

**Establece el TS que en caso de huelga las empresas de transporte aéreo son las competentes para determinar la plantilla que ha de prestar los servicios mínimos esenciales fijados por la Administración**

27/06/2025

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 05/02/2025

Nº de Recurso: 1390/2024

Nº de Resolución: 121/2025

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Tipo de Resolución: Sentencia

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 121/2025**

En Madrid, a 5 de febrero de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1390/2024, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Camilo Tiscordio, en nombre y representación de la mercantil Ryanair DAC, contra la sentencia de 13 de noviembre de 2023 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de derechos fundamentales n.º 9/2022.

Se han personado como partes recurridas, el procurador de los Tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de Unión Sindical Obrera, y el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado.

Y habiendo intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María del Pilar Teso Gamella.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.-La sentencia recurrida contiene una parte dispositiva que literalmente dice:

“FALLAMOS:

Que estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.), seguido por

el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de fecha 27 de octubre de 2022, sobre determinación de servicios mínimos, al que la demanda se contrae, la cual anulamos.

Sin hacer condena en costas”.

SEGUNDO.-Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal de la entidad Ryanair DAC. Oficina de Representación en España, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones y el expediente administrativo a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personado y parte en concepto de recurrente a la entidad Ryanair DAC, y como recurridos a Unión Sindical Obrera, al Ministerio Fiscal, y la Administración General del Estado.

CUARTO.-Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 29 de mayo de 2024, se acordó admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de la entidad mercantil Ryanair DAC, contra la sentencia de 13 de noviembre de 2023 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional, dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales núm.9/2022.

QUINTO.-En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 15 de julio de 2024, la parte recurrente, Ryanair DAC, solicitó que se dicte sentencia por la que:

“(…) estimando el presente recurso y case y anule la Sentencia Recurrída, declarando que corresponde a la empresa determinar a los trabajadores que vayan a prestar los servicios mínimos establecidos en la resolución de servicios mínimos dictada por la Autoridad Gubernativa”.

SEXTO.-Conferido trámite de oposición mediante providencia de 3 de septiembre de 2024, las partes recurridas cumplimentaron el requerimiento efectuado.

El Abogado del Estado presentó escrito de no oposición el día 22 de octubre de 2024, en el que solicitó:

“que tenga por presentado este escrito, por formuladas las anteriores alegaciones y, en consecuencia, por no opuesta a esta parte al recurso de casación interpuesto dictando sentencia en la que fije doctrina en los términos reseñados”.

El Ministerio Fiscal en su escrito de 22 de octubre de 2024, solicitó:

“(…) se declare que no ha lugar a estimar el recurso de casación interpuesto por la representación de las compañías aéreas Ryanair DAC e Ihandling Aviation, contra la Sentencia de 13 de noviembre de 2023, dictada por la Sección Octava de la Audiencia Nacional, en los autos de derechos fundamentales núm. 9/2022, contra la resolución de servicios mínimos de 27 de octubre de 2022 y se fije como doctrina casacional de la Excma Sala, que: La necesaria motivación de las resoluciones administrativas en materia de servicios mínimos debe ser precisa y exhaustiva, sin que la administración deba, ni pueda dejar en manos de una de las partes en conflicto, la adopción de medidas que, con claridad exceden del poder de dirección de un empresario aéreo. Ello a los efectos de la adecuada tutela y garantía de los derechos de los trabajadores en conflicto y la evitación de posibles arbitrariedades por parte de las compañías aéreas que sin ninguna duda ponen en peligro el ejercicio del derecho a la huelga de los trabajadores y la seguridad jurídica de nuestro sistema de derechos fundamentales”.

Por su parte, el procurador de los Tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de Unión Sindical Obrera (U.S.O.), presentó escrito el día 30 de octubre de 2024, en el que solicitó a la Sala:

“Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tener por formulada OPOSICIÓN AL RECURSO DECASACIÓN interpuesto por Ryanair DAC, y, previos los trámites legales oportunos, dicte Sentencia por la que se inadmita el recurso y, en caso, de su admisión, se desestime íntegramente el recurso de casación, confirmando la Sentencia de instancia, con expresa condena en costas al recurrente; o, con carácter subsidiario, para el caso de estimación del extremo concreto objeto de la presente casación, se case y anule parcialmente la Sentencia recurrida únicamente en este sentido, confirmándola en todo lo demás”.

SEPTIMO.-Mediante providencia de 17 de diciembre de 2024, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 4 de febrero de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada

En el presente recurso de casación se impugna la sentencia dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por el sindicato allí recurrente y ahora recurrido: Unión Sindical Obrera (USO).

El recurso contencioso-administrativo se había formulado contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, de 27 de octubre de 2022, por la que se fijaron los servicios públicos esenciales de la comunidad, que debía mantener la empresa de transporte aéreo recurrente en casación, Ryanair DAC, durante la huelga del personal de servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, convocada por el sindicato Unión Sindical Obrera, Sector Aéreo, (USO-STA).

La sentencia que se recurre tras identificar la actuación impugnada cuyo contenido transcribe, y resumirlas posiciones de las partes procesales, la doctrina del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo, concluye que la ““En consecuencia, la resolución contiene una motivación más formal que material, por las razones que exponen. Pues la "Administración omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos", dejando esa determinación en manos de las propias empresas. Y sin referencia a las específicas circunstancias del servicio a prestar, tanto en su contenido como en las zonas o elementos a los que alcanza la convocatoria de huelga””.

SEGUNDO.- La cuestión de interés casacional

La admisión del presente recurso de casación, mediante auto de 29 de mayo de 2024, identificó la siguiente cuestión de interés casacional:

““si, a efectos de la debida motivación para fijar los servicios mínimos cuando se ejerce el derecho de huelga en el sector aéreo, las empresas conservan la facultad de precisar determinados aspectos de los servicios mínimos dentro de los límites fijados en la resolución administrativa correspondiente, como consecuencia de sus facultades de dirección y organización de la plantilla””.

Identificando las normas que en principio debieran ser objeto de interpretación, como las contenidas en los artículos 19 y 28.2 de la Constitución, el artículo 20 del Estatuto de los Trabajadores, y el artículo 6.7 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

TERCERO.- La posición de las partes procesales

La parte recurrente en esta casación aduce que la resolución administrativa que se impugnó en el recurso contencioso-administrativo no contiene una motivación genérica ni incurre en ninguna insuficiencia de motivación. Al contrario, se afirma que la resolución administrativa impugnada está suficientemente motivada, según disponen los artículos 35.1 y 88.1 de la Ley 39/2015.

Sostiene esta parte procesal que la resolución administrativa que establece los servicios esenciales de la comunidad intenta preservar los derechos de los usuarios de los servicios públicos afectados, haciendo compatible la prestación del servicio con el ejercicio del derecho de huelga. Y considera que la resolución administrativa establece que el número de trabajadores que presten servicios mínimos debe ser el estrictamente necesario, y siempre inferior al de cualquier jornada sin huelga.

Se alega, además, que la sentencia impugnada, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo y anuló la fijación de los servicios esenciales, ha incurrido en una vulneración de los artículos 19 y 28.3 de la CE, de los artículos 20.2 y 20.3 del Estatuto de los Trabajadores y del artículo 6.7 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.

Considera la recurrente que la resolución administrativa que regula los servicios esenciales, garantiza el derecho de huelga de los trabajadores, al tiempo que respeta el derecho a la libre circulación de personas, y el derecho de organización del empresario, ya que se permite que los trabajadores secunden o no la huelga convocada, que los pasajeros puedan limitadamente desplazarse, y se reconoce que la empresa pueda determinar en concreto los trabajadores que prestarán los servicios mínimos, de conformidad con el artículo 6 del Real Decreto-Ley citado. Añadiendo que si se hubiera tenido en cuenta el derecho a la libertad de circulación y la facultad de la empresa para determinar los trabajadores en concreto que iban a prestar los servicios, el fallo de la sentencia impugnada hubiera sido desestimatorio del recurso.

En este sentido, añade que la posibilidad de dejar a la empresa la mera ejecución y puesta en práctica de los servicios mínimos predeterminados en la resolución administrativa impugnada, mediante criterios objetivos, ya había sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, en las sentencias que se citan, fundamentalmente en la Sentencia de esta Sala Tercera de 13 de enero de 2014.

El Abogado del Estado, por su parte, no se opone al recurso de casación interpuesto por las compañías aéreas recurrentes, en la medida que coincide con ellas en la defensa de la legalidad del acto administrativo originariamente impugnado.

El Ministerio Fiscal, por su parte, considera que la necesaria motivación de las resoluciones administrativas en materia de servicios mínimos debe ser precisa y exhaustiva, sin que la Administración deba, dejar en mano de una de las partes en conflicto, la adopción de medidas que excedan del poder de dirección de un empresario aéreo. Todo ello a los efectos de la adecuada tutela y garantía de los derechos de los trabajadores en conflicto y la evitación de posibles arbitrariedades por parte de las compañías aéreas que pueden poner en peligro el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores y la seguridad jurídica de nuestro sistema de derechos fundamentales.

Por otro lado, el Sindicato recurrido, además de señalar que el alcance de la estimación de casación se ha de limitar a la cuestión de interés casacional, teniendo en cuenta que la sentencia no sólo anula por esa razón, y por tanto, debería mantenerse en todo caso el fallo estimatorio. Considera que la empresa tiene una reiterada conducta destinada a neutralizar el derecho de huelga, con diversas conductas que estima reprochables.

Aduce la parte recurrida que la autoridad gubernativa tiene la potestad de establecer las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales, y que la empresa solo puede completar técnicamente las disposiciones sobre mantenimiento de los servicios esenciales o su puesta en práctica. Añadiendo también que para las incidencias suscitadas posteriormente, con motivo de la

aplicación práctica de los servicios que fija la resolución impugnada en la instancia, sería competente la jurisdicción social.

Expresa, igualmente, una crítica general al escrito de demanda, con defensa del contenido de la sentencia recurrida. Y considera que ante la falta de motivación y desproporción de los servicios mínimos impuestos, se está permitiendo, dejar en manos de las empresas, la puesta en práctica de los mismos, que ya no puede resultar ajustada a Derecho, precisamente por esos defectos de los que adolece, difiriendo en la realidad el establecimiento de esos porcentajes de servicios mínimos a las empresas. Insistiendo que la empresa solo puede completar técnicamente las disposiciones sobre mantenimiento de los servicios esenciales, en definitiva, a su puesta en práctica. Reiterando que se está difiriendo a las empresas lo que ha de ser el contenido normal de la fijación de los servicios esenciales, por lo que el recurso de casación ha de ser desestimado.

CUARTO.- Los servicios esenciales en el transporte aéreo

La contestación a la cuestión de interés casacional, que determinó la admisión del presente recurso, exige partir de unas consideraciones generales sobre la caracterización de este tipo de recursos que afectan a los derechos fundamentales de la persona y de los bienes jurídicamente protegidos, que pueden colisionar cuando, con motivo del legítimo ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores, se fijan los servicios esenciales de la comunidad, en el ámbito del transporte aéreo de pasajeros, en este caso, se trata del personal de servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, cuyas fechas coinciden con el periodo vacacional de navidades, y los puentes de noviembre y diciembre. Y, en fin, la huelga coincide con la que desarrollan en paralelo los tripulantes de cabina de pasajeros.

El derecho de huelga, como los demás derechos fundamentales, no está exento de ciertas limitaciones. Estos límites no son sólo los derivados directamente de su adecuación al ejercicio de otros derechos fundamentales reconocidos y declarados por la Constitución, sino que también pueden sustentarse sobre la concurrencia de otros bienes constitucionalmente protegidos. Límites que, en definitiva, derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados, como ya declaró tempranamente la STC 11/1981, de 8 de abril.

El artículo 28.2 de la CE reconoce el derecho de huelga. Pero junto a este reconocimiento del derecho, confiere también rango constitucional a las garantías precisas que aseguren, en caso de huelga, el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. Su significado se concreta, por tanto, en que el legítimo derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses, mediante dicho instrumento de presión, puede ceder en parte cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que aquel que sufren quienes realizan la huelga. En efecto, 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 tales servicios, pues "el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga" ( STC 11/1981, de 8 de abril).

La noción de servicios esenciales, y la garantía de su funcionamiento, se vincula con la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se encamina, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Este último plano, que pone el acento en los bienes e intereses de la persona, y no en el primero, que se mantiene en la superficie de la necesidad de las organizaciones dedicadas a llevar a cabo las actividades, es lo que mejor concuerda con los principios que inspiran nuestra Constitución ( STC 26/1981, de 17 de julio), puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar las circunstancias de la misma ( SSTC 26/1981, de 17 de julio y 51/1986, 24 de abril). Teniendo en cuenta que en la definición de los servicios esenciales entraría ese carácter necesario de las prestaciones y su conexión con las atenciones vitales. De manera que el

servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende ( STC 26/1981, 17 de julio).

En concreto, la caracterización del derecho de huelga de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra se enmarca en el ámbito del transporte aéreo de pasajeros, que ha venido precisando de una previa determinación de los servicios esenciales de la comunidad, cuando se trata del ejercicio del derecho de huelga por todos aquellos trabajadores cuyas funciones son necesarias para realizar ese tipo de transporte. En efecto, los servicios de asistencia en tierra son una pieza esencial para la realización de los vuelos, pues realizan no sólo las funciones de asistencia administrativa en tierra y la supervisión, y la asistencia de operaciones en pista, sino también la asistencia a pasajeros, la propia de los equipaje, las de carga y correo, la limpieza y servicio de la aeronave, la asistencia de combustible y lubricante, la de mantenimiento en línea, la asistencia de operaciones de vuelo y administración de la tripulación, y, en fin, la asistencia de transporte de superficie.

La relevancia y versatilidad de sus funciones, y su carácter necesario para el correcto funcionamiento del transporte aéreo, se infiere de la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad, y del Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, que completa la recepción en nuestro derecho interno, de la Directiva 96/67/CE.

Se aprecia, por tanto, una vinculación esencial entre el número de vuelos fijado como servicios mínimos en la resolución administrativa, en relación con la adopción de las medidas que garanticen el mantenimiento imprescindible de estos servicios esenciales de la comunidad. En este sentido se debe ponderar, en definitiva, la extensión territorial y personal de la huelga convocada, la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes, 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, 17 de julio y 53/1986, 5 de mayo).

Viene al caso precisar que, del ejercicio del derecho de huelga, en el que se fijan los servicios esenciales impugnados en la instancia, tuvo gran extensión temporal y territorial, los días 28, 29, 30 y 31 de octubre; 4,5, 6, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 25, 26 y 27 de noviembre; 6, 8, 10, 11, 16, 17, 18, 22, 23, 30 y 31 de diciembre; y 6 y 8 de enero. Afectando a los aeropuertos de gran incidencia turística, como es el caso de Madrid, Barcelona, Málaga, Palma de Mallorca, Alicante, Sevilla, Valencia, Gerona, Santiago de Compostela, Ibiza, Tenerife sur, Tenerife norte, Lanzarote y Menorca, entre otros. Del mismo modo que el derecho de huelga comprende en las denominadas "fechas punta de vacaciones" ( STC 43/1990), cuando se produce un desplazamiento masivo de personas en el contexto de una práctica social generalizada, por afectar a varios puentes y navidades. En estos casos, como es sabido la presión a la empresa se realiza a través del mayor daño que soportan los usuarios del servicio y de la comunidad, muy superior al que padecerían en fecha distintas. Todo ello ha conducido, en países de nuestro entorno, según señaló la misma STC 43/1990, a evitar que se convoquen huelgas en las fechas situadas alrededor de los periodos ordinarios de vacaciones de los ciudadanos.

En todo caso, la salvaguarda del derecho de huelga y su compatibilidad con los demás derechos y bienes a proteger, exige que medie "una razonable proporción" entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquellos servicios ( STC 26/1981). Las medidas adoptadas deben cumplir los "mínimos indispensables" para el mantenimiento de los servicios ( STC 33/1981), que desde luego no puede traducirse en un normal funcionamiento del servicio ( SSTC 51/1986 y 53/1986). El ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra produce una significativa cancelación de vuelos, por lo que resulta evidente que el interés de la comunidad legítimamente ha de verse perturbado ante el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores. Resulta, por tanto, consustancial al ejercicio del derecho de huelga, en este ámbito, que ocasione unas necesarias molestias y perjuicios, pero esto,

según la STC 51/1986, sólo debe producirse hasta extremos razonables. De tal modo que, si la presión de la huelga crece para lograr sus objetivos frente a la empresa que, en principio, es la destinataria del conflicto, no debe serle añadida a la misma "la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad" ( STC51/1986).

Como se ve, la complejidad de estos casos del transporte aéreo de pasajeros, excede de lo que es el ejercicio ordinario de cualquier derecho fundamental aisladamente considerado, que no incida sobre otros derechos fundamentales ni sobre bienes constitucionalmente preservados.

QUINTO.- El contenido necesario de la motivación en la fijación de los servicios esenciales de la comunidad

La apreciación de los contornos y alcance de los servicios esenciales de la comunidad, antes expuestos, corresponde a la Administración, o a la "autoridad gubernativa" en la terminología del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que determina y fija esos servicios esenciales, mediante una resolución administrativa que, desde luego, ha de estar suficientemente motivada, teniendo en cuenta que, precisamente, sobre la caracterización y extensión de esta motivación versa la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso.

Pues bien, en la determinación de los servicios que resultan esenciales en el transporte aéreo de pasajeros, en relación con las funciones de los trabajadores de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, deben expresarse las razones que justifican, en una concreta y específica situación de huelga, la adopción de la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial de la comunidad. Quiere esto decir que la motivación de la decisión de la Administración o autoridad gubernativa requiere que en la misma figuren los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar cuáles son los servicios mínimos, quedando extramuros de la motivación aquellas que supongan indicaciones genéricas aplicables a cualquier conflicto, de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad para tomar esa decisión restrictiva. En definitiva, han de explicarse, siquiera sea sucintamente, "los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que los Tribunales, en su caso, y en su momento, puedan fiscalizarla adecuación de las medidas adoptadas" ( SSTC 53/1986, 26/1981, 51/1986, y 27/1989). Obsérvese que hade fijarse el nivel de los "servicios" mínimos y no la determinación de la plantilla. Deben establecerse esos servicios esenciales para la comunidad y no los posteriores actos de aplicación.

Recordemos que los actos administrativos, según establece el artículo 35 de la Ley 39/2015, que "limiten derechos subjetivos e intereses legítimos", han de ser motivados, mediante la "sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho". En el caso examinado, efectivamente, se trata de un acto de fijación de los servicios mínimos respecto de servicios esenciales de la comunidad del transporte aéreo de personas, con motivo de la huelga de los trabajadores de los servicios de asistencia en tierra, en los términos expuestos en el fundamento anterior. De modo que estamos ante un límite del ejercicio de un derecho fundamental, el derecho de huelga, en el que la necesidad de motivación resulta especialmente intensa, en la determinación de los servicios que revisten carácter esencial para la comunidad.

Conviene tener en cuenta, a estos efectos, no sólo el ámbito afectado: el transporte aéreo de pasajeros, sino también, el momento en el que se realiza la huelga: una larga temporada que comprende puentes y vacaciones navideñas, que coincide, además, con la huelga de los tripulantes de cabina de pasajeros, y la magnitud de la incidencia que afecta a los principales aeropuertos de nuestro país, por su incidencia turística. Esto es, cuando los servicios públicos de transporte aéreo se convierten en una reconocida e inaplazable necesidad, en un país eminentemente turístico como España, lo que multiplica la repercusión sobre otros derechos fundamentales como la libre circulación ( artículo 19 de la CE), que también abunda en esa insoslayable exigencia de motivación que exprese la correspondiente ponderación.

La motivación, por tanto, resulta primordial porque permite que puedan conocerse las razones de la decisión, lo que facilita la correspondiente impugnación de la actuación administrativa que, además, resulta indispensable para que los jueces y tribunales puedan examinar la evaluación y el control material o de fondo de la medida adoptada. Por ello, la decisión de la Administración ha de ofrecer un sustento suficiente sobre la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los bienes que pueden quedar afectados o los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en alguna medida ( STC 27/1989, de 3de febrero), que cumplidamente señaló la resolución de fijación de servicios esenciales en el caso examinado.

Así es, la resolución administrativa impugnada en la instancia establece las características de la convocatoria de la huelga de los trabajadores de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra; los vuelos programados de la compañía recurrente con más de dos millones de asientos concernidos y afectando a un número de pasajeros cercano a 114.500 pasajeros cada día; la relevancia de la función y el carácter esencial del trabajo del personal de asistencia en tierra; la diferenciación entre los distintos tipos de vuelos para fijar los servicios esenciales estableciendo tres grupos: los vuelos que insulares (vuelos domésticos hacia o desde territorios no peninsulares), los vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea superior a 5 horas y los vuelos internacionales, y finalmente los vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea inferior a 5 horas, para graduar la intensidad de los servicios esenciales. Del mismo modo, que se establecen los parámetros que se toman en consideración para realizar las operaciones correspondientes, el índice de ocupación y otros, para establecer los cuadros con los porcentajes de aplicación a cada supuesto. Además, la resolución administrativa contiene una referencia a la Sentencia de esta Sala de 13 de enero de 2014.

En definitiva, se explican suficientemente las razones de la fijación de los servicios esenciales, poniendo de manifiesto los hechos concretos del caso, los criterios manejados y los datos tomados en consideración para realizar esa determinación. En su contenido, por tanto, no se aprecian ni valoraciones genéricas ni apreciaciones superficiales que no se correspondan con las circunstancias del caso examinado. De modo que se cumple lo que viene exigiendo esta Sala Tercera y el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 51/1986, de 24 de abril, también referida a la tripulación de cabina, cuando declara que "la justificación de las medidas adoptadas impone que la autoridad que las decidió esté en todo momento en condiciones de proporcionar datos que evidencien los criterios que manejó para determinarlas, de manera que se compruebe hasta qué punto decidió ajustándose lo más posible a los concretos hechos que inciden en cada conflicto, y no mediante genéricas y superficiales apreciaciones de la realidad".

SEXTO.- La fijación de servicios mínimos y la facultad de organización de la empresa

Acorde con lo expuesto hasta ahora, la fijación de los servicios esenciales de la comunidad, en el caso examinado, ha sido suficientemente motivada, si atendemos a los estándares tradicionales de motivación de este tipo de actos, según la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que expresan las Sentencias de 17 de diciembre de 2004 ( recurso de casación n.º5905/2001), de 29 de junio de 2005 ( recurso de casación n.º 4806/2001), de 30 de abril de 2007 ( recurso de casación n.º 1696/2003), de 25 de noviembre de 2011 ( recurso de casación n.º 2467/2010), y de 13 de enero de 2014 ( recurso de casación n.º 959/2011), todas referidas al transporte aéreo de pasajeros.

Ahora bien, la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del recurso no se refiere a esa falta de motivación ordinaria o tradicional sobre la determinación de los servicios esenciales, que se concentraba en las razones justificativas de la decisión adoptada, esto es, de los porcentajes de los vuelos en que consistían los servicios mínimos. La cuestión de interés se centra en determinar si las empresas de transporte aéreo mantienen sus funciones de dirección y organización de la plantilla, o si,

por el contrario, resulta preciso desapoderar a las empresas de estas funciones, para que sea la Administración, la autoridad gubernativa, quien determine cuántos trabajadores de los servicios de asistencia en tierra deben realizar los servicios mínimos fijados. Dicho de otro modo, se trata de determinar si la resolución administrativa, junto a la fijación de los servicios esenciales, debe contener también una determinación concreta o exacta de las plantillas correspondientes que deben atender esos servicios mínimos fijados.

Esta nueva vertiente de la motivación en estos supuestos, y la cuestión de interés casacional, viene forzada por la ratio decidendi de la sentencia, que anuló la fijación de los servicios esenciales de la comunidad, por considerar que, en ese acto, la autoridad gubernativa "omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos, dejando esa determinación en manos de las propias empresas".

Se trata, en realidad, de una cuestión que excede de la motivación del acto administrativo que fija los servicios esenciales, y que, por cierto, no fue objeto de reproche en ninguna de nuestras sentencias anteriores. Lo que se exige, a tenor de la sentencia impugnada, y al socaire de la falta de motivación, es añadir una exigencia más en la fijación de los servicios esenciales de la comunidad. De manera que no basta con fijar, y por supuesto explicar, los vuelos que deben mantenerse como servicios esenciales, sino que la autoridad gubernativa debe determinar la plantilla, los trabajadores, de la empresa que deben prestar los servicios de asistencia en tierra, para que puedan despegar y aterrizar los vuelos.

Esa exigencia sobrepasa la propia caracterización constitucional y legal de la fijación de los servicios esenciales de la comunidad, toda vez que el artículo 28.2 de la CE, se refiere al "mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad", y el artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977 señala que la autoridad gubernativa podrá acordar "las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios". Esta es, en definitiva, la función, constitucional y legal, que cumple la determinación de los servicios esenciales, garantizar el mantenimiento de ese servicio esencial, y no de los actos de aplicación como es la determinación de la plantilla.

De modo que esa concreta fijación de la plantilla de los trabajadores de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, que han de prestar los servicios esenciales, ni se corresponde con las funciones que atribuye a la autoridad gubernativa el Real Decreto-Ley 17/1977, ni parece compatible con las facultades de organización y dirección de la empresa que vienen establecidas con carácter general en el artículo 20 del Estatuto de los Trabajadores, ni con el artículo 6.7 del Real Decreto-Ley 17/1977, cuando señala la relevante función del Comité de huelga como garantía del derecho de huelga, sin que pueda ser de aplicación el inciso final, invocado por la parte recurrente, una vez declarada la inconstitucionalidad del apartado 7, en cuanto atribuye de manera exclusiva al empresario la facultad de designar los trabajadores que deban efectuar dichos servicios, según STC 11/1981, de 8 de abril.

Corresponde, en definitiva, a la empresa el exacto cumplimiento y ejecución de los servicios esenciales fijados por la Administración, que impone la resolución administrativa, para que se limite la plantilla a "la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución", toda vez que es la empresa quien conoce la estructura de las plantillas para afrontar el conflicto. No parece que la autoridad gubernativa esté en condiciones de atribuirse esa competencia, relacionando el porcentaje de vuelos con las plantillas correspondientes de los trabajadores de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, para determinar qué plantillas han de prestar los servicios esenciales fijados, sin conocer quienes secundan o no la huelga, o la cualificación, o preferencias de los trabajadores, con los que la empresa debe siempre fomentar el acuerdo.

Recordemos que la Administración es una organización servicial de la comunidad, que cumple la función que constitucional y legalmente tiene atribuida, fijando los servicios esenciales y velando por su exacto cumplimiento. Sin que sus funciones deban extenderse necesariamente a los actos de

ejecución, o a sustituir a la empresa en sus labores de gestión de la plantilla, que son consustanciales a la misma. No obstante, cuando la simplicidad de las circunstancias, que no es el caso, atendidas las fechas de la huelga, los aeropuertos de mayor incidencia turística afectados, su duración, y los vuelos programados, permitan establecer algún criterio general en relación con la plantilla, podrá articularse respetando la función organizativa de la empresa.

Pero no olvidemos que la sentencia que se impugna, lo que reprocha a la autoridad gubernativa, en una huelga de tales características, es que "omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos", lo que, a juicio de esta Sala, excede del contenido exigible del acto de determinación de los "servicios esenciales de la comunidad" ( artículo 28.2 de la CE), y no de la fijación de la plantilla, por lo que la sentencia debe ser casada.

SÉPTIMO.- La jurisprudencia de esta Sala

La conclusión que hemos alcanzado es la única que resulta acorde con la jurisprudencia de esta Sala, según viene declarando en este tipo de recursos.

En efecto, en las sentencias citadas en el fundamento anterior, esta Sala Tercera no echó en falta la ausencia de la determinación de la plantilla de otros profesionales vinculados al transporte aéreo que deben prestarlos servicios esenciales, se limitó a declarar, y en su caso anular, si la fijación de los vuelos estaba o no motivada. En concreto, en las Sentencias de 29 de junio de 2005 (recurso de casación n.º 4806/2001) y de 25 de noviembre de 2011 (recurso de casación n.º 2467/2010), consideró que concurría la falta de motivación. Y en las sentencias de 17 de diciembre de 2004 (recurso de casación n.º 5905/2001), y de 30 de abril de 2007 (recurso de casación n.º 1696/2003) consideró que no adolecían de falta de motivación. Sin adicionar contenidos nuevos a la justificación y motivación de los vuelos establecidos, en los que se traducen los servicios esenciales fijados.

En la sentencia más reciente, STS de 13 de enero de 2014 (recurso de casación n.º 959/2011), también referida al transporte aéreo, también hemos declarado que "no puede afirmarse en modo alguno que haya una delegación en la fijación de los servicios mínimos, que están descritos en términos concretos y a los que se impone además un máximo de trabajadores de la plantilla para cubrirlos. Podría discutirse si tales servicios son imprescindibles o si están suficientemente justificados en la motivación, o bien si el citado porcentaje máximo del 75% de la plantilla es excesivamente alto, pero no que haya una delegación en la determinación de los servicios mínimos a favor de la empresa, a no ser que se pretenda que la autoridad gubernativa deba concretar el número exacto de trabajadores o deba precisar los trabajadores concretos que deben atender los servicios mínimos, lo que en modo alguno es exigible".

Pues bien, aunque sobre el párrafo transcrito no recae la ratio decidendi de la sentencia citada, lo cierto es que esta Sala Tercera ha tomado posición y ha desautorizado esa fijación de plantilla, a que se refiere la sentencia que ahora se recurre cuando señala que la Administración "omite fijar la plantilla". No parece posible, insistimos, que la autoridad gubernativa pueda concretar el número exacto de trabajadores, mediante una cifra o un porcentaje, ni precisar los trabajadores concretos que deben atender los servicios mínimos, salvo el establecimiento de algún criterio o pauta general en el caso de huelgas de menor ámbito e incidencia. En todo caso, cuando con motivo de la aplicación de los servicios esenciales fijados se hubiera vulnerado la proporcionalidad en su aplicación, podrán ejercitarse las acciones oportunas esgrimiendo la lesión concreta y justificada del derecho de huelga que debe ser preservado. Por ello, en la determinación de los servicios esenciales ha de explicarse, como acontece en este caso, la compatibilidad de su ejercicio con los demás derechos fundamentales y los bienes constitucionalmente tutelados.

Teniendo en cuenta, además, que la propia resolución administrativa que fija los servicios esenciales de la comunidad ya cita, en la indicada Sentencia de 13 de enero de 2014, para exigir también en este

caso que la plantilla concreta no puede ser más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esa resolución. Y, en todo caso, la recurrida no justifica quiebra alguna de la eventual correspondencia entre el porcentaje de reducción de vuelos, y la consiguiente reducción de plantilla que presta los servicios esenciales.

Consideramos, en consecuencia, que la exigencia que, al socaire de la falta de motivación, añade la sentencia impugnada, para que la Administración, en tanto que autoridad gubernativa, determine los trabajadores de los servicios de asistencia en tierra, que deben prestar los servicios esenciales fijados, no es conforme a derecho, por lo que procede la estimación del recurso de casación y la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

En este sentido, en fin, ya nos hemos pronunciado en nuestras Sentencias de 27 de enero de 2025 (recurso de casación n.º 997/2024), y de 29 de enero de 2025 (recurso de casación n.º 1486/2024), ante recursos de casación sustancialmente iguales, sobre transporte aéreo, al ahora examinado, y cuyo contenido seguimos en la presente sentencia.

OCTAVO.- La estimación de la casación y desestimación del recurso contencioso-administrativo

Sin que obste a lo expuesto en los fundamentos anteriores, el alegato esgrimido por la parte recurrida, en su escrito de oposición, en relación con la estimación del recurso contencioso-administrativo que se debió, a juicio de dicha parte, no sólo al defecto de motivación porque la Administración "omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos" (fundamento séptimo de la sentencia que se recurre), sino también al carácter abusivo e inmotivado de los servicios esenciales para la comunidad. Sin embargo, lo cierto es que la "ratio decidendi" de la sentencia impugnada se construye sobre la falta de motivación que sea tribuye a la resolución administrativa por haber omitido la fijación de la plantilla concreta, en la determinación de los servicios esenciales.

En efecto, la sentencia que se recurre, tras identificar el acto administrativo impugnado, sintetizar la posición de las partes procesales, transcribir generosamente el contenido de la resolución administrativa allí recurrida, recoger el marco jurídico de aplicación, y resumir la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, en el fundamento de derecho séptimo expresa la razón de decidir al encarar la cuestión, relativa al déficit de motivación, señalando que la resolución administrativa estableció los servicios mínimos "sin fijar el número ni porcentaje de trabajadores convocados a la huelga que deben prestar servicios mínimos", por lo que concluye que la Administración "omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos, dejado esa determinación en manos de las propias empresas". Esta es la "ratio decidendi", y no los motivos que aduce ahora en casación la parte recurrida para limitar los efectos de esta casación, pues la sentencia no aborda ni se pronuncia sobre el carácter abusivo de la fijación de servicios, lo que es lógico cuando se estima una falta de motivación del acto administrativo. Del mismo modo que la mera alusión por la sentencia al redondeo por exceso, no puede considerarse que sea un motivo de impugnación abordado y resuelto razonadamente por la sentencia, sobre el que descansa la "ratio decidendi", pues ésta se cimienta, insistimos, sobre la fijación de la plantilla como revela la lectura de la sentencia.

En relación con la competencia de la jurisdicción social, que también esgrime la parte recurrida en esta casación y que parece extender más allá de los actos de ejecución, es un alegato incompatible con su posición procesal cuestionando la legalidad del contenido de una sentencia que no ha impugnado, pues lo que atribuye a la sentencia es no haber apreciado la objeción procesal de la falta de competencia de nuestra jurisdicción para conocer del recurso contencioso-administrativo entablado. Por no citar que tal cuestión ni fue objeto de debate procesal en la instancia, ni, naturalmente, tampoco fue abordado por la sentencia que se impugna. En todo caso, la competencia para conocer del acto administrativo impugnado en la instancia, sobre la fijación de los servicios esenciales de la comunidad, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, en aplicación de los artículos 9.4 de la LOPJ y 1.1 de la LJCA.

Procede, en consecuencia, la estimación del recurso de casación y la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

NOVENO.- Las costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y respecto de las costas procesales de la instancia, a tenor del artículo 139.1 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, habida cuenta de las dudas de derecho que pudieron suscitarse.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- Estimar el presente recurso de casación interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña María del Carmen Camilo Tiscordio, en nombre y representación de Ryanair DAC, contra la Sentencia, de 13 de noviembre de 2023 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de protección de los derechos fundamentales número 9/2022. Sentencia que se casa y anula.

2.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, de 27 de octubre de 2022, por la que se fijaron los servicios públicos esenciales de la comunidad, que debía mantener la empresa de transporte aéreo recurrente en casación, Ryanair DAC, durante la huelga del personal de servicios de asistencia en tierra, convocada por el Sindicato Unión Sindical Obrera, Sector Aéreo, (USO-STA).

3.- No procede imponer las costas procesales, de conformidad con lo señalado en el último fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

## VOTO PARTICULAR

Fecha de sentencia: 05/02/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número: 1390/2024

Magistrado/a que formula el voto particular: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo al que se adhiere el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

**VOTO PARTICULAR que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula el Magistrado don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, al que se adhiere don Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Presidente de la Sección, al disentir respetuosamente de la decisión adoptada por la Sección en la sentencia n.º 121/2025 pronunciada el día 5 de febrero de 2025 en el recurso 1390/2024, con base en lo siguiente:**

PRIMERO.-En el pleito de instancia no se discutió el carácter esencial del servicio aéreo que presta la compañía recurrente. La propia resolución que fijaba los servicios mínimos cuestionados dejaba bien claro ese carácter en sus apartados 3 y 5, haciendo cita del Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, del Real Decreto 2878/1983, de 16 de noviembre, sobre garantías necesarias para asegurar el mantenimiento de los

servicios esenciales de la comunidad en materia de Transporte Aéreo, y del Real Decreto 778/1985, de 25 de mayo, sobre garantía de prestación de servicios esenciales en materia de Aviación Civil.

Ahora bien, la consideración de un servicio como esencial no significa la supresión del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en tal servicio, sino la previsión de las garantías precisas para su mantenimiento. Lo que nos lleva a las cuestiones planteadas en la instancia, exclusivamente referidas a la fijación de los servicios mínimos para la prestación del servicio esencial.

SEGUNDO.-Lo que se cuestionó en la instancia fue la bondad o suficiencia de las medidas restrictivas -- servicios mínimos-- adoptadas por la autoridad gubernativa competente para el mantenimiento del servicio, que fueron fijadas atendiendo a criterios porcentuales referidos a los vuelos programados y a la ocupación de pasajeros, sin determinar el porcentaje de la plantilla programada que debería prestarlos. El sindicato recurrente afirmaba que, por esa indeterminación, se dejaba en manos de las empresas de transporte aéreo la puesta en práctica de los servicios mínimos al diferirles el establecimiento de porcentajes del personal.

TERCERO.-La sentencia recurrida parte de transcribir la parte inicial y final de esa resolución: "Comienza la parte dispositiva de la resolución por acordar: Establecer como servicios mínimos para los días y períodos afectados legalmente por la convocatoria de huelga los que resulten de aplicar los porcentajes de protección a los servicios aéreos de transporte público programados por la empresa RYANAIR atendidos por RYANAIR e IHANDLING AVIATION expresados en número de frecuencias diarias (vuelos de ida y vuelta) por cada ruta con origen o destino en los aeropuertos que a continuación se especifican. El resultado así obtenido se redondeará por exceso al número entero más próximo.

Y termina por disponer que "las empresas RYANAIR e IHANDLING AVIATION deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores salvaguardando en todo momento la seguridad de todas las operaciones."

A continuación, afirma que: "la resolución administrativa contiene una motivación más formal que material, por las razones que exponen. Pues la Administración omite fijar la plantilla que habría de atender la prestación de los servicios mínimos, dejando esa determinación en manos de las propias empresas. Y sin referencia a las específicas circunstancias del servicio a prestar, tanto en su contenido como en las zonas o elementos a los que alcanza la convocatoria de huelga. Tal como denuncian la parte recurrente y el Fiscal, no se precisan los criterios objetivos en función de los cuales se fijan los servicios mínimos, adoleciendo la resolución de la necesaria motivación que es exigible, al tratarse de la limitación de un derecho fundamental."

Y, finalmente, emplea dos argumentos con apoyo en decisiones previas de esta Sala casacional:

"La fijación de los servicios mínimos estableciendo el porcentaje de trabajadores que han de prestarlos es posible. En este sentido se dice en la STS de 13/01/2014, que "... no puede afirmarse en modo alguno que haya una delegación en la fijación de los servicios mínimos, que están descritos en términos concretos y a los que se impone además un máximo de trabajadores de la plantilla para cubrirlos. (...)". Sin embargo, en el caso enjuiciado los porcentajes se establecen respecto de vuelos y servicios protegidos, no de personal afectado por la huelga.

Tal como se expone en la STS de 16 de enero de 2018: "De esta manera debemos confirmar el vicio de falta de motivación que la sentencia impugnada aprecia para llegar a afirmar la efectiva vulneración del derecho fundamental invocado -derecho de huelga- pues sin esos criterios de determinación del nivel de los servicios no es posible valorar su suficiencia ni la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho de huelga que se impone a los convocantes y los derechos e intereses que resulten afectados por ella. Es evidente que esa ponderación exige del órgano administrativo competente la correspondiente individualización y la inclusión en su decisión de un razonamiento suficiente sobre la

necesidad del concreto porcentaje de servicios mínimos que ha de establecerse para garantizar la protección del correspondiente servicio esencial para la comunidad. Y esa es, cabalmente, la doctrina que aplica la Sala de instancia al analizar la legalidad de la resolución administrativa.”“

CUARTO.-El criterio mayoritario, del que discrepo, aparece desarrollado en los fundamentos de Derecho quinto y sexto.

1.- En el quinto se analiza el contenido necesario del deber de motivación partiendo de que la motivación resulta primordial porque permite que puedan conocerse las razones de la decisión, lo que facilita la correspondiente impugnación de la actuación administrativa que, además, resulta indispensable para que los jueces y tribunales puedan examinar la evaluación y el control material o de fondo de la medida adoptada.

Después de hacer referencia al contenido de la resolución administrativa en relación con la determinación del porcentaje de vuelos, concluye afirmando: “se explican suficientemente las razones de la fijación de los servicios esenciales, poniendo de manifiesto los hechos concretos del caso, los criterios manejados y los datos tomados en consideración para realizar esa determinación. En su contenido, por tanto, no se aprecian ni valoraciones genéricas ni apreciaciones superficiales que no se correspondan con las circunstancias del caso examinado. De modo que se cumple lo que viene exigiendo esta Sala Tercera y el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 51/1986, de 24 de abril, también referida a la tripulación de cabina, cuando declara que “la justificación de las medidas adoptadas impone que la autoridad que las decidió esté en todo momento en condiciones de proporcionar datos que evidencien los criterios que manejó para determinarlas, de manera que se compruebe hasta qué punto decidió ajustándose lo más posible a los concretos hechos que inciden encada conflicto, y no mediante genéricas y superficiales apreciaciones de la realidad.”.

A todo ello me referiré en el siguiente fundamento de Derecho.

2.- En el sexto se afronta la cuestión de la fijación de servicios mínimos y la facultad de organización de la empresa y, por tanto, el aspecto central de la cuestión de interés casacional planteada, desligándola de la motivación del acto administrativo.

Entiendo que ese planteamiento no parece adecuado para la resolución del litigio si se repara en que la sentencia impugnada en casación entiende que la delegación de la tarea de fijación del porcentaje de personal que ha de prestar el porcentaje de vuelos fijado como servicios mínimos incide en el deber de motivación desde el punto de vista de la proporcionalidad y razonabilidad de los servicios mínimos. En definitiva, la sentencia mantiene que los servicios mínimos fijados, referidos al porcentaje de vuelos a prestar de entre los programados, no tiene la motivación suficiente y exigible por no hacer referencia al porcentaje de trabajadores-personal de servicios aeroportuarios de asistencia en tierra- que deben prestarlos y que indebidamente se delega a la empresa.

QUINTO.-Considero que es necesario examinar si, en efecto, la resolución del Secretario de Estado ha respetado o incumplido las condiciones exigibles para la validez constitucional de la limitación del derecho de huelga, que ya fijaba la STC 53/1986, de 5 de mayo: a) adopción de las medidas restrictivas por la autoridad pública competente; b) necesidad de una motivación formal del acto de limitación del derecho de huelga, y c),proporcionalidad de las medidas adoptadas a las concretas circunstancias de la huelga y a la incidencia de la paralización del servicio en los derechos y bienes de los ciudadanos.

1.- No hay duda de que las medidas adoptadas, y esto no se discute, fueron fijadas por la autoridad gubernativa competente. No obstante, habrá que atender la precisión que más adelante efectuaré.

2.- Tampoco puede haberla sobre el hecho de que la resolución dictada contiene una motivación formal puesto que en ella figuran los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar en forma porcentual cuáles son los servicios mínimos -vuelos- que deben prestarse, y en qué nivel se

fijan, de forma tal que se cumpliría el fin esencial de facilitar a los afectados el conocimiento de las razones por las que se limita su derecho, y permitir, asimismo, su posterior fiscalización. Hay que resaltar, como dice la sentencia mayoritaria, que no eran indicaciones genéricas aplicables a cualquier conflicto, sino que se aludían a datos específicos y relativos al conflicto que se afrontaba.

3.- Así las cosas, lo esencial es si existe o no una motivación de fondo. Es aquí donde se centra la crítica de la sentencia cuando afirma que la resolución contiene una motivación más formal que material, por las razones que exponen y que ya he transcrito.

Y considero que tal vicio concurre puesto que la mera previsión de que la empresa, en su facultad diferida de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio mínimo, deba establecerla plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplirlos, no puede considerarse como respetuosa del haz de derechos y deberes que integran el derecho de huelga cuando simplemente impone, en forma general y generosa, que: "corresponde a las empresas responsables RYANAIR e IHANDLING AVIATION, en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio, establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero nomás de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta Resolución."

Ha de llamarse la atención sobre el hecho de que esta previsión y mención a la plantilla se hace en el apartado 6 de la resolución --consideraciones finales-- que, sin embargo, luego no se traslada a la parte decisoria, donde simplemente se dice: "En consecuencia, las empresas RYANAIR e IHANDLING AVIATION deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores salvaguardando en todo momento la seguridad de todas las operaciones.".Por tanto, realmente el "resuelvo" de fijación de servicios mínimos no alude expresamente a la plantilla de trabajadores que deben prestar los servicios mínimos que fija --porcentaje de vuelos--, aunque puede integrarse con las consideraciones finales del citado apartado 6.

En definitiva, los servicios mínimos afectaban solo al porcentaje de vuelos, no al porcentaje máximo de trabajadores que deberían prestarlos.

Y que la plantilla es un dato esencial y relevante deriva con total claridad del apartado 3 de la resolución deservicios mínimos cuestionada, donde, con la mención del Real Decreto 1161/1999, resalta que: "En definitiva, la operación aérea solo puede producirse si está garantizada la prestación de los siguientes servicios, relacionados en el Anexo del referenciado Real Decreto:

1. La asistencia administrativa en tierra y la supervisión.
2. La asistencia a pasajeros.
3. La asistencia de equipajes.
4. La asistencia de carga y correo.
5. La asistencia de operaciones en pista.
6. La asistencia de limpieza y servicio de la aeronave.
7. La asistencia de combustible y lubricante.
8. La asistencia de mantenimiento en línea.
9. La asistencia de operaciones de vuelo y administración de la tripulación.
10. La asistencia de transporte de superficie.
11. La asistencia de mayordomía.

En el presente caso la huelga afecta a las categorías reflejadas en los epígrafes 1, 2, 3, 5, 6 y 9."

Es evidente que esos servicios no se garantizan con un porcentaje de vuelos --operaciones aéreas--, sino con un porcentaje de las personas que los prestan materialmente. Más propiamente, el servicio esencial es la operación aérea y los servicios mínimos son, sí, el mantenimiento de determinadas operaciones aéreas, pero esencialmente el personal de servicios aeroportuarios de asistencia en tierra que debe atenderlos.

4.- Aunque la resolución administrativa no traslada a la compañía prestadora del servicio aéreo la especificación conjunta o completa de los servicios mínimos a los que hubiera de atenerse el personal de la línea aérea durante los días de huelga anunciados, puesto que fija el porcentaje de vuelos a realizar de entre los programados, no es menos cierto que, en este caso, no contiene ninguna previsión sobre el porcentaje máximo de la plantilla que pueda asignarse para la prestación de los servicios que impone el Real Decreto 1161/1999 como garantía de las operaciones aéreas -porcentaje de vuelos- que fija porcentualmente como servicio mínimo, Unos y otros son los que deben mantenerse para garantizar el servicio en favor de los ciudadanos.

Esa absoluta indeterminación de la plantilla de trabajadores permite apreciar una falta de proporcionalidad y razonabilidad de la motivación de los servicios mínimos pues es evidente que sin esos datos nunca podrá valorarse la debida correlación entre el esfuerzo que asume la ciudadanía y el que asumen los trabajadores, aspectos claramente integrantes y calificadoros del derecho de huelga. En definitiva, como afirma la STC de 17 de julio de 1981 ( fundamento Jurídico 15) "las medidas gubernativas han de estar orientadas a garantizar mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios ( Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 1981, fundamento jurídico 4.º), utilizando al efecto los trabajadores estrictamente imprescindibles para ello y con obligada búsqueda de un razonable equilibrio entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los sacrificios soportados por los usuarios del servicio."

Esta es sin duda la decisión que debe adoptarse y es la que deriva del adecuado entendimiento y aplicación del Real Decreto 2878/1983, de 16 de noviembre, sobre garantías necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en materia de Transporte Aéreo, cuando en su artículo 2 dispone que el Ministerio de Transportes "determinará, con un criterio estricto, el personal necesario para asegurarla prestación del servicio", si bien teniendo en cuenta la necesaria coordinación con las tareas derivadas del artículo 6.7.º del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, con el alcance dado por la sentencia del TC 11/1981, de 8 de abril. Así, este precepto no ampara la delegación en la empresa de la especificación de los servicios mínimos --porcentaje de personal-- a los que hubiera de atenerse la compañía aérea prestadora del servicio aéreo, sino facultades de mera ejecución material para cubrir las necesidades de personal que se fijan.

SIXTO.-Finalmente, entiendo que el uso de esa facultad de delegación no puede cuestionarse en términos conceptuales y, de hecho, ha sido admitida por las STC 53/1986 y 27/1989 y, también, por la sentencia de esta Sala Tercera, sección tercera, de 13 de enero de 2014 (recurso de casación 959/2011), en las particulares circunstancias allí concurrentes, totalmente diferentes de las que ahora debemos analizar.

Efectivamente, de la lectura de esa anterior sentencia de 13 de enero de 2014 se observa que en aquel caso se admitía la delegación de la concreción de la plantilla en la empresa partiendo de considerar debidamente motivados unos servicios mínimos que se caracterizaban porque la huelga afectaba a 257 trabajadores, quedando especificado el número de ellos por cada tipo de servicio, y que la delegación era esta: "La empresa Islas Airways deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la realización de los servicios esenciales establecidos en los apartados anteriores, manteniendo para ello el personal estrictamente necesario, sin que la plantilla de servicios mínimos supere el 75% de la plantilla programada, salvaguardando en todo momento la seguridad de las

operaciones". Y, estos son los datos que ahora se desconocen tal y como acertadamente argumenta la sentencia impugnada.

Lo esencial es valorar la incidencia que la delegación tiene en el caso concreto. Y, como mantengo, la delegación operada en este caso no permite considerar justificadas las medidas restrictivas del derecho fundamental de huelga.

SÉPTIMO.-Y, desde esta perspectiva, hay que matizar la afirmación hecha en el apartado 1 del fundamento de Derecho Quinto sobre el hecho de que la fijación de los servicios mínimos se hizo por la autoridad gubernativa.

Es evidente que la delegación realizada, con la amplitud y laxitud empleada para ello, resulta contraria a la garantía constitucional de la reserva, a órganos que desempeñan potestades de gobierno, de la adopción de las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios mínimos, ello porque los órganos de gestión y administración de las empresas prestadoras del servicio aéreo quedan excluidos del círculo de titulares integrados en la noción "autoridad gubernativa" que emplea el párrafo segundo del artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. La facultad de mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad queda reservada a los órganos de gobierno del Estado, reserva que se convierten una garantía de los ciudadanos ( STC 26/1981, FJ 8, in fine).

El exceso de la delegación determina, no solo la falta de motivación sustantiva apreciada, sino también que los servicios mínimos no fueron fijados por la autoridad gubernativa.

OCTAVO.-Finalmente, considero necesario añadir, con transcripción del fundamento de Derecho 8 de la STC53/1986, de 5 de mayo, que: "La omisión de las garantías consistentes en la precisa motivación de la resolución administrativa, que lejos de ser una mera exigencia formal o una simple consecuencia de la aplicación de reglas procedimentales, tiene, como ya se dijo, el sustancial efecto de facilitar posteriormente la defensa de los afectados y el control de los Tribunales, representa una vulneración del derecho reconocido en el art. 28.2 de la C.E., que no puede verse subsanada por una eventual aportación posterior, ante los órganos jurisdiccionales competentes, de fundamentaciones o justificaciones de la adopción, en su momento no justificada, de servicios mínimos, ya que, aunque ello se lleve a cabo, no remediará, evidentemente, la situación ya creada de desconocimiento por los afectados de las razones para la restricción de su derecho y, en consecuencia, de imposibilidad de someter tales razones, o la adecuación a ellas de las medidas tomadas, a la fiscalización de los Tribunales."

NOVENO.-Todo lo argumentado permite contestar la cuestión de interés casacional diciendo que: "a los efectos de la debida motivación para fijar los servicios mínimos cuando se ejerce el derecho de huelga en el sector aéreo, la autoridad gubernativa debe concretar los aspectos básicos que afectan a la proporcionalidad de los servicios mínimos y, entre ellos, los porcentajes máximos de plantilla que deberán prestarlos, sin que ese dato pueda diferirse para su complemento por medio de las facultades de dirección y organización de la plantilla por parte de la empresa prestadora del servicio aéreo".

En aplicación del artículo 93.1 de la Ley jurisdiccional 29/1998, y como la decisión adoptada por la sentencia impugnada se ajusta a esta doctrina, procede su confirmación y la desestimación del recurso de casación.

DÉCIMO.-Por todo lo expuesto el fallo de la sentencia de la Sala y Sección debió ser la desestimación del recurso de casación, sin que ello afecte al pronunciamiento de costas realizado puesto que se impondrán de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA y, por ello, como se resuelve, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Madrid, a 5 de febrero de 2025.

Fdo.: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo  
Pablo Lucas Murillo de la Cueva.