TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sentencia 62/2026, de 22 de septiembre de 2026
Pleno
Rec. de amparo núm. 1617/2025

(BOE de 29 de octubre de 2026)

SUMARIO:

Transporte aéreo. Vulneración del derecho de huelga: resolución administrativa carente de la concreción necesaria de los criterios aplicables para la determinación del personal encargado de cubrir los servicios mínimos del personal de cabina. En el caso analizado, se trata de determinar si de manera inexorable forma parte de este tipo de resoluciones la fijación de un número o porcentaje máximo preciso o concreto de trabajadores que deban cubrir los servicios mínimos, de manera que no se pueda considerar que es la empresa la que los determina, con vulneración de contenido esencial del derecho de huelga. En este contexto, la resolución controvertida señalaba, que serían las empresas, «en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio», las que debían «establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los [servicios] mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución». En cuanto al número de trabajadores asignados al servicio de «imaginarias», la parte dispositiva de la resolución, en su apartado 4, señalaba que «el número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga». Para la correcta resolución del caso hay que tener en cuenta que las limitaciones derivadas de la garantía de los servicios esenciales de la comunidad no pueden rebasar el contenido esencial del derecho de huelga. Asimismo, corresponde a la autoridad gubernativa, en cuanto tercero imparcial, determinar las garantías necesarias para asegurar los servicios esenciales y establecer servicios mínimos mediante una motivación suficiente, tras ponderar los bienes y derechos afectados y respetando la proporcionalidad de los sacrificios. De igual forma, no bastan indicaciones genéricas ni remisiones indeterminadas a la normativa vigente, pues deben hacerse explícitos los criterios seguidos para fijar los servicios mínimos. Aplicando esta doctrina al caso concreto, el Tribunal distingue entre la determinación de los «vuelos protegidos» y la determinación del personal que debía atender esos vuelos. Respecto de los vuelos protegidos, considera que la resolución administrativa contiene una motivación extensa y detallada. Valora que la autoridad gubernativa tuvo en cuenta el número de trabajadores convocados, los registros de vuelos, los periodos vacacionales, el carácter esencial del transporte aéreo, la relevancia del sector turístico y las funciones atribuidas al personal de cabina. Además, examinó el número de pasajeros potencialmente afectados, las alternativas de movilidad disponibles y la necesidad de evitar efectos de la huelga más allá de los días convocados. Todo ello se tradujo en porcentajes concretos de vuelos protegidos establecidos mediante criterios objetivos y tablas detalladas. Por ello, la fijación de los vuelos protegidos estuvo suficientemente motivada y objetivada. Distinta es la conclusión respecto de la determinación del personal de cabina. La resolución disponía que la plantilla concreta debía resultar «suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria». El Tribunal entiende que expresiones como «lo suficiente» o «lo necesario» constituyen indicaciones genéricas, aplicables a

cualquier conflicto, incompatibles con la exigencia de motivación reforzada. Además, aprecia que la resolución no incorpora criterios objetivos ni análisis de la normativa invocada que permitan concretar el alcance de tales conceptos. Esta falta de motivación impide conocer el alcance subjetivo de la limitación del derecho de huelga y dificulta el control jurisdiccional de la medida. El Tribunal considera que la autoridad administrativa delegó en el empleador una facultad que excede de la mera ejecución o puesta en práctica de los servicios mínimos. Al poder definir libremente qué es «lo suficiente» y qué es «lo necesario», la empresa dispone de un ámbito de decisión incompatible con la garantía de imparcialidad que exige el artículo 28.2 de la CE. La misma conclusión alcanza respecto del personal de imaginaria. La resolución se limitaba a indicar que no podría superar el número que existiría en situación de normalidad, sin establecer criterios objetivos que permitieran determinar dicho personal ni realizar un análisis de la normativa aplicable. El Tribunal aprecia también aquí un exceso de delegación a favor del empleador y, por tanto, una vulneración del derecho de huelga. En consecuencia, se estima el recurso de amparo, se declara vulnerado el artículo 28.2 de la CE y se anula la resolución administrativa de 5 de agosto de 2022, así como la STS, Sala de lo contencioso-administrativo, de 29 de enero de 2025, rec. núm. 1486/2024. Pleno. **Votos particulares.**

PONENTE:

Don José María Macías Castaño.

ECLI:ES:TC:2026:62

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado núm. 1617-2025, promovido por el sindicato Unión Sindical Obrera (USO), contra la sentencia núm. 94/2025, de 29 de enero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, estimatoria del recurso de casación núm. 1486-2024, interpuesto contra la sentencia de 10 de marzo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso contencioso-administrativo de protección especial de derechos fundamentales núm. 7-2022, que había estimado el recurso interpuesto por la entidad ahora recurrente contra la resolución de 5 de agosto de 2022, dictada por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que también se impugna, y en la que se fijaron los servicios mínimos obligatorios para la prestación del servicio esencial para la comunidad del transporte aéreo, en el marco de una huelga convocada, junto con otro, por el sindicato ahora recurrente contra las compañías Ryanair DAC, Crewlink Ireland Ltd y Workforce International Contractors Ltd, en el ámbito de los tripulantes de cabina de pasajeros. Ha sido parte el abogado del Estado, en la representación que ostenta, así como las citadas compañías, representadas por la procuradora de los tribunales doña María del Carmen Camilo Tiscordio, bajo la dirección letrada de don Juan José Hita Fernández. Ha intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el magistrado don José María Macías Castaño.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 5 de marzo de 2025, el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación del sindicato USO, defendido por la letrada doña Estrella Zambrana Quesada, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento, por vulneración del derecho a la huelga (art. 28.2 CE).

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos relevantes para la resolución de este amparo:

a) El sindicato ahora recurrente, junto con otra organización de trabajadores, promovió la convocatoria de una huelga del personal de tripulación de cabina de pasajeros que prestaba sus servicios para las compañías Ryanair DAC, Crewlink Ireland Ltd y Workforce International Contractors Ltd (en adelante, las compañías o las empresas). En el escrito de convocatoria, presentado el 26 de julio de 2022 ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se comunicaba que el conflicto afectaría a los centros de trabajo ubicados en los aeropuertos de Madrid, Málaga, Barcelona, Alicante, Sevilla, Palma de Mallorca, Valencia, Gerona, Santiago de Compostela e Ibiza. La huelga tendría lugar entre el 8 de agosto de 2022 y el 7 de enero de 2023, en jornadas semanales de lunes a jueves, y desde las 00:00 hasta las 24:00 horas de cada día. Ante la falta de acuerdo entre el comité de huelga y las empresas, el día 2 de agosto de 2022 se solicitó a la Secretaría de Estado del Ministerio de Transportes la fijación de los servicios mínimos obligatorios imprescindibles para garantizar el ejercicio del derecho a la huelga y, al mismo tiempo, la prestación del tráfico aéreo como servicio público esencial para la comunidad.

b) Los servicios mínimos fueron fijados por la resolución de 5 de agosto de 2022, dictada por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ahora impugnada.

En esta resolución se tomaron en cuenta los siguientes elementos ponderativos generales: (i) el número de trabajadores convocados a la huelga; (ii) los registros de vuelos de las empresas durante los últimos años y los programados para las fechas comprendidas durante la huelga en los aeropuertos afectados; (iii) el hecho de que la huelga tendría lugar en periodos vacacionales de verano y navidad; (iv) el carácter esencial del servicio de tráfico aéreo en un contexto postpandémico y la relevancia del sector turístico para la economía nacional; y (v) las trascendentes funciones asignadas a los tripulantes de cabina, no solo para la asistencia a los pasajeros, especialmente con incidencia en la salud, sino también en materia de seguridad, emergencia, evacuación y salvamento.

Seguidamente, y para la fijación de los concretos servicios mínimos, se tomaron en cuenta los siguientes criterios: (i) el número de pasajeros potencialmente afectados; (ii) la existencia de alternativas razonables de movilidad disponibles, aéreas o no; y (iii) evitar los efectos de la huelga más allá de los días convocados.

A partir de esos criterios generales, los servicios mínimos se fijaron sobre la base de un porcentaje de vuelos a proteger respecto del total de vuelos programados en cada uno de los aeropuertos afectados. Para la determinación del porcentaje de vuelos a proteger se tuvo en cuenta, en primer lugar, el factor de ocupación de los vuelos, es decir, el porcentaje de ocupaciones reales en relación con las plazas ofertadas, tomando como referencia los mismos periodos de otros años comparables; y, sobre la base de ese factor de ocupación, se aplicaba un determinado porcentaje de pasajeros a reubicar, obteniéndose así el porcentaje de vuelos protegidos que habrían de integrar los servicios mínimos. A su vez, el porcentaje de pasajeros a reubicar variaba en función del tipo de vuelo considerado, estableciéndose los siguientes grupos o tipos de vuelo: vuelos domésticos hacia o desde territorios no peninsulares (90 por 100); vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público alternativo fuera superior a cinco horas y vuelos internacionales (65 por 100); vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público fuera inferior a cinco horas (40 por 100). Estos porcentajes representaban el número de pasajeros que no podrían ser reubicados en otros vuelos o en otras compañías, o que no estarían dispuestos a no viajar, a cancelar las reservas o a viajar en otras fechas, según la experiencia previa acumulada. Se trataba, por tanto, del porcentaje de pasajeros a los que habría que atender en concepto de servicios mínimos, «aproximando por exceso», es decir, que el redondeo de la operación de concretar el porcentaje se haría al alza. Finalmente, también se tenían en cuenta los vuelos de posicionamiento necesarios para que se efectuara alguno de los declarados

esenciales, así como los que debieran realizarse durante el periodo de huelga para dar servicio a un vuelo que se fuese a realizar fuera del periodo de huelga.

La resolución contenía unas tablas con los porcentajes correspondientes, en función del aeropuerto afectado, el mes de huelga y el tipo de vuelo.

La resolución señalaba, en su apartado 6, primer párrafo, que serían las empresas, «en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio», las que debían «establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los [servicios] mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución».

En cuanto al número de trabajadores asignados al servicio de «imaginarias» (es decir, el personal preparado para suplir una eventual baja), la parte dispositiva de la resolución, en su apartado 4, señalaba que «el número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga». En la fundamentación de esta medida, el último párrafo del apartado 3 de la resolución argumentaba lo siguiente: «[S]e hace necesario contar con la plantilla necesaria de tripulantes de cabina de pasajeros, para atender los servicios mínimos que se dictan en esta resolución. Ahora bien, si se fijara como plantilla mínima la estrictamente necesaria para garantizar únicamente los servicios esenciales, la consecuencia que produciría en el transporte de pasajeros la no presentación al vuelo de alguno de aquellos, podría suponer la cancelación del vuelo. Se debe, por tanto, mantener un servicio de imaginarias (personal no directamente asignado al servicio, pero preparado para suplir una eventual baja) que, también con el carácter de mínimo, permita evitar posibles efectos desproporcionados. El número de tripulantes de cabina asignados al servicio de imaginarias debe ser el mínimo necesario para poder operar los vuelos protegidos, no siendo necesario asignar a más personal del que se hubiera asignado si no hubiera existido una convocatoria de huelga».

c) La resolución ministerial fue impugnada por el sindicato USO ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dando lugar al procedimiento de protección especial de derechos fundamentales núm. 7-2022. En esencia, y en lo que ahora interesa, la demanda alegaba la vulneración del derecho a la huelga (art. 28.2 CE), por entender que los servicios mínimos fijados eran excesivos, abusivos, inmotivados y desproporcionados.

La Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso en su sentencia de 10 de marzo de 2023. Tras exponer la normativa aplicable, la doctrina constitucional sobre el derecho a la huelga y sobre la fijación de los servicios mínimos, así como el contenido de la resolución impugnada, la Sala centra su fundamento estimatorio en los siguientes términos:

«El razonamiento [de la resolución impugnada] encuentra un obstáculo que va más allá de la motivación, y es el relativo a la proporcionalidad y la razonabilidad.

En efecto, se establecen unos porcentajes, pero la concreción de los mismos se difiere a la empresa:

“Respecto a la prestación de los servicios mínimos establecidos mediante esta resolución, corresponde a la empresa responsable Ryanair, 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 no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución.”

De hecho, se están estableciendo unos porcentajes de protección de vuelos que tengan origen o destino, para cada uno de los aeropuertos afectados (Madrid, Málaga, Barcelona, Alicante, Sevilla, Palma de Mallorca, Valencia, Gerona, Santiago de Compostela e Ibiza), en función de dos parámetros: ruta entre ciudades españolas y/o extranjeras, así como la duración del recorrido superior o inferior a cinco horas en transporte publico alternativo. En estas circunstancias, no es posible conocer ni siquiera aproximadamente, cuántos trabajadores están afectados, cuántos se verán llamados a prestar servicios mínimos, y cómo se asignarán en las operaciones a realizar por las compañías afectadas, siendo los criterios a juicio de esta Sala de una inconcreción incompatible con las exigencias de los principios de motivación y proporcionalidad.

En consecuencia, 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.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, si bien no en los términos que recoge el suplico del escrito de demanda», al no proceder un pronunciamiento sobre el carácter de esencial o no de los servicios de mayordomía y de imaginaria del personal de tripulación de cabina de pasajeros.

También se consideró improcedente la pretensión indemnizatoria solicitada, dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que debe ser ejercida por los trabajadores, no por un sindicato, al margen de la nula carga alegatoria desplegada por la entidad recurrente.

d) Frente a la anterior resolución se interpuso por las empresas el correspondiente recurso de casación, que fue estimado por la sentencia núm. 94/2025, de 29 de enero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ahora también impugnada en este amparo.

La admisión del recurso identificó al interés casacional en los siguientes términos:

«[S]i 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.»

Y concretó las siguientes normas como objeto de interpretación:

«[A]rtículos 19 y 28.2 de la Constitución, el artículo 20 de la Ley del estatuto de los trabajadores, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y el artículo 6.7 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. Ello 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 [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa].»

Seguidamente, la Sala señaló que la cuestión de interés casacional había sido ya resuelta en la STS de 27 de enero de 2025 (recurso de casación núm. 997-2024, ECLI:ES:TS:2025:475), por lo que procedía remitirse expresamente a ese pronunciamiento, que se reprodujo en su integridad, dando lugar a la estimación del recurso de casación y la consiguiente desestimación del recurso contencioso inicialmente interpuesto contra la resolución ministerial impugnada.

La sentencia de referencia comienza su fundamentación con una reseña de la doctrina constitucional y jurisprudencial sobre el derecho a la huelga, el carácter esencial del transporte aéreo, los servicios mínimos en este ámbito y el contenido necesario de la motivación en la fijación de los servicios esenciales para la comunidad, con particular incidencia en el transporte aéreo de pasajeros, en función de las circunstancias del caso concreto.

Seguidamente se analiza el contenido de la resolución ministerial impugnada y se concluye que respeta el contenido esencial de la motivación exigible en estos supuestos, puesto que, en esencia, ha puesto de manifiesto «los hechos concretos del caso, los criterios manejados y los datos tomados en consideración para realizar [la] determinación» de los servicios mínimos, sin que se aprecien «valoraciones genéricas ni […] superficiales que no se correspondan con las circunstancias del caso examinado». En definitiva, con cita de la STC 51/1986, de 24 de abril, la autoridad gubernativa está «en todo momento en condiciones de proporcionar datos que evidencien los criterios que manejó para [determinar los servicios mínimos], de manera que se compruebe hasta qué punto decidió ajustándose lo más posible a los concretos hechos que inciden en cada conflicto».

Sin embargo, como ya se expuso, la cuestión de interés casacional no se centraba en la supuesta falta de motivación de los criterios para la fijación de los servicios mínimos esenciales para la comunidad, sino en «determinar si las empresas de transporte aéreo mantienen sus funciones de dirección y organización de la plantilla, o si, por el contrario, conviene desapoderar a las empresas de estas funciones, para que sea la Administración, la autoridad gubernativa, quien determine cuántos tripulantes de cabina 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 fijación de las plantillas correspondientes que deben atender estos servicios mínimos fijados».

Cuestión que deriva de la *ratio decidendi* de la sentencia de la Audiencia Nacional, que anuló la resolución administrativa por haber omitido fijar la plantilla que debía atender los servicios mínimos, dejando esa determinación a la propia empresa.

Para la Sala del Tribunal Supremo, lo que hizo la resolución de la Audiencia Nacional, «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 cada empresa […] que deben atender esos vuelos». La Sala de casación considera que esa exigencia «sobrepasa la propia caracterización constitucional y legal de la fijación de los servicios esenciales de la comunidad», toda vez que el art. 28.2 CE se refiere al «mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad», y el art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, señala que la autoridad gubernativa podrá acordar «las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios».

De modo que la concreta fijación de la plantilla de los tripulantes de cabina que ha 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 art. 20 de la Ley del estatuto de los trabajadores, ni con el art. 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 tripulantes de cabina, 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».

La Sala recuerda:

«[L]a 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 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, las compañías afectadas, 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", lo que, a juicio de esta Sala, excede del contenido exigible del acto de fijación de servicios esenciales, por lo que debe ser casada.»

Finalmente, la Sala afirma la compatibilidad de su criterio con el de la doctrina jurisprudencial y, señaladamente, con la sentencia de 13 de enero de 2014 (recurso de casación núm. 959-2011, ECLI:ES:TS:2014:19) citada en la resolución administrativa impugnada. En esa sentencia se abordaba un supuesto en el que los servicios mínimos incluían, entre otros criterios, la determinación de un porcentaje máximo de trabajadores de la plantilla, pero lo que se discutía en ese asunto no era esa cuestión, sino si se había hecho una delegación a la empresa de la determinación de los servicios mínimos. Y sobre ese punto la doctrina de la Sala es clara, insistiendo en que «[n]o parece posible […] que la autoridad gubernativa pueda concretar el número de trabajadores, mediante una cifra o 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 vulnerara la proporcionalidad, 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 [ahora impugnada] que fija los servicios esenciales de la comunidad ya cita 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, no se justifica quiebra alguna de la natural correspondencia entre el porcentaje de reducción de vuelos, y la consiguiente reducción de plantilla que presta los servicios esenciales».

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo cuenta con un voto particular suscrito por dos magistrados, en el que se entiende que la resolución impugnada no contiene una motivación de fondo al incumplir la necesaria proporcionalidad y razonabilidad en el establecimiento de los servicios mínimos; puesto que «la mera previsión de que la empresa, en su facultad deferida de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio mínimo, deba establecer la 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 ”en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución”».

Para los firmantes del voto particular, «la plantilla era un dato esencial y relevante» en la determinación de los servicios mínimos, de manera que la resolución incurre en una indeterminación completa, al fijar como plantilla mínima, en atención a las funciones a cubrir (seguridad y mayordomía en cabina), no solo «la estrictamente necesaria para garantizar únicamente los servicios esenciales», sino también el personal de imaginaria (no directamente asignado al servicio, pero preparado para suplir una eventual baja).

De modo que, aunque la resolución se refiera a que el personal asignado al servicio no pueda ser más del mínimo necesario para poder operar los vuelos protegidos, como no cuantifica la plantilla mínima ni el personal de imaginaria, ni consigna el número de trabajadores afectados por la huelga y los servicios que prestan en cabina, incurre en falta de proporcionalidad y razonabilidad en su motivación, porque sin esos datos nunca podrá valorarse la debida correlación entre el esfuerzo que asume la ciudadanía y el que asumen los trabajadores, que son aspectos claramente integrantes y calificadores del derecho de huelga (con cita de la STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 15).

Además, entiende el voto particular que la cuantificación de la plantilla que habría de cubrir los servicios mínimos en la resolución que los fija es la que se deriva del adecuado entendimiento y aplicación del art. 2 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 (el Ministerio de Transportes ha de determinar, con un criterio estricto, el personal necesario para asegurar la prestación del servicio), aunque teniendo en cuenta la necesaria coordinación con las tareas previstas en el art. 6.7 del Real Decreto-ley 17/1977 (garantía por el comité de huelga de los servicios necesarios para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa), con el alcance dado al mismo por la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2 c) (que declaró inconstitucional el inciso donde se preveía que «corresponde al empresario la designación de los trabajadores que deban efectuar dichos servicios»).

Y concluye, en fin, considerando que la delegación en el empresario de determinadas actuaciones en relación con los servicios mínimos no puede cuestionarse en términos conceptuales (con referencia a las SSTC 53/1986, de 5 de mayo, y 27/1989, de 3 de febrero, y a la mencionada del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2014), pero debe valorarse la incidencia de la delegación en cada caso concreto, y en el enjuiciado no se pueden entender justificadas las medidas restrictivas del derecho fundamental de huelga. En ese sentido, la amplitud y laxitud empleada en la delegación que hace la resolución determina no solo la falta de motivación sustantiva, sino también que los servicios mínimos no fueron fijados por la autoridad gubernativa, como exige el párrafo segundo del art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977 en garantía de los ciudadanos (con cita de la STC 26/1981, FJ 8).

No consta que contra la sentencia del Tribunal Supremo se promoviera algún incidente de nulidad de actuaciones [art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)].

e) Se da la circunstancia de que el sindicato USO acudió a la jurisdicción social, promoviendo el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 159-2023, seguido ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, en el que se alegó la vulneración del derecho a la libertad sindical de la recurrente (art. 28.1 CE) y del derecho a la huelga de los trabajadores que participaron en el conflicto laboral (art. 28.2 CE), como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo por las empresas durante el desarrollo de la huelga convocada.

La demanda fue estimada por medio de la sentencia núm. 142/2023, de 22 de diciembre, ECLI:ES:AN:2023:6584, en la que, según se recoge en los hechos probados, se pusieron de manifiesto las conductas desplegadas por la empresa durante las convocatorias de huelga (entre otras, falta de información al comité de huelga sobre los vuelos protegidos; asignación de vuelos como servicios mínimos, que luego se modificaban sin la necesaria antelación y con la exigencia de su aceptación por los trabajadores bajo amenazas de sanciones y despidos; esquirolaje empresarial y uso abusivo del poder de dirección, mediante la asignación de servicios de imaginarias superiores a los previstos para situaciones de normalidad).

3. La demanda de amparo identifica las resoluciones impugnadas y, tras una descripción de los antecedentes del caso, invoca la vulneración del derecho a la huelga (art. 28.2 CE).

En síntesis, el fundamento del amparo se justifica en la falta de motivación de la resolución administrativa impugnada, que fue confirmada posteriormente por la sentencia del Tribunal Supremo, que también se impugna. Para la entidad recurrente, con apoyo en la sentencia de la Audiencia Nacional y en el voto particular de la sentencia del Tribunal Supremo, no se justificaron de forma concreta y completa los criterios tenidos en cuenta para la fijación de los servicios mínimos. En concreto, no figuraban los datos para realizar la comparativa entre los vuelos programados, cancelados, sin servicio y protegidos, a fin de valorar si los porcentajes reales de servicios mínimos finalmente efectuados excedían incluso de los fijados.

Sobre esa base, el núcleo de la vulneración se centra en que, ante la falta de motivación de la resolución administrativa, los servicios mínimos quedaban a criterio de las empresas. Eso supone la vulneración del derecho a la huelga por falta de la debida imparcialidad de quien fija los servicios mínimos, que debe ser la autoridad gubernativa, no las empresas, a las que solo les está permitido completar técnicamente o poner en marcha los servicios mínimos previamente determinados, con cita de la STC 8/1992, de 16 de enero.

La demanda alega como causas de especial trascendencia constitucional de este amparo las siguientes:

a) La existencia de resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros.

En el desarrollo de este motivo se reiteran los argumentos sobre el fondo del asunto, sin concretar cuáles son esas resoluciones contradictorias. En esta línea, se insiste en que la falta de motivación de la resolución administrativa implicaba que la determinación de los servicios mínimos se delegaba en las empresas. Y se añade que el sindicato recurrente nunca alegó que fuera necesario concretar el número exacto de trabajadores que debían realizar los servicios mínimos.

b) El planteamiento de una cuestión jurídica de relevante y general repercusión sindical, social o económica.

De nuevo, el desarrollo argumental del motivo se reconduce a la cuestión de fondo, reiterando que la falta de motivación de los servicios mínimos supone que, en la práctica, estos queden en manos de las empresas, sin que tengan competencia alguna para ello, lo que reviste gran interés y repercusión para las organizaciones sindicales a la hora de convocar huelgas o impugnar los servicios mínimos así fijados. A lo que añade una referencia parcial a la sentencia dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, que revela una conducta empresarial destinada a la neutralización del ejercicio del derecho a la huelga. Para la entidad recurrente, la única forma de restablecer el derecho es el recurso de amparo, lo que justifica su especial trascendencia constitucional.

La demanda incluye una reseña de la doctrina del Tribunal, que concreta en la STC 27/1989, que sería necesario reafirmar o clarificar para determinar, a modo de resumen, si la falta de motivación de los servicios mínimos supone, *de facto*, que sean las empresas las que, en realidad, hayan decidido a este respecto, máxime cuando se ha constatado el abuso empresarial y está en juego un derecho fundamental tan importante para el ámbito sindical.

La demanda no resulta del todo clara a la hora de precisar si las causas de especial trascendencia constitucional son predicables de ambas resoluciones impugnadas o solo de alguna de ellas.

4. Por medio de providencia de 2 de diciembre de 2025, el Pleno de este tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a solicitud de tres magistrados, avocar para sí el conocimiento de este recurso (que inicialmente recayó en la Sección Segunda), teniendo en cuenta la existencia del recurso de amparo núm. 1894-2025 (cuyo conocimiento recayó inicialmente en la Sección Cuarta), en el que se plantean cuestiones análogas a las de este recurso.

5. Por medio de providencia de 27 de enero de 2026, el Pleno de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 b)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)].

En la misma providencia se ordenaba remitir atenta comunicación a las salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 1486-2024 y al recurso contencioso-administrativo núm. 7-2022, respectivamente. Del mismo modo, se debía emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo.

6. El día 26 de febrero de 2026, se presentó escrito por la Abogacía del Estado, en la representación que ostenta, solicitando que se le tuviera por personado en el presente recurso.

7. El 19 de febrero de 2026, la procuradora de los tribunales doña María del Carmen Camilo Tiscordio, presentó el correspondiente escrito de solicitud de personación, en nombre y representación de las compañías Ryanair DAC, Crewlink Ireland Ltd y Workforce International Contractors Ltd.

8. Por diligencia de ordenación de 13 de marzo de 2026, la Secretaría de Justicia del Pleno tuvo «por personados y parte en el procedimiento al abogado del Estado y a la procuradora doña María del Carmen Camilo Tiscordio, en nombre y representación» de las compañías reseñadas, tras el correspondiente requerimiento y subsanación de los defectos apreciados en el poder de representación. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso a dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

9. El día 14 de abril de 2026, la representación del recurrente en amparo presentó su escrito de alegaciones, en el que, partiendo de la ratificación de la demanda, insiste en algunos de los fundamentos que considera más relevantes.

En primer lugar, admite que la cuestión ahora controvertida es la atribución a las empresas de la facultad de determinar el número concreto de trabajadores que debían prestar los servicios mínimos. Pero reitera que los motivos de impugnación de la resolución administrativa eran más amplios. Se discutía la ausencia de datos y criterios concretos para la fijación de los servicios, así como que estos se hubieran determinado sobre un promedio de vuelos que califica de hipotético, además de que hubieran de ser redondeados al alza, en vez de fijar los servicios sobre vuelos y datos concretos y efectivos.

En segundo lugar, a la vista de la cuestión casacional abordada por el Tribunal Supremo, la estimación del recurso de casación tuvo que ser parcial, no total. La Audiencia Nacional anuló la resolución administrativa por falta de motivación y desproporción de los criterios utilizados para la fijación de los servicios mínimos. Si el Tribunal Supremo se centró únicamente en la cuestión de la concreción de los servicios por las empresas es que no se discutía la falta de motivación y desproporción de los servicios mínimos, por lo que, en este punto, la sentencia de la Audiencia Nacional no debió ser revocada totalmente.

En tercer lugar, asume como propia la argumentación del voto particular que acompaña la resolución del Tribunal Supremo y reitera la doctrina de este tribunal, concretada en la STC 8/1992, FJ 4, sobre el rol de las empresas en la concreción de los servicios mínimos.

Finalmente, resume la tesis fundamental sustentada en el recurso: la falta de motivación y desproporción de los servicios mínimos impuestos es lo que ha permitido a las empresas no ya una puesta en práctica sino el establecimiento de los servicios mínimos, promoviendo un exceso de delegación que es lo que vulnera el derecho a la huelga, por falta de imparcialidad en la fijación de los servicios mínimos.

10. Ese mismo día, 14 de abril de 2026, se presentó el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado, en el que interesó la desestimación del recurso de amparo.

Tras hacer un resumen del objeto de la demanda y de los antecedentes del caso, la Abogacía considera que no existió vulneración del derecho a la huelga. A su juicio, lo que pretende la entidad recurrente es que la Administración fije el porcentaje máximo de plantilla que tiene que prestar los servicios mínimos, lo que implica, en la práctica, determinar el número de miembros de cada tripulación en cada aeronave. Eso excede del ámbito competencial, así como del conocimiento de la Administración, dado que estamos en un sector liberalizado cuyos servicios son prestados por operadores privados conforme a las características técnicas de cada aeronave, dentro de un modelo de gestión empresarial autónomo. Pero, sobre todo, excede de las capacidades de la propia Administración, si se tiene en cuenta que dispone de un perentorio plazo de diez días para fijar esos servicios mínimos. Lo que se exige en la resolución administrativa impugnada es que operen los vuelos protegidos con el personal estrictamente necesario, como viene siendo habitual desde la resolución de 13 de febrero de 2013, avalada por una sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de enero de 2014 (ECLI:ES:AN:2014:359), con motivo de una huelga de ámbito nacional en la compañía Iberia.

En el mismo sentido, se pronuncia la STS de 13 de enero de 2014, introducida en la propia resolución ahora impugnada, que en ningún caso exige que la Administración concrete el número de trabajadores que deben realizar los servicios mínimos.

Seguidamente, y tras hacer una reseña de la doctrina constitucional sobre las cuestiones planteadas, con cita de las SSTC 26/1981, 53/1986, 27/1989 y 8/1992, entre otras, considera que la resolución administrativa impugnada estaba suficientemente motivada. Detalla los diversos criterios tenidos en cuenta y defiende la fijación porcentual de los vuelos a proteger en función de los diferentes tipos de vuelo como una medida tendente a ponderar el ejercicio del derecho a la huelga con la necesaria movilidad ciudadana en cada caso concreto, colmando así el juicio de proporcionalidad exigido jurisprudencialmente.

11. El día 15 de abril de 2026 se presentó el escrito de alegaciones de las compañías Ryanair DAC, Crewlink Ireland Ltd y Workforce International Contractors Ltd, en el que interesan la desestimación del recurso por falta de especial trascendencia constitucional y, en todo caso, por ausencia de vulneración del derecho fundamental invocado.

Así, en primer lugar, se considera que el recurso no presenta especial trascendencia constitucional. Tras hacer una breve reseña sobre el significado y contenido de este requisito, con cita de la STC 155/2009, la representación de las empresas entiende que la demanda de amparo no plantea un problema de constitucionalidad, sino una mera discrepancia con la sentencia impugnada que, en todo caso, no sería el principal objeto del amparo, sino la resolución administrativa de la que trae causa.

A continuación, tras hacer una reseña de la legislación y de la doctrina constitucional aplicables, considera que la resolución impugnada justifica la condición del transporte aéreo como servicio esencial para la comunidad y contiene los criterios objetivos sobre los que se fijan los servicios mínimos para garantizar la proporcionalidad entre el derecho de huelga y los derechos de los ciudadanos afectados, en función de las concretas circunstancias del caso. La resolución no vacía de contenido el derecho de huelga y pondera todos los derechos en juego; concreta los elementos de carácter técnico, numérico y estadístico necesarios para determinar las prestaciones garantizables y la cuantificación del personal necesario para su realización; no generó indefensión alguna, puesto que el comité de huelga pudo dirigirse por escrito y manifestar su posición; contiene una motivación suficiente y respeta el principio de imparcialidad; y, por último, fija claramente los porcentajes de servicio esencial garantizados, sin asumir el papel que corresponde a la empresa, dado que la autoridad gubernativa no está en condiciones de concretar el personal que debe cubrir los servicios mínimos sin conocer cómo es la organización del trabajo en las empresas, quiénes secundan o no la huelga, o la

cualificación o preferencias de los trabajadores. En definitiva, la resolución administrativa estaba motivada, y el único reproche que se le hace en la demanda es que no se hubiera concretado el porcentaje máximo de trabajadores que debían cubrir los servicios mínimos, algo que no le corresponde, conforme a la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo.

12. El 30 de abril de 2026, la fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones, en el que solicitó la estimación del recurso de amparo.

Tras hacer una exhaustiva descripción de los antecedentes del caso y de las posiciones de las partes, así como de la legislación aplicable y de la doctrina constitucional existente sobre la materia, el informe de la fiscal centra la cuestión debatida en determinar si, como señaló la Audiencia Nacional, la falta de concreción de la plantilla que debía cumplir los servicios mínimos implicaba una falta de motivación y proporcionalidad de la resolución administrativa constitutiva de una vulneración del derecho a la huelga o si, por el contrario, como señaló el Tribunal Supremo, la concreción de la plantilla no integra la exigencia de motivación suficiente y adecuada de los servicios mínimos.

Con apoyo en la STC 193/2006, de 19 de junio, así como en lo dispuesto en los arts. 1 y 2 del Real Decreto 2878/1983, y en el art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, la fiscal considera que la necesaria justificación de la razonabilidad y proporcionalidad de los servicios mínimos fijados, cuya competencia corresponde a la autoridad gubernativa como entidad imparcial por ser ajena al conflicto, debe implicar la determinación del ámbito subjetivo de los servicios mínimos o la concreción de los trabajadores que verán restringido su derecho fundamental para cumplir los servicios mínimos que, en ese caso, fueron fijados en porcentajes de vuelos protegidos. A su juicio, la resolución administrativa impugnada ha efectuado una delegación de máximos en la empresa para determinar el ámbito subjetivo de los servicios mínimos, al atribuirle la competencia para concretar la plantilla de trabajadores, sin establecer unos criterios objetivos que permitan conocer cuáles son los trabajadores que, proporcionalmente, se estiman necesarios para atender el porcentaje de los vuelos establecidos como mínimos.

Entiende la fiscal que esa delegación es contraria a la normativa vigente, ya reseñada, puesto que supone un desbordamiento de los límites al ejercicio de las facultades de dirección y organización del empresario en un conflicto laboral. Unos límites que serían tanto intrínsecos (derivados del propio ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores, lo que implica una suspensión de la relación laboral) como extrínsecos (derivados de la imposibilidad de utilizar los medios personales y materiales de la empresa para obstaculizar o hacer ineficaz el ejercicio el derecho a la huelga, tal y como se indicó en la reciente STC 24/2026, de 12 de marzo).

En definitiva, para la fiscal no resulta suficiente la fórmula empleada en la resolución impugnada, relativa a que la plantilla de trabajadores determinada por la empresa ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir lo establecido. Se requiere la concreción de los criterios objetivos para establecer cuál es el porcentaje de trabajadores necesario para atender el porcentaje de vuelos protegidos, pudiendo servirse, en su caso, de la información técnica que le pueda proporcionar la empresa junto con el comité de huelga. La idea clave, según la fiscal, es que la garantía del derecho a la huelga ha de abarcar la delimitación del ámbito subjetivo de los trabajadores que habrán de atender los servicios mínimos y que, por ello, verán sacrificado su derecho de huelga.

Por todo lo anterior, la fiscal interesa la estimación del recurso y el otorgamiento del amparo a la entidad recurrente, declarando que se ha vulnerado su derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE), con el consiguiente restablecimiento en su derecho y, a tal fin, que se declare la nulidad de las resoluciones impugnadas, quedando firme la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

13. Mediante providencia de 15 de julio de 2026, el Pleno del Tribunal acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 21 de julio de 2026, cuyas deliberaciones continuaron los días 8 y 22 de septiembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El objeto de este recurso es la resolución de 5 de agosto de 2022, dictada por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se fijaron los servicios mínimos obligatorios para la prestación del servicio esencial para la comunidad del transporte aéreo, en el marco de una huelga convocada, junto con otro, por el sindicato ahora

recurrente (USO) contra las compañías Ryanair DAC, Crewlink Ireland Ltd y Workforce International Contractors Ltd, en el ámbito de los tripulantes de cabina de pasajeros. La demanda atribuye a esa resolución la vulneración del derecho a la huelga (art. 28.2 CE), por falta de motivación y proporcionalidad en la fijación de los servicios mínimos, derivada de no haber concretado el porcentaje máximo de trabajadores que habría de cubrir dichos servicios.

El sindicato demandante argumenta que, en el origen del proceso judicial, se impugnaron también los criterios para la fijación de tales servicios, que se consideraban desproporcionados y abusivos. Sin embargo, los antecedentes expuestos con detalle en esta resolución ponen de manifiesto que, en realidad, el único objeto de este amparo es determinar el grado de concreción exigible a una resolución administrativa para la fijación de esos servicios y, en consecuencia, el ámbito de delegación atribuible a una empresa para la designación de los trabajadores que deban cubrirlos. De forma más precisa, se trata de determinar si de manera inexorable forma parte de este tipo de resoluciones la fijación de un número o porcentaje máximo preciso o concreto de trabajadores que deban cubrir los servicios mínimos, de manera que no se pueda considerar que es la empresa la que los determina, con vulneración del contenido esencial del derecho de huelga.

La demanda impugna también la sentencia del Tribunal Supremo núm. 94/2025, de 29 de enero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, estimatoria del recurso de casación núm. 1486-2024, pero lo hace en la medida que confirma la resolución administrativa, dado que no se le atribuye una lesión autónoma, más allá de discutir si deberíamos estar ante una estimación total o parcial del recurso de casación, discusión a la que no anuda vulneración de derecho fundamental alguno. En cualquier caso, respecto de esa hipotética e inconcreta lesión atribuible a la sentencia del Tribunal Supremo, concurriría el óbice de falta de agotamiento de la vía judicial previa, dado que no se promovió el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones (ver, por todas, STC 59/2022, de 9 de mayo, FJ 2), por lo que la cuestión no podría ser abordada por este tribunal sin caer en una infracción del principio de subsidiariedad que enmarca el ámbito funcional de esta jurisdicción constitucional.

La posición de la parte demandante es apoyada por la representación del Ministerio Fiscal, mientras que tanto la Abogacía del Estado como la defensa de las empresas personadas solicitan la desestimación de la demanda de amparo. En esencia, quienes postulan la estimación del amparo consideran que la resolución administrativa dejaba un amplio margen de maniobra a las empresas para determinar los servicios mínimos, mientras que quienes defienden la actuación administrativa consideran que la resolución impugnada concretaba de manera suficiente los criterios a tener en cuenta para la determinación de los trabajadores que debían cubrir esos servicios. Lo que late en el fondo es la discusión sobre si, en el caso concreto, se puede decir que los servicios mínimos fueron o no determinados por la autoridad administrativa o por las propias empresas.

2. Especial trascendencia constitucional de este recurso de amparo.

Por exigencias metodológicas elementales, antes de abordar la cuestión de fondo planteada en la demanda resulta procedente responder a la concreta pretensión invocada por la representación de las empresas, que abogan por la desestimación del recurso ante la falta de especial trascendencia constitucional de la cuestión planteada.

La providencia dictada por el Pleno el día 27 de enero de 2026 acordó admitir a trámite este recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]. El análisis de las posiciones de las partes evidencia que no existen razones para modificar ese criterio.

En efecto, la propia controversia planteada en la vía jurisdiccional previa y en los escritos de alegaciones presentados ante este tribunal pone de manifiesto la necesidad de aclarar nuestra doctrina sobre los requisitos de motivación y proporcionalidad que han de revestir las resoluciones administrativas que establezcan los servicios mínimos esenciales para la comunidad en caso de un conflicto laboral, así como sobre el ámbito de actuación que puede quedar reservado a las empresas en la concreción de los trabajadores que han de cubrir esos servicios.

En consecuencia, existe doctrina sobre la cuestión planteada que es necesario aclarar mediante un pronunciamiento sobre el concreto extremo controvertido, lo que integra la causa

de especial trascendencia prevista en el apartado b) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009.

Lógicamente, la doctrina que se fije puede presentar una especial repercusión social o económica para la debida resolución de los eventuales conflictos que se produzcan en un futuro, lo que integra, a su vez, la causa de especial trascendencia prevista en el apartado g) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009.

3. Doctrina constitucional sobre el derecho de huelga y sobre la fijación de los servicios mínimos para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales para la comunidad en un contexto de conflicto laboral.

Este tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el contenido esencial del derecho fundamental a la huelga reconocido en el art. 28.2 CE, así como sobre el ejercicio de este derecho en el contexto de un servicio esencial para la comunidad, y las consiguientes limitaciones concretadas en la fijación de unos servicios mínimos por parte de la autoridad administrativa correspondiente.

Entre otros pronunciamientos destacan la inicial STC 11/1981, de 8 de abril, a la que siguieron las SSTC 26/1981, de 17 de julio; 33/1981, de 5 de noviembre; 51/1986, de 24 de abril; 53/1986, de 5 de mayo; 27/1989, de 3 de febrero; 43/1990, de 15 de marzo; 122/1990, de 2 de julio, o 123/1990, de 2 de julio. Esa doctrina quedó compendiada, entre otras, en la STC 8/1992, de 16 de enero, y, más recientemente, en las SSTC 193/2006, de 19 de junio, y 2/2022, de 24 de enero.

En lo que ahora interesa, nuestra doctrina puede concretarse en los siguientes términos:

a) «El derecho de huelga puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, aunque nunca podrán rebasar su contenido esencial, hacerlo impracticable, obstruirlo más allá de lo razonable o despojarlo de la necesaria protección. Una de esas limitaciones, expresamente previstas en la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la comunidad (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FFJJ 7, 9 y 18; 51/1986, de 24 de abril, FJ 2; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 a); 148/1993, de 29 de abril, FJ 5)» (STC 193/2006, FJ 2).

b) «Antes que a determinadas actividades industriales y mercantiles de las que derivarían prestaciones vitales y necesarias para la vida de la comunidad, la noción de servicio esencial de la comunidad hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos, con la consecuencia de que a *priori* ningún tipo de actividad productiva puede ser considerado en sí mismo como esencial (STC 51/1986, FJ 2). Solo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, FJ 10; 51/1986, FJ 2)» (STC 8/1992, FJ 2).

«De modo que la consideración de un servicio como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, sino la necesidad de disponer las medidas precisas para su mantenimiento o, dicho de otra forma, para asegurar la prestación de los trabajos que sean necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que satisface dicho servicio, sin que se exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal [SSTC 26/1981, de 17 de julio, FJ 10; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 27/1989, de 3 de febrero, FJ 1; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 c); 8/1992, de 16 de enero, FJ 2 a)]» (STC 193/2006).

c) «La determinación de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad no puede ponerse en manos de ninguna de las partes implicadas en el conflicto colectivo que supone la huelga, sino que debe ser sometida a un tercero imparcial. Su atribución a la autoridad gubernativa es la manera más lógica de cumplir el mandato constitucional, si bien queda limitada por consideraciones materiales –las garantías establecidas no pueden vaciar de contenido el derecho de huelga o rebasar la idea de su contenido esencial– y formales –el control jurisdiccional de dichas decisiones sobre el

mantenimiento de los servicios esenciales–, de todo lo cual se infiere que su establecimiento debe obedecer a un criterio restrictivo» (STC 2/2022, FJ 3).

d) «La decisión de la autoridad gubernativa en la determinación de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, en la medida en que implica una limitación en el libre ejercicio de un derecho fundamental, debe ser objeto de motivación tras una ponderación y valoración de los bienes o derechos afectados, del ámbito personal, funcional o territorial de la huelga, de la duración y demás características de esta medida de presión y, en fin, de las restantes circunstancias que concurran en su ejercicio y que puedan ser de relevancia para alcanzar el equilibrio más ponderado entre el derecho de huelga y los restantes bienes afectados (comunidad afectada, existencia o no de servicios alternativos, etc.)» (STC 2/2022, FJ 3).

e) «La finalidad de esta exigencia de motivación es la de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó y para que, en su momento, los órganos judiciales puedan fiscalizar adecuadamente la corrección constitucional del acto del poder público valorando su razonable ajuste a las circunstancias y la observancia de la regla de la proporcionalidad de los sacrificios» (STC 2/2022, FJ 3).

«Ello significa que en la motivación aportada por la autoridad gubernativa han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar las prestaciones mínimas, sin que sean suficientes "indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto", de las que no es posible deducir cuáles son los elementos valorados por aquella autoridad para tomar la decisión restrictiva en la forma y con el alcance con que lo ha hecho, cómo se ha llegado a la determinación de las prestaciones mínimas dentro de la calificación del servicio como esencial" En definitiva, han de hacerse explícitos, siquiera sea sucintamente, "los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que por los tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas" (STC 53/1986, FFJJ 6 y 7; también SSTC 26/1981, FFJJ 14 y 15; 51/1986, FJ 4; 27/1989, FFJJ 4 y 5)» (STC 8/1992, FJ 2).

«[E]l defecto de motivación no puede entenderse subsanado si en un proceso posterior la autoridad gubernativa aporta todos los datos técnicos o jurídicos posibles para apoyar su decisión» (STC 2/2022, FJ 3).

f) «En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir una razonable proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquellos. Las medidas a adoptar, por ello, han de encaminarse a garantizar mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios, en tanto que dicho mantenimiento no puede significar en principio que se exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar el funcionamiento normal de los servicios. Ahora bien, el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga solo hasta extremos razonables; de modo que, aun cuando la huelga únicamente ha de mantener una capacidad de presión suficiente como para lograr sus objetivos frente a la empresa, en principio destinataria del conflicto, no debe serle añadida a la misma la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad, sumando así a la que se ejerce sobre el empresario la que se realiza sobre los usuarios de las prestaciones de servicios públicos [SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 18; 26/1981, de 17 de julio, FJ 15; 51/1986, de 24 de abril, FJ 5; 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3; 43/1990, de 15 de marzo, FJ 5 e)]» (STC 193/2006, FJ 2).

g) Finalmente, en cuanto al margen que corresponde a las empresas en la concreción de los trabajadores que habrán de cubrir los servicios mínimos fijados por la autoridad gubernativa, «este tribunal se ha pronunciado ya en más de una ocasión (STC 8/1992, de 16 de enero) remarcando el papel irrenunciable que a la autoridad gubernativa, en cuanto dotada de imparcialidad en relación con las partes en conflicto, corresponde en la determinación de las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios mínimos: "sin perjuicio de que pueda remitir la concreta fijación o puesta en práctica de los servicios a instituciones derivadas de la autonomía colectiva o hacer suyas las propuestas de las partes en conflicto. La empresa puede completar técnica y funcionalmente las previsiones de la disposición sobre mantenimiento de los servicios esenciales (STC 53/1986) y a ella puede confiarse también su puesta en práctica (STC 27/1989); y es asimismo posible que la autoridad gubernativa acepte las iniciativas de la dirección de la empresa, siempre que la decisión adoptada provenga inequívocamente de aquella autoridad, asegurándose así que dicha decisión responda, no a los intereses empresariales, sino a la necesidad de preservar los servicios esenciales para la comunidad (STC 27/1989)". De conformidad con esta doctrina no cabe que la tarea que

legalmente viene impuesta a la autoridad gubernativa se abandone en manos del empleador» (STC 193/2006, FJ 10).

Atribuir a la empresa la «facultad de determinar el personal mínimo necesario para atender los servicios previamente fijados […] con un margen de actuación tan amplio» como el que se analizaba en ese supuesto [en el que solo se establecía la necesidad de atenerse «a la normativa vigente» y «teniendo en cuenta la duración, ámbito y demás caracteres específicos de la huelga convocada»], supone un «apoderamiento a favor de quien no es la autoridad gubernativa» que implica la «vulneración del derecho a la huelga en la medida en que excede o va más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho […], incidiendo en su propio contenido y delimitación […] que, en la práctica, supone tanto como otorgar un apoderamiento a la propia entidad afectada por la huelga incompatible con la garantía de imparcialidad buscada por la determinación que se contiene en art. 10.3 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, según ha sido declarado por la jurisprudencia de este tribunal» (STC 193/2006, FJ 10).

4. Aplicación de la doctrina al presente caso. Enjuiciamiento constitucional de las resoluciones impugnadas. Estimación del recurso.

A) La resolución impugnada.

El contenido de la resolución de 5 de agosto de 2022, dictada por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ha sido expuesto con detalle en los antecedentes de esta sentencia.

Se trata de una resolución en la que se utilizan una serie de criterios generales y otros más específicos para fijar los servicios mínimos que se debían cubrir en función de las concretas circunstancias del conflicto colectivo promovido por la entidad ahora recurrente. A ellos nos remitimos expresamente.

Más en concreto y en lo que ahora interesa, la controversia se suscita sobre la fórmula empleada en la resolución impugnada para la ulterior concreción de los trabajadores que debían cubrir los servicios.

Así, la resolución señalaba, en el primer párrafo de su apartado 6, que serían las empresas, «en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio», las que debían «establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los [servicios] mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución».

En cuanto al número de trabajadores asignados al servicio de «imaginarias» –es decir, el personal preparado para suplir una eventual baja–, la parte dispositiva de la resolución, en su apartado 4, señalaba que «el número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga».

El análisis detallado de esta resolución habrá de conducir a la estimación del recurso.

B) La resolución impugnada vulneró el derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE).

Como se expuso ampliamente en el fundamento jurídico anterior, la doctrina de este tribunal exige que, en el caso de que se haya planteado un conflicto laboral que afecte a una actividad o servicio de carácter esencial para la comunidad, debe ser una administración pública la que establezca con claridad y precisión suficientes los criterios tenidos en cuenta para la fijación de los servicios mínimos, de manera que las partes implicadas puedan conocer y contrastar los criterios empleados que, por definición, habrán de ser objetivos u objetivables, a fin de que puedan ser susceptibles del debido control jurisdiccional y, en última instancia, de este tribunal a través del recurso de amparo. Y a ello se añade que la determinación de los criterios con arreglo a los cuales se establezcan los servicios mínimos debe ser necesariamente motivada, como más adelante se justificará, con arreglo al canon de motivación reforzada, sin que sean suficiente indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto, y ello con la finalidad de que los trabajadores afectados por los servicios mínimos conozcan las razones por las cuales su derecho a la huelga se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó y para que, en su momento, los órganos judiciales puedan fiscalizar adecuadamente la corrección constitucional del acto del poder público valorando su razonable ajuste a las circunstancias y la observancia de la regla de la proporcionalidad de los sacrificios.

La garantía del libre ejercicio del derecho de huelga (art. 28.2 CE) se configura así por una doble vía: por un lado, que los servicios mínimos son fijados, como consecuencia del principio de neutralidad, por alguien ajeno al conflicto entre las partes, es decir, por un tercero

imparcial encargado de velar por la efectiva satisfacción de los intereses generales, más allá de los intereses particulares de las partes en conflicto; y, por otro, que esos criterios han de ser lo suficientemente concretos como para que pueda decirse que los servicios han sido establecidos por la Administración, y no por la empresa, a la que no se puede delegar su fijación, en tanto que supondría ceder el ejercicio de una potestad pública en el poder de organización del empleador.

La motivación de la resolución que fija los servicios mínimos ha de tener el contenido que exijan las circunstancias del caso concreto, en función del tipo de conflicto planteado. No obstante, ha de abordar una elemental ponderación entre el ejercicio del derecho a la huelga y los derechos e intereses en conflicto, y ha de establecer los servicios mínimos con la suficiente concreción como para que la ponderación pueda ser calificada como motivada y proporcionada, precisamente como garantía del libre ejercicio del derecho a la huelga.

En el presente caso, la lectura de la resolución administrativa impugnada pone de manifiesto una notable disparidad en la motivación y concreción de los criterios empleados para establecer los servicios mínimos (en el sentido de la determinación de los «vuelos protegidos» en los que debían concretarse los servicios mínimos) y, por otro lado, esa misma motivación y concreción de los criterios en lo que se refiere a la determinación del personal que debía atender esos servicios, aspecto que no es ajeno, sino parte necesaria del establecimiento de los propios servicios mínimos porque delimita subjetivamente la restricción del derecho fundamental cuyo ejercicio es individual. Esta disparidad hace necesario que nuestro análisis distinga, por un lado, entre la motivación y concreción de los criterios utilizados para establecer los servicios mínimos (en el sentido indicado de determinación de los «vuelos programados») y, por otro, los empleados para la determinación del personal que debía atender los servicios, distinguiendo, a su vez, entre el personal de cabina de pasajeros y el que habría de atender el servicio de imaginarias.

a) La ponderación de los criterios para la determinación de los servicios mínimos («vuelos protegidos»).

Como ya se expuso en el apartado correspondiente de los antecedentes de hecho, la Secretaría de Estado ponderó, con carácter general: (i) el número de trabajadores convocados a la huelga; (ii) los registros de vuelos de las empresas durante los últimos años y los programados para las fechas comprendidas durante la huelga en los aeropuertos afectados; (iii) el hecho de que la huelga tendría lugar en periodos vacacionales de verano y navidad; (iv) el carácter esencial del servicio de tráfico aéreo en un contexto postpandémico y la relevancia del sector turístico para la economía nacional; y (v) las trascendentes funciones asignadas al personal de cabina, no solo para la asistencia a los pasajeros, especialmente con incidencia en la salud, sino también en materia de seguridad, emergencia, evacuación y salvamento. Seguidamente, y para la fijación de los concretos servicios mínimos, se tomaron en cuenta los siguientes criterios: (i) el número de pasajeros potencialmente afectados; (ii) la existencia de alternativas razonables de movilidad disponibles, aéreas o no; y (iii) evitar los efectos de la huelga más allá de los días convocados. A partir de esos criterios generales, los servicios mínimos se establecieron sobre la base de un porcentaje de vuelos a proteger respecto del total de vuelos programados en cada uno de los aeropuertos afectados. Para la determinación del porcentaje de vuelos a proteger se tuvo en cuenta, en primer lugar, el factor de ocupación de los vuelos, es decir, el porcentaje de ocupaciones reales en relación con las plazas ofertadas, tomando como referencia los mismos periodos de otros años comparables; y, sobre la base de ese factor de ocupación, se aplicaba un determinado porcentaje de pasajeros a reubicar, obteniéndose así el porcentaje de vuelos protegidos que habrían de integrar los servicios mínimos. A su vez, el porcentaje de pasajeros a reubicar variaba en función del tipo de vuelo considerado, estableciéndose distintos grupos o tipos de vuelo sobre la base de factores como el origen o destino insular o peninsular, o la existencia de medios de transportes alternativos y su duración estimada. Estos porcentajes representaban el número de pasajeros que no podrían ser reubicados en otros vuelos o en otras compañías, o que no estarían dispuestos a no viajar, a cancelar las reservas o a viajar en otras fechas, según la experiencia previa acumulada. Finalmente, también se tenían en cuenta los vuelos de posicionamiento necesarios para que se efectuara alguno de los declarados esenciales, así como los que debían realizarse durante el periodo de huelga para dar servicio a un vuelo que se operara fuera del periodo de huelga.

La resolución contenía unas tablas con los porcentajes correspondientes, en función del aeropuerto afectado, el mes de huelga y el tipo de vuelo. De esta manera, y por poner un ejemplo, para un factor de ocupación estimado de un 93 por 100 en el aeropuerto de Madrid

durante el mes de agosto de 2022, en el que era necesario reubicar al 90 por 100 de los pasajeros por tratarse de un vuelo hacia o desde territorios no peninsulares, el número de vuelos protegidos, es decir, el número de vuelos que debían operarse en concepto de servicios mínimos era de un 84 por 100 de los vuelos programados.

La exhaustividad y multiplicidad de los criterios manejados, junto al grado de detalle establecido en las tablas correspondientes, permiten afirmar que la resolución administrativa no solo estuvo suficientemente motivada en la determinación de los vuelos protegidos, sino que, además, lo hizo con un notable grado de motivación y objetivación.

b) La determinación de los trabajadores que debían cubrir los servicios mínimos asignados a los vuelos protegidos.

El análisis de la motivación y grado de objetivación de los criterios seguidos para establecer el personal que debía cubrir los vuelos protegidos en los que se concretaban los servicios mínimos debe conducir, sin embargo, a una conclusión bien diferente, y en ello se centró en el debate que suscitó la resolución impugnada en la vía contencioso-administrativa. En todo caso, y desde el punto de vista constitucional, lo relevante es que la resolución administrativa defina con precisión la actividad que debe preservarse y el ámbito subjetivo de la restricción del derecho fundamental, y justifique la decisión y los criterios que utiliza. Porque es la autoridad gubernativa la que ostenta la potestad pública de determinar los servicios mínimos y el posible complemento técnico funcional, que puede delegarse en las partes del conflicto o en la empresa, es un mero acto subordinado de ejecución y puesta en práctica. De lo contrario, como ocurrió en el caso, una delegación amplia en la dirección de la empresa le permite una disponibilidad casi plena para decidir la plantilla que ha de prestar servicios, incrementando la extensión de la limitación del derecho de huelga.

En consecuencia, se hace necesario analizar si los criterios establecidos en la resolución impugnada estaban lo suficientemente motivados y eran lo suficientemente objetivos u objetivables como para considerar que habían sido fijados por la autoridad administrativa, es decir, que no fueran determinados o determinables por la propia empresa. Es aquí cuando, como ya se anticipó, conviene distinguir entre dos tipos de servicios:

(i) La determinación del personal de cabina que debía cubrir los servicios mínimos asignados a los vuelos protegidos.

En el presente caso, una vez fijados por la autoridad gubernativa, con arreglo a los criterios expuestos, los vuelos que debían quedar protegidos durante la huelga, la resolución impugnada estableció, para la determinación del personal de cabina, la siguiente regla, contenida en su apartado 6, primer párrafo, en el que dispuso que «la plantilla concreta de trabajadores llamados a cubrir con los [servicios] mínimos […] ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución».

Respecto de la motivación, y a diferencia de lo que se ha descrito en relación con la determinación de los vuelos protegidos, para cuya motivación se dedica un extenso apartado 4 bajo el título «Criterios para el establecimiento de los servicios mínimos», no se contiene un apartado semejante relativo a los criterios para la determinación del personal que debía cubrir los servicios mínimos. La única referencia al personal de cabina se contiene en el apartado 3, bajo el título «Esencialidad de los servicios de transporte aéreo», en cuyas páginas 3 y 4 se hace alusión a las razones por las que este personal debe ser considerado esencial en atención a las funciones de seguridad y de asistencia al pasajero que se establecen en la normativa europea [Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión, de 5 de octubre, sobre requisitos técnicos de las operaciones aéreas] y en el manual de operaciones de Ryanair aprobado por la agencia de seguridad aérea irlandesa. Ahora bien, y más allá de identificar la existencia de esos instrumentos, no se contiene en la resolución ninguna referencia más precisa de su contenido, ni un mínimo análisis de esa normativa, que permita identificar el contenido que cabría atribuir a criterios tan imprecisos y abiertos como «lo suficiente» y lo «necesario».

Antes se ha hecho referencia a lo exhaustivo de la motivación empleada para la determinación de los vuelos protegidos, y cabe aclarar que con ello no se atiende meramente una obligación de cortesía, ni tan siquiera o tan solo la obligación general de motivación de las resoluciones administrativas que establece el art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, sino que se satisface la exigencia de motivación reforzada derivada de la jurisprudencia constitucional respecto de las limitaciones impuestas por los poderes públicos en el ejercicio de derechos fundamentales de carácter sustantivo. En nuestra jurisprudencia, esa exigencia no se refiere solo a las resoluciones judiciales (STC 115/2024,

de 23 de septiembre) y, en la actuación de las administraciones públicas, no se limita a las resoluciones sancionadoras, respecto de las que, con matices, hemos afirmado la aplicación de las garantías que derivan del art. 24 CE (STC 30/2017, de 27 de febrero), sino que la hemos extendido también a otras resoluciones administrativas que impliquen la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales, como declaramos, en relación con los derechos de reunión y manifestación, en nuestras SSTC 61/2023, de 24 de mayo; 77/2023, de 20 de junio; 84/2023, de 5 de julio, o 164/2023, de 21 de noviembre. Esa misma necesidad de motivación reforzada debe exigirse a las resoluciones administrativas que limiten el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el de huelga.

Llegados a este punto, cabe afirmar, primero, que la utilización de criterios abiertos y genéricos como «lo necesario» o «lo suficiente» contradice lo que tenemos afirmado en sentencias ya citadas, que excluyen la utilización de «indicaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto» (STC 8/1992, FJ 6). En segundo lugar, que la mera referencia o remisión a la existencia de normas de las que derivar los criterios aplicables contradice igualmente nuestra jurisprudencia, que no autoriza a que la justificación y concreción de los criterios aplicables para determinar los servicios mínimos pueda sustituirse por lo que sería una mera remisión a «la normativa vigente» (STC 193/2006, FJ 10, también citada). Y, por último, que la falta de cumplimiento de la exigencia de motivación reforzada impide hacer inteligible, para un observador externo, lo que incluye a los órganos judiciales llamados a verificar la correcta aplicación de los servicios mínimos, qué es lo que puede o debe entenderse por «lo necesario» o «lo suficiente» y cuál sea el alcance subjetivo de la limitación del derecho fundamental que se acuerda.

En definitiva, las carencias indicadas de la resolución administrativa, en lo que se refiere al personal de cabina de pasajeros, suponen que la autoridad administrativa ha delegado en el empleador un ámbito de decisión que va mucho más allá de completar técnica y funcionalmente las previsiones de la disposición sobre mantenimiento de los servicios esenciales (STC 53/1986) o de confiarle su puesta en práctica (STC 27/1989), para atribuirle que pueda definir libremente qué es «lo suficiente» y qué es «lo necesario», con lo que se ha incurrido en vulneración del derecho de huelga establecido en el art. 28.2 CE.

(ii) La determinación de los trabajadores que debían cubrir los servicios mínimos asignados a las imaginarias.

La misma conclusión debe alcanzarse respecto del personal de imaginaria, pues las previsiones de la resolución administrativa son aún más deficientes. El apartado 4 de la parte dispositiva de la resolución impugnada establecía que «el número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga».

Cabe entender, a partir de la escueta referencia que se hace a este personal en la resolución administrativa (en el último párrafo del apartado 3 que, como ya se ha dicho, está meramente dedicado a justificar el carácter esencial del servicio y del personal que lo presta, pero no a establecer los criterios objetivos que permitan establecer su número, como sí se hace respecto de los vuelos protegidos en el apartado 4), que esta referencia se limita al personal de imaginaria relativo a los vuelos protegidos, sin incluir los vuelos ajenos a los servicios mínimos.

Sin embargo, y en primer lugar, en la medida en que ello supone vincular el número de imaginarias del personal de cabina de pasajeros a aquel personal afectado por los servicios mínimos, si la determinación de los criterios para estos últimos es deficiente, esa misma deficiencia arrastra al personal que debe cubrir la imaginaria.

Y en segundo lugar, la falta de una motivación mínima se hace evidente. En este caso, ni tan siquiera se alude a la existencia de una normativa que tendría que tomarse como referencia para establecer los criterios objetivos que permitan determinar el número de imaginarias (normativa ORO.FTL aprobada por la Agencia Europea de Seguridad Aérea en desarrollo de las previsiones del Reglamento (UE) 965/2012, ya citado, y Real Decreto 1952/2009, de 18 de diciembre, por el que se adoptan requisitos relativos a las limitaciones del tiempo de vuelo y actividad y requisitos de descanso de las tripulaciones de servicio en aviones que realicen transporte aéreo comercial), menos aún, entonces, se hace el menor esfuerzo, a partir de esta normativa, de identificar los parámetros con arreglo a los cuales fijar los criterios a los que tendrían que atenerse los empleadores.

En definitiva, y por no insistir en lo que ya hemos justificado ampliamente en relación con el personal de cabina de pasajeros, se debe también concluir que en el mismo exceso de

delegación y en la misma infracción del art. 28.2 CE se ha incurrido respecto del personal de imaginaria.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Estimar el recurso de amparo promovido por el sindicato Unión Sindical Obrera.

2.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de huelga (art. 28.2 CE).

3.º Declarar la nulidad de la resolución de 5 de agosto de 2022, dictada por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, así como de la sentencia núm. 94/2025, de 29 de enero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 1486-2024), quedando firme la sentencia de 10 de marzo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo de protección especial de derechos fundamentales núm. 7-2022.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil veintiséis.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia del Pleno que estima el recurso de amparo avocado 1617-2025

Con respeto a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno y en uso de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación y el fallo de la sentencia que resuelve el presente recurso de amparo. Por las razones defendidas en su momento durante la deliberación y que expongo a continuación, considero que la demanda de amparo debió ser desestimada por no apreciarse vulneración alguna del derecho a la huelga (art. 28.2 CE).

En el recurso de amparo se plantea la cuestión de las limitaciones del ejercicio del derecho de huelga en el contexto de prestación de un servicio esencial para la comunidad, como es el transporte aéreo de pasajeros y las consiguientes limitaciones del referido derecho de huelga concretadas en la fijación de unos servicios mínimos por parte de la autoridad administrativa correspondiente. Concretamente la controversia se suscita respecto a la fórmula empleada en la resolución administrativa impugnada para, a partir de los vuelos que debían operar durante la huelga, determinar los trabajadores que debían cubrir los servicios necesarios para operar tales vuelos, tanto directamente como en calidad del denominado personal de imaginaria, es decir, el preparado para suplir una eventual baja o ausencia.

La queja del sindicato recurrente se concreta en la vulneración del derecho a la huelga (art. 28.2 CE), por falta de motivación y de proporcionalidad en la fijación de los servicios mínimos, derivada de no haberse concretado por la Administración el porcentaje máximo de trabajadores que habría de cubrir los servicios necesarios para operar los vuelos considerados como servicios mínimos. Lo que se discute, en suma, es el grado de concreción exigible a una resolución administrativa para la fijación del personal asignado a la cobertura de esos servicios y, en consecuencia, el margen del que goza la empresa para la designación de los trabajadores que deban cubrirlos. La sentencia estima el recurso de amparo apreciando que la resolución administrativa vulnera el art. 28.2 CE, por cuanto entiende que la decisión de la Administración carece de la justificación y concreción de los criterios aplicables para la determinación del personal encargado de cubrir los servicios mínimos.

Comparto con la sentencia el canon de enjuiciamiento que formula en el sentido de que ha de ser una administración pública la que establezca con claridad y precisión suficientes los criterios tenidos en cuenta para la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga que afecte a un servicio esencial, así como que la determinación de los criterios con arreglo a los cuales se establezcan los servicios mínimos deben ser necesariamente claros y

fundamentados, para así cumplir con las exigencias de motivación reforzada necesaria para justificar la restricción de un derecho fundamental sustantivo y permitir el adecuado control de la decisión adoptada.

A este respecto la sentencia de la que discrepo aprecia una notable disparidad en la motivación y concreción de los criterios empleados para establecer los servicios mínimos (en el sentido de la determinación de los vuelos en los que debían concretarse los servicios mínimos) y, por otro lado, esa misma motivación y concreción de los criterios en lo que se refiere a la determinación del personal que debía atender esos vuelos. Disparidad que le lleva a diferenciar entre los criterios utilizados para establecer los servicios mínimos en el caso de los vuelos y los empleados para la determinación del personal que debía atender dichos vuelos. Así concluye que la resolución administrativa estuvo suficientemente motivada en la fijación de los vuelos protegidos, pero no en la determinación de los trabajadores que debían cubrir esos servicios mínimos asignados. En tal sentido la sentencia no estima suficiente, para colmar con la debida exigencia de una motivación reforzada de una restricción de un derecho fundamental sustantivo, que la resolución administrativa señale que «la plantilla concreta de trabajadores llamados a cubrir con los [servicios] mínimos […] ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución». Y esa falta de la debida motivación, que conduce a la estimación del amparo, se aprecia tanto respecto a la tripulación de cabina como en cuanto a la determinación de los trabajadores que debían cubrir los servicios mínimos asignados a las imaginarias.

Mi discrepancia se concreta así en el fundamento jurídico 4 B) b) de la sentencia en el que se contiene el razonamiento que se acaba de señalar y con el que resuelve la controversia suscitada sobre la fórmula empleada en la resolución impugnada para la ulterior concreción de los trabajadores que debían cubrir los servicios mínimos en la huelga.

Frente a lo que sostiene la sentencia estimo que la resolución administrativa interpretada conjuntamente y en su contexto estaba suficientemente motivada.

Lo relevante, a efectos del art. 28.2 CE, es que la autoridad gubernativa no dejó en manos de las empresas la fijación de los servicios mínimos, sino que delimitó su alcance mediante una regla proporcionada, vinculada a los vuelos protegidos y orientada exclusivamente a asegurar su prestación en condiciones de seguridad.

Así, la resolución señalaba, en el primer párrafo de su apartado 6, que serían las empresas, «en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio», las que debían «establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cubrir con los [servicios] mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución». En cuanto al número de trabajadores asignados al servicio de «imaginarias» (es decir, el personal preparado para suplir una eventual baja), la parte dispositiva de la resolución, en su apartado 4, señalaba lo siguiente: «El número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga».

A diferencia de lo decidido por la sentencia considero que la resolución impugnada concretaba de manera suficiente los criterios a tener en cuenta para la determinación de los trabajadores que debían cubrir esos servicios mínimos en caso de huelga. Dicho de otro modo, en este caso, cabe descartar que la determinación del número concreto de trabajadores afectados pueda atribuirse a la empresa, en el ejercicio de su ámbito de organización y dirección, dada la existencia de criterios objetivos u objetivables determinados por la resolución administrativa, los cuales reducían el margen de discrecionalidad empresarial.

En efecto, la existencia de unos criterios motivados lo suficientemente concretos como para poder afirmar que fue la autoridad gubernativa la que fijó el personal necesario para atender los servicios mínimos se pone de manifiesto de diversos modos.

Ya he señalado que el apartado 6, primer párrafo, de la resolución cuestionada disponía que «la plantilla concreta de trabajadores llamados a cubrir con los [servicios] mínimos […] ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en [la propia] resolución». La misma resolución, en su apartado 3, limitaba las funciones esenciales de ese personal a «aquellas que dentro de sus funciones tienen como objetivo salvaguardar la seguridad, tanto de la aeronave como de la operación en general y la seguridad y salud de los pasajeros, incluyendo el suministro de alimentos y bebidas hidratantes a aquellos pasajeros que así lo soliciten».

Además, esta previsión sobre el personal necesario ha de ser interpretada en conexión con el sistema de la resolución: primero se determinaba, mediante porcentajes objetivos, el número de vuelos protegidos; después se imponía que esos vuelos, y solo esos vuelos, fueran atendidos con la dotación de personal necesaria para su operación segura. Por otra parte, lo que debe entenderse por «operación segura» viene ya predeterminado por una normativa de obligado cumplimiento cuyo detalle técnico, en cuanto al personal necesario para cubrir las exigencias de seguridad, incluida la dotación de personal, desciende a cada tipo de avión y a cada tipo de operación y a las concretas circunstancias derivadas del tipo y duración de las operaciones de cada vuelo [así, por ejemplo Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, y Reglamento (UE) 965/2012 de la Comisión, de 5 de octubre de 2012]. Resulta así que no hay delegación alguna en la empresa sino el empleo de una serie de conceptos jurídicos fácilmente determinables atendiendo a la normativa que resultaba en todo caso de obligado cumplimiento para poder operar los vuelos.

Es pues, en dicho marco normativo en el que ha de insertarse la exigencia de que la plantilla fuera «suficiente» y, al mismo tiempo, «no más de la estrictamente necesaria». La mencionada exigencia de que la plantilla fuera «suficiente» y, al mismo tiempo, «no más de la estrictamente necesaria» era así equilibrada al excluir, en consecuencia, tanto una minoración incompatible con las exigencias de seguridad propias del transporte aéreo como una ampliación injustificada del número de trabajadores afectados por la limitación del derecho de huelga. En otras palabras, no cabía asignar a cada vuelo un número menor al de los trabajadores imprescindibles para operarlo en condiciones de normalidad, teniendo en cuenta las relevantes funciones que tienen asignadas en materia de seguridad y evacuación. Pero tampoco se podía destinar un número de trabajadores que fuera mayor que el estrictamente necesario para operar cada vuelo protegido en las debidas condiciones de seguridad.

La discrecionalidad de la empresa quedaba así sustancialmente reducida por cuanto, una vez identificados los vuelos previamente protegidos por la resolución que integraban los servicios mínimos, solamente cabía asignar a cada uno de ellos la dotación de personal exigida por las normas de seguridad aérea que resultaban de ineludible aplicación al caso en atención a las funciones de seguridad y de asistencia al pasajero que se establecen, entre otras, en la normativa europea [Reglamento (UE) 965/2012 sobre requisitos técnicos de las operaciones aéreas] y en el propio manual de operaciones de Ryanair aprobado por la agencia de seguridad aérea irlandesa.

En suma, de la doctrina constitucional no deriva que la resolución administrativa requiera, para ser conforme con el art. 28.2 CE, la delimitación concreta del ámbito subjetivo de trabajadores afectados por los servicios mínimos, puesto que ese dato puede no ser conocido cabalmente por la Administración, al depender de aspectos de naturaleza técnica u operativa cuya concreción encuentra acomodo natural en el ámbito estrictamente empresarial. Lo que sí es exigible a la resolución administrativa es la concreción de los criterios para que esa delimitación del número de trabajadores asignados a esos servicios sea objetivamente determinable. De esta forma, el total de trabajadores afectados puede venir establecido en la resolución administrativa, bien directamente o mediante la concreción de un porcentaje máximo, pero también, como ha sido el caso, a través de una fórmula que permita su determinación sin margen alguno de discrecionalidad para las empresas.

En tal sentido, la resolución discutida había predeterminado el ámbito objetivo de los servicios mínimos –los vuelos protegidos– y había fijado también el criterio subjetivo de afectación –el personal estrictamente necesario para operar esos vuelos en condiciones de seguridad en los términos que resulta de la normativa aplicable–. La ulterior identificación de los concretos trabajadores llamados a cubrirlos pertenecía al plano de la ejecución, sin que pueda confundirse con la determinación misma de los servicios mínimos.

La misma conclusión debe alcanzarse respecto del personal de imaginaria. El apartado 4 de la parte dispositiva de la resolución impugnada establecía que «el número de trabajadores afectados a imaginarias necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga». Esta previsión no puede leerse aisladamente ni desvinculada de la finalidad a la que expresamente sirve: garantizar el funcionamiento de los servicios protegidos. Su objeto no era preservar, durante la huelga, el conjunto del dispositivo ordinario de imaginarias de la compañía, sino asegurar que los vuelos ya declarados protegidos no quedaran frustrados por incidencias sobrevenidas en la disponibilidad del personal imprescindible para operarlos. Obviamente, si los vuelos protegidos representan solo una parte de los vuelos programados, el personal de imaginaria constitucionalmente admisible ha de

guardar relación con esa parte protegida y con las necesidades de seguridad que le son inherentes.

En definitiva, conforme a las razones que han quedado expuestas, no advierto que la sentencia de la que disiento aporte razones convincentes para la estimación del amparo solicitado, pues, por el contrario, no se vulneró el derecho de huelga del sindicato demandante, lo que hubiera debido conducir a la desestimación de su recurso.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil veintiséis.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula la magistrada doña Laura Díez Bueso a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1617-2025

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno, emito este voto particular concurrente. Si bien comparto que en el presente caso debía otorgarse el amparo, discrepo del *iter* argumental en que se basa la sentencia para alcanzar tal conclusión.

1. En breve síntesis, el supuesto que nos plantea este recurso es el siguiente. Tras la convocatoria de una huelga por parte, entre otros, del sindicato recurrente en amparo contra diversas compañías aéreas en el ámbito de los tripulantes de cabina de pasajeros, la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana dictó la resolución de 5 de agosto de 2022, por la que se fijaron los servicios mínimos obligatorios para la prestación del servicio esencial para la comunidad del transporte aéreo.

La resolución detalló los servicios mínimos bajo el criterio de «establecer un porcentaje de vuelos a proteger respecto del total de vuelos programados, en cada uno de los aeropuertos programados», porcentaje no cuestionado por la entidad recurrente en la demanda de amparo.

La determinación de los trabajadores que debían cubrir estos vuelos protegidos se justificó por referencia al carácter esencial de las funciones desempeñadas por la tripulación de cabina en el apartado 3 de la parte dispositiva de la resolución, que estableció que «[l]as funciones de los tripulantes de cabina asignados a vuelos protegidos que se consideran esenciales son aquellas que dentro de sus funciones habituales tienen como objetivo salvaguardar la seguridad, tanto de la aeronave como de la operación en general y la seguridad y salud de los pasajeros, incluyendo el suministro de alimentos y bebidas hidratantes a aquellos pasajeros que así lo soliciten». A mayor abundamiento, en el apartado tercero de la resolución impugnada se estableció que «los servicios prestados por los tripulantes de cabina de pasajeros son esenciales para que la operación se pueda realizar no solo por la asistencia que prestan a los pasajeros, en general, sino porque la normativa europea aplicable a las operaciones aéreas de transporte aéreo [Reglamento (UE) 965/2012 sobre requisitos técnicos de las operaciones aéreas] les encomienda funciones de seguridad, de modo que no se podría realizar la operación sin la presencia de dichos tripulantes de cabina de pasajeros».

Junto a estas precisiones, en el apartado sexto «Consideraciones finales» se añadió que, «[r]especto a la prestación de los servicios mínimos establecidos mediante esta resolución, corresponde a la empresa responsable Ryanair, 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 servicios mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución». Asimismo, con respecto al servicio de imaginarias, es decir, al «personal no directamente asignado al servicio, pero preparado para suplir una eventual baja», en el apartado 4 de la parte dispositiva de la resolución se estableció que no podía «superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga».

A juicio del sindicato recurrente en amparo, la resolución impugnada vulneraba el derecho a la huelga (art. 28.2 CE) por falta de motivación y proporcionalidad en la fijación de los servicios mínimos, en el entendimiento de que, al remitir dicha operación a la decisión unilateral de la parte empleadora, no se habría satisfecho la exigencia constitucional de imparcialidad en la determinación de aquellos.

También en breve síntesis, la sentencia considera que la forma en que la autoridad gubernativa había diferido la concreción de la plantilla que debía cubrir los servicios mínimos otorgaba un excesivo margen a la empresa. Así se expresa: «cabe afirmar, primero, que la utilización de criterios abiertos y genéricos como “lo necesario” o “lo suficiente” contradice lo que tenemos afirmado en sentencias ya citadas, que excluyen la utilización de “indicaciones

genéricas, aplicables a cualquier conflicto" (STC 8/1992, FJ 6). En segundo lugar, que la mera referencia o remisión a la existencia de normas de las que derivar los criterios aplicables contradice igualmente nuestra jurisprudencia, que no autoriza a que la justificación y concreción de los criterios aplicables para determinar los servicios mínimos pueda sustituirse por lo que sería una mera remisión a "la normativa vigente" (STC 193/2006, FJ 10)» [FJ 4) b) (i)].

Los principales motivos de mi desacuerdo con este sentir mayoritario se refieren, (i) por un lado, al amplio y desenfocado tratamiento que la sentencia dispensa a la determinación de los vuelos protegidos por parte de la autoridad gubernativa y a la ausencia de referencia a cuestiones relevantes conectadas con la habilitación establecida a favor de la empresa; (ii) y, por otro lado, al desacierto en el momento de precisar y valorar los criterios objetivos en los que la autoridad gubernativa se basa para habilitar a Ryanair para que determinara la plantilla necesaria para cubrir los vuelos protegidos.

Seguidamente desarrollaré los argumentos que sustentan este desacuerdo.

2. El fundamento jurídico 4 B) a) de la sentencia se adentra a valorar la forma en que la autoridad gubernativa determinó los vuelos protegidos, extremo que no fue cuestionado por la recurrente en amparo en su escrito de demanda, por lo que debiera haberse prescindido de llevar a cabo este examen. Es más, en el supuesto de que se hubiera considerado necesario entrar en esta cuestión pese a no ser objeto de la queja, el abordaje de la determinación de los vuelos protegidos debiera haberse hecho, no para certificar su adecuación, sino para tratar otras cuestiones que sí resultaban relevantes para el ejercicio del derecho de huelga. En efecto, deberían haberse acentuado dos aspectos esenciales en el enjuiciamiento del derecho a la huelga, como son la circunstancia misma de no haber sido cuestionada en amparo la determinación de los vuelos protegidos y su efectiva fijación por un órgano imparcial respecto de las partes en conflicto (por todas, STC 193/2006, FJ 10).

Tampoco se examinan de forma suficientemente explícita en la sentencia dos aspectos todavía más relevantes. En primer lugar, dado que la queja del sindicato recurrente se centraba en la falta de concreción por parte de la autoridad gubernativa del porcentaje máximo de trabajadores que habría de cubrir los servicios mínimos, se requería una respuesta expresa que dirimiera si, en el presente caso, resultaba adecuado constitucionalmente que la citada autoridad derivara esta concreción a la empresa. Sin embargo, solo de forma implícita hallamos una respuesta en sentido contrario a la pretensión de la recurrente cuando, tras este silencio, en el apartado siguiente de la sentencia se vienen a valorar «la motivación y grado de objetivación de los criterios seguidos para establecer el personal que debía cubrir los vuelos protegidos» [FJ 4 B) b)], admitiendo solo tácitamente que tal delegación podía existir. Este silencio también impide que la sentencia se pronuncie sobre por qué en este supuesto podría llegar a admitirse la colaboración de la empresa, a diferencia de lo resuelto en otros casos precedentes (*cfr.* la STC 8/1992, así como la ya citada STC 193/2006).

En suma, la ocasión se presentaba propicia para que, por un lado, este tribunal perfilase o complementase su jurisprudencia en relación con el alcance o extensión de la posible colaboración empresarial en la concreción última de los servicios mínimos y, por otro, recogiera una mínima consideración relativa a los aspectos que pueden justificar esta opción, tales como los requisitos que habría de cumplir el marco normativo remitido para entenderse que el correspondiente reenvío resultara conforme al derecho fundamental de huelga o las dificultades de orden técnico o de otra naturaleza que permitirían a la autoridad gubernativa no predeterminar, en términos absolutos, los servicios mínimos.

A mi juicio, en este caso resultaba adecuado constitucionalmente que se permitiera a la parte empleadora concurrir o colaborar con la autoridad gubernativa concretando el número de trabajadores necesarios para cubrir los servicios mínimos. Nuestra jurisprudencia parte del principio de imparcialidad en «[l]a determinación de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad», de lo que resulta que «[s]u atribución a la autoridad gubernativa [sea] la manera más lógica de cumplir el mandato constitucional» (por todas, la STC 2/2022, FJ 3), por lo que el papel que corresponde a la Administración en este ámbito es, en fin, «irrenunciable». Ahora bien, como también recuerda la STC 193/2006, FJ 10, lo dicho ha de entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que «[l]a empresa [complete] técnica y funcionalmente las previsiones de la disposición sobre mantenimiento de los servicios esenciales». Consideradas las características de la huelga convocada (entre otras, su prolongada duración o el elevado número de vuelos afectados y de trabajadores convocados), resultaba clara la inviabilidad de exigir a la Secretaría de Estado de

Transportes, Movilidad y Agenda Urbana una predeterminación total del número de tripulantes de cabina y de imaginarias para la cobertura de los servicios mínimos en cada uno de los vuelos protegidos. En otras palabras, la Administración habría hallado en la complejidad de la ordenación del sector afectado y en las características de la huelga una válida razón justificativa de no haber acometido por sí misma la concreción final del número de trabajadores que deberían realizar su prestación laboral para el mantenimiento de los servicios mínimos.

Tan es así, de hecho, que la propia entidad recurrente descarta en su demanda haber pretendido exigir de la autoridad gubernativa la determinación exacta del número de trabajadores o la precisión de aquellos que, en concreto, habrían de atender los servicios mínimos.

3. Llego así al segundo motivo de mi discrepancia con la argumentación acogida por la mayoría del Pleno, relativa a la forma en que la sentencia examina las pautas dirigidas a la empresa Ryanair establecidas en la resolución impugnada.

La razón principal que conduce a concluir que la resolución de la Secretaría de Estado no satisfacía las garantías dimanantes del derecho a la huelga es el excesivo margen concedido a la empresa a la hora de determinar la plantilla que debía acudir a sus puestos de trabajo. Para valorar este margen la sentencia alude únicamente a las precisiones contenidas en el apartado «Consideraciones finales» relativas a que la plantilla de tripulantes de cabina «ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución», mientras que, con respecto al personal afecto a imaginarias, «no podrá superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga».

Resulta llamativo que la sentencia olvide, en este punto, recoger y valorar el apartado 3 de la parte dispositiva de la resolución antes reproducido, complementado con lo también apuntado en el apartado tercero de la resolución que, además de definir lo que debería entenderse por servicio esencial de los tripulantes de cabina de pasajeros, citaba expresamente la norma europea de referencia de 2012 que concreta los requisitos técnicos de las operaciones aéreas. Incurre así la sentencia en trascendental olvido habida cuenta de la importancia de estas previsiones de la resolución en orden a evaluar la validez de la habilitación efectuada por la autoridad gubernativa desde la perspectiva de su nivel de concreción.

Sentado lo anterior, en mi opinión, si tomamos en consideración estos dos elementos, esto es, la definición de los servicios esenciales a desarrollar por los tripulantes de cabina y el contenido técnico y detallado del Reglamento (UE) 965/2012, la resolución incluía los criterios objetivos suficientes que permitían entender que quedaba perfectamente reglada y acotada la actividad de la empresa. En otras palabras, podía considerarse tal derivación acorde con el texto constitucional y, por tanto, debía desestimarse el amparo.

No obstante, no podemos ignorar tampoco la alusión de la resolución a los márgenes existentes entre «lo suficiente» y «lo estrictamente necesario» y la absoluta indeterminación (y falta de lógica) del límite consistente en «no […] superar el número que se vería afectado en caso de que no hubiera convocada una huelga». Estas previsiones oscurecen la meridiana claridad que debe exigirse a la autoridad gubernativa en el caso de que deba diferir a la empresa la concreción de los trabajadores que deben concurrir a su puesto de trabajo. Es por ello por lo que me he sumado a mis compañeros de la mayoría en la votación a favor del fallo, pues la esencialidad del derecho de huelga en un sistema democrático como el nuestro obliga a que la Administración sea taxativamente clara en este tipo de habilitaciones y no pueda concederse ningún atisbo de duda sobre la inexistencia de márgenes concedidos a la empresa.

4. En definitiva, considero que la sentencia de cuya fundamentación jurídica respetuosamente discrepo incurre en diversos errores argumentales, además de en una falta de respuesta expresa a cuestiones básicas para el derecho a la huelga que deberían haberse precisado y que siguen, a mi modo de ver, huérfanas de una respuesta clara por parte de este tribunal. Así, por un lado, habría debido partirse de la falta de cuestionamiento por la entidad recurrente en amparo de la forma en que se habían determinado los vuelos protegidos, subrayándose, además, que la misma se había llevado a cabo sin lugar a dudas por una autoridad imparcial. Por otro, debería haberse explicitado que en ciertos tipos de huelga la autoridad gubernativa puede diferir a la empresa la determinación de la plantilla necesaria para cubrir los servicios mínimos. Este silencio conllevó, además, que la sentencia no ofreciera pautas o criterios orientativos para conocer en qué casos esta eventual colaboración de la

parte empleadora es adecuada constitucionalmente. Finalmente, la sentencia obvia párrafos esenciales de la resolución cuando valora los criterios definidos por la autoridad gubernativa para derivar la concreción de la plantilla a la empresa. A mi parecer, estos criterios hubieran sido constitucionalmente adecuados para proceder a la habilitación al no ofrecer margen posible a la empresa, si no se hubieran visto empañados por expresiones que sugieren un margen para el empresario y, por ello, resultan inaceptables desde la perspectiva constitucional del derecho a la huelga.

Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil veintiséis.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).