



*Bigarren Lehendakariordea eta Ekonomia, Lan eta Enpleguko Sailburua
Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo*

ORDEN DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2024 DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSEJERO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO POR LA QUE SE GARANTIZA EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES A LA COMUNIDAD QUE SE HAN DE PRESTAR DURANTE LA HUELGA CONVOCADA EN LOS RECURSOS DE ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO, PARA EL DÍA 25 DE NOVIEMBRE DE 2024.

La organización sindical Sindicato de Comisiones de Base (CO.BAS) ha convocado a la huelga a las trabajadoras y trabajadores de Recursos de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, afectando a todas las empresas y privadas y Administraciones Públicas competentes del territorio de España, para el día 25 de noviembre. La huelga se iniciará el 25 de noviembre a las 00.00 horas y su duración prevista es de 24 horas, es decir, finalizará a las 0:00 horas del 26 de noviembre.

El objetivo de la convocatoria de la huelga consta en la comunicación remitida a la Autoridad Laboral, obrante en el expediente incoado.

El artículo 28.2 de la Constitución reconoce el derecho de huelga de las y los trabajadores para la defensa de sus intereses, como uno de los derechos fundamentales sobre los que se constituye el actual Estado social y democrático de Derecho. La Constitución, en consecuencia, otorga al derecho de huelga idéntica protección que la dispensada a los derechos más relevantes que relaciona y protege, tales como la vida, la integridad física, la salud, la educación, la libre circulación, la libertad de información y el derecho a una tutela judicial efectiva, entre otros. Derechos todos ellos que, junto con el de huelga, gozan de la máxima tutela constitucional.

Por tanto, dado que el ejercicio del derecho a la huelga puede colisionar con el resto de derechos de carácter fundamental de la ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 37 de la Constitución, resulta imprescindible dictar las medidas oportunas encaminadas a asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales a la comunidad, de manera que no quede vacío de contenido ninguno de los derechos fundamentales en conflicto.

Ahora bien, deducida la premisa anterior, es evidente que la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales ha de venir determinada por una estricta observancia del principio de proporcionalidad, cuyo juicio se superará si la medida cumple o supera tres requisitos o condiciones: si su aplicación es susceptible de conseguir el objetivo propuesto, o «juicio de idoneidad»; si observado el supuesto se ha deducido que no existe otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, o «juicio de necesidad», y por último, si la medida o solución dada es ponderada o equilibrada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, y entonces estaremos ante el «juicio de proporcionalidad en sentido estricto». Cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones, (122/1990, 123/1990, 8/1992, y 126/2003).

De los anteriores pronunciamientos debemos extraer que la limitación que supone para el ejercicio del derecho de huelga el aseguramiento de la prestación de servicios esenciales de la comunidad hace necesario e imprescindible establecer una ponderación entre los intereses en juego. Por ello, el aseguramiento ha de actuar como garantía que deriva de una necesaria coordinación de los derechos contrapuestos, entendiendo que el derecho de las y los huelguistas deberá limitarse – ceder, en palabras del Tribunal Constitucional - cuando el ejercicio de defensa de sus intereses, a través de una huelga, ocasione o pueda ocasionar un mal más grave a la comunidad - a la o el destinatario o titular del derecho a la prestación del servicio esencial - que la hipotética falta de éxito de sus reivindicaciones o pretensiones. Es por ello, que, en virtud de lo anterior, y ante la presente convocatoria de huelga, se habrán de tomar en consideración las características de su desarrollo; y en concreto, su ámbito temporal, una jornada de 24 horas, y su ámbito de actividad, las actividades laborales que desarrollan las trabajadoras y trabajadores en los Recursos de Atención a las mujeres víctimas de Violencia de género, tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas.

Los servicios sociales, en los que se encuadran los recursos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género, están configurados como un conjunto de medidas protectoras que garantizan un mínimo de condiciones de vida dignas y de calidad a las personas en situaciones de dependencia y/o vulnerabilidad.

Así, según lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, el Sistema Vasco de Servicios Sociales constituye una red pública articulada de atención, de responsabilidad pública, cuya finalidad es favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora y asistencial, a través de prestaciones y servicios de naturaleza fundamentalmente personal y relacional. Por su parte, el artículo 6.1 de dicha norma, fija como objetivos esenciales: Promover la autonomía personal y prevenir y atender las necesidades personales y familiares derivadas de la dependencia, las originadas por las situaciones de desprotección y las situaciones de exclusión, las necesidades personales y familiares originadas por las situaciones de emergencia, así como promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos.

Los derechos constitucionales, a la vida, a la integridad física y moral y a la protección de la salud, contemplados en los artículos 15 y 43.1 de la Constitución, cuya garantía compete a los poderes públicos a través de medidas preventivas y de aseguramiento de la prestación de los servicios necesarios, no pueden quedar sin la debida protección frente al legítimo ejercicio del derecho a la huelga. El artículo 10.1 establece que la dignidad de la persona es fundamento del orden político y de la paz social.

Por su parte, la protección de la salud se plasma como un derecho de la ciudadanía a exigir un mínimo de prestaciones sanitarias, conforme a la dignidad humana y al nivel de desarrollo social y económico de cada Estado. Así, la Declaración de Derechos Humanos (ONU, 1948), en su artículo 25.1, afirma que «toda persona tiene derecho a la salud y al bienestar, y en especial a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios», expresándose en sentido semejante el artículo 11 de la Carta Social Europea, del Consejo de Europa (Turín, 1961) y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966).

Consecuentemente con lo anterior, el anuncio de la convocatoria de huelga de un día, en jornada completa, al que ha sido convocado el personal de los recursos de atención a mujeres víctimas de violencia de género, hace precisa la adopción por la Autoridad gubernativa de las medidas procedentes para asegurar el mantenimiento del servicio esencial, compatibilizando el interés general de la comunidad -que se halla implícito en la consideración legal de los servicios considerados como «esenciales»-, con el contenido, también esencial, del derecho a la huelga que asiste a las personas trabajadoras convocadas. A tal efecto se debe tener en consideración las siguientes circunstancias.

Dentro de los recursos y/o servicios de atención a mujeres víctimas de violencia de género se encuentran: centros, servicios, recursos y/o programas especializados de atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género y sus menores a nivel ambulatorio; centros de atención en la emergencia, especializados en la atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género y sus menores; recursos residenciales (centros de emergencia, media estancia, larga estancia, pisos tutelados, viviendas supervisadas,); programas y servicios de atención a menores y/o adolescentes víctimas de violencia de género o vicaria; centros de atención especializada a mujeres o menores víctimas de agresiones sexuales; espacios de igualdad, programas, recursos o servicios que realicen una labor preventiva de la violencia de género y de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. etc.

Es innegable que la actividad que realizan quienes desempeñan funciones en los diferentes recursos de atención a las mujeres víctimas de violencia de género, tienen una trascendencia social indudable. Las personas destinatarias de tal servicio forman un colectivo que, en muchos casos, difícilmente puede valerse por sí mismo dada su situación subjetiva y personal. Por tanto, una huelga de estas características sin fijación de unos servicios mínimos en este sector podría causar unos perjuicios notablemente superiores al objetivo que se pretende alcanzar con la misma.

En este sentido, el párrafo segundo del artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, atribuye a la «Autoridad gubernativa» la competencia para acordar -si ello procede- las medidas necesarias para asegurar la prestación de ese tipo de servicios en los casos de huelga; referencia que, de acuerdo con la interpretación de este precepto efectuada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencias 11/1981, de 8 de abril, 26/1981, de 17 de julio, y 51/1986, de 24 de abril) ha de entenderse hecha al Gobierno o a aquellos órganos que ejerzan potestades de gobierno.

En dicha norma -de constitucionalidad reconocida (STC 11/1981, de 8 abril [RTC 1981\11]), en concordancia con el artículo 28.2 de la Constitución, relativo al derecho de huelga, en el que se establece que «la Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad»- se atribuye a la autoridad gubernativa la posibilidad de adoptar medidas de garantía, de diversa naturaleza, que aseguren el mantenimiento de los servicios esenciales en caso de huelga, siendo una de dichas medidas el establecimiento, mediante resolución administrativa, de los servicios mínimos indispensables para el mantenimiento de la actividad, y la consiguiente llamada para su realización a un número determinado de personas trabajadoras, cuya prestación laboral es debida.

Ahora bien, el ejercicio de esta competencia en modo alguno puede llegar a suprimir de facto el derecho de huelga, o a vaciarlo de contenido al permitir durante su ejercicio que el cumplimiento de los servicios mínimos a garantizar dé una apariencia de normalidad, y ello en base al carácter restrictivo que debe presidir su establecimiento. Por tanto, y siguiendo la jurisprudencia ya establecida, es preciso que en su determinación restrictiva se guarde una adecuada proporcionalidad con los otros derechos fundamentales a ser protegidos, así como que se justifiquen de forma cierta tales restricciones.

De acuerdo con la legislación vigente, las administraciones públicas han de considerar a las víctimas de violencia machista contra las mujeres como un colectivo de atención preferente y prioritario en el acceso a las plazas y servicios públicos y concertados que se consideren idóneos en el proceso de atención.

En el marco del III Acuerdo Interinstitucional para la coordinación de la atención a víctimas de violencia machista contra las mujeres en la CAE, de enero de 2023, se describen dos situaciones que justifican la concepción de los servicios de violencia machista como esenciales: la situación de emergencia, que requiere de una atención inmediata o de emergencia y en la que se priorizan el auxilio y protección, la atención sanitaria de urgencia, el alojamiento de urgencia y el acompañamiento psicosocial de urgencia/primeros auxilios psicológicos; y la situación de crisis, que precisa una intervención urgente o de la máxima celeridad en la respuesta.

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de atención a mujeres víctimas de violencia de género, se deberá garantizar la vida, la salud y la seguridad e integridad de estas mujeres y sus menores, por lo que el ejercicio de huelga estará condicionado al mantenimiento de los servicios mínimos que garanticen dichos derechos constitucionales. Así, los servicios mínimos habrán de garantizar la cobertura de las situaciones de urgencia y las necesidades perentorias e inaplazables del colectivo afectado. Por su parte es necesario tener en cuenta que el Auto de 29 de mayo de 2013 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, sustituyó los servicios mínimos para los centros de menores no acompañados y los centros de Intervención Social correspondientes a un día laborable establecidos en la Orden de 27 de mayo de 2013, por los de un día festivo.

En supuestos de huelgas generales, de huelgas en el sector público, en el sector cuidados, así como en el sector de intervención social de Bizkaia, de duración similar a la convocada y en la que se veían afectados ámbitos funcionales similares a los de la presente convocatoria, se han dictado diferentes Órdenes, cuyo contenido ha sido tenido en cuenta para confeccionar la presente orden. Recientemente, se ha dictado la Orden de 26 de septiembre de 2024, con motivo de la huelga general convocada para el día 27 de septiembre; igualmente, la Orden de 8 de marzo de 2024, para la huelga en el sector público el día 12 de marzo. Por su parte, en el sector de intervención social de Bizkaia, se han dictado las Órdenes de Servicios Mínimos del 23 de mayo de 2023, 19 de junio de 2023, 27 de octubre de 2023 y 14 de diciembre de 2023 para cuatro huelgas convocadas en este mismo sector, los días 24 y 25 de mayo de 2023, y los días 20 y 21 de junio de 2023, los días 30 y 31 de octubre, y los días 21 y 28 de diciembre, respectivamente; y más reciente mente la Orden de 15 de abril de 2024, para la huelga convocada los días 17 de abril y 8 de mayo de 2024 y la Orden de 10 de mayo de 2024, con motivo de la huelga convocada el día 14 de mayo.

Si bien los servicios mínimos decretados entonces no constituyen una premisa jurídica vinculante para fijar los servicios mínimos de la presente convocatoria -inferencia vedada por la doctrina constitucional- sí permiten constatar los efectos positivos o negativos que, para las salvaguardas establecidas por los servicios mínimos de esas convocatorias, han producido sobre los derechos y bienes constitucionalmente protegibles -incluido el de huelga- que pretende salvaguardar esta orden. Por ello, la presente orden mantiene los servicios mínimos dictados entonces.

Estas circunstancias son las que llevan a la autoridad gubernativa a establecer los servicios mínimos que quedan concretados en la presente Orden, intentando de esta manera compatibilizar el contenido esencial de los derechos en conflicto.

La atribución de competencia exclusiva en esta materia a la Autoridad Gubernativa pretende garantizar que las limitaciones que el ejercicio del derecho de huelga deba experimentar, en aras a mantener determinados servicios esenciales en la medida en que están orientados a la satisfacción de otros derechos asimismo fundamentales, sólo puedan ser establecidas conforme a Derecho, y por quien tiene la responsabilidad y la potestad de gobierno.

Por este motivo se ha instruido el procedimiento a que alude el artículo 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo.

El artículo 3 del Decreto 323/2024, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, atribuye a su titular las competencias asumidas en materia de ejecución de la legislación laboral por el Decreto 18/2024, de 23 de junio, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación y áreas de actuación de los mismos, recogiendo en su apartado j), en concreto, el ejercicio de la competencia para establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en supuestos de ejercicio del derecho de huelga que afecten a Empresas, Entidades e Instituciones encargadas de la prestación de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, competencia delegada por el Decreto 139/1996, de 11 de junio.

Por todo lo expuesto, el Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo, por delegación del Gobierno Vasco,

RESUELVE:

Primero. - El ejercicio del derecho de huelga al que han sido convocadas las trabajadoras y trabajadores de los Recursos de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género por la organización sindical Sindicato de Comisiones de Base (CO.BAS), el día 25 de noviembre de 2024, en jornada completa, se entenderá condicionado al mantenimiento de los siguientes servicios mínimos:

Se mantendrán los servicios correspondientes a un día festivo en los siguientes casos:

- atención de las situaciones de urgencia y las necesidades perentorias e inaplazables de mujeres víctimas de violencia de género y sus menores
- Centros residenciales para mujeres víctimas de violencia de género y sus menores.

Segundo. – Los servicios señalados podrán ser modificados, tras los pertinentes trámites administrativos, atendiendo a la duración de la huelga o cuando así lo exijan razones higiénicas, biosanitarias u otras razones extraordinarias sobrevenidas.

Tercero. - 1. Los Servicios antedichos se prestarán preferentemente por el personal que no ejercite el derecho a la huelga.

2. Corresponderá a la Dirección de la Empresa u Organismo, oída preceptivamente la representación de las personas trabajadoras, la designación nominal y la asignación de funciones, con carácter rotatorio, del personal que ha de realizar los servicios mínimos, respetando, en todo caso, las limitaciones contenidas en el artículo anterior y en la legislación vigente.

Cuarto. - Los servicios mínimos recogidos en los apartados anteriores de esta Orden no podrán ser perturbados por alteraciones o paros del personal designado para su prestación. Caso de producirse, serán considerados ilegales y quienes los ocasionaren incurrirán en responsabilidad, que les será exigida de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Quinto. - Lo dispuesto en los apartados anteriores no significará limitación alguna de los derechos que la normativa reguladora de la huelga reconoce al personal en esta situación, ni respecto a la tramitación y efectos de las peticiones que la motivan.

Sexto. - La presente Orden entrará en vigor a la fecha de su notificación.

Séptimo. - Notifíquese esta Orden a las personas interesadas en la forma establecida por el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que contra ella cabe interponer Recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el plazo de 2 meses desde la fecha de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Asimismo, y de conformidad con lo previsto en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, notifíquese también, que contra la presente Orden podrá interponerse ante esta Autoridad Laboral el pertinente Recurso Potestativo de Reposición, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su notificación.

En Vitoria-Gasteiz,

**VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y
CONSEJERO DE ECONOMIA, TRABAJO Y EMPLEO**