

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

**Núm. de Recurso:** 0000001/2016  
**Tipo de Recurso:** DERECHOS FUNDAMENTALES  
**Núm. Registro General:** 01615/2016  
**Demandante:** COORDINADORA ESTATAL DEL SECTOR DE  
HANDLING Y AEREO (CESHA)  
**Procurador:** D<sup>a</sup>. MARÍA DOLORES TEJERO GARCÍA-TEJERO  
**Demandado:** MINISTERIO DE FOMENTO  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

### SENTENCIA N<sup>o</sup>:

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO  
D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA  
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ  
D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil diecisiete.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo especial para la protección de los **derechos fundamentales nº 1/2016** interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por la Procuradora **D<sup>a</sup>. María Dolores Tejero García-Tejero**, en nombre y representación de **COORDINADORA ESTATAL DEL SECTOR DE HANDLING Y AEREO (CESHA)**, contra resolución del Ministerio de Fomento de fecha 1 de marzo de 2016, sobre determinación de servicios mínimos.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, Ministerio de Fomento, dirigida y representada por el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Se ha personado Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima Operadora, representada por el Procurador de los Tribunales **D. José Luis Pinto-Marabotto Ruiz**.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. **D. Fernando Luis Ruiz Piñeiro**, Magistrado de la Sección.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Se interpone recurso contencioso-administrativo contra resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, de fecha 1 de marzo de 2016, por la que se determinan los servicios mínimos de los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener en el aeropuerto de Tenerife Sur, en la empresa Iberia, durante la huelga convocada por CESHSA para los días 4, 6, 11, 13, 18 y 20 de marzo, desde las 12:00 a las 16:00 horas locales.

**SEGUNDO.-** En el momento procesal oportuno, remitido el expediente administrativo por la Administración autora del acto impugnado, se dio traslado del mismo a la parte actora, para que formalizara el recurso lo que llevó a cabo mediante escrito presentado ante esta Sala.

En este escrito, tras exponer los fundamentos de hecho y de derecho que consideró de aplicación finalizó suplicando la estimación del recurso y la anulación del acto administrativo impugnado por ser contraria al art. 28 apartado 2 de la Constitución Española.

**TERCERO.-** Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia desestimatoria de todas las pretensiones de la parte actora.

El Ministerio Fiscal se opuso al recurso, solicitando que se aprecie falta de objeto o alternatively por conseguir la huelga el objeto perseguido, y subsidiariamente la estimación de la demanda.

Iberia se opuso a la demanda, alegando carencia sobrevenida de objeto procesal o falta de acción del sindicato demandante, por desconvocatoria de la huelga, y en todo caso instando la desestimación del recurso.

**CUARTO.-** Se practicó la prueba solicitada y admitida por la Sala, las partes presentaron escrito de conclusiones por su orden y las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, la cual ha tenido lugar el 11 de enero de 2017, habiéndose observado en su tramitación las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución dictada por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, de fecha 1 de marzo de 2016, por la que se determinan los servicios mínimos, como consecuencia de la convocatoria de una huelga que afectará a 526 trabajadores de la empresa Iberia Líneas Aéreas de España, S.A: Operadora, en el centro de trabajo del aeropuerto de Tenerife Sur. Dicha huelga es convocada por la Coordinadora Estatal del Sector de Handling y Aéreo (CESHA) para los días 4, 6, 11, 13, 18 y 20 de marzo de 2016, iniciándose a las 12:00 horas y finalizando a las 16:00 horas de cada uno de los días señalados.

La resolución administrativa fija, como servicios mínimos:

- a) Todos los servicios cuya hora de salida programada fuera anterior al inicio de la huelga y cuya llegada prevista se produzca en el periodo de huelga.
- b) E´100% de los servicios domésticos de cada compañía aérea para cada ruta
- c) El 50% redondeado por exceso, de los servicios de cada compañía aérea para cada ruta con ciudades extranjeras.
- d) En su caso los vuelos programados para el transporte de correo postal universal y productos perecederos, cuando éstos se efectúen con aeronaves dedicadas exclusivamente a carga.
- e) Aquellas operaciones técnicas de posicionamiento y otras tales como la situación de tripulaciones necesarias para la realización efectiva de los servicios de transporte aéreo considerados como esenciales, y todos los del día siguiente.

Además, la resolución añade a los anteriores la siguiente previsión: “establecer, para los días y periodos afectados por la convocatoria de huelga, los servicios públicos esenciales para la comunidad con todos aquellos servicios necesarios para la realización de los vuelos resultantes de los criterios del apartado anterior. Estos servicios incluyen todos los servicios de asistencia en tierra relacionados en el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, prestados como asistencia a terceros o como autoasistencia”.

**SEGUNDO.-** La primera cuestión que se plantea, se refiere a la carencia de objeto del recurso por desconvocatoria de la huelga y por haberse logrado el nombramiento de un mediador, que formuló una propuesta de solución del conflicto que fue aceptada por todas las partes afectadas, empresa y sindicatos, por lo que se desconvocó la huelga.

En nuestra sentencia de 1 de julio de 2016 dictada en el procedimiento de Derechos Fundamentales 4/2014, ante planteamiento similar, afirmábamos:

<<El Abogado del Estado opone la inadmisión por falta de objeto y legitimación, la cual debe ser estimada en atención a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como esta Sala ya ha resuelto en ocasiones precedentes, entre otras la Sentencia de 4 mayo 2011 (Rec 5/2010) de esta Sala y Sección, que aplica la STS 22 noviembre 2004.

Asimismo, con posterioridad se ha dictado la STS 6 febrero de 2012 (Rec 1239/2009) que reitera la anterior en los términos siguientes:

“.....Estas consideraciones son suficientes para estimar el recurso de casación del Abogado del Estado pues, según ya hemos expuesto, la estructura del Ministerio de Fomento, a tenor del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, incluía tanto la Secretaría General de Infraestructuras como la Secretaría General de Transportes, ambas con el rango de subsecretarías.

Una vez casada la sentencia esta Sala debe resolver lo que corresponda en los términos en que aparecía planteado el debate (artículo 95.2.d) de la Ley Jurisdiccional). A estos efectos, sin embargo, no podemos omitir que en el expediente administrativo constaba la comunicación de la Sección Sindical del Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas, de 12 de julio de 2006, remitida a la Dirección General de Aviación Civil, en la que comunicaba la desconvocatoria de la huelga, al haberse "llegado a un acuerdo entre Iberia y el Comité de huelga" sobre las causas que la habían motivado.

Esta circunstancia pudo haber determinado en su momento la inadmisibilidad del recurso en la instancia, visto que o bien el recurso había perdido sobrevenidamente su objeto o bien el Sindicato demandante carecía ya de interés para actuar "[...] desde el momento en que no era titular de ningún derecho o interés legítimo ya que no había padecido ningún perjuicio a causa de una Orden que no se había llegado a aplicar", tal como declaró en la sentencia dictada el 2 de marzo de 2001 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional frente a una demanda análoga de aquel Sindicato de pilotos contra otra orden de fijación de servicios mínimos.

En efecto, en el recurso número 333/1998 la citada Sala de la Audiencia Nacional había sostenido que, desconvocada la huelga y no siendo el recurso contencioso-administrativo un cauce de control abstracto activable por el mero interés de mantener la legalidad, el recurso del Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas frente a la orden de fijación de servicios mínimos no era ya admisible. Y esta Sala del Tribunal Supremo refrendó dicha tesis en la sentencia de 22 de noviembre de

2004 al rechazar el recurso de casación número 4335/2001 En ella expresamos, junto con otras consideraciones, las siguientes:

[...] En este caso, no hay en el expediente elementos para vincular la desconvocatoria de la huelga con los servicios mínimos fijados. El primero en no hacerlo es el propio recurrente quien, según se ha indicado, adujo como única razón del cambio de criterio que le llevó a desconvocar la huelga el acuerdo logrado con la empresa y dirigió esa denuncia contra la aplicación de los servicios mínimos por Iberia, sin hacer referencia entonces a que tal acuerdo viniera forzado por los servicios mínimos establecidos en lugar de deberse a la aproximación de la empresa a las reivindicaciones de SEPLA ante la presión que suponía la convocatoria de una huelga de las características de la anunciada o a cualquier otro motivo.

Tampoco puede aducirse un interés legítimo de SEPLA como soporte de su pretensión, porque para ello es preciso que quien lo alega se vea beneficiado o perjudicado por el mantenimiento o anulación de la actuación administrativa cuestionada según reiterada jurisprudencia de esta Sala y aquí no hay ventaja ni desventaja para el recurrente desde el momento en que la desconvocatoria de la huelga dejó sin objeto la Orden de 24 de marzo de 1998 e impidió su aplicación. Y es que tenía como único presupuesto de hecho la convocada el 11 de marzo de 1998, presupuesto de hecho que desapareció antes de que hubiera ocasión de poner en práctica los servicios mínimos que preveía, lo cuáles únicamente valían para la huelga proyectada y, por eso, no pueden trasladarse a ninguna otra. Siendo las cosas así, lo que SEPLA pretendía de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no era otra cosa que un pronunciamiento carente de toda virtualidad práctica y que en nada le favorece o desfavorece desde el momento en que no hubo huelga por decisión del sindicato ante el acuerdo logrado sobre los motivos en torno a los que se generó el conflicto laboral.

Pues bien, estas mismas consideraciones abocarán a que en el presente caso, constatada la desconvocatoria de la huelga en los términos ya expuestos (esto es, no a consecuencia del contenido mismo de la Orden impugnada sino por acuerdo bilateral), declaremos que el recurso en la instancia debió o bien ser declarado inadmisibile o bien archivado por desaparición sobrevenida de su objeto, ya que la Orden de servicios mínimos de 29 de junio de 2006 no tuvo eficacia jurídica real. Dada la actual situación procesal del litigio, es esta última declaración la que consideramos más procedente respecto del acto administrativo en su momento impugnado.

En el presente caso consta en el documento nº 2 que adjunta la Unión Sindical Obrera al escrito de desistimiento del recurso contencioso-administrativo especial, el acuerdo de fecha 22 marzo 2013 de desconvocatoria de huelga firmado por Iberia y los sindicatos convocantes ante la propuesta de acuerdo presentado por el mediador.

Por lo que en atención a las consideraciones expuestas procede inadmitir el recurso>>>.

Recogíamos, así, lo que ya habíamos expuesto en la anterior sentencia de fecha 21 de octubre de 2013, recurso 1/2013.

Y fijábamos un criterio en estos supuestos, ala firmar: “Por tanto, hemos señalado que la vinculación de la desconvocatoria de la huelga con los servicios mínimos objeto de impugnación es un elemento trascendental en orden a la cuestión suscitada, de tal forma que si la desconvocatoria obedece a los referidos servicios mínimos, o está vinculada de forma intensa a ellos, el interés de la parte recurrente en una decisión de fondo puede ser suficiente a efectos de apreciar interés legítimo en la declaración judicial, en los términos que acabamos de reflejar”.

Pero el caso que nos ocupa es diferente, pues la huelga sí se ha desarrollado durante varias jornadas de las convocadas, de tal suerte que los servicios mínimos fijados tuvieron efectividad durante los días 4, 6, 11 y 13 de marzo. La desconvocatoria de la huelga se produce para el día 18, por lo que dicha desconvocatoria supuso que los dos últimos días convocados, es decir, los días 18 y 20 de marzo no tuviera efectividad la resolución dictada. Ello implica, a juicio de la Sala que la falta de objeto que se alega no sea tal, pues la decisión administrativa desplegó sus efectos durante varias jornadas de huelga, tuvo eficacia jurídica real.

Lo mismo cabe afirmar respecto de la pretendida carencia de objeto del recurso por haber logrado un acuerdo. La circunstancia de que se haya designado mediador y la propuesta de éste haya sido aceptada por la empresa y organizaciones sindicales, no significa que el interés de la parte haya mutado. Lo cierto es que la decisión de la administración desplegó sus efectos y el interés en el examen de la adecuación de los servicios mínimos fijados, a los parámetros constitucionales de limitación del derecho fundamental, permanecen incólumes.

**TERCERO.-** Podemos señalar, como síntesis de los criterios de aplicación que lleva a cabo la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 2 de diciembre de 2010, los siguientes:

*<<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”)>>.*

*B) De esta Sala:*

*a) La esencialidad del servicio sólo será en aquellos casos en que la satisfacción de los intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, 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 (sentencias de 20 de febrero de 1998 y 28 de octubre de 2003).*

*b) Es reiterada la jurisprudencia al exigir, respecto de la fijación de los servicios mínimos, la expresión de los criterios objetivos en función de los cuales se procede a su fijación, puesto que la causalización o motivación de los servicios esenciales y de los servicios mínimos en cuanto que éstos implican límites al ejercicio de un derecho fundamental se hace precisa, debiendo referirse la motivación a los niveles conceptuales de servicios esenciales, de servicios mínimos y de efectivos personales precisos para el desempeño de estos últimos, ofreciendo una fundamentación razonada (por todas, las SSTs, 3ª, 7ª de 29 de junio de 2005, 19 de enero, 26 de marzo y 30 de abril de 2007, 21 de enero de 2008 y 28 de septiembre de 2009).*

*c) Complementando esa exposición, la sentencia de esta Sala de 15 de enero de 2007 (casación 7145/02) perfila el alcance de la exigencia de motivación en las resoluciones que fijan los servicios mínimos señalando que “no basta para satisfacer las exigencias constitucionales con manifestar ante quienes convocan una huelga qué servicios considera la Administración que han de ser garantizados y el personal llamado a prestarlos. La concreción que exige la jurisprudencia significa que han de exponerse los criterios en virtud de los cuales se ha llegado a identificar tales servicios como esenciales y a determinar quiénes han de asegurarlos a la luz de las circunstancias singulares de la convocatoria de que se trate. Son, precisamente, esos los datos relevantes para examinar si se ha observado la necesaria proporción entre el sacrificio que comportan para el derecho de los trabajadores y los bienes o intereses que han de salvaguardar”.»*

Es preciso en consecuencia, examinar la resolución impugnada a la luz tanto de la doctrina jurisprudencial como de las alegaciones de las partes, y en concreto, establecer si respeta las exigencias impuestas por la regulación de los servicios mínimos, desde la perspectiva de la debida motivación formal y material, en relación con el adecuado respeto del derecho de huelga, consagrado en el art. 28 de la Constitución española>>.

Aplicando lo afirmado en éste y anteriores fundamentos, en este caso la Sala concluye que, pese a contener una aparente extensa motivación, en realidad no concreta el por qué se determinan esos servicios mínimos, determinación que está ligada al principio de proporcionalidad. La motivación ofrecida por la Administración en este concreto supuesto, no satisface (conforme alegan la parte actora y el Ministerio Fiscal) el canon de motivación exigido constitucionalmente: contiene un conjunto de indicaciones, que partiendo de la más genérica, con establecimiento del

marco constitucional, del marco legal, de las razones de interés general por las que es necesario establecer servicios mínimos, se afirma que se establecen en cuantía necesaria para prestar los servicios permitiendo la mayor efectividad del derecho de huelga, asegurando la movilidad de los ciudadanos y limitando los perjuicios a la economía nacional y regional, así como la seguridad de las operaciones.

Pero tales afirmaciones no permiten a esta Sala comprobar por qué concretamente se deciden las cifras que se recogen en la decisión, es decir, la inicial justificación teórica o formal se plasma en unos porcentajes respecto de los que no se razona su justificación. Máxime si tenemos en cuenta la duración, en horas, de las jornadas de huelga. En definitiva, no se especifica, fundada y cumplidamente, qué circunstancias exigen el 100% ó el 50% en los términos ya reflejados, así como el resto de las previsiones establecidas.

Por el conjunto de razones expuestas procede estimar el recurso contencioso-administrativo, al faltar la motivación exigida por el ordenamiento jurídico-constitucional en una situación como la descrita, por lo que debe acogerse el motivo de nulidad examinado, lo que hace innecesario el examen del resto de los motivos de impugnación invocados.

**CUARTO-** La estimación total del recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, conlleva que se condene al pago de las costas a la Administración demandada.

**Vistos** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos **ESTIMAR Y ESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de **COORDINADORA ESTATAL DEL SECTOR DE HANDLING Y AEREO (CESHA)**, contra resolución del Ministerio de Fomento de fecha 1 de marzo de 2016, sobre determinación de servicios mínimos, descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, la cual anulamos por su disconformidad a Derecho. Con condena al pago de las costas a la Administración demandada.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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.