

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6654** *Pleno. Sentencia 124/2013, de 23 de mayo de 2013. Conflicto positivo de competencia 9075-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con las órdenes comunicadas del Ministerio de Fomento de fechas 18, 28 y 30 de julio de 2008, por las que se determinan los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener por las empresas Gate Gourmet Spain, S.L., y FCC Medio Ambiente, S.A., durante las huelgas convocadas determinados días de los meses de julio y agosto de 2008, en los respectivos centros de trabajo en el aeropuerto de Barcelona. Competencias en materia laboral y sobre aeropuertos de interés general: constitucionalidad de la fijación de servicios esenciales para la comunidad en caso de huelga por quien ostenta la competencia sobre el aeropuerto de Barcelona (STC 233/2007).*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 9075-2008 promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Gobierno de la Nación, en relación con las órdenes comunicadas del Ministerio de Fomento de fechas 18, 28 y 30 de julio de 2008, por las que se determinan los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener por las empresas Gate Gourmet Spain, S.L., y FCC Medio Ambiente, S.A., durante las huelgas convocadas determinados días de los meses de julio y agosto de 2008, en los respectivos centros de trabajo en el aeropuerto de Barcelona. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Presidente, don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado y registrado en este Tribunal en fecha 20 de noviembre de 2008, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra las órdenes del Ministerio de Fomento mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia, por considerar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de trabajo y de relaciones laborales, en particular, en lo relativo a la «determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña», conforme a lo previsto en el artículo 170.1.i) de La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC).

2. El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente se exponen a continuación:

a) Se comienza precisando que se formula el presente conflicto de competencia de forma conjunta frente a las tres órdenes ministeriales para evitar reiteraciones innecesarias, dado que en todas ellas se plantea la misma cuestión de orden competencial, de modo que el conflicto no constituiría un caso esporádico, sino que se vendría repitiendo cada vez que se convoca una huelga que afecta a centros de trabajo que dan servicio al aeropuerto Barcelona-El Prat.

b) Con fecha de 16 de julio de 2008, la empresa Gate Gourmet Spain, S.L., proveedora del servicio de catering a diversas compañías aéreas en el aeropuerto de Barcelona, ante los paros convocados desde el día 23 de julio hasta el 25 de julio de 2008 por el Comité de empresa para todos los trabajadores del centro de trabajo en el citado aeropuerto, solicitó al Ministerio de Fomento la fijación de los correspondientes servicios esenciales. A tal efecto, el día 18 de julio se dictó la orden ministerial por la que se determinaron los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener en el citado centro de trabajo, que fue comunicada a la empresa, a la Dirección General de Aviación Civil y a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), pero sin dar participación alguna a la Generalitat, a pesar de que el Ministerio conocía que el escrito de convocatoria fue presentado el 11 de julio de 2008 ante el Tribunal Laboral de Cataluña y el Departamento de Trabajo de la Generalitat, que intervino de mediador. Poco después, el 24 de julio de 2008, la misma empresa, ante nuevos paros convocados para los días del 30 de julio al 1 de agosto, volvió a solicitar del Ministerio la fijación de los correspondientes servicios esenciales, lo que se llevó a efecto por orden de 28 de julio de 2008, comunicada en los términos antes indicados y sin dar ninguna participación a la Generalitat de Cataluña. Así pues, en ambos casos, la Dirección General de Relaciones Laborales de la Generalitat, que había iniciado el trámite de mediación y dado audiencia a las representaciones de los trabajadores y de la empresa, supo por la representación empresarial de la existencia de las órdenes comunicadas del Ministerio de Fomento estableciendo los servicios mínimos o esenciales en cada caso.

Por último, el día 29 de julio de 2008, la empresa FCC Medio Ambiente, S.A., ante la huelga prevista para los días del 2 al 3 de agosto de 2008 (y, en caso de no resolverse el conflicto, para los doce días posteriores) en el centro de trabajo dedicado a la limpieza de aviones para la empresa Flightcare, S.A., en el aeropuerto de Barcelona, solicitó al Ministerio de Fomento la fijación de los correspondientes servicios esenciales. Tal fijación se llevó a efecto por orden de 30 de julio de 2008, siendo comunicada en los mismos términos antes señalados, esto es, sin dar ninguna participación a la Generalitat. En este caso, la Consejería de Trabajo de la Generalitat dictó la Orden TRE/381/2008, de 1 de agosto, por la que se garantizaba el servicio esencial de limpieza de aviones en el centro de trabajo del aeropuerto de Barcelona, señalando los oportunos servicios mínimos o esenciales.

En definitiva, se señala que las tres órdenes fueron dictadas por el Ministerio de Fomento a espaldas de la Generalitat e ignorando manifiestamente las competencias ejecutivas que a ésta le corresponden en materia laboral, de manera que la autoridad gubernativa competente en Cataluña en materia laboral tuvo conocimiento tardío de las mismas, de forma indirecta y sin habersele permitido la más mínima participación.

c) Se argumenta a continuación que los centros de trabajo a los que afectaron dichas huelgas no eran servicios aeronáuticos, ni de control del espacio aéreo, ni de ordenación del tránsito o del transporte aéreo y tampoco comportaban el ejercicio de autoridad pública de seguridad, sino que se trataba de servicios de limpieza de aviones y de preparación y suministro de alimentos para tripulaciones y pasajeros, esto es, de servicios aeroportuarios de asistencia en tierra que se prestan en el área de servicio del aeropuerto de Barcelona. Por tal motivo, aun siendo necesarios para el funcionamiento del servicio aeroportuario, su propia naturaleza auxiliar conduce a entender que no existía razón para excluir de su conocimiento y decisión a las instancias laborales competentes. A lo anterior, se añade que en ninguna de las órdenes se hizo referencia a título

competencial alguno y que de las citas legales y reglamentarias que contenían se deducía que el Ministerio de Fomento pretendía justificar la adecuación de las tres órdenes a los requisitos materiales exigidos por la vigente normativa aeroportuaria según ha sido interpretada por la jurisprudencia y, en consecuencia, amparar su actuación, en el título competencial del artículo 149.1.20 CE, relativo a los aeropuertos de interés general. Parece que es ese el planteamiento, teniendo en cuenta la respuesta dada por el Gobierno del Estado al requerimiento previo al presente conflicto de competencia, al indicar que tanto los servicios de limpieza como de catering son necesarios para la adecuada prestación de los servicios públicos encomendados a la Administración General del Estado en materia de aeropuertos de interés general por el artículo 149.1.20 CE. Se prosigue diciendo que, a la vista de lo anterior, lo que se viene a cuestionar es una actuación repetida del Ministerio de Fomento que, mediante tres órdenes comunicadas, acuerda unilateralmente las medidas que considera oportunas para asegurar el funcionamiento de los servicios, según lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, y dicta los servicios mínimos o esenciales a mantener con ocasión de tres situaciones de huelga previstas en centros de trabajo de empresas que prestan servicios de asistencia en tierra en el aeropuerto Barcelona, sin tener en cuenta las competencias ejecutivas que en materia laboral ostenta la Generalitat de Cataluña. Tal actuación vulneraría el vigente orden de distribución competencial, en tanto que consideraría que el espacio terrestre del aeropuerto citado no forma parte del territorio de Cataluña a los efectos del oportuno ejercicio de las competencias ejecutivas que a la Generalitat le corresponden en orden a determinar los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en él, vaciando de contenido las expresas previsiones estatutarias al respecto.

d) Llegados a este punto, se hace examen del marco competencial del presente conflicto. Se indica al respecto que la cuestión consiste en determinar la competencia para fijar los servicios esenciales para la comunidad (y las condiciones que debe respetar su correcto ejercicio) en los casos en que la huelga afecte a los servicios de asistencia en tierra del aeropuerto de Barcelona. Se indica que, sin duda, este aeropuerto es de interés general –conforme al Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles– y queda comprendido entre los aeropuertos a los que se refiere la materia que el artículo 149.1.20 CE atribuye al Estado como competencia exclusiva. Por otra parte, se indica asimismo con cita de la STC 33/1981, de 5 de noviembre, tampoco cabe duda de que la fijación de los servicios mínimos o esenciales de la comunidad con motivo de las convocatorias de huelgas constituye una función ejecutiva en materia laboral. Precisamente, se añade, la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de trabajo en Cataluña fue en su momento asumida por la Generalitat de forma genérica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de 1979 (Ley Orgánica 4/1979), en correspondencia con la reserva al Estado de la legislación en materia laboral según el artículo 149.1.7 CE. Y esa misma competencia ejecutiva autonómica en materia de trabajo y relaciones laborales ha sido confirmada con ocasión de la reforma del Estatuto de Autonomía catalán (operada mediante la Ley Orgánica 6/2006), si bien en esta ocasión el legislador estatutario, al redactar el correlativo artículo 170.1 del nuevo texto, decidió ser más explícito al respecto, mencionando expresamente que la competencia ejecutiva «incluye en todo caso: ... i) la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Catalunya». Por tanto, esa norma ha venido a precisar de forma taxativa que la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de trabajo y relaciones laborales incluye la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña sin exclusión de ningún tipo. En consecuencia, no cabe desdeñar el significado del cambio de estilo operado por el legislador estatutario en el bloque de constitucionalidad al detallar las materias. Cambio de estilo que, entre otros fines, pretende conseguir que los órganos de la Administración estatal no olviden en sus actuaciones la existencia de eventuales competencias autonómicas, cosa que ha venido sucediendo reiteradamente.

A tenor de lo expuesto, en el supuesto de las tres órdenes ministeriales de referencia nos encontraríamos ante una situación de concurrencia competencial en la que los títulos competenciales que cabe considerar son, por una parte, el del artículo 149.1.20 CE en materia de aeropuertos de interés general, a favor del Estado, y, por otra, el del artículo 170.1.i) EAC en cuanto a la ejecución en materia laboral en casos de huelgas, a favor de la Generalitat. En estos casos, se impone la necesaria cooperación en la actuación de las respectivas Administraciones, ya que, como declaró la STC 68/1984, de 11 de junio, «el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento, como parece temer la Generalitat, de competencias de ésta distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo, a las que en su escrito alude» (FJ 6). Se señala que tales palabras constituían una premonitory advertencia contra una posible tendencia expansiva de las competencias estatales en materia aeronáutica y que hoy en día, esa tendencia expansiva choca frontalmente con el específico enunciado de la competencia de la Generalitat para determinar los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña, según reza el artículo 170.1.i) EAC.

e) Una vez señalado lo anterior, se aboga por la necesidad de acudir a soluciones cooperativas para solventar el conflicto competencial. De este modo, se recuerda la doctrina constitucional relativa a los supuestos de concurrencia de títulos competenciales, estatal y autonómico, sobre un mismo espacio físico, y se indica que, conforme a la STC 40/1998, en tales casos ha de acudirse a fórmulas de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, buscando soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de las competencias de uno y otra. En aplicación de la citada doctrina se entiende que no resulta acorde con el orden competencial la actuación ministerial discutida que, al amparo de un título competencial estatal en una materia ajena a la laboral –la aeroportuaria, que permite al Estado intervenir en exclusiva en el plano ejecutivo–, dicte unos actos de naturaleza ejecutiva en materia claramente laboral, ignorando totalmente y vaciando de contenido el ejercicio de competencias autonómicas de ejecución en cuanto a la determinación de los servicios mínimos en supuestos de huelga en el territorio catalán, ya que, aunque la misma tenga lugar en el aeropuerto de Barcelona y afecte a los servicios de asistencia en tierra, no por ello deja de ser un acto de ejecución en materia laboral en Cataluña. Se recuerda que el Ministerio de Fomento no sólo obvió cualquier tipo de participación de la Generalitat, sino que ni siquiera le comunicó las órdenes que dictaba. Es más, se considera que incluso cabría exigir al Estado que, en base a su competencia del artículo 149.1.7 CE, por tratarse de normativa laboral, dictase la regulación que establezca el protocolo procedimental a seguir en los supuestos de huelgas en los aeropuertos de interés general, donde se contengan los oportunos mecanismos de salvaguarda de las competencias autonómicas.

f) Finalmente, se postula un cambio de la doctrina constitucional para resolver el conflicto competencial teniendo en cuenta el nuevo marco estatutario. En este sentido, se recuerda que la STC 233/1997, de 18 de diciembre (que resolvió un conflicto competencial parecido al de autos, referido a la huelga de estibadores en el puerto de Bilbao), declaró que la competencia sobre puertos de interés general, de titularidad estatal, conlleva la de establecer los servicios esenciales para la comunidad, sobre la base de que es la autoridad gubernativa estatal la que tiene la responsabilidad política del buen funcionamiento del puerto, y que sobre ella ha de recaer la responsabilidad de la privación del ejercicio de huelga de los trabajadores considerados indispensables para mantener una mínima actividad (FJ 6). Se indica que la mencionada STC 233/1997 (que hace primar la responsabilidad política para decidir la prevalencia competencial) supuso un cambio en relación con la doctrina precedente (a saber, la mantenida en las SSTC 33/1981 y 27/1989) en las que se admitía una concurrencia competencial y la consiguiente corresponsabilidad administrativa. Tal Sentencia y doctrina son, precisamente, las aducidas por el Gobierno del Estado para justificar su actuación en el presente caso y anular la competencia de la Generalitat. Una aplicación que no se considera procedente en este caso, ya que mientras en el supuesto enjuiciado en la citada STC 233/1997 se

vieron afectados los servicios de estiba y desestiba del puerto de Bilbao, en este caso, sólo lo habrían sido servicios de asistencia en tierra, y no la navegación aérea o el transporte aéreo.

Pues bien, a juicio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, resulta preciso recuperar la perspectiva inicial de las SSTC 33/1981 y 27/1989, y se considera que las órdenes ministeriales cuestionadas son inconstitucionales puesto que, cuando menos, se habrían dictado sin participación alguna de la Generalitat, que es la autoridad gubernativa competente en Cataluña para determinar los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en el territorio de esa Comunidad Autónoma. Es más, se precisa que del pronunciamiento singular de la STC 233/1997 no podría deducirse una doctrina general que mantenga hoy en día en sede estatal la competencia para dictar las tres órdenes objeto del presente conflicto y que, el contexto de la nueva delimitación de competencias fijada en el artículo 170.1.i) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, obligaría no sólo a observar esa atribución competencial, sino también a asegurar su efectividad adoptando las medidas precisas para establecer y acordar los procedimientos legales y los instrumentos de colaboración que permitan integrar la actuación de las respectivas competencias respetando ese nuevo marco que ha pasado a integrar el bloque de la constitucionalidad. Se añade que no debe minimizarse el hecho de que el artículo 170.1.i) EAC no incluya ninguna excepción y que se podrá modular la aplicación de su enunciado de forma que se proscriban las actuaciones unilaterales y se facilite el oportuno ejercicio de ambas competencias (la estatal y la autonómica), puesto que cabe conciliar la función ejecutiva que en materia laboral le corresponde a la Generalitat con la salvaguarda de los intereses y responsabilidades que en cuanto a los aeropuertos de interés general corresponde al Estado. Se termina instando a que la doctrina constitucional no resulte estática y que se construya la que sea precisa tras la reforma estatutaria, estableciéndose las nuevas bases jurisprudenciales que prevean el respectivo ejercicio competencial de manera más acorde con lo previsto en el vigente bloque de constitucionalidad.

Con base a los anteriores razonamientos, se termina solicitando que se dicte Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que las disposiciones ministeriales cuestionadas han vulnerado el orden constitucional de competencias.

3. Mediante providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 2008 se acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el artículo 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnadas o se impugnaren las órdenes del Ministerio de Fomento cuestionadas, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTIC. Finalmente, se ordenó la publicación de la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» (lo que se cumplimentó en el «BOE» número 303, de 17 de diciembre de 2008, y en el «DOGC» número 5290, de 5 de enero de 2009).

4. Por escrito registrado ante este Tribunal el 22 de diciembre de 2008, el Abogado del Estado se personó en el proceso solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, lo que le fue concedido mediante providencia de 23 de diciembre de 2008.

5. Con fecha de 27 de enero de 2009 se presentó por el Abogado del Estado escrito de alegaciones oponiéndose a la demanda por las razones que se recogen a continuación. Se comienza indicando que la demanda viene a reconocer implícitamente que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la competencia para fijar los servicios mínimos en



una huelga que afecte a servicios públicos corresponde al titular de éstos, discutiéndose únicamente que la competencia estatal se haya ejercido sin otorgar participación alguna a la Comunidad Autónoma, a pesar de existir, según se postula, una concurrencia de competencias sobre un mismo objeto, lo que exigiría acudir a mecanismos de colaboración. Sin embargo, el anterior planteamiento resulta incoherente con el suplico del Gobierno de la Generalitat al pedirse que se reconozca a la misma la competencia controvertida.

Por lo que respecta a la participación que se reclama por parte de la Comunidad Autónoma, señala el Abogado del Estado que, en la contestación al requerimiento de incompetencia, el Gobierno de la Nación mostró su total disposición a establecer mecanismos de colaboración con la Generalitat y que si la misma disposición hubiera existido por parte de la Generalitat, quizás se hubiera evitado este conflicto. Se pasa después a analizar los títulos competenciales en conflicto y la doctrina constitucional al respecto, para llegar a la conclusión de que corresponde al Estado la competencia para fijar los servicios mínimos en huelgas que afecten a un servicio público de su competencia. Se señala que nos encontramos, de un lado, con el artículo 149.1.20 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva plena sobre «aeropuertos de interés general», competencia que, por ser plena, abarca todas las potestades sobre la materia, incluida la ejecutiva, y, por otro lado, el artículo 170.1 EAC 2006 que establece que corresponde a la Generalitat «la competencia ejecutiva en materia de trabajo y de relaciones laborales, que incluye en todo caso: i) la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña». Se recuerda también que ese Estatuto de Autonomía en su redacción inicial ya atribuía a la Generalidad la competencia ejecutiva en materia laboral en el artículo 11.2.

Una vez indicados los títulos competencial relevantes, se hace referencia a la doctrina de este Tribunal sobre la materia recogida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre, dictada en relación con la huelga en puertos de interés general (en concreto, puerto de Bilbao) y que resulta, por ello, trasladable al caso de los aeropuertos de interés general, incluidos en el mismo apartado 20 del artículo 149 CE. Afirmo el Abogado del Estado que, conforme a dicha resolución, la atribución al Estado de la competencia exclusiva y plena en materia de puertos y aeropuertos de interés general tiene su razón de ser en que aquél se responsabiliza de la prestación de determinados servicios que se consideran esenciales para la Nación y que, por su importancia, exceden de los intereses autonómicos. Por ello, resulta un acto esencial para la garantía del mantenimiento del servicio público la potestad de fijar los servicios mínimos que deben respetarse en caso de huelga.

Llegados a este punto, se procede a dar contestación a los argumentos utilizados en la demanda para sostener la inconstitucionalidad de las órdenes controvertidas, haciendo mención, en primer lugar, de la pretensión relativa a la modificación de la doctrina constitucional como consecuencia de la reforma del marco estatutario catalán. A este respecto, el Abogado del Estado recuerda que los Estatutos de Autonomía están subordinados a la Constitución y, por lo tanto, sometidos a ésta y a la doctrina constitucional que la interpreta, resultando evidente por ello, que la Ley Orgánica 6/2006 no puede haber modificado el artículo 149.1.20 CE tal y como ha sido interpretado por este Tribunal. Se prosigue diciendo que, como es también palmario, el Estatuto de Autonomía no puede haberse situado entre la Constitución y su supremo intérprete (sólo sometido a la Constitución y a su ley orgánica) para imponer una modificación de su doctrina, y aclara que, si bien es cierto que los Estatutos de Autonomía integran el bloque de la constitucionalidad, su inclusión está condicionada a su plena conformidad con la Constitución. En definitiva, que si el artículo 170.1 EAC mencionado se interpretara en el sentido de imponer al Tribunal Constitucional una determinada lectura del artículo 149.1.20 CE (como se postula por el Gobierno de la Generalitat) habría de llegarse a la conclusión de la inconstitucionalidad del mismo. En definitiva, apunta el Abogado del Estado, que el artículo 170 EAC 2006 no puede modificar la Constitución, ni tampoco situarse entre ésta y el Tribunal Constitucional imponiéndole el sentido que haya

de darse al artículo 149.1.20 CE. Se entiende, pues, que cuando el citado artículo 170.1 incluye, «en todo caso», en la competencia autonómica ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña, debe entenderse que eso será así salvo que se trate de un servicio público de titularidad y gestión estatales. Por otro lado, el argumento relativo a que el enunciado del artículo 170.1.i) EAC no contenga ninguna salvedad o excepción no parece relevante, en tanto que, como dijo la STC 5/1982, FJ 2, la omisión en una ley autonómica particular de unas precisiones de carácter básico establecidas en ley general no vicia de inconstitucional a aquella ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador autonómico. Tampoco el Estado está obligado a introducir cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas, ni, en general, la omisión de formular recordatorio de la competencia ajena es motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de un precepto.

En segundo lugar, frente a la afirmación de que los servicios de limpieza y suministro a los que afectó la huelga en cuestión tendrían una naturaleza meramente auxiliar, se sostiene que, por el contrario, eran absolutamente esenciales para la prestación del servicio público aeroportuario, en cuanto que sin la debida higiene y sin el suministro de los elementos necesarios para el alimento y la bebida de la tripulación y pasajeros, resultaba imposible realizar el transporte aéreo de personas y mercancías. Por tanto, el Estado, como titular del aeropuerto de interés general de Barcelona, podía fijar los servicios mínimos de huelgas que afectan directamente a la prestación del servicio aeroportuario. Así lo ha entendido el Real Decreto 776/1985, de 25 de mayo, sobre garantías de prestación de servicios esenciales aeroportuarios y de control de tránsito aéreo en situaciones de paro, en sus artículos 1 y 2, y el Tribunal Supremo que, aplicando tales preceptos, declaró en Sentencia de 20 de enero de 1989 que el servicio de limpieza de los aviones y dependencias aeroportuarias es un servicio esencial, teniendo en cuenta el efecto multiplicador que puede originar su anormal funcionamiento, originador de un perjuicio que sobrepasa el ámbito de la empresa afectada por la huelga.

En tercer lugar, se precisa que, en cualquier caso, la principal alegación de la demanda es la encaminada a obtener el reconocimiento de una participación de la Generalitat en la fijación de los servicios mínimos de las huelgas que afecten al aeropuerto de Barcelona, sobre la base de que existe una concurrencia de competencias estatal y autonómica sobre un mismo objeto, no pudiendo quedar desplazada totalmente una de ellas; por ello, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las órdenes impugnadas al haberse negado a la Comunidad Autónoma toda participación en el procedimiento de elaboración. Rechaza también el Abogado del Estado esta alegación indicando que no le corresponde al Tribunal Constitucional determinar los concretos cauces para instrumentar la participación (cita, por todas, STC 175/1995, de 5 de diciembre), sino que es el titular de la competencia prevalente el llamado a establecer los concretos mecanismos de colaboración. Además, en los casos en los que se invocan diversos títulos competenciales para actuar sobre una determinada materia, lo que ha de pedirse a este Tribunal es que efectúe el encuadramiento competencial, esto es, que se indique el título competencial en el que la materia encuentre natural acomodo, ya sea en virtud del principio de especialidad o de prevalencia de un determinado interés. Pues bien, de acuerdo con la doctrina constitucional, el encuadramiento de la fijación de los servicios mínimos en huelgas que afecten a servicios en aeropuertos de interés general debe realizarse en el título competencial estatal sobre aeropuertos de interés general, más específico, y prevalente sobre el autonómico de ejecución de legislación laboral. De este modo, es al Estado, titular de la competencia, a quien corresponde establecer los mecanismos de coordinación en caso de que sean posibles. Recuerda el Abogado del Estado a este respecto, que el Gobierno de la Nación ha mostrado su disposición a establecer esos mecanismos, pero que no cabe desconocer la dificultad de aplicarlos en un procedimiento presidido por el natural principio de celeridad que impone el ejercicio del derecho de huelga. Hay que tener presente que el artículo 4 del Real Decreto-ley 17/1977, de 5 de marzo, sobre

relaciones de trabajo, en el que se regula el derecho de huelga, establece que cuando esta última afecte a empresas encargadas de cualquier clase de servicio público, es preciso que se preavise en un plazo de diez días naturales. Y la brevedad de tal plazo obliga a la autoridad gubernativa responsable del servicio a pronunciarse con carácter inmediato sobre los servicios mínimos que garanticen el funcionamiento del servicio (art. 10 de la norma citada). En definitiva, el Abogado del Estado concluye su escrito diciendo que, a pesar de la buena disposición del Gobierno, parece éste uno de esos casos en los que no cabría establecer mecanismos colaborativos que se integren en el procedimiento decisorio (informes previos), y que la fijación de los servicios mínimos, dada la brevedad de los plazos en que debe hacerse, sólo puede acordarla una autoridad, a saber, aquella cuyo título competencial debe prevalecer, y que en este caso, es el Estado como titular de la competencia sobre aeropuertos de interés general.

6. Por diligencia de 28 de enero de 2009 se hace constar que dentro del plazo conferido al efecto se ha personado en el presente proceso y formuladas alegaciones el Abogado del Estado, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación de la Sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84 LOTC.

7. Mediante providencia de 21 de mayo de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con las órdenes comunicadas del Ministerio de Fomento de fechas 18, 28 y 30 de julio de 2008, por las que se determinaron los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener por las empresas Gate Gourmet Spain, S.L., y FCC Medio Ambiente, S.A. (encargadas, respectivamente, de los servicios de catering y abastecimiento de los aviones, y de la limpieza y asepsia de los mismos), durante las huelgas convocadas determinados días de los meses de julio y agosto de 2008 en sus centros de trabajo en el aeropuerto de Barcelona.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que las referidas órdenes vulneran las competencias de la Generalitat en materia de trabajo y de relaciones laborales, en particular, en lo relativo a la «determinación de los servicios mínimos en las huelgas que tengan lugar en Cataluña» [art. 170.1.i) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. Se afirma que este precepto, más explícito incluso que su antecedente inmediato, el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, reconoce de forma taxativa y sin ninguna exclusión, que la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales incluye «en todo caso» la determinación de los servicios mínimos en las huelgas que tengan lugar en esa Comunidad Autónoma. Por ello, existiendo una concurrencia de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.20 CE, aeropuertos de interés general (de competencia exclusiva del Estado), y en el citado artículo 170.1.i) EAC, determinación de los servicios mínimos en huelgas que tengan lugar en Cataluña (de competencia de la Generalitat al formar parte de su competencia ejecutiva en materia de trabajo y de relaciones laborales), se imponía la necesaria cooperación entre las respectivas Administraciones, que en el presente caso no se habría cumplimentado al no permitirse la participación de la Generalitat en la determinación de los servicios mínimos. Aunque lo que se discute, conforme a lo anteriormente dicho, es que la competencia estatal se haya ejercido sin permitir la participación de la Generalitat, se termina pidiendo en el suplico, en contraposición con el discurso previamente mantenido, que se dicte sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y que las disposiciones ministeriales cuestionadas han vulnerado el orden constitucional de competencias.



Por su parte, el Abogado del Estado considera que la fijación de los servicios mínimos discutidos le corresponde al Estado en virtud de su competencia sobre aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), siendo trasladable al caso la doctrina mantenida en la STC 233/1997, de 18 de diciembre, dictada en relación con una huelga en un puerto de interés general. Además entiende que el artículo 170.1.i) EAC, cuando incluye dentro de la competencia autonómica ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales «en todo caso» la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña, debe interpretarse con la salvedad de que se trate de un servicio público de titularidad y gestión estatales. Finalmente, señala que, en todo caso, el Gobierno de la Nación habría mostrado desde un principio su disposición al establecimiento de mecanismos de coordinación entre ambas Administraciones públicas, pero que no cabe desconocer la dificultad de aplicarlos en un procedimiento presidido por la celeridad impuesta por el ejercicio del derecho de huelga y la exigencia de rapidez en la fijación de los servicios mínimos para asegurar el funcionamiento del servicio público esencial.

2. A la vista de las posiciones enfrentadas en este proceso, el objeto del conflicto de competencia planteado consiste en determinar a quién corresponde la competencia para fijar las medidas de mantenimiento de los servicios esenciales en la huelga seguida en el aeropuerto de Barcelona a la que las órdenes ministeriales impugnadas se refieren, esto es, si al Estado, con base en su competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE) o, como postula el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en su escrito, a esta Comunidad Autónoma en virtud de la competencia en materia de trabajo y de relaciones laborales prevista en el artículo 170.1.i) EAC, precepto que le atribuye la «determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña».

Puesto que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña esgrime como título competencial vulnerado el artículo 170.1.i) EAC, se hace necesario, en primer término, atender a lo declarado respecto del contenido de este precepto en la STC 31/2010, de 28 de junio, en la que este Tribunal resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Al examinar la constitucionalidad del citado artículo 170.1.i) EAC, recordamos en el fundamento jurídico 106 de esa Sentencia que «el establecimiento de garantías en los servicios esenciales con ocasión de una huelga se incluye entre los “actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CC.AA.” (STC 86/1991, de 25 de abril, FJ 4), del mismo modo que “la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por la huelga, es aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión” (STC 233/1997, de 18 de diciembre, FJ 6; con cita de las SSTC 33/1981, de 5 de noviembre, y 27/1989, de 3 de febrero)». Partiendo de tal doctrina, examinamos la constitucionalidad del artículo 170.1.i) EAC, indicando al respecto que «[d]e lo anterior se desprende que la Generalitat puede ser competente para la determinación de los servicios mínimos en caso de huelga en servicios esenciales para la comunidad, según quiere el artículo 170.1.i) EAC, si bien sólo en los casos en los que le corresponde “la responsabilidad política del servicio en cuestión”, únicamente en el ámbito territorial en el que la Generalitat es competente. Al margen quedan, por tanto, los supuestos de huelga en servicios esenciales que, radicados o prestados en territorio catalán –y sólo en él o también en otros territorios–, son de la competencia del Estado por corresponderle la responsabilidad política del servicio en cuestión». Y concluimos que, así entendido el precepto, había de desestimarse la impugnación del mismo.

En definitiva, la solución interpretativa propuesta por el Abogado del Estado en el presente proceso constitucional, en relación con el título competencial esgrimido por el Gobierno de la Generalitat, coincide con la mantenida por este Tribunal en la STC 31/2010, esto es, que la competencia autonómica reconocida en el artículo 170.1.i) EAC relativa a

la fijación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Cataluña ha de entenderse con la salvedad de que no se trate de huelgas en servicios esenciales en los que la responsabilidad política corresponda al Estado.

3. Aclarado lo que antecede, conviene también recordar brevemente que en la STC 233/1997, de 18 de diciembre, sobre cuya doctrina se asienta el pronunciamiento de la STC 31/2010 anteriormente citada, resolvimos el conflicto positivo de competencia planteado respecto a la fijación de los servicios mínimos en una huelga que afectaba a la actividad de estiba y desestiba del puerto de Bilbao. Declaramos entonces que la competencia sobre puertos de interés general, de titularidad estatal, conlleva la de establecer los servicios esenciales para la comunidad y, en consecuencia, afirmamos que si el puerto de Bilbao era un puerto de interés general, la competencia era exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE), toda vez que las actividades portuarias antedichas transcendían el ámbito e interés de la Comunidad Autónoma en la que el puerto estaba geográficamente situado. De este modo, aunque la Comunidad Autónoma tuviera competencias de ejecución de la legislación laboral, tal hecho no podía llevar a que durante la situación de huelga desapareciera la competencia del Estado en materia de puertos de interés general, en el sentido, no ya de que nada tuviese que decir, sino incluso de que careciese de la responsabilidad última a la hora de decidir la actividad de estiba y desestiba a mantener durante la huelga. Por ello, apreciamos que era la autoridad gubernativa estatal con competencias sobre el puerto de Bilbao quien mejor podía garantizar la actividad portuaria que debía mantenerse en caso de huelga, quien tenía la responsabilidad política del buen funcionamiento del citado puerto y sobre la que había de recaer la responsabilidad de la privación del ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores considerados indispensables para mantener la mínima actividad (STC 233/1997, FJ 6). Todo lo anterior, nos condujo a estimar en aquel caso el conflicto positivo de competencia planteado, y a declarar que correspondía al Estado la titularidad de la competencia controvertida, sin perjuicio, eso sí, de la coordinación entre la Administración autonómica y estatal (fundamento jurídico 7 de la misma Sentencia).

4. Los anteriores razonamientos son plenamente trasladables al presente caso, como postula el Abogado del Estado. En efecto, conforme a la doctrina constitucional que ha sido expuesta, la competencia sobre aeropuertos de interés general, que está incluida en el artículo 149.1.20 CE junto a la materia de puertos de interés general, conlleva la de establecer los servicios esenciales para la comunidad en caso de huelga (STC 233/1997, FJ 6). Ello es debido a que la eventual paralización de la actividad del aeropuerto de interés general, en este caso el de Barcelona, como consecuencia del ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores que en él prestan sus servicios, afecta al interés general al que sirve, es decir, trasciende el ámbito y el interés de la Comunidad Autónoma en la que el aeropuerto está geográficamente situado, afectando a la navegación aérea nacional e internacional. En consecuencia, es la autoridad gubernativa estatal con competencias sobre el citado aeropuerto, que tiene la responsabilidad política por el buen funcionamiento del servicio público, quien mejor puede ponderar la actividad aeroportuaria que debe mantenerse en caso de huelga, debiendo recaer sobre tal autoridad la responsabilidad de la privación del ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores considerados como indispensables para el mantenimiento de tal servicio.

Sostiene el Gobierno de la Generalitat que, a diferencia del caso resuelto en la STC 233/1997 en el que la huelga concernía a la actividad misma de estiba y desestiba, en el ahora enjuiciado los servicios aeronáuticos propiamente dichos no se habrían visto afectados, sino sólo trabajos de carácter auxiliar y de asistencia en tierra. Sin embargo, hay que rechazar tal argumento. Como advierte el Abogado del Estado, los servicios encargados del abastecimiento y limpieza de los aviones resultaban imprescindibles para la operatividad de las aeronaves y para la salvaguarda de la salud pública, tanto de los pasajeros como de la tripulación, y en definitiva, resultaban esenciales para que se pudiese seguir prestando el servicio público encomendado a la Administración General del Estado en materia de aeropuertos de interés general por el artículo 149.1.20 CE.

Finalmente, como ya ha quedado apuntado, aunque el Gobierno de la Generalitat pide en el suplico de su escrito que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat, a lo largo de su escrito también denuncia la falta de participación de esa Comunidad Autónoma en la determinación de los servicios mínimos, quejándose de que se haya obviado su competencia de ejecución en materia laboral. Pero esa pretensión, tal y como tuvimos la oportunidad de declarar en la STC 233/1997, «en nada afecta a la competencia para decidir los servicios mínimos, sino que se satisface por la vía de la coordinación» (FJ 6).

5. De todo lo expuesto podemos, pues, derivar la conclusión de que las órdenes impugnadas fueron dictadas por el Estado en ejercicio de su competencia en materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE) y que, en consecuencia, procede la desestimación de este conflicto.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.