para proceder a esa regulación legal de la huelga. Con independencia del modelo (autorregulación o no), aquella Ley demuestra a las claras la aceptación sindical de un marco normativo susceptible de conciliar sus derechos sindicales con el resto de los derechos de la persona, también constitucionalizados. De otro lado, denota también la voluntad política del Gobierno y de las fuerzas políticas en su conjunto representadas en el Parlamento, por dar una solución viable a un problema de primera magnitud que afectaba a aquel país (como con la misma intensidad afecta al nuestro, en no pocas ocasiones).

Juan José Díez SÁNCHEZ  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante

