



Facultad de Derecho

LOS LÍMITES DEL DERECHO DE HUELGA EN EL TRANSPORTE AÉREO: ANÁLISIS DE LA HUELGA DE 2010.

Autor: Ignacio Arjona Galán

5ºE3-A

Área de Derecho Laboral

Tutor: Ana Higuera Garrido

Madrid

Abril, 2023

ÍNDICE DE CONTENIDOS

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN	3
1.1 Finalidad y motivos	3
1.2 Objetivos de investigación	3
1.3 Metodología.....	4
SECCIÓN 2: CONCEPTUALIZACIÓN	4
2.1 Concepto.....	4
2.2 Titularidad	5
2.3 Tipos de huelga	7
2.4 Regulación en España	9
SECCIÓN 3: SERVICIOS ESENCIALES	11
SECCIÓN 4: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA HUELGA	13
4.1 Contextualización	13
4.2 Origen	14
4.3 Necesidad de la Ley 9/2010	16
4.4 Huelga.....	17
4.5 La reacción del Gobierno: el Estado de Alarma	19
4.6 Militarización.....	21
4.7 Responsabilidad de los huelguistas: sentencia condenatoria del juzgado de lo penal nº18 de Madrid.	24
4.8 Absolución de los controladores por parte de la Audiencia de Madrid.....	26
SECCIÓN 5: VALORACIÓN CRÍTICA Y CONCLUSIONES	28
5.1 Valoración crítica del Real Decreto 1611/2010, del 3 de diciembre y del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.....	28
5.2 Alternativas a la actuación del Gobierno	30
5.3 Propuestas Lege Ferenda.....	31
5.4 Conclusiones	34
SECCIÓN 6: BIBLIOGRAFÍA	36

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN

1.1 Finalidad y motivos

Actualmente en España existen un conjunto de derechos fundamentales y libertades públicas recogidas en la Constitución, la norma suprema del ordenamiento jurídico. De esta forma, se protege a los ciudadanos garantizando el libre ejercicio de cada uno de ellos. Este trabajo va a versar sobre uno de ellos, el derecho de huelga, recogido en el art. 28.2 de la CE:

“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses”

Se va a llevar a cabo un análisis histórico desde su origen hasta la actualidad con el objetivo de entender en perspectiva la evolución de este y como se ejercita. Se definirán los tipos que existen y se tratará el controvertido tema de su regulación, ya que es un derecho que no está regulado mediante ley orgánica, sino mediante una norma pre-constitucional.

Tras haber realizado el marco conceptual, se procederán a explicar los límites del derecho de huelga, los servicios esenciales y los servicios mínimos mediante un análisis jurisprudencial que se enfocará en sector del transporte aéreo, concretamente en la huelga ocurrida en el puente de la Inmaculada en el año 2010, donde los controladores aéreos se negaron a trabajar causando un parón sin precedentes en el tráfico aéreo español. La criticada actuación del Gobierno y las repercusiones políticas, económicas y sociales de dicho acontecimiento, hacen de este el suceso ideal para delimitar hasta donde puede llegar el ejercicio de un derecho fundamental y la capacidad que puede tener un Gobierno para cercenarlo.

1.2 Objetivos de investigación

El objetivo del trabajo es doble, por un lado, definir los límites del derecho de huelga en el transporte aéreo y por otro, esclarecer la relación existente entre estos y la actuación llevada a cabo por el Gobierno que consistió en la proclamación del Estado de Alarma y la intervención militar de las instalaciones civiles.

Por último, se establecerán las conclusiones que se extraigan tanto del análisis histórico como del caso concreto y se harán un conjunto de propuestas derivadas de el trabajo de los diversos autores que se han ido mencionando a lo largo del trabajo de tal manera que se observe qué se puede hacer para que, en un futuro, no se de una situación como la que ocurrió en 2010.

1.3 Metodología

Para la elaboración del trabajo se realizará un estudio de las fuentes bibliográficas disponibles, empleando libros, bases de datos como Aranzadi y otros buscadores de información como Dialnet. Además, se emplearán fuentes de carácter primario como leyes o reglamentos, así como jurisprudencia y doctrina.

SECCIÓN 2: CONCEPTUALIZACIÓN

2.1 Concepto

Según López Pintor (1986), la huelga consiste en *“un paro o cese colectivo en el trabajo para que se produzcan determinadas decisiones o modificar determinadas actitudes de quienes contratan, remuneran y reciben el producto de dicho trabajo: patronos y empresas privadas o públicas”*.

Por tanto, la huelga laboral consiste en el ejercicio de una acción colectiva por parte de los trabajadores que lleva aparejada la suspensión temporal de la prestación de servicios de trabajo. Se utiliza con el objetivo de presionar al empleador para lograr la mejora de las condiciones de trabajo, entre las que destaca la retribución económica o el horario efectivo de prestación de servicios.

Además, cabe destacar que la huelga se compone de un conjunto de elementos, recogidos en el artículo 25.2 del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo:

- Paralización de la prestación laboral. No se rescinde el contrato, sino que queda en suspensión.
- Suspensión de la retribución económica y de alta especial en la Seguridad Social.
- Respeto de la libertad individual de los trabajadores que decidan no formar parte de la protesta.
- Derecho a hacer publicidad pacífica de la huelga.
- Aquellos empleados que ejerzan funciones cuya naturaleza engloba un carácter esencial deberán continuar prestando sus servicios para garantizar un mínimo de actividad.
- Suspensión del derecho a la prestación por desempleo.

Este derecho se entiende desde una triple perspectiva:

En primer lugar, sociológicamente, el ejercicio del derecho de huelga, o más bien, su abuso, puede traer consecuencias para la sociedad por lo que debe ejercerse dentro de la legalidad y conforme a una serie de límites (Duque, 2005). Jurídicamente, se recoge como un derecho fundamental en la CE, estando regulado en su artículo 28.2:

“Se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores en defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”

Su régimen jurídico se halla en el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. Fue aprobado en el periodo de transición a la democracia siendo por tanto una norma pre-constitucional. En 1981 fue modificado por la STC 11/1981, donde se profundizará más adelante. Por último, económicamente, supone la búsqueda de un balance entre trabajo y capital, siendo el instrumento del que hacen uso los trabajadores para mejorar las condiciones de sus contratos de trabajo.

2.2 Titularidad

Para establecer quienes son los sujetos que pueden ejercer el derecho de huelga es importante hacer distinción entre los tipos de trabajadores, ya que dicho término es muy amplio. Además, debe tratarse la controversia que existe entre el carácter individual o colectivo de su ejercicio y analizar la situación de ciertos colectivos como los funcionarios públicos.

En el art. 28.2 de la Constitución Española se reconoce el “derecho de huelga de los trabajadores”. Cruz Villalón (2017), argumenta que el derecho de huelga consiste en un instrumento de presión al patrono para lograr una mejora de las condiciones de trabajo. Entonces, el ejercicio del derecho de huelga queda limitado a aquellos que presten sus servicios a cambio de una compensación derivada de una relación laboral recogida a través de un contrato de trabajo. Por tanto, se descartan de la titularidad del derecho de huelga los autónomos o empresarios, entre otros, que, a pesar de ser trabajadores, no están sujetos a un contrato de trabajo retribuido.

De igual forma, la STC 11/1981 dispone:

“El derecho constitucional de huelga se concede para que sus titulares puedan desligarse temporalmente de sus obligaciones jurídico-contractuales. Aquí radica una muy importante diferencia que separa la huelga constitucionalmente protegida por el art. 28 y lo que en algún momento se ha podido llamar huelga de trabajadores independientes, de autopatrones o de profesionales, que, aunque en un sentido amplio sean trabajadores, no son trabajadores por cuenta ajena ligados por un contrato de trabajo retribuido. “

i. Individual o colectivo

En cuanto a la controversia de si el derecho de huelga se ejerce de forma individual o colectiva cabe mencionar que según la STC 11/1981, previamente mencionada, se trata de un derecho de titularidad individual, pero de ejercicio colectivo:

“Si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores, y que a cada uno de ellos corresponde el derecho a 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 los representantes y a las organizaciones sindicales”.

Autores como Monereo Pérez (2021) disponen que la titularidad individual engloba dos vertientes. Por un lado, la positiva, en la que el trabajador decide si quiere participar de la huelga, y, por otro lado, la negativa, en la que, al igual que si decide sumarse a la protesta, prefiere no hacerlo y continuar prestando sus servicios, estaría ejerciendo de igual manera el derecho de huelga.

ii. Colectivos especiales.

Existen una serie de colectivos especiales que por la naturaleza de su actividad no pueden ejercer el derecho de huelga.

Según establece el artículo sexto de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no pueden ejercer el derecho de huelga.

El presente trabajo va a enfocarse en el derecho de huelga en el transporte aéreo, concretamente en su ejercicio por parte de los controladores aéreos. En este sentido, dicho colectivo de trabajadores se encuentra dentro del funcionariado público como se establece en el preámbulo de la Ley 9/2010, de 14 de abril:

“Los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA son empleados públicos de que prestan un servicio esencial para nuestra sociedad como es el control del tránsito aéreo”.

Según recoge la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, se regula de forma conjunta el derecho de negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga para personal laboral y para empleados públicos. Además, el Real Decreto Ley 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público recoge en su artículo quince que los funcionarios públicos tienen *“derecho al ejercicio del derecho de huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”*.

Por último, resaltamos el art 1.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que establece que se excluye del ámbito de dicho Real Decreto Ley *“la relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regirá por las correspondientes normas legales y reglamentarias, así como la del personal al servicio de las Administraciones Públicas y demás entes, organismos y entidades del sector público cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias”*. Como conclusión, se reconoce de forma general el derecho de huelga de los funcionarios públicos que coexiste con un conjunto de prohibiciones, anteriormente expuestas, dirigidas a ciertos grupos del funcionariado.

2.3 Tipos de huelga

Según el Tribunal Constitucional, los tipos de huelga se configuran en base a las siguientes directrices:

- Finalidad: puede ser laboral, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo, o político social.

- Formato: puede ser en sentido estricto, produciéndose la suspensión del contrato de trabajo, o más ampliamente donde se da una alteración del desarrollo normal del trabajo.
- Duración: puede ser de carácter indefinido o acotada temporalmente.
- Sujetos afectados: pueden afectar a toda la plantilla (huelga total), puede tratarse de una huelga rotatoria, o tener un carácter neurálgico, de tal forma que se enfoque en puestos esenciales para la actividad empresarial. Por último, encontramos la huelga general, que afecta a todos los sectores.
- Según los sujetos convocantes: trabajadores, sindicatos, funcionarios.

Dentro de estos criterios encontramos tres grupos: las huelgas lícitas, las ilícitas y las abusivas.

La **huelga lícita** consiste en el ejercicio del derecho de huelga con la consiguiente suspensión de la prestación laboral siempre y cuando se realice conforme al procedimiento establecido en la ley y se garanticen los servicios esenciales para la comunidad.

La **huelga ilegal** se delimita atendiendo a un doble criterio. En primer lugar, el fin de esta, lo que se pretende conseguir, y en segundo lugar la acción concreta llevada a cabo para lograrlo. Existen varios tipos de huelgas ilegales:

- i. Políticas o ajenas al interés profesional: en base a lo establecido en el art. 11 apartado a) del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo la huelga es ilegal cuando *“se sostenga únicamente por motivos políticos o que su realización tenga como objetivo otra finalidad completamente distinta a interés profesional de los trabajadores que se vean afectados por esta”*.¹
- ii. De solidaridad o apoyo: en virtud del art. 11 apartado b) del Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, consisten en el ejercicio de huelga con el objetivo de favorecer intereses distintos de los de los trabajadores. El objetivo es ofrecer apoyo a aquellos huelguistas que si se ven afectados por un conflicto laboral.
- iii. Novatorias: aquellas que tienen como objetivo alterar un convenio colectivo o lo establecido por laudo (Vida, 2008).

¹ Cabe mencionar que el Comité de Libertad Sindical de la OIT diferencia entre dos clases de huelgas ilícitas. Por un lado, la huelga íntegramente política, de protesta hacia el Gobierno y alejada de cualquier interés laboral; y por otro lado, la huelga de imposición político-económica, que si engloba un fin laboral y está considerada como legal por el Comité.

- iv. Huelga de ocupación de lugares de trabajo: debe producirse una ocupación contraria a la legalidad. Esto puede producirse si se viola el derecho de otros trabajadores a no formar parte de la protesta. Como ejemplo, encontramos la huelga consistente en permanecer en el puesto de trabajo sin llevar a cabo ninguna actividad.
- v. Cuando se contravengan las disposiciones del Real Decreto Ley 17/1977 de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.

Por último, la **huelga abusiva** existe cuando se da un perjuicio para el empleador. Se diferencia de la huelga ilegal en la intencionalidad por parte de los trabajadores de causar un daño. Pueden ser:

- i. Tapón o estratégicas: buscan alterar el proceso de producción.
- ii. De celo o reglamento: se sigue produciendo la prestación de servicios peor de forma inefectiva con el objetivo de retrasar o disminuir el ritmo de trabajo.
- iii. Atípicas: cualquier acción distinta a la huelga que altere de forma colectiva el trabajo.

2.4 Regulación en España

Como hemos visto anteriormente, el derecho de huelga se configura como un derecho fundamental y, como tal, debería estar desarrollado por medio de Ley Orgánica, como bien se establece en los artículos 53 y 81 de la Constitución. No obstante, los distintos partidos que han gobernado el país no han sido capaces de promulgarla. Entonces, actualmente el derecho de huelga se encuentra recogido en el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo el cual fue posteriormente modificado de forma parcial por la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril. ²

Según Rafael Giménez Arnau, socio de derecho laboral de Garrigues y presidente del Foro Español de Abogados Laboralistas la insuficiente regulación del derecho de huelga afecta notablemente a

² Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Nicolás Redondo Urbieto junto con 52 diputados y representados por el Comisionado don José Vida contra varios artículos del RDL 17/1977.

los intereses de los convocantes, a los intereses de los empresarios e incluso al orden público o el bienestar de la sociedad.

Además, el letrado señala que es el propio Tribunal Constitucional el que *“ha afirmado en distintas sentencias que resulta preceptiva la regulación legal del derecho de huelga, puesto que este último, no es absoluto e ilimitado, y admite y precisa una regulación legal”*.

La falta de regulación implica que el derecho de huelga se ha desarrollado principalmente mediante la doctrina judicial del TC, dándose una importante inseguridad jurídica y conflictividad para la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales (Sánchez, 2017).

Esto nos lleva a preguntarnos el por qué en tantos años de democracia no existe todavía una ley que regule un derecho fundamental de gran importancia como es la huelga. Carlos Galán, presidente del departamento de derecho laboral del ICAM (Ilustre Colegio de Abogados de Madrid) comenta que *“nadie se ha atrevido a abrir este melón. Los sindicatos, por temor a que se establezca una regulación restrictiva del derecho. El empresario, por lo contrario, para evitar una regulación extensiva. Y los partidos, por no asumir el desgaste de un debate y una polémica que no creen que les reporte ninguna rentabilidad política.”*

Por tanto, no ha habido una clara intención de regulación y por ello continua en vigencia la norma preconstitucional, modificada por el Tribunal Constitucional en algunos párrafos y que se presenta como escasa.

Por último, es importante destacar que uno de los principales inconvenientes de la inexistencia de Ley Orgánica es el como regular los servicios esenciales al ejercer el derecho de huelga. El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la necesidad definir este tipo de servicios ya que no existe una definición clara de los mismos.

Cabe mencionar que estos expertos señalan que el derecho de huelga está reconocido de forma internacional en el art 28.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y que para lograr una regulación fuerte en España esta debería apoyarse en la doctrina del Tribunal Constitucional ya que ha sido este el que ha definido el alcance del derecho fundamental.

SECCIÓN 3: SERVICIOS ESENCIALES

Antes de analizar el concepto de servicios esenciales cabe empezar refiriéndonos al Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. En este, se expone que en el caso de que se produzca una huelga por parte de empresas que lleven a cabo la prestación de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, dándose circunstancias de gravedad, las autoridades competentes tendrán la capacidad de tomar las medidas correspondientes para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios.

Como se ha expuesto anteriormente, el derecho de huelga es fundamental. Brage Camazo (2015, p.15) argumenta que: *“todos los derechos fundamentales están sujetos a limitaciones en su ejercicio, sin que exista ninguno absoluto...ninguno de ellos puede valerse de modo ilimitado de las libertades sin invadir la esfera que corresponde a los otros individuos, o entrar en colisión con otros bienes básicos de la comunidad”*.

Autores como López García de la Riva (2013) exponen que no goza de un carácter absoluto y cede cuando se enfrenta al mantenimiento de los servicios esenciales. Es más, es el mandato constitucional el que impone un límite explícito al derecho de huelga en su artículo 28.2: *“La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”*.

Esto nos lleva a preguntarnos: ¿qué son estos servicios esenciales? Pues bien, según el Comité de Libertad Sindical, son *“aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”*.

Además, otros autores como Martín Valverde (1979) los definen como *“servicios de reconocida e inaplazable necesidad”*.

Cabe destacar que el Tribunal Constitucional realizó una doble interpretación sobre los servicios esenciales que se recoge en las Sentencias 51/1986, de 24 de abril la sentencia 53/1986, de 5 de mayo y la sentencia 43/1990, de 15 de marzo. Por un lado, define estos servicios como actividades mercantiles o industriales de las que dependen prestaciones vitales para la comunidad. Por otro lado, se aúnan como esenciales los Derechos Fundamentales, las Libertades Públicas y los bienes constitucionalmente protegidos:

“la noción de servicio esencial de la comunidad hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos con la consecuencia de que a priori ningún tipo de actividad productiva puede ser considerado en sí mismo como esencial.”

Autores como Torrente Gari (1992) destacan que es importante tener en cuenta que el límite de los servicios no se centra en la actividad, más bien en el ejercicio de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, así como los Bienes Jurídicamente Protegidos que se vean afectados por la actividad que se realice. Sin embargo, al no estar el derecho de huelga regulado mediante Ley Orgánica como debería, no existe una enumeración taxativa de servicios con carácter esencial fuera de las interpretaciones y definiciones expuestas, aunque si que hay jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre servicios específicos, como la esencialidad del transporte aéreo o en el suministro de energía eléctrica. También encontramos Reales Decretos que catalogan la esencialidad de servicios como los sanitarios, salvamento marítimo o suministro de agua potable. Lo que ha sucedido es que se ha producido una delimitación específica de lo que son servicios esenciales mediante aclaraciones individuales del Tribunal Constitucional al no existir un desarrollo legislativo del mandato constitucional contenido en el artículo 28.2. Por ello, se ha producido una acumulación de actividades o sectores de carácter “*esencial*” que tiene como principal consecuencia la limitación del derecho de huelga.

Además, en lo referente a la regulación del derecho de huelga cabe hacer una doble distinción entre el sector público, en el cual están incluidos funcionarios y personal del gobierno que trabajan para la Administración y compañías públicas; y el sector privado, donde también se prestan servicios esenciales, siendo necesario analizar el caso concreto.

Es importante resaltar que lo que se pretende lograr es un equilibrio entre el principio de menor lesividad posible y la satisfacción de ciertos servicios de carácter inaplazable que puedan afectar a los derechos fundamentales libertades públicas de los individuos. Este equilibrio, según autores como Monereo Pérez (2021), es muy difícil de conseguir ya que el hecho de que se puedan dañar derechos constitucionales supone que los poderes públicos empleen medios cuya aplicabilidad no garantiza una solución efectiva de los conflictos. Dicha inefectividad deriva de la insuficiente

legislación existente sobre servicios esenciales, la cual imposibilita el mantenimiento equilibrado de dichos servicios junto con el ejercicio del derecho de huelga. Por ello, como dispone la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1990, de 2 de julio, sería necesario “*el establecimiento de procedimientos adecuados para asegurar la necesaria ponderación de los bienes constitucionales en juego*” y que la ley reguladora del derecho de huelga estableciera al menos una interpretación de lo que se entiende por servicios esenciales de tal manera que al menos existiera un criterio interpretativo que permitiera analizar cada caso concreto.

Por último, cabe mencionar que la garantía de que se continúen prestando los servicios esenciales es el establecimiento de servicios mínimos. Dichos servicios se articulan mediante decretos y su puesta en práctica, como subraya Monereo Pérez (2021) “*ha supuesto una importante restricción del derecho de huelga en servicios esenciales para la comunidad, produciéndose una excesiva judicialización de los conflictos suscitados al respecto*”. Asimismo, argumenta que en lo referido a control judicial surgen trabas cuando la autoridad gubernativa promulga las medidas correspondientes para garantizar los servicios esenciales. Dichas medidas pueden ser impugnadas por vía jurisdiccional siempre que exista motivación suficiente en cuanto a extralimitaciones al fijar los servicios mínimos, como se recoge en la STC 148/1993, de 29 de abril FJ 4.³

SECCIÓN 4: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA HUELGA

4.1 Contextualización

El 3 de diciembre de 2010, en el puente de la Inmaculada Concepción, se dio una de las huelgas del transporte aéreo más relevantes del panorama histórico nacional.

No era la primera vez que los controladores aéreos exhibían su descontento con sus condiciones laborales y hasta hoy, sigue siendo un asunto muy presente en la sociedad española.

³ Es relevante tener en cuenta que, aunque el derecho de huelga se enmarque en la rama laboral y social del derecho, el control judicial sobre las medidas de establecimiento de servicios mínimos lo ostenta la jurisdicción contencioso-administrativa. Por una parte, se utiliza dicha jurisdicción con el objetivo de que conozca la aprobación de medidas dictadas por la autoridad gubernamental, y por otra, la social para atender las reclamaciones de los trabajadores que son sancionados con motivo de la huelga.

El conflicto se daba entre el sindicato de controladores aéreos y la empresa pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en adelante AENA), la cual tenía una posición de debilidad frente al colectivo de controladores, como recogen Vidal Prado y Delgado Ramos (2011).

4.2 Origen

Tras la constitución de AENA en 1991, se firma el Estatuto de los Controladores de la Circulación aérea, el acuerdo colectivo mediante el cual los prestadores civiles de servicios aéreos (controladores) se integran en la nueva institución con las mismas condiciones laborales de las que gozaban anteriormente.

El primer convenio colectivo entre AENA y la Unión Sindical de Controladores Aéreos se firma en 1999. En ese momento, el Ministerio de Fomento no era capaz de negociar un nuevo convenio colectivo por lo que se recurrió a la utilización de acuerdos temporales. El primer convenio colectivo dota a los controladores de una situación privilegiada, atribuyéndole al sindicato potestades como la determinación de la jornada o la compensación de las horas extra. Esto era posible debido al principio de ultra actividad que se aplicaba sobre el convenio colectivo.

Es por ello por lo que se quería llevar a cabo una modernización y liberalización del sector del transporte aéreo en España a través de una privatización parcial del sector. Se contemplaba específicamente la creación de una sociedad estatal de carácter mercantil bajo la denominación Aena Aeropuertos S. A. El gobierno, en febrero de 2010, promulgó el Real Decreto Ley 1/2010 de 5 de febrero, que modificaba las condiciones laborales de los controladores.⁴ El preámbulo de dicho Real Decreto-Ley expone lo siguiente:

⁴ Se trata de un conflicto de materia económica, Según AENA, los costes de tránsito aéreo en España eran unos de los más caros de la UE, llegando en el año 2009 a 809 millones de euros, siendo los controladores españoles los mejores pagados en comparación con sus homólogos europeos con una retribución media de 350.000 euros como expone el presidente de AENA, Juan Ignacio Lema, en 2009. Con el Real Decreto Ley se pretendía reducir dicha compensación a 200.000 euros a través de la reducción de las horas extras, que se pagaban a 2,65 veces más que las ordinarias y estaban configuradas formalmente como de libre aceptación mediante pactos de carácter extra estatutario. Además, tampoco se incorporaban al convenio colectivo ni se incluían en los presupuestos generales del Estado, como se recoge en el apartado I del preámbulo de la Ley 9/2010.

“En virtud de cuanto antecede, resulta necesaria y urgente la adopción de las medidas imprescindibles que posibiliten, por un lado, la apertura de la prestación de servicios de navegación aérea a nuevos proveedores certificados y, por otro, la modificación transitoria de ciertas condiciones laborales de los controladores de AENA para garantizar que dicha entidad, en tanto continúe siendo el proveedor único de servicios, sea capaz de prestarlos de forma segura, eficaz, continuada y económicamente sostenible, en todo su ámbito de competencia”

Luego lo que sucede es que se produce una modificación de las condiciones laborales económicas de los controladores mediante la reducción de las horas extra, las cuales estaban mejor retribuidas que las horas ordinarias, que pasaban de 600 horas extra voluntarias a 80 horas como límite máximo. Asimismo, se incrementaban las horas ordinarias, pasando la jornada laboral de los trabajadores de 1200 horas ordinarias a 1670, lo que provocaba que la retribución económica descendiera significativamente. Como expone AENA, los controladores aéreos habían realizado de forma efectiva una jornada media de 1744 horas en 2006, de 1800 horas en 2007, de 1802 en 2008 y de 1750 en 2009. Por tanto, si bien la jornada laboral estaba establecida en un límite máximo de 1200 horas, las horas restantes de trabajo efectivo tenían la calificación de extraordinarias con sus correspondientes beneficios económicos.

Posteriormente, el 14 de abril de 2010 se aprueba el Real Decreto Ley en el Senado y al día siguiente se publica como la Ley 9/2010, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo. Ante esta ley, los controladores presentaron un recurso ante la Audiencia Nacional, ya que consideraban que tanto el Real Decreto-Ley como la Ley eran inconstitucionales.

La Audiencia Nacional rechaza el recurso interpuesto por el colectivo de controladores mediante la SAN 47/2010, de 10 de mayo, alegando la necesidad de resolver la situación que provocaba la prórroga del convenio colectivo.

El 5 de agosto, se publica el Real Decreto 1001/2010, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles del tránsito aéreo. Este reglamento deroga lo previsto en el artículo 3 de la

Ley 9/2010, de 14 de abril a excepción del límite de 80 horas extraordinarias. Por tanto, el objetivo de este decreto es el siguiente:

“Establecer las normas de seguridad operacional aplicables a los tiempos de actividad y descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo, para asegurar que la fatiga no compromete la seguridad del tráfico aéreo.”

Debido a la situación, se produjo una elevada tensión entre los controladores aéreos y AENA. Esta fue aumentando hasta que en el 3 de diciembre de 2010 el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas cerró su espacio aéreo. Seguidos del aeropuerto de Madrid, el resto de los aeropuertos nacionales cerraron su espacio aéreo, excepto el de Sevilla y el de Barcelona. Se vieron afectados alrededor de 600.000 pasajeros, quedándose en tierra aproximadamente 4500 vuelos y dándose reclamaciones por parte de los afectados por un importe de 200 millones de euros (Antena3, 2017). Entonces empieza un periodo de crisis que enfrenta al Gobierno, representado por el ministro José Blanco con el colectivo de controladores aéreos. También intervienen otros actores como AENA, organizaciones de consumidores, reconocidos empresarios o medios de comunicación.

4.3 Necesidad de la Ley 9/2010

Como podemos observar en la exposición de motivos de la Ley 9/2010, de 14 de abril, el objetivo principal de la misma es lograr una mayor eficiencia y organización del servicio del transporte aéreo en España:

“El análisis del modo en que ejerce la función de proveedor de servicios de tránsito aéreo la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), actual y único proveedor de dichos servicios, llevado a cabo recientemente tanto por la Dirección General de Aviación Civil como por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, ha desvelado una serie de importantes deficiencias organizativas y falta de eficiencia económica en el ente público que evidencian las claras dificultades que actualmente tiene AENA para garantizar tanto la continuidad en la prestación de los servicios de tránsito aéreo, como su sostenibilidad económica y financiera”

También vemos como en la sentencia de la Audiencia Nacional 47/2010, de 10 de mayo, el legislador era consciente de que existía una elevada conflictividad con respecto a las relaciones laborales con el colectivo de controladores aéreos. Es más, expone que la negociación colectiva había dejado de desempeñar su función constitucional debido a que no se lograba llegar a un acuerdo que satisficiera a ambas partes.

No obstante, el hecho de que el Gobierno tomará medidas de forma unilateral podría considerarse como una vulneración del derecho a la autonomía colectiva, el cual se encuentra recogido en el artículo 37.1 de la Constitución. Por ello las acciones llevadas a cabo por el Gobierno afectan directamente al contenido esencial del derecho de negociación colectiva. Sin embargo, dicha actuación se encuentra amparada en la idoneidad, como defiende la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril. En esta se argumenta que el contenido esencial de los Derechos Fundamentales se puede definir de dos formas: por un lado, mediante la visualización de las facultades que conforman el derecho subjetivo, y, por otro lado, mediante la búsqueda de los intereses jurídicamente protegidos. Reza lo siguiente:

“Ningún derecho fundamental es absoluto, los derechos son limitados por la necesidad de hacerse compatibles con los demás derechos y bienes jurídicamente protegidos.”

Por tanto, lo que hace el Gobierno es recurrir al criterio de idoneidad para defender el procedimiento llevado a cabo amprándose en el concepto de que ningún derecho fundamental goza de carácter absoluto, siendo en ocasiones necesario limitarlo para proteger el resto de los derechos y de bienes jurídicamente protegidos.

4.4 Huelga

Los hechos empezaron a finales del mes de noviembre de 2010 en el momento en que AENA lleva a cabo cierres parciales del espacio aéreo de Galicia bajo el argumento de que 10 de los 28 controladores de las instalaciones abandonaron de forma unilateral sus puestos de trabajo. Sin embargo, según se dispone en los autos judiciales, los controladores ya habían superado el límite máximo de horas que podrían trabajar haciendo imposible que continuaran prestando sus servicios sin incumplir la normativa que el Gobierno había promulgado en los meses previos. Es más, la

Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA) publicó a través de un informe dichas circunstancias:

“El cierre parcial del servicio en el centro gallego supondrá que, durante varias horas, en los turnos afectados, el servicio de aproximación a las torres de Santiago, A Coruña y Vigo dejará de proporcionarse, ya que los controladores que han rebasado el máximo de horas anuales no podrán trabajar, prestando el servicio menos trabajadores de los imprescindibles”

Previamente a esta situación, el sindicato de controladores ya había avisado de que los trabajadores de Santiago alcanzarían el número máximo de horas trabajadas en un breve período de tiempo, haciendo imposible que continuaran prestando sus servicios. Además, el propio sindicato advirtió de que la problemática se extendería a otras ciudades:

“El gran número de horas trabajadas a lo largo del año por los controladores allí destinados va a suponer cierres parciales del servicio de tráfico aéreo.”

Incluso el Ministerio de fomento, haciendo un cómputo de las horas trabajadas a lo largo del año, calculó que alrededor de 300 controladores (207 en Madrid, 72 en Palma de Mallorca y 11 en Canarias) dejarían de asistir a sus puestos de trabajo.

La directora de Navegación Aérea de AENA, Carmen Librero, intentó que la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante AESA) permitiera el incremento de la jornada máxima de los controladores, como recoge el periódico el Mundo (2017).

No obstante, la AESA denegó dicha ampliación, siendo por tanto imposible que los controladores trabajaran sin contradecir las normas dispuestas en el Real Decreto 1001/2010, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.

Por ello, los controladores de distintas ciudades de España empezaron a faltar a sus puestos de trabajo.

El 3 de diciembre de 2010, el ministro de Fomento acudió al Consejo de ministros con el Real

Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, el cual incluyó una disposición adicional segunda cuyo objetivo era reestructurar el cómputo de horas máximas de tal manera que los controladores no llegaran a alcanzar los límites máximos:

“Los controladores al servicio de la entidad pública empresarial AENA, así como al servicio del resto de proveedores de servicio de tránsito aéreo, deberán ajustar su tiempo de actividad aeronáutica, descansos y turnos a lo establecido en el Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del citado Real Decreto 1001/2010, la actividad aeronáutica anual no excederá de 1.670 horas, sin perjuicio de la posibilidad de ser incrementada con horas extraordinarias hasta un máximo de 80 horas anuales. En el cómputo de este límite anual de actividad aeronáutica no se tendrán en cuenta otras actividades laborales de carácter no aeronáutico, tales como imaginarias y periodos de formación no computables como actividad aeronáutica, permisos sindicales, licencias y ausencias por incapacidad laboral. Estas actividades, al no afectar a los límites de seguridad aeronáutica, se tomarán en consideración exclusivamente a efectos laborales de conformidad con lo establecido en la disposición adicional única del Real Decreto 1001/2010.”

Esta disposición no pudo evitar que 442 controladores se dieran de baja el viernes 3 de diciembre. No obstante, cabe mencionar que el tiempo de trabajo efectivo que los controladores aéreos habían realizado a lo largo del año 2010 variaba considerablemente en función del lugar en el que estuvieran prestando servicios. De tal manera, si bien en algunos aeropuertos los controladores habían sobrepasado el límite de horas y por tanto no podían seguir trabajando, trabajadores de otros centros declararon que el abandono de sus puestos estuvo motivado por una baja médica causada por el estrés de la situación laboral derivada de los decretos del Gobierno, y no porque estuvieran organizados para lograr un paro del tránsito aéreo.

4.5 La reacción del Gobierno: el Estado de Alarma

El de 2010 fue el primer estado de alarma en época constitucional. Fue un suceso de gravedad el que desencadenó dicha medida por parte del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la cual afectó a los derechos de un gran número de personas y cuestionó la capacidad de gestionar la crisis del ejecutivo. Como argumenta Garrido López (2017), las repercusiones del asunto de los

controladores han hecho mella en la sociedad y siguen apareciendo en autos y sentencias del Tribunal Supremo y del Constitucional.

El Estado de alarma está recogido en el artículo 116.2 de la Constitución. Se trata del estado excepcional que menores consecuencias tiene a nivel de restricción de derechos y libertades y tiempo de aplicación. El Gobierno tiene la capacidad de declararlo en el caso de que se produzca alguna de las modificaciones de la normalidad recogidas en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981. Son las siguientes:

“El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.”

Cabe mencionar que el Gobierno, en el momento en el que declaró el estado de alarma en diciembre de 2010, lo hizo apoyándose tan solo en el apartado c) del artículo expuesto sin tener en cuenta que esta causa debe ir acompañada de otra como se establece en el propio apartado. Por ello, el Gobierno se empeñó en tildar la situación como de “catástrofe pública”, siendo el término empleado en el preámbulo del RD 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, debido a que eran conscientes de que tan solo se cumplía uno de los requisitos necesarios para declarar el estado de alarma, y no los dos necesarios como establece el propio artículo.

Se declaró mediante el Real Decreto 1673/2010 motivado por el contexto excepcional causado por la paralización del tráfico aéreo junto con la renuncia por parte de los controladores de sus deberes.

El objetivo de dicho Real Decreto era *“recuperar la normalidad en la prestación del servicio público y restablecer los Derechos Fundamentales de los ciudadanos”*.

Como hemos mencionado anteriormente, se da una insistencia en el Decreto de calificar los hechos acaecidos como *“calamidad pública de enorme magnitud”* ya que tan solo se cumplía uno de los dos requisitos necesarios para declarar el estado de alarma. Autores como Vidal y Delgado (2011) apuntan que el Real Decreto 1673/2010 suscita grandes dudas sobre su normatividad ya que se interpreta de forma *“forzada”* la Ley Orgánica 4/1981. Es más, argumentan que la forma correcta de actuar hubiera sido emplear la normativa habitual sin recurrir a mecanismos extraordinarios como el estado de alarma que establecen un *“peligroso precedente de restricción de derechos”*. Especifican que la norma que debería haberse empleado es la todavía vigente ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea. Su opinión se basa en que, si un ejecutivo tiene la necesidad de hacer uso de mecanismos normativos de carácter *“extremo”* para solucionar problemas ordinarios, como las crisis laborales, lo que ocurre es que se demuestra *“no la firmeza, sino la debilidad de este”*.

4.6 Militarización

La medida que tomó el Gobierno para que los servicios de controlador aéreo siguieran prestándose fue la aprobación del Real Decreto 1611/2010, por el que se encarga al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a AENA. Por ello, era el jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire el que pasaba a tomar el control de la situación, como expone el artículo único del mencionado Real Decreto:

“El Ministerio de Defensa pasa a ejercer la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio nacional hasta tanto existan garantías de que se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles.

El Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire adoptará todas las decisiones que procedan para la organización, planificación, supervisión y control de los controladores de tránsito aéreo al servicio de la entidad pública AENA. A tal efecto activará los recursos de control de tráfico aéreo del Ministerio de Defensa y exigirá la presencia en sus puestos de trabajo de los controladores civiles ausentes.”

Por tanto, la solución que empleó el ejecutivo para suplir la falta de controladores aéreos y restaurar el espacio aéreo consistió en la militarización del servicio, resultando a su vez uno de los aspectos más controvertidos, principalmente porque los controladores se consideran personal similar a los funcionarios públicos. Por ello, se plantea la siguiente cuestión: ¿se puede hacer uso de personal militar en un conflicto laboral de este tipo?

Pues bien, en el artículo 12.2 de la LO 4/1981 se establece que en los supuestos de los apartados c) y d) del artículo cuarto, una vez declarado el estado de alarma, el gobierno *“podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo”*. No obstante, el artículo 117.5 de la Constitución establece que el ejercicio de la jurisdicción militar solo será posible en el supuesto de estado de sitio, excluyendo por tanto el resto de los estados que se encuentran dentro del derecho de excepción, entre ellos el estado de alarma. El artículo 117.5 de la Carta Magna reza:

“El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución”

Por ello, no sería posible la movilización castrense por medio de un decreto: *“la inviabilidad de la pretensión de someter a la jurisdicción militar a los ciudadanos no militares en base al estado de alarma”* (Vidal Prado y Delgado Ramos, 2017). De igual forma, el Tribunal Constitucional defiende esta postura en la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1982, de 13 de diciembre:

“Como se ha advertido, la norma suprema, reconoce la jurisdicción militar cuando declara en su art. 117.5, tras proclamar el principio de unidad jurisdiccional, que «la Ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio de acuerdo con los principios de la Constitución.”

Tanto Vidal Prado como Delgado Ramos consideran que el legislador debería poner en marcha una iniciativa legislativa por no estar vigente la Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de

Movilización Nacional, a la cual se recurría para resolver conflictos laborales incluso después de la muerte de Franco en 1975. En esta se diferenciaba entre dos grupos, el movilizadado y el militarizado. Además, aunque la Ley Orgánica 4/1981 se refiere al concepto de movilización no existe una normativa que lo desarrolle. La ya derogada Ley Orgánica de defensa nacional de 1980 ya establecía la necesidad de promulgar una Ley de Movilización. Sin embargo, dicha ley nunca llegó a ser promulgada.

Por tanto, el problema reside en que no existe una ley que autorice de manera formal la militarización del colectivo civil de los controladores aéreos, lo que no significa que el Gobierno no pueda llevar a cabo un control extraordinario tras haber proclamado el estado de alarma. El Tribunal Constitucional dispone que una de las consecuencias de la proclamación del estado de alarma es que permanecen sometidos a los mandatos y *“órdenes directas de la autoridad competente todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de estas”*. En el caso de que no obedecieran o se resistieran a dichas mandatos podrían ser suspendidos con carácter inmediato del ejercicio de sus funciones.

Dicha problemática nos lleva a plantearnos la posible inconstitucionalidad del estado de alarma, sobre la que diversos autores han opinado. Cabe mencionar que el estado de alarma tiene una duración máxima de quince días, aunque prorrogable previa autorización del Congreso de los Diputados. Pues bien, el 16 de diciembre de 2010, mediante acuerdo del pleno del Congreso de los Diputados se aprobó la prórroga del estado de alarma promulgado por el Real Decreto 1673/2010. Ante dicha prórroga, un grupo de 322 controladores presentaron una demanda, la cual fue desestimada en base a que la cuestión gozaba de un carácter urgente y esencial, derivando de la misma graves consecuencias como la interrupción del tránsito aéreo.

Por último, en base a las actuaciones de los controladores nos referimos a la Ley 209/1964, de 24 de diciembre Penal y Procesal de la Navegación Aérea, donde en la sección primera, concretamente el artículo 20, se recoge el delito de sedición. La aplicación de esta ley pre-

constitucional se prefiere al Código Penal ya que los hechos acaecidos se producen en el ámbito de la navegación aérea (Vidal Prado y Delgado Ramos, 2017).

El artículo expone las penas a las que se enfrentarían aquellos que contradigan las órdenes de los comandantes o jefes centro o los que obstaculicen su trabajo.

Además, el artículo 21 agrava la pena en el caso de que los hechos se cometan con el objetivo de *“interrumpir la navegación o variar la ruta”*. A pesar de la vigencia de esta norma, se podría plantear la cuestión de su inconstitucionalidad en base a la proporcionalidad de las penas que se imponen en la misma. De esta forma, la Ley penal y procesal de Navegación Aérea está vinculada estrechamente con la Ley orgánica 1/1986, de 8 de enero, de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y adecuación de penas por infracciones aeronáuticas. En dicha Ley Orgánica no se recoge una regulación clara del delito de sedición. Asimismo, se adquirió el compromiso de que el Gobierno presentaría ante las Cortes un proyecto de Ley que llevara a cabo una actualización de la legislación en materia de Navegación Aérea, lo cual no se produjo. Por tanto, los delitos que se cometan en este ámbito son aún los que se exponen en la Ley Penal y Procesal de Navegación Aérea de 24 de diciembre de 1964.

Es por ello por lo que es una ley que debería someterse a una profunda revisión para adaptarse al ordenamiento jurídico actual.

De igual forma, se presenta otro problema a la hora de aplicar dicha ley: el hecho de que su consumación se produce durante el transcurso de la situación antijurídica y no una vez finalizada. En base a los artículos 491 y 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los controladores aéreos deberían haber sido detenidos en el momento en el que abandonaron sus puestos de trabajo.

Esto no sucedió debido a que la crisis no hubiera hecho más que agravarse y no se barajaba que existiera dicha posibilidad (González et al., 2013).

4.7 Responsabilidad de los huelguistas: sentencia condenatoria del juzgado de lo penal nº18 de Madrid.

En 2020, 131 controladores aéreos de los aeropuertos de Barajas y Torrejón de Ardoz fueron condenados a multas de entre 15.000 y 31.500 euros por un delito de abandono del servicio público.

Tan solo dos controladores fueron absueltos, uno por falta de prueba en su contra y el otro por haberse comprobado la veracidad de la baja laboral por una razón clínica.

Los acusados fueron condenados a pagar conjuntamente la cantidad de 13.076.981,62 euros de forma solidaria (Comunicación Poder Judicial, 2020).

En la sentencia condenatoria se expone:

“en el puente de diciembre del año 2010, los controladores de tránsito aéreo acusados en este procedimiento adoptaron un mecanismo de presión laboral consistente en abandonar sus puestos de trabajo de forma masiva, paralizando, de esta forma, el tráfico aéreo y ello bajo la dirección de los miembros de la Junta directiva y delegados sindicales del sindicato Usca”

En el juicio había 133 acusados. De estos, 119 reconocieron que formaron parte de la estrategia que planteó el sindicato de controladores para presionar a AENA y al gobierno de tal manera que el día 3 de diciembre un gran número de controladores se sumaran a la protesta amparándose lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Aérea. En este, se establece que el personal aeronáutico deberá abstenerse de ejercer sus funciones en el caso de que exista una *“disminución de la capacidad física o psíquica requerida”*.

De esta forma, en la sentencia se recoge que en la tarde del 3 de diciembre los controladores llevaron a cabo una acción colectiva premeditada con el objetivo de lograr la paralización del tránsito aéreo absteniéndose de todo tipo de negociación colectiva u otro medio legal. La magistrada concluye diciendo que durante 2010 hubo una gran actividad legislativa que terminó con la publicación del Real Decreto la propia tarde del 3 de diciembre y que este provocó *“una gran decepción y disgusto en el colectivo de los controladores”*, lo cual enfadó aún más al colectivo con AENA y con el ministerio de Fomento.

Cabe mencionar que comparecieron numerosos testigos en favor de los acusados declarando que los formularios que se amparaban en el artículo 34.4 de la Ley de Seguridad Aérea se habían presentado de forma posterior a la declaración del Rate 0⁵ por parte de AENA. No obstante, se determinó que había falta de contundencia en sus declaraciones.

⁵ El rate 0 es la denominación que se le da a la situación en la que no puede producirse ningún despegue en un aeropuerto.

Además, se comentan también los graves daños causados a los ciudadanos que se quedaron sin viajar y los daños económicos producidos derivados de cancelaciones de reservas de hotel, entre otros. La magistrada argumenta:

“Ese objetivo buscaban los acusados, provocar el máximo estruendo –continúa la resolución- con dicha acción concertada destinada a la paralización del tráfico aéreo, para conseguir ganar el pulso que echaban al gobierno, al provocar el máximo daño tanto económico contra la empresa como eficaz contra los intereses de la ciudadanía”

En conclusión, la sentencia no solo califica la huelga de los controladores de ilegal, por no cumplir los requisitos de forma y contenido, sino que condena a 119 controladores por delito de abandono del servicio de sus funciones públicas.

4.8 Absolución de los controladores por parte de la Audiencia de Madrid

En 2022, la Audiencia de Madrid absolvió a los 131 controladores aéreos que fueron condenados dos años antes por un delito de abandono del servicio público.

Por tanto, la decisión del juzgado de lo Penal nº18 de Madrid se revoca gracias a un grupo reducido de controladores aéreos que planteó un recurso frente a la decisión del juzgado.

Los magistrados que revocan la decisión aclaran que la sentencia del juzgado nº18 *“no constata el abandono físico de los controladores de su puesto de trabajo; luego no se produjo una falta de atención a la totalidad de vuelos”*.

La defensa de los controladores, encabezada por el abogado Bernardo del Rosal señala que la absolución de sus clientes demuestra que las actuaciones de los controladores no tenían porque suponer un cierre total del espacio aéreo por parte de AENA. Además, añade que la declaración del estado de alarma no era la mejor solución para la situación debido a la propia naturaleza de este, ya que esta reside conflictos del tipo de catástrofes naturales como incendios o terremotos.

En la anterior sentencia se recogía como hecho probado que los controladores llevaron a cabo una actuación fuera del procedimiento de huelga formal en la que se ausentaban de sus puestos de

trabajo de forma unilateral amparándose en los formularios de disminución de capacidad recogidos en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Aérea, provocando por tanto un cierre del espacio aéreo el 3 de diciembre de 2010. Ese día había 443 vuelos previstos y otros 909 para el 4 de diciembre. En la sentencia del juzgado de lo penal se dispone lo siguiente:

“La autoridad militar se presentó en el centro de control de tránsito aéreo de Madrid y en la torre de control del Aeropuerto de Barajas, informando a los controladores civiles de la militarización del servicio de control de tránsito aéreo”.

La sentencia absolutoria modifica los hechos anteriores y declara que entre las 15 y las 22 horas del 3 de diciembre de 2010 fueron atendidos 476 vuelos en virtud del Convenio de Chicago. Además, recoge que *“no consta acreditado que la presentación de formularios de disminución de capacidad se tradujera en el abandono físico por parte de los controladores de su puesto de trabajo, sin que conste qué controladores fueron efectivamente relevados”.*

La cuestión radica en si se dio un abandono efectivo de la prestación de servicios de tránsito aéreo y si dicho abandono causó el cierre del espacio aéreo.

Por ello se analiza el párrafo segundo del artículo 409 del Código Penal por el que se condenó a los controladores que reza así:

“Las autoridades o funcionarios públicos que meramente tomaren parte en el abandono colectivo o manifiestamente ilegal de un servicio público esencial y con grave perjuicio de éste o de la comunidad, serán castigados con la pena de multa de ocho a doce meses.”

Los magistrados argumentan que las expresiones contenidas en dicho artículo son poco aclarativas y que una interpretación de carácter extensivo podría contravenir el derecho constitucional a la huelga. Se refieren sobre todo a los conceptos indeterminados como “perjuicio” “grave” “servicio esencial” o “manifiestamente ilegal” por su imprecisión y confrontación con el principio de legalidad.

Es por ello por lo que la Audiencia Provincial de Madrid considera que no hay una clara relevancia penal en los hechos y que *“la mera presentación del formulario, por mucho que pudiera*

entenderse como un mero subterfugio, tampoco permitiría subsumir el delito...tan solo cabría reconducir la cuestión al ámbito de la responsabilidad disciplinaria.” Por último, se dispone que tampoco hubo un examen médico de los controladores y que por tanto no hay certeza de la falsedad de los formularios presentados.

SECCIÓN 5: VALORACIÓN CRÍTICA Y CONCLUSIONES

5.1 Valoración crítica del Real Decreto 1611/2010, del 3 de diciembre y del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre.

En primer lugar, la aprobación del Real Decreto 1611/2010 resulta controvertida ya que la militarización que se llevó a cabo de los puestos de los controladores aéreos no podía realizarse por esta vía. El jefe del Estado mayor del Ejército del Aire no contaba con las facultades para obligar a los controladores a acudir a sus puestos de trabajo y, el Gobierno, al darse cuenta de dicha problemática, trata de buscar otra forma de hacer lograr que el personal militar prestara los servicios necesarios para garantizar el tráfico aéreo. Es por ello por lo que se decidió decretar el estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010, para lograr que hubiera una movilización de los trabajadores aeroportuarios bajo mando militar de tal manera que la prestación de servicios de tráfico aéreo no cesara.

Sin embargo, como recogen Vidal Prado y Delgado Ramos (2011):

“Es dudosa la eficacia y ámbito de la delegación de funciones en el jefe del Estado Mayor. En efecto, la Ley Orgánica 4/1981 no parece amparar dicha delegación que, como señalamos, se estableció en el Real Decreto, puesto que la Ley sólo autoriza la intervención de la autoridad militar en el caso de proclamación del estado de sitio”

Luego lo que ocurrió es que la vía utilizada por el Gobierno para gestionar la situación podría considerarse como una *“interpretación forzada”* de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, poniendo en jaque garantías del estado de derecho y derechos fundamentales de los ciudadanos.

Como hemos comentado a lo largo del trabajo, tanto Vidal Prado Como Delgado Ramos coinciden en que la situación de los controladores ha creado un peligroso precedente *“que exige un análisis en profundidad, para valorar si en el futuro podría acudirse a un instrumento similar en*

circunstancias en las que los poderes públicos fuesen incapaces de llegar a un acuerdo ante un conflicto laboral que afectase a sectores esenciales del país”

Antes de la declaración del estado de alarma no se valoraba la posibilidad de aplicar este instrumento normativo de esta forma, ya que su naturaleza reside en emplearlo en situaciones de caos provocadas por fenómenos como desastres naturales como terremotos o incendios.

En el momento de aplicarse, la primera cuestión que se plantea es si se daban los requisitos necesarios recogidos en la Ley Orgánica 4/1981 para declarar el estado la alarma.

Cruz Villalón (2017), en su profundo estudio sobre los estados de excepción, califica el supuesto de “no supuesto” debido a que no se cumple ningún supuesto de los recogidos en el apartado c) del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, el cual *“necesitaría de la concurrencia de otro de los supuestos mencionados en el citado artículo para poder aplicarse”*.

Luego entendemos que una huelga de los controladores aéreos no es motivo suficiente para decretar el estado de alarma ya que no se trata de un supuesto como tal, sino un supuesto que debería concurrir con alguno de los otros, siendo la declaración del estado de alarma, por tanto, ilegal.

En este contexto, García Cuadrado (1994) expuso la siguiente reflexión:

“en la mente del constituyente se encontraban aquellas situaciones ocasionadas por culpa de la actuación del hombre, cuando el abuso irracional del derecho de huelga o actuaciones ilegales generalizadas, tales como ciertas huelgas de transportes, de panaderos, de comerciantes de la alimentación, de personal sanitario, de recogida de basuras y otras similares, en las que no se respetasen los servicios mínimos decretados por el Gobierno, pudiese ocasionar graves daños a la sociedad. La conflictividad social podrá afectar sólo a sectores muy minoritarios —por lo que no sería necesaria la declaración del estado de excepción— y, sin embargo, las consecuencias podrían ser gravísimas para el conjunto de la sociedad, por lo que no sería suficiente con aplicar las normas legales sobre protección civil en caso de calamidad; sobre todo porque éstas presuponen la voluntaria colaboración social y el supuesto imaginado parte de todo lo contrario. De manera que, ante la dualidad catástrofe natural-conflictos político-sociales, es posible que el constituyente mayoritario pensase en situaciones que participaran a un tiempo de ambas cosas”.

No obstante, la ilegalidad del estado de alarma no suscita la controversia principal del supuesto, si lo hace la intención con la que el Gobierno lo proclama, la militarización del colectivo de controladores. El propio Cruz Villalón (2017) argumenta que no es viable la pretensión de supeditar a la jurisdicción militar a trabajadores civiles mediante un instrumento como el estado de alarma.

5.2 Alternativas a la actuación del Gobierno

Esta situación nos lleva a preguntarnos ¿qué otras opciones tienen el poder público para lograr garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos? ¿Podría haberse declarado el estado de excepción en vez del estado de alarma?

Pues bien, como hemos expuesto anteriormente, no era de aplicación la Ley 50/1969, Básica de Movilización Nacional, que regula la militarización de personal civil por motivos de defensa nacional o en situaciones excepcionales cuando sea necesario, al estar derogada y no haber sido reemplazada por otra. Por tanto, no existe una Ley que autorice la Militarización de *“recursos humanos y materiales y de todas las actividades cualquiera que sea su naturaleza para satisfacer las necesidades de defensa nacional o las planteadas por situaciones excepcionales”*. Al quedar derogada dicha ley, se produjo un vacío legal en lo referido a militarización de personal civil, al no existir una norma que habilite a llevar a cabo dichas actuaciones ni que garantice los deberes y derechos al mismo tiempo. Además, se plantearon ciertas opciones como la posibilidad de resolver la disputa entre el colectivo de controladores y AENA mediante el método de arbitraje. Esto habría supuesto la elección de un tercero neutral que lograra mediar en el conflicto para llegar a una solución que ambas partes aceptaran. No obstante, al necesitarse de forma inmediata la prestación de servicios dicha opción no se llevó a cabo.

Por último, como alternativa a la militarización de un colectivo civil, se podría haber ido por la vía de contratación externa de personal para suplir la falta de controladores. Sin embargo, el hecho de que sea un grupo tan reducido hace muy difícil dicha posibilidad.

Debido a la complejidad de la situación se van a analizar un conjunto de propuestas y modificaciones que han sido planteadas por diversos autores de tal forma que se entienda el por

qué de la actuación del gobierno y como podría afrontarse una situación de conflicto similar en un futuro para evitar que suceda lo que ocurrió en la crisis de 2010.

5.3 Propuestas Lege Ferenda

La conclusión a la que llegamos es que la crisis de los controladores aéreos y la declaración del estado de alarma sientan un controvertido precedente. Por ello, una gran mayoría de autores coinciden en que antes de que se produzca una crisis de lleve al Gobierno a plantearse la utilización de un instrumento como el estado de alarma en un conflicto laboral y social como el que hemos analizado *“es necesario incorporar a la norma las circunstancias concretas en que puede hacerse, los requisitos y garantías que deben cumplirse y, en general, las exigencias que deben satisfacerse”* (Vidal Prado y Delgado Ramos, 2011).

Es el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos lo que está en peligro, los cuales deben ser plenamente garantizados en un estado de derecho, corriendo el peligro de que se den futuras interpretaciones forzadas de la norma, desvirtuando la naturaleza del estado de alarma y un ejercicio “abusivo” de poder por parte del ejecutivo.

En cuanto a las propuestas de reforma y actuaciones que ha planteado la doctrina encontramos las siguientes:

- En primer lugar, el ejecutivo podría haber utilizado el estado de excepción para solucionar la crisis. Esta vía ha generado mucha controversia por el hecho de que algunos autores creen que había motivos suficientes como para declararlo en base a la Ley Orgánica 4/1981 y otros piensan que no existían (Cuevas 2020). En lo que coinciden es que la utilización de un instrumento como el estado de excepción habría supuesto consecuencias más graves para el colectivo de controladores aéreos ya que este sí que habilita la suspensión de algunos derechos fundamentales, entre ellos el de huelga.
- Tras haber analizado la dudosa proclamación del estado de alarma, al cumplirse tan solo uno de los requisitos necesarios para ello exigidos en la Ley Orgánica 4/1981, el de *“paralización de servicios esenciales para la comunidad”*, otra propuesta es la de llevar a cabo la supresión de la última parte del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981 que establece la necesidad de que *“concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones*

contenidas en este artículo” con el objetivo de poder emplear el estado de alarma para este tipo de situaciones.

- Otra propuesta, que recogen autores como Martínez Cuevas (2020) es llevar a cabo una reforma del artículo 55.1 de la Constitución, de tal manera que el estado de alarma pueda suprimir derechos fundamentales como el de huelga, recogido en el artículo 28.2 de la Carta Magna.
- Queda establecido que el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma, como hemos mencionado a lo largo del trabajo, plantea dudas respecto a su legalidad derivadas de una interpretación forzada de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Por ello, la doctrina se ha cuestionado el por qué no se aplicó la legislación ordinaria sin tener que recurrir a vías excepcionales, refiriéndose a la Ley 209/1964, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, concretamente a su artículo 20 y artículo 21.1. La aplicación de dicha ley, de carácter especial, es preferente a la general que en esta situación sería el Código Penal, ya que se trata de hechos punibles relativos a la navegación aérea. En el artículo 20 de la ley se castiga a *“los miembros de la tripulación de aeronaves o empleados de aeropuertos que, en número suficiente para perturbar el servicio, abandonen colectivamente sus funciones en la aeronave o el aeropuerto, en actitud de protesta, desobediencia coactiva o represalia contra el comandante o jefe respectivo”*. Asimismo, dicho artículo debe ponerse en relación con el tipo agravado que se recoge en el artículo 21.1 de la misma ley, que impone una pena de prisión de seis meses a ocho años cuando los hechos se *“cometen con la intención de interrumpir la navegación o variar la ruta”*.

El problema que surge con esta norma son las dudas sobre la constitucionalidad de las penas que se imponen, ya que tienen un carácter desproporcionado respecto de las penas recogidas en el Código Penal. Por tanto, tanto Vidal Prado como Delgado Ramos (2011) creen necesario que se lleve a cabo una revisión de la mencionada ley para adaptarla al actual ordenamiento constitucional.

Cabe mencionar también que surge otro inconveniente respecto de la aplicación de esta ley, y es que al ser del delito de sedición permanente, lo cual significa que se consuma en el periodo en el que se produce la situación antijurídica, los controladores civiles de tráfico

aéreo deberían haber sido detenidos y puestos a disposición judicial en base a los artículos 491.2 y 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que establece que las autoridades tienen la obligación de detener al delincuente *“in fraganti”*, es decir, en el momento de realización del hecho punible. Además, como argumentan Vidal Prado y Delgado Ramos (2011): *“el mismo tipo de amenaza que se cernía sobre los controladores cuando se declaró el estado de alarma era el que podía suponer su posible detención y encarcelamiento, por lo que no se entiende el motivo por el cual el Gobierno no utilizó los mecanismos jurídicos ordinarios”*. No obstante, lo que podía suceder es que los controladores no creyeran al Gobierno capaz de llevar a cabo detenciones al estar este en una situación de vulnerabilidad, algo que finalmente no ocurrió. Lo que sucedió fue que el Gobierno trató de demostrar firmeza mediante la proclamación del estado de alarma, interpretando el ordenamiento jurídico de forma forzada y planteando serias dudas sobre su constitucionalidad.

- Además, en cuanto al Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, como recoge Martínez Cuevas (2020), tendría sentido hacer una propuesta *lege ferenda* con el objetivo de derogar dicha norma por lo menos en lo referido al derecho de huelga, que, al tratarse de un derecho fundamental, debería estar regulado mediante Ley Orgánica, como se expone en el artículo 81 de la Constitución: *“Son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas”*. Numerosos especialistas en derecho laboral creen que la hipotética Ley Orgánica de desarrollo del derecho fundamental contenido en la Constitución tendría que refundir la doctrina del Tribunal Constitucional y que, aunque sería lo óptimo, el panorama actual no es el adecuado para ello, ya que no existe consenso político ni social en lo referido a la regulación y límites de los servicios esenciales. Por tanto, un derecho de carácter fundamental como el de huelga debería estar regulado mediante Ley Orgánica y no mediante un Real Decreto Ley como el vigente. Es más, la norma actual por la que se regula contiene, según Monereo Pérez (2021), *“innegables problemas interpretativos, vacíos de regulación y lagunas legales, comenzando por una la inexistencia de una regulación legal que desarrolle de manera coherente y completa el régimen jurídico concreto del derecho de huelga de los empleados públicos.”* Incluso el Tribunal

Constitucional se ha pronunciado sobre el hecho de que no existe un desarrollo adecuado del mandato constitucional que deriva del artículo 28.2, debido a que debería ser *“inexcusable”* la promulgación de una Ley Orgánica que de carácter postconstitucional. Según la doctrina del Tribunal Constitucional, que no exista una Ley Orgánica que desarrolle un derecho fundamental como el de huelga genera conflictividad en cuanto a los servicios esenciales, ya que pone en peligro la garantía de mantenimiento de estos, así como el ejercicio del derecho de huelga, siendo por tanto necesario el establecer vías adecuadas que aseguren la protección de los bienes constitucionales.

- Por último, nos referimos a la inexorable vinculación que existe entre los países miembros de la Unión Europea, ya que comparten un mismo espacio geopolítico, económico, social y jurídico a través de organismos como el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, como argumenta Monereo Pérez (2021) *“es indispensable que en el Sistema de los Tratados se estableciera la previsión de dictar normas sociales europeas sobre garantías sustantivas mínimas sobre los derechos colectivos/sindicales de libertad sindical, huelga y negociación colectiva.”* que pueden materializarse en forma de directivas que en este contexto versarían sobre el derecho de huelga de los empleados privados y públicos y de las vías de resolución de conflictos de trabajo colectivos. Cabe mencionar que Fernández Avilés (2017) argumenta que la unión europea no es competente para regular derecho de huelga y como expone en una de sus obras *“la Comisión Europea ha aprovechado, a través de una fórmula de soft law como la que supone una comunicación, para realizar una serie de propuestas a los estados miembros de la unión relativas a la huelga de los controladores aéreos, las cuales suponen medidas restrictivas de este derecho fundamental para el colectivo”*. No obstante, la comunicación que realiza la Comisión Europea se refiere principalmente a Francia, ya que la mitad de los días en los que se llevaron a cabo huelgas pertenecen a dicho país, teniendo como otros destinatarios de igual forma a Italia, Grecia, Portugal y España.

5.4 Conclusiones

Tras haber analizado las opiniones de diferentes autores destacamos la actual necesidad de contar con una ley orgánica, que no solo regule el ejercicio del derecho de huelga, sino que, como bien establece el artículo 28.2 de la Constitución, recoja las garantías precisas para el mantenimiento

de los servicios esenciales de la comunidad. No obstante, como hemos observado a lo largo del trabajo, no contamos con una relación específica de servicios esenciales. La fijación de estos corresponde a la autoridad gubernativa, concretamente a aquellos órganos de la Administración que ejerzan potestades de gobierno, existiendo jurisprudencia concreta sobre la esencialidad de ciertos servicios como el suministro de energía eléctrica o el transporte aéreo, pero no una enumeración completa de los mismos. Por tanto, uno de los puntos más importantes que la nueva Ley Orgánica debería recoger es una relación completa de los servicios esenciales de la vida cotidiana o al menos algún tipo de definición genérica que permitiera clasificar un servicio como esencial. Y, además, establecer criterios prácticos que permitieran determinar las actividades esenciales dentro de los servicios.

También debería tratarse el tema de la garantía de los servicios esenciales, debatiendo si estos se pueden garantizar tan solo a través de la imposición de servicios mínimos o si existen alternativas menos lesivas. En este sentido, lo idóneo sería contar con métodos específicos que fueran capaces de solucionar situaciones como la de la huelga aérea de 2010. Entre ellos, como algunos autores han comentado, podría recurrirse a la contratación externa de personal, sin tener que hacer uso de mecanismos como el estado de alarma. Por ello, deberían concretarse aquellas actividades donde sería necesario recurrir a los servicios mínimos y cuales no.

Además, es importante tener en cuenta que la regulación del derecho de huelga en los servicios esenciales prestados por funcionarios es especialmente delicada, ya que se necesita lograr un equilibrio entre el derecho al ejercicio de huelga de los funcionarios y la garantía de continuar prestando servicios esenciales para la comunidad. Luego la hipotética Ley Orgánica que se promulgue debe tener en cuenta dicha disyuntiva. En esta línea, una medida que podría incluir sería la creación de un órgano de mediación (parecido al atribuido a la Inspección de Trabajo por el Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo) cuya función sería contribuir o facilitar a la terminación de la huelga logrando llegar a una solución que con la que ambas partes estén de acuerdo.

Por último, sería necesario incrementar las posibilidades de control judicial, en concreto la competencia para impugnar actos de carácter administrativo de imposición de servicios mínimos.

SECCIÓN 6: BIBLIOGRAFÍA

6.1 LEGISLACIÓN

- Constitución Española de 1978.
- Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.
- Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional
- Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea
- Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.
- Ley Orgánica 1/1986, de 8 de enero, de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y adecuación de penas por infracciones aeronáuticas
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, sobre relaciones de trabajo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.
- Real Decreto Ley 2/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Real Decreto 156/1979, de 2 de febrero, sobre garantías de prestación de los servicios públicos hospitalarios en las entidades públicas.
- Real Decreto 508/2002, de 10 de junio, por el que se garantiza la prestación de servicios esenciales en la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima en situaciones de huelga.
- Real Decreto 526/1981, de 27 de marzo, garantizando el funcionamiento del servicio público de abastecimiento de agua encomendado al Canal de Isabel II.
- Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo
- Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo

- Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo
- Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal

6.2 JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981. Recurso de inconstitucionalidad número 191/1980.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de agosto de 1983. Cuestión de inconstitucionalidad número 44/1982.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 2016. Recurso de amparo 4703-2012.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de junio de 2006. Recurso de amparo 3113-2004.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 1986. Recurso de amparo número 371/1985.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 1992. Cuestión de inconstitucionalidad 425/1986.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 1990. Recurso de amparo 649/1988

Audiencia Nacional

- Sentencia Social Nº 47/2010, Audiencia Nacional, Sala de lo Social, Sección 1, Recurso 41/2010 de 10 de mayo de 2010

6.2 OBRAS DOCTRINALES

- Antena3. (2017). La huelga de controladores de 2010 colapsó el espacio aéreo de España. *antena3.com*. https://www.antena3.com/noticias/espana/la-huelga-de-controladores-de-2010-colapso-el-espacio-aereo-de-espana_201712045a253e050cf2b940af624dca.html
- Avilés, J. A. F. (2017). Las huelgas de controladores aéreos en el «ojo del huracán» (a propósito de la Comunicación de la Comisión Europea: “Aviación: una Europa abierta y conectada»). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 5-16.
- Baylos Grau, A (2018): *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*. Capítulo V: "La huelga como procedimiento", p. 49.
- Brage Camazano, J. (2002). Los límites a los derechos fundamentales. *Comunicación Poder Judicial*. (2020). Condenados 131 controladores aéreos a multas de entre 31.500 y 15.000 euros por el cierre del espacio aéreo del 2010. *poderjudicial.es*. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/--Condenados-131-controladores-aereos-a-multas-de-entre-31-500-y-15-000-euros-por-el-cierre-del-espacio-aereo-del-2010-->
- Cruz, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos
- Cuadrado, A. M. G. (1994). El estado de alarma y su ambigua naturaleza. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (8), 75-107.
- Cuevas, D. M. (2020). El estado de alarma y el derecho fundamental de huelga: el caso de los controladores civiles de tráfico aéreo en España. *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, (64), 3.
- Duque, J. E. O. (2005). *Derecho colectivo del trabajo*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez
- González, M. R., Castillo, I. M., & González, M. C. (2013). La política de comunicación proactiva de las instituciones públicas para combatir crisis. *Revista Latina de Comunicación Social*, (68), 457-484
- Garrido López, C. (2017). Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 110, 43-73. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.02>
- López Pintor, R. (1990). *Sociología industrial* (No. 338 LOP)

- Monereo Pérez, J.L. (2021). El derecho fundamental de huelga de los “empleados públicos”: un modelo de regulación insuficiente y la necesidad de su revisión. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 11 (2), 28-97. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5927>
- Prado, C. V., & Ramos, D. D. (2011). Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 243-265
- Sala Franco, T., & López García de la Riva, I. (2013). Los mecanismos empresariales de defensa ante la huelga. Tirant Lo Blanch
- Sánchez, L. (2017). La regulación del derecho de huelga, la asignatura pendiente de nuestro Derecho del Trabajo. *confi legal.com*. <https://confi legal.com/20170904-la-regulacion-del-derecho-de-huelga-la-asignatura-pendiente-de-nuestro-derecho-del-trabajo/>
- Torrente Gari, S. (1992). Huelga, servicios esenciales, servicios de seguridad y mantenimiento: la nueva regulación. *Estudios Financieros*, 113-144
- Vida, M. N. M. (2008). Sobre la mediación extrajudicial previa como presupuesto de validez de la huelga y la ilegalidad de las huelgas novatorias. *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 1(12), 31-41.
- Villalón, J. C. (2017). *Compendio de derecho del trabajo*. Tecnos