

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000002/2024
Tipo de Recurso: DERECHOS FUNDAMENTALES
Núm. Registro General: 00461/2024
Demandante: UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.)
Procurador: SR.
Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y
AGENDA URBANA
Codemandado: BERIA LÍNEAS AÉREAS DE ESPAÑA SOCIEDAD
ANÓNIMA OPERADORA, SOCIEDAD UNIPERSONAL
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

SENTENCIA N°:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA
D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

Madrid, a doce de septiembre de dos mil veinticinco.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso de derechos Fundamentales **2/2024**, interpuesto por **UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.)**, representado por el Procurador Sr. [REDACTED] y defendido por Letrado, contra resolución del **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE** representado y defendido por el Abogado del Estado. Ha sido parte codemandada **BERIA LÍNEAS**

AÉREAS DE ESPAÑA SOCIEDAD ANÓNIMA OPERADORA, SOCIEDAD UNIPERSONAL representada por el Procurador Sr. [REDACTED] y defendida por Letrado. Ha sido parte el Ministerio Fiscal.

Es Ponente el Ilmo. Sr. D. **Eugenio Frías Martínez**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso.

SEGUNDO.- Dado traslado del escrito de demanda la Administración demandada, la parte codemandada, y el Ministerio Fiscal, contestaron en tiempo y forma.

TERCERO.- Se confirió traslado a las partes para la formulación de conclusiones. Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 10 de septiembre del presente año, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo, seguido por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, se impugna la resolución de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad sostenible, de 29 de diciembre de 2023, rectificada por resolución de 30 de diciembre de 2023, por la que se determinan los servicios mínimos de los servicios públicos esenciales para la comunidad, a mantener en los servicios de asistencia en tierra, que presta la empresa IBERIA HANDLING, durante la huelga convocada por los sindicatos CCOO, UGT y USO, en los días 5, 6, 7 y 8 de enero de 2024 desde las 00:00 h hasta las 24:00 h.

La convocatoria de huelga afecta a los trabajadores de la empresa IBERIA HANDLING que presta sus servicios de asistencia en tierra en los centros de trabajo de los aeropuertos de Málaga, Alicante, Barcelona, Bilbao, Badajoz, San Sebastián, Gerona, Granada, Ibiza, La Coruña, León, Las Palmas de Gran Canaria, Mahón, Melilla, Pamplona, Oviedo, Palma de Mallorca, Reus, Santiago de Compostela, Santander, Santa Cruz de la Palma, Tenerife, Vigo, Vitoria, Jerez de la Frontera, Madrid, Albacete y Córdoba.

La resolución impugnada sostiene que está previsto que la empresa IBERIA HANDLING preste sus servicios a más de 5800 vuelos.

Establece la esencialidad de los servicios de transporte aéreo, y los servicios de asistencia en tierra.

El porcentaje de vuelos a proteger se calcula empleando junto con el porcentaje de pasajeros a reubicar, el factor de ocupación de los vuelos en cada aeropuerto para el periodo en el que está convocada la huelga. Las estimaciones de los factores de ocupación se realizan aplicando el factor de ocupación del periodo de Navidad del año anterior, la variación media de este factor a lo largo del último año.

Así se determinan los servicios mínimos en función del tipo de vuelo:

a) El 100%, en su caso, de los vuelos dedicados a traslado de ciudadanos extranjeros y de los funcionarios policiales encargados de su custodia, en vuelos específicos realizados para el Ministerio del Interior, no integrados en las líneas regulares o comerciales de pasajeros en general, entre diversos puntos del territorio nacional y desde estos a otros países; y en vuelos de emergencia tales como servicios de ambulancia, antiincendios, transporte de órganos para el Sistema Nacional de Trasplantes, vigilancia, protección civil y rescate, etc.

b) Vuelos domésticos hacia o desde territorios no peninsulares. Cita una sentencia de esta Sala según la cual fijar como servicios mínimos el 100% de los servicios domésticos para cada ruta con los aeropuertos de los territorios no peninsulares supone en la práctica la ineffectividad de la convocatoria de huelga. Se detalla en una tabla los aeropuertos, el factor de ocupación estimado y la protección, concluyendo que el 90% de los pasajeros se ha de reubicar. Ello con base en que "Este último valor se obtiene de estimar que un 10% de los pasajeros que hubieran previsto volar con las compañías afectadas tendrán una reserva que podrán anular motu proprio o no habrán comprado aún el billete y podrán modificar su intención de compra y tomar la decisión de volar otro día. De este modo, no se perjudica a aquellos usuarios del transporte aéreo que quieren volar en una fecha determinada, sino que sólo aquellos que se estima que estarían dispuestos a no viajar o a viajar en otras fechas resultan afectados", para fijar el porcentaje de protección de vuelos.

c) Vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea superior a 5 horas y vuelos internacionales. Se señala que "Por experiencia previa, ante la cancelación de este tipo de vuelos se estima, que un 10% de los pasajeros que tienen previsto volar con las compañías afectadas tendrán una reserva que podrán anular motu proprio o no habrán comprado aún el billete y podrán modificar su intención de compra y tomar la decisión de volar otro día. Por otro lado, de los pasajeros que ya tienen emitido su billete, un 25% de los mismos optará entre ser reubicado en otras fechas o renunciar a su viaje si las alternativas que les proponen no les convienen. Por tanto, se debe permitir la reubicación del restante 65% de los usuarios en los vuelos protegidos".

d) Vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea inferior a 5 horas. Se señala que “Según la experiencia previa acumulada, se estima que en torno a un 10% de los pasajeros cancelará sus reservas o modificará su intención de compra y tomará la decisión de volar en otro momento. De la misma manera, se estima que el 50% de los usuarios sería reubicado por la propia compañía en medios de transporte alternativos o en vuelos en otros horarios, o ellos mismos deberán buscar un medio alternativo de transporte. Por tanto, se debe permitir la reubicación del 40% de los usuarios restantes en los vuelos protegidos.”

d) Otros vuelos. Se trata de los vuelos de posicionamiento, de los que se señala que los hay de dos tipos, los necesarios para que se efectúe alguno de los declarados como esenciales, y aquellos necesarios para dar servicio a un vuelo que se vaya a realizar con posterioridad al periodo de la huelga, para evitar que los efectos de la huelga se trasladen fuera del periodo de convocatoria de la misma.

Se recogen como consideraciones finales que la prestación de los servicios mínimos establecidos “corresponde a la empresa responsable IBERIA HANDLING, en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio, su ejecución y puesta en práctica.

En el anexo de esta resolución se establece el número de personas que deberán acudir al puesto de trabajo de cada día de la huelga. La información contenida en el anexo la ha facilitado IBERIA HANDLING, tras proporcionarle el MITRAMS los porcentajes de protección a los servicios aéreos de transporte público que se incluyen en el RESUELVO de esta resolución, de forma que pudieran garantizar esos servicios aéreos que se consideran esenciales con el mínimo personal. MITRAMS ha solicitado un informe justificativo a IBERIA HANDLING donde se recoja cómo ha determinado el mínimo personal, teniendo en cuenta que es la empresa prestadora de los servicios de asistencia en tierra la que conoce las exigencias en cuanto al personal necesario para proporcionar el servicio de forma que se garantice la seguridad operacional. Tras analizar el informe aportado por IBERIA HANDLING se considera que la justificación de la determinación del personal que debe prestar servicios mínimos es razonable.”

SEGUNDO.- La parte actora en la demanda entiende vulnerado el derecho a la huelga constitucionalmente garantizado en el art. 28.2 de la Constitución.

Se mantiene como motivos de impugnación:

- Falta de motivación de los servicios mínimos, establecidos.
- Falta de proporcionalidad de los servicios mínimos.

TERCERO.- El Abogado del Estado y la parte codemandada, en la contestación a la demanda, mantienen que se cumplen las exigencias en materia de

motivación y proporcionalidad en la fijación de los servicios mínimos, y la improcedencia de la indemnización solicitada.

El Fiscal informa que la resolución impugnada vulnera el derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE), por cuanto: "Priva y deja sin efecto el ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores convocados, sin una motivación específica, detallada y reduplicada, al fijar un total del 83% de plantilla programada que debe prestar servicios mínimos durante los días de huelga, con días que superan el 90% en 13 de los 29 aeropuertos concernidos (Alicante, Badajoz, Gran Canaria, Ibiza, La Palma, León, Málaga, Melilla, Menorca, Palma de Mallorca, Tenerife Norte, Tenerife Sur y Vitoria), y 100 % en 5 aeropuertos (Badajoz, León, Melilla, Tenerife Sur y Vitoria)".

CUARTO.- La doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de huelga en servicios esenciales de la comunidad (SSTC 11/1981, 26/1981, 33/1981, 51/1986, 53/1986, 27/1989, 43/1990, 122/1990 y 123/1990), se resume y estructura en STC de 16/01/92, destacando los siguientes aspectos:

«(...)

a) Antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad, la noción de servicio esencial de la comunidad hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiéndose 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 (STC 51/1986, f. j. 2º). Sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, f. j. 10º; 51/1986, f. j. 2º).

b) En la adopción de las medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios esenciales, la autoridad gubernativa ha de ponderar la extensión territorial y personal, la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute (SSTC 26/1981, ff. jj. 10º y 15º; 53/1986, f. j. 3º).

c) Finalmente, por lo que hace a la fundamentación de la decisión que impone el mantenimiento de servicios esenciales para la comunidad, este Tribunal ha declarado reiteradamente que el acto por el cual se determina dicho mantenimiento ha de estar adecuadamente motivado y que, cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, "la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación" (STC 26/1981, f. j. 16º). Siendo una decisión que comporta tan graves consecuencias, es preciso no sólo que exista una especial justificación, sino que tal justificación se exteriorice adecuadamente con objeto de que "los destinatarios conozcan las

razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó" (STC 26/1981, f. j. 14.º) y de que, en su caso, puedan defenderse ante los órganos judiciales (STC 27/1989, f. j. 4.º). Recae, pues, sobre la autoridad gubernativa el deber de explicar las razones que, a su juicio, legitiman en una concreta situación de huelga la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad, correspondiéndole asimismo probar que los actos de restricción del derecho fundamental tienen plena justificación, sin que sean aquí de aplicación las reglas generales sobre distribución de la carga de la prueba.

Ello significa que en la motivación aportada por la autoridad gubernativa han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar las prestaciones mínimas, sin que sean suficientes "indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto", de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad para tomar la decisión restrictiva en la forma y con el alcance con que lo ha hecho, cómo se ha llegado a la determinación de las prestaciones mínimas dentro de la calificación del servicio como esencial. En definitiva, han de hacerse explícitos, siquiera sea sucintamente, "los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que, por los Tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas" (SSTC 53/1986, ff. jj. 6.º y 7.º; 26/1981, ff. jj. 14.º y 15.º; f. j. 4.º; 27/1989, ff. jj. 4.º y 5.º).

Si es lícito distinguir entre la motivación expresa del acto -"que puede responder a criterios de concisión y claridad propios de la actuación administrativa"- y las razones que en un proceso posterior se pueden alegar para justificar la decisión tomada, ello no implica que la justificación "ex post libere" del deber de motivar el acto desde el momento mismo en que éste se adopta (STC 53/1986, f. j. 6.º), pues la falta de motivación impide precisamente la justa valoración y el control material o de fondo de la medida (STC 27/1989, f. j. 5.º). La decisión de la autoridad gubernativa ha de exteriorizar los motivos sobre la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los intereses que pueden quedar afectados y los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en algún grado (STC 27/1989, f. j. 4.º), siendo insuficientes a este propósito, como antes se ha recordado, las indicaciones genéricas que puedan predicarse de cualquier conflicto o de cualquier actividad, y de las cuales no quepa inferir criterios para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone (SSTC 51/1986, f. j. 4.º; 53/1986, f. j. 6.º). (F.º J.º 2.º).

(...)

En Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de diciembre de 2010, se sintetizan los criterios de aplicación -reproducidos en sentencias posteriores- en los siguientes términos:

«A) De la jurisprudencia constitucional:

a) Los límites del derecho de huelga derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados (STC 11/1981, fundamentos jurídicos 7.º y 9.º) y el

artículo 28.2 C.E., al hacer referencia a las garantías precisas para asegurar en caso de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, tiene el significado de expresar que el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren. En la medida en que la destinataria y acreedora de aquellos servicios esenciales es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella, la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los mismos, pues «el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga» (STC 11/1981, fundamento jurídico 18).

b) La noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos, lo que mejor concuerda con los principios que inspira nuestra Constitución (STC 26/1981, fundamento jurídico 10) puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, fundamento jurídico 10; 51/1986, fundamento jurídico 2.º).

c) En la adopción de las medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios esenciales la autoridad gubernativa ha de ponderar la extensión -territorial y personal-, duración prevista y demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute (SSTC 26/1981, fundamentos jurídicos 10 y 15; 53/1986, fundamento jurídico 3.º).

Quiere ello decir que la motivación de la decisión de la autoridad gubernativa requiere que en la misma figuren los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar cuáles son los servicios mínimos, sin que sean suficientes indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto, de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad pues en definitiva, han de explicitarse, siquiera sea sucintamente, los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que por los Tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas (por todas, STC 53/1986, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º; también STC 26/1981, fundamentos jurídicos 14 y 15; STC 51/1986, fundamento jurídico 4.º; STC 27/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

d) En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquéllos (STC 26/1981, fundamento jurídico 15). El mantenimiento de los servicios (STC 33/1981, fundamento jurídico 4.º), no puede significar en principio el funcionamiento normal del servicio (SSTC 51/1986, fundamento jurídico 5.º; 53/1986, fundamento jurídico 3.º) y el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga sólo hasta extremos razonables (STC 51/1986, fundamento jurídico 5.º).

e) En fin, procede destacar lo señalado por el Tribunal Constitucional en STC 183/2006, de 19 de junio, que en su fundamento jurídico 6º se expresa en los siguientes términos: <<Por otra parte, debe significarse que la norma preconstitucional que todavía en el momento actual sigue utilizándose como base para el establecimiento por la autoridad gubernativa de las limitaciones del concreto ejercicio del derecho de huelga en garantía del mantenimiento de los servicios esenciales, esto es, el artículo 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, establece elementos de rigor no siempre debidamente atendidos y, desde luego, no respetados en este caso. En efecto, el supuesto de hecho en que pueden imponerse medidas limitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio (“servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad”) y otro, de carácter circunstancial (“y concurren circunstancias de especial gravedad”), que debe concurrir en ambos términos de la alternativa del primer elemento. No basta así con la calificación del servicio para justificar las medidas limitativas, sino que éstas, en su caso, deben ajustarse a las circunstancias, que deben ser no sólo graves sino de especial gravedad (en este sentido el FJ 18 de la STC 11/1981 tempranamente advirtió que, “en algún sentido, el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/77 es más estricto que el artículo 28.2 de la Constitución”)>>.

QUINTO.- La resolución impugnada fija como servicios mínimos unos porcentajes de vuelos a proteger. Estos se establecen empleando junto con el porcentaje de pasajeros a reubicar, el factor de ocupación de los aeropuertos en el periodo de huelga.

Así el porcentaje de vuelos a proteger consignados, aproximando por exceso, se obtiene multiplicando el factor de ocupación por el porcentaje de personas a reubicar para cada ruta.

La resolución establece el porcentaje de protección de vuelos en virtud de los parámetros indicados pero, deja a IBERIA HANDLING la facultad de organizar los medios adecuados para la prestación del servicio, su ejecución y puesta en práctica. En la resolución finalmente en un anexo se establece el número de personas que deberán acudir al puesto de trabajo de cada día de la huelga, siendo facilitada la información contenida por IBERIA HANDLING, que determina el mínimo personal necesario con un informe, siendo aprobada por la resolución que “considera que la justificación de la determinación del personal que debe prestar servicios mínimos es razonable”.

La Administración, por tanto, establece una doble determinación de los servicios mínimos, por un lado establece un porcentaje mínimo de vuelos que deben garantizarse, y por el otro, determina el número de trabajadores que deberán acudir al puesto de trabajo cada día de huelga, aceptando para su determinación el informe facilitado por IBERIA HANDLING, que es incorporado a la resolución como anexo.

De la plantilla recogida en el anexo resulta que se fija un porcentaje total de entre el 81 % y 82%. Siendo dicho porcentaje de trabajadores muy superior a las medias de porcentajes de vuelos protegidos.

Como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en su informe en los aeropuertos de Alicante, Gran Canaria, Ibiza, La Palma, León, Málaga, Melilla, Menorca, Palma de Mallorca, Tenerife Norte, Tenerife Sur y Vitoria), se supera el 90% de plantilla en días de huelga. Y se llega a fijar un 100%, en algún día, en los aeropuertos de Badajoz, León, Melilla, Tenerife Sur y Vitoria.

Resulta, a la vista de los datos que en algunos aeropuertos se fija unos servicios mínimos del 100% de la plantilla prevista ordinaria, en otros se supera el 90 % de la plantilla, y en todos los porcentajes de plantilla superan con mucho los porcentajes de los vuelos protegidos, lo que supone una gran restricción y limitación al derecho de huelga de los trabajadores. Dicha restricción tan grande acordada exige una motivación específica sobre el carácter mínimo de los servicios habitualmente ofrecidos, la proporcionalidad y la esencialidad de su fijación, que en absoluto son recogidos en la resolución. La Administración se limita a considerar razonable la propuesta de la empresa, pero no contiene motivación alguna de la necesidad de establecerse como personal de servicios mínimos unos porcentajes tan altos.

En consecuencia, tal como denuncian la parte recurrente y el Fiscal, la resolución impugnada no motiva de modo justificado y suficiente, el altísimo porcentaje de personal necesario fijado para la prestación de los servicios mínimos. Se omite de esta forma la necesaria motivación que es exigible, al tratarse de la limitación de un derecho fundamental, por lo que procede la estimación del recurso.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa procede imponer las costas a la Administración demandada sin que el límite máximo de aquéllas, considerando complejidad y alcance del asunto planteado, pueda exceder de la suma de 2.000 euros, por todos los conceptos.

Vistos los preceptos citados y demás normas de procedente aplicación,

F A L L A M O S

Que debemos ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por **UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.)** contra la Resolución citada en el Fundamento de Derecho Primero, que declaramos nula. Con imposición de costas a la Administración demandada hasta un importe máximo de 2.000 euros por todos los conceptos.



La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción, justificando el interés casacional objetivo que presenta.