DEFECTUOSA PRESTACION DE SERVICIOS POR HUELGA DE LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA CONTRATISTA: ¿FUERZA MAYOR O INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL?

En determinadas coyunturas económicas como la actual, los mecanismos de presión laboral de los trabajadores en la empresa recobran un protagonismo inusitado, dando lugar a un auge del medio más tradicional de conflicto colectivo: la huelga. A ello debe añadirse las consecuencias negativas que para toda empresa tiene la huelga de sus trabajadores, lo que reviste especial transcendencia en aquellos supuestos en los que el empresario es una mercantil contratista de la Administración. La falta – o el deficiente – cumplimiento del objeto del contrato conlleva una serie de efectos que tendrán mayor o menor vigor, rigor y consecuencias desfavorables en función de si el mismo se debe a una circunstancia ajena, improbable e impredecible; o es por el contrario imputable al contratista – también con diversa graduación de sus consecuencias en base al carácter culpable o no del incumplimiento.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P.

La grave crisis que nos asola, la reducción de las inversiones, la disminución de los sueldos y la constricción del gasto que ello conlleva ha determinado un renacimiento de los clásicos mecanismos de conflicto colectivo, que algo aletargados y borrosos habían pasado a un segundo plano durante estos últimos años de bonanza económica.

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.

En esta coyuntura de recortes y reducciones los trabajadores acuden al medio de presión laboral por definición, la **huelga**, lo que tiene muy diversas consecuencias en función de la naturaleza y actividad del empresario afectado. En mercantiles contratistas de la Administración, la huelga de sus trabajadores puede determinar una falta de cumplimiento del objeto del contrato, con efectos casi contrapuestos según se entienda que se está ante un supuesto de fuerza mayor (que exonera al contratista de cualquier responsabilidad) o ante un incumplimiento contractual (que culpable o no tiene consecuencias económicas).

En todo contrato administrativo – al igual que en todo contrato privado -, ambas partes se obligan a ciertas **prestaciones** cuya inobservancia o mal cumplimiento determina, a priori, un **incumplimiento contractual**. Ello no obstante, en los contratos administrativos pueden concurrir determinadas circunstancias que, aun determinando la falta de cumplimiento por el contratista de sus obligaciones contractuales, le exonera de responsabilidad y por tanto, de las consecuencias negativas que para tal incumplimiento prevén la ley y el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija el contrato.

Este es el caso de la **fuerza mayor**, un elemento cuyo concurso comporta una **excepción** al **principio de riesgo y ventura**[1] que elimina la responsabilidad derivada del incumplimiento e incluso prevé un derecho de indemnización del contratista perjudicado por los daños y perjuicios que se le hubieren producido[2], siempre que el mismo no se deba a una actuación imprudente del mismo.

La posible configuración de la **huelga de los trabajadores** como causa de **fuerza mayor** en el incumplimiento de un contrato administrativo podría plantearse desde la consideración de dos circunstancias:

- Determina un incumplimiento ajeno a la voluntad del contratista.

- La antigua legislación de contratos del Estado (el artículo 132 del Reglamento General de Contratación[3]) y el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales incluían entre los casos de fuerza mayor a "los destrozos ocasionados violentamente a mano armada, en tiempos de guerra, sediciones populares o robos

---

1 El principio de riesgo y ventura lo consagra el artículo 98 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP); y el artículo 199 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

2 La fuerza mayor se regula en el artículo 144 del TRLCAP y en el artículo 214 de la LCSP.

3 Aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

tumultuosos". La sedición, tipificada en el Código Penal de 1963, incluía en su artículo 222.3 el castigo, como reos de sedición, las huelgas de los obreros.

La Constitución Española de 1978 ha configurado la **huelga** como un **derecho constitucional** (artículo 28.2 CE), por lo que aunque puede experimentar limitaciones o restricciones a su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, estas limitaciones o restricciones no pueden rebasar su contenido esencial[4], hacerlo impracticable o despojarlo de protección, ya que se está ante un **derecho fundamental** de los especialmente tutelados por la Constitución.

Entre las limitaciones del derecho de huelga se encuentra el aseguramiento de la **prestación de servicios esenciales de la comunidad**, función de garantía que deriva de la necesaria coordinación de los posibles intereses en juego. Por ello "el derecho de la comunidad a ciertas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga"[5].

Resulta claro por tanto que el legítimo ejercicio del derecho de huelga, de manera ordenada y con observancia de los servicios mínimos no puede configurarse como un supuesto de fuerza mayor[6] en relación con el principio de riesgo y ventura en la ejecución de los contratos sino como un suceso de relativa normalidad – mientras que la fuerza mayor deriva de un acontecimiento insólito y no razonablemente previsible-.

La **huelga de los trabajadores** de la mercantil contratista de la Administración no constituye así un supuesto de fuerza mayor sino un **incumplimiento del contrato** caracterizado por dos notas:

- El cumplimiento o correcta prestación de los servicios mínimos es una **carga** que recae sobre la **contratista** y no es repercutible o imputable a la Administración Pública con la que contrató, pues como ha señalado el Consejo de Estado[7], los concesionarios de servicios públicos tienen el deber jurídico de soportar las cargas que impone la determinación del servicio mínimo.

---

4 Tribunal Constitucional, Sentencia 51/1986, de 24 de abril de 1986.

5 Tribunal Constitucional, Sentencia 11/1981, de 8 de abril de 1981.

6 Tribunal Supremo, Sentencia de 20 de junio de 1988.

7 Dictamen del Consejo de Estado número 55.853, de 19 de febrero de 1991.

- Se trata de un **incumplimiento no culpable** ya que la falta de cumplimiento del contrato es directamente imputable a los trabajadores y no a la empresa contra la que ejercitan las medidas de conflicto colectivo.

Por ello, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa[8]:

- No puede derivarse acción de responsabilidad contra los trabajadores, pues dado que es un derecho constitucionalmente reconocido no puede deducirse contra su ejercicio, ninguna consecuencia negativa.

- No puede aplicarse al contratista las penalidades u otras consecuencias negativas previstas en el pliego para los supuestos de incumplimiento.

El hecho de que **no se impute al contratista responsabilidad derivada del incumplimiento** – lo que acontece en tanto que el incumplimiento no se califica de culpable, pues de lo contrario debería indemnizar a la Administración con todos los daños y perjuicios ocasionados[9] -, no conlleva que éste no produzca ningún efecto. Antes bien, **es el contratista** y no la Administración, el que debe **soportar las consecuencias de la huelga**, de manera que resulta procedente el descuento en el canon o precio que la Administración contratante abone al contratista, de las cuantías relativas a los servicios no prestados por los trabajadores; así como los derivados del establecimiento de los servicios mínimos en el caso de que la contratista no los asegurara.

Conclusión: la **falta de cumplimiento**, por el contratista, de las prestaciones que constituyen el **objeto del contrato** por causa directa de la **huelga de sus trabajadores** no puede configurarse como un supuesto de fuerza mayor que exonere al mismo de cualquier responsabilidad, reconociéndole además un derecho de indemnización por los daños y perjuicios sufridos; pero tampoco puede concebirse como un incumplimiento culpable que determine la obligación de la mercantil de indemnizar a la Administración contratante por los daños y perjuicios que ésta hubiere podido padecer a raíz del incumplimiento.

Cuando el contrato administrativo no se cumple en sus términos por causa de una huelga de los trabajadores de la empresa contratista, dicho incumplimiento se configura como un **incumplimiento no culpable**, de tal manera que aun cuando es dicha contratista la que debe soportar las consecuencias económicas del incumplimiento (consistente en no percibir las cuantías correspondientes a los servicios no prestados, y en la financiación de la prestación de los servicios mínimos), **no** puede depurarse contra ella ningún género de **responsabilidad**.

---

8 Informe JCCA 60/2008, de 31 de marzo de 2009.

9 Artículo 113.4 TRLCAP y artículo 208.4 LCSP.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. esta integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Alejandro Hernández del Castillo y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Departamento de Derecho Administrativo, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel: 915 829 415)