



ATT Enrique Lillo
Notif 21-5-19
M REF3217-18 (8)

Recurso Nº: 0000005/2018

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000005/2018
Tipo de Recurso: DERECHOS FUNDAMENTALES
Núm. Registro General: 01577/2018
Demandante: CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS
Procurador: D^a. ISABEL CAÑEDO VEGA
Demandado: MINISTERIO DE FOMENTO
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. ERNESTO MANGAS GONZÁLEZ

SENTENCIA Nº:

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

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. ERNESTO MANGAS GONZÁLEZ
D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO
D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a diecisiete de abril de dos mil diecinueve.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [Sección Octava] ha pronunciado la siguiente Sentencia en el **recurso contencioso-administrativo núm. 5/2018**, tramitado por el **Procedimiento para la protección de los derechos de la persona** [Título V, Capítulo I, de la Ley 29/1998, de 13 de julio] e interpuesto por la Procuradora de los Tribunales **D^a. Isabel Cañedo Vega**, con la asistencia de la Letrada D^a. Rosa González Rozas, en nombre y representación de **CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS**, contra **resolución del Ministerio de Fomento de 27 de febrero de 2018**, por la que se determinan los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la

prestación de los servicios esenciales de **transporte ferroviario** durante la huelga general convocada por distintas organizaciones sindicales en todo el territorio nacional el día 08 de marzo de 2018, y que afecta a todos los trabajadores de los centros de trabajo de RENFE-Operadora. Habiendo sido **parte demandada** la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por la **Abogacía del Estado**, así como la entidad RENFE-Operadora, representada por la Procuradora D^a. Irene Aranda Varela, con asistencia letrada; y habiendo intervenido el **Ministerio Fiscal**. Cuantía: indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Actuaciones administrativas relacionadas con el recurso jurisdiccional interpuesto.

Con fecha de **19 de febrero de 2018**, la organización sindical Comisiones Obreras, en su condición de Sindicato más representativo a nivel estatal, y de acuerdo con lo establecido en los arts.3 y 4 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, comunicó al M^o de Empleo y Seguridad Social la convocatoria de huelga general, que afectaría a todas las actividades laborales y funcionariales desempeñadas por los trabajadores y por los empleados públicos de las empresas y organismos establecidos dentro del ámbito geográfico y jurídico del Estado. Y precisando que la huelga convocada sería de dos horas en cada uno de los turnos de trabajo de la jornada del día 8 de marzo de 2018.

En días próximos al indicado, otras organizaciones sindicales también comunicaron a la Autoridad laboral la convocatoria de huelga para el mismo día. Por lo que mediante resolución de 27 de febrero de 2018, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda [M^o de Fomento] procedió a la fijación de servicios mínimos para asegurar la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario durante las huelgas generales convocadas, en concreto, por los sindicatos Alternativa Sindical de Trabajadores (AST), Unión Sindical Obrera (USO), Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), Confederación Intersindical, Sindicato de Comisiones de base (CO.BAS), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación Nacional del Trabajo (CNT), Central Unitaria de Trabajadores/as (C.U.T.), Sindicato Labrego Galego, Sindicato Ferroviario-Intersindical, Intersindical Alternativa de Cataluña (IAC), en todo el territorio nacional para el día 8 de marzo de 2018, y que afectaría a todos los trabajadores de los centros de trabajo de RENFE-Operadora.

SEGUNDO: Interposición del recurso contencioso-administrativo. Admisión a trámite. Formalización de la demanda.

Con fecha de **05 de marzo de 2018**, la Procuradora de los Tribunales D^a. Isabel Cañedo Vega, actuando en nombre y representación de Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la

Audiencia Nacional **recurso contencioso-administrativo** por el **procedimiento especial para la protección de los DERECHOS FUNDAMENTALES** [arts. 114 y siguientes de la LJCA] frente a la mencionada resolución de 27 de marzo de 2018, así como frente a resoluciones de 26 de marzo anterior por la que se fijaban los servicios mínimos a mantener en la jornada de huelga general convocada en todo el territorio nacional para el día 8 de marzo de 2018, por vulneración de los derechos de libertad sindical y de huelga [art. 28 CE], en los servicios públicos de **transporte regular de viajeros de uso general por carretera, y en el transporte aéreo.**

Repartido el asunto a la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [Procedimiento DF DERECHOS FUNDAMENTALES 0000002 /2018], dictó con fecha de 07 de marzo de 2018 la siguiente providencia:

*«Interponiéndose el recurso contra resoluciones distintas afectantes a diferentes ámbitos, la Sala acuerda **desacumular** las mismas a fin de que se tramiten en recursos separados. Procédase a **admitir a trámite el recurso interpuesto contra resolución de fecha 26 de febrero de 2018 por la que se determina los servicios mínimos en los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera** y requiérase a la parte recurrente para que, en el plazo de **OCHO DÍAS**, interponga recursos contencioso administrativo contra las resoluciones de fechas 26 y 27 de febrero de 2018 (transporte aéreo y ferroviario respectivamente) de forma independiente».*

En consecuencia, con fecha de 19 de marzo de 2018, la Procuradora de los Tribunales Dª. Isabel Cañedo Vega, actuando en nombre y representación de Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional **recurso contencioso-administrativo** por el **procedimiento especial para la protección de los DERECHOS FUNDAMENTALES** [arts. 114 y siguientes de la LJCA] frente a la mencionada resolución de 27 de marzo de 2018, por la que se determinaron los servicios mínimos a mantener en el ámbito del transporte ferroviario, en la jornada de huelga convocada para el 08 de marzo de 2018, y que afectaba a todos los trabajadores de los centros de trabajo de RENFE-Operadora.

En el **escrito de interposición**, tras la exposición de los hechos y de los correspondientes fundamentos de derecho, la organización sindical recurrente terminaba **solicitando**:

«...que, habiendo presentado este escrito, junto con los documentos que se acompañan, tenga por interpuesto, en legales tiempo y forma, recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, de fecha 27 de febrero, por la que se determinan los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario durante las huelgas generales convocadas (...) en todo el territorio nacional el día 8 de marzo de 2018, que afecta a todos los trabajadores de los centros de trabajo de Renfe-Operadora, particularmente sus apartados Primero 2, 3 y 4; apartado Segundo 1, 2 y 3 y Anexo 1.1, 1.2 y 1.3 (...) y en su virtud, tras seguirse los trámites oportunos, se dicte Sentencia por la que, con total estimación del recurso, se declare la nulidad de la Resolución impugnada, por vulneración de los derechos de libertad sindical y de huelga consagrados en el

artículo 28.1 y 2 de la Constitución, así como la reparación de las consecuencias derivadas del acto, incluida la indemnización de daños y perjuicios que proceda, y todo ello, con cuanto más proceda en Derecho».

En consecuencia, mediante diligencia de ordenación de 06 de ABRIL de 2018 se procedió a la admisión a trámite del recurso jurisdiccional interpuesto por la Procuradora D^a. Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de CONFEDERACIÓN SINDICAL DE CCOO, contra la resolución de fecha 27 de febrero de 2018, ya mencionada, disponiendo su tramitación por el procedimiento especial regulado en los arts. 114 y siguientes de la Ley Jurisdiccional [Procedimiento: DF DERECHOS FUNDAMENTALES 0000005 /2018].

Recibido el expediente administrativo, se dispuso mediante decreto de 20 de abril de 2018 la **prosecución de las actuaciones** por los trámites del referido procedimiento especial, confiriendo traslado a la parte actora para la formalización de la **demand**a, lo que efectuó mediante escrito de 07 de mayo de 2018, en el que, tras la exposición de los hechos y de los correspondientes fundamentos de derecho, terminó suplicando a la Sala que dicte sentencia por la que revoque y anule la resolución impugnada por violación del art. 28.2 CE.

Con lo cual, mediante diligencia de ordenación de 14 de mayo de 2018, se confirió traslado a la Administración demandada [M^o de Fomento], a la codemandada RENFE-Operadora y al Ministerio Fiscal ,por el plazo de ocho días, para la presentación de alegaciones.

CUARTO: Alegaciones del Ministerio Fiscal y de la Abogacía del Estado y de RENFE-Operadora.

El **Ministerio Fiscal** procedió mediante escrito de 22 de mayo de 2018 a la formalización del trámite de alegaciones, interesando la estimación de la demanda, por conculcar el derecho reconocido el art. 28.2 CE la resolución impugnada.

La **Abogacía del Estado** procedió mediante escrito de 25 de mayo de 2018 a oponerse al recurso jurisdiccional planteado. Para lo cual, después de hacer referencia al objeto del recurso y pretensiones de la recurrente, se extendió sobre la motivación y proporcionalidad requeridas, pasando luego al análisis de la resolución impugnada, defendiendo la motivación y proporcionalidad de la misma. Por lo que terminó solicitando la desestimación del recurso jurisdiccional y la confirmación de la resolución impugnada.

Y la representación procesal de RENFE-Operadora, parte codemandada, procedió mediante escrito de 25 de mayo de 2018 a oponerse al recurso jurisdiccional planteado, solicitando la desestimación del mismo y la imposición de las costas a la parte demandante.

Con lo cual, mediante providencia de 13 de julio de 2018 se declararon concluidas las actuaciones.

QUINTO: Recibimiento del proceso a prueba. Terminación del proceso.

Mediante auto de 09 de julio de 2018 se recibió el proceso a prueba, admitiendo la documental propuesta por la parte actora, consistente en el expediente administrativo, quedando con ello concluidas las actuaciones procesales.

Mediante providencia de 24 de octubre de 2018 se señaló para **votación y fallo** el día 28 de noviembre siguiente, fecha en la que se dejó sin efecto por necesidades del servicio. Y mediante providencia de 21 de marzo de 2019, se señaló nuevamente para votación y fallo el día 03 de abril siguiente, fecha en la que tuvo lugar, quedando el recurso contencioso-administrativo visto para sentencia, de la que ha sido Ponente el Magistrado D. Ernesto Mangas González, quien expresa el parecer de la Sala.

SEXTO: En la tramitación del recurso jurisdiccional se han observado las prescripciones legales, excepto el plazo para dictar sentencia, dada la complejidad de las cuestiones planteadas en el mismo, y el cúmulo de asuntos a despachar en dicho plazo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Objeto del recurso contencioso-administrativo.

Como queda dicho, la ahora demandante, además de otras organizaciones sindicales, procedieron a comunicar en vía administrativa la convocatoria de una huelga general para el día 08 de marzo de 2018, que afectaría a todas las actividades laborales y funcionariales desempeñadas por trabajadores y empleados públicos de empresas y organismos radicados en el ámbito del Estado. La huelga convocada sería de dos horas en cada uno de los turnos de trabajo del mencionado día 8 de marzo.

En concreto, la Confederación sindical aquí demandante comunicó la convocatoria de huelga al M^o de Empleo y Seguridad Social el 19 de febrero de 2018 [arts. 3 y 4 del Real Decreto - Ley 17/1977], con indicación de los objetivos de la huelga convocada [El rechazo a la desigualdad y discriminación que sufren las mujeres en el mercado laboral, entre otros], de las gestiones realizadas y de los miembros del comité de huelga.

Por considerar que, por su naturaleza, las huelgas convocadas afectaban a todo el personal del Grupo RENFE en todo el territorio nacional, y que el transporte de viajeros por ferrocarril que presta RENFE Viajeros había de considerarse también un servicio esencial para la comunidad, ya que su interrupción afectaría a bienes y derechos constitucionalmente protegidos, entre otros, el derecho a la libre circulación por el territorio nacional reconocido por el art. 19 CE, en conexión con el derecho al trabajo [art. 35 idem], el Secretario de Estado de Infraestructuras,

Transporte y Vivienda dictó **resolución de fecha 27 de febrero de 2018**, para la fijación de servicios mínimos en los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, de competencia de la Administración General del Estado. Resolución en la que, tras las consideraciones correspondientes, que aquí se dan por reproducidas, concretamente decidió:

«**PRIMERO.-** Se aplicarán los **servicios de transporte ferroviario esenciales** que se describen a continuación: 1.- **Porcentajes de Trenes de Cercanías:** Se asegurará la circulación del volumen de trenes señalado en cada franja y día en función de los porcentajes recogidos en el Anexo de esta Resolución. RENFE-Operadora comunicará al menos 48 horas antes del inicio de la huelga la relación con la identificación de los trenes que circularán ajustados con arreglo a los referidos porcentajes al Ministerio de Fomento y al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). 2. **Trenes de Viajeros Media Distancia:** Se asegurará la circulación de los trenes en los términos señalados en el Anexo de esta Resolución. 3. **Trenes de Viajeros de Alta Velocidad/Larga Distancia:** Se asegurará la circulación de los trenes en los términos señalados en el Anexo de esta Resolución. 4.- **Trenes de Mercancías:** Se asegurará la circulación de los trenes en los términos señalados en el Anexo de esta Resolución. 5.- **Trenes talleres, trenes grúa y trenes de transporte de brigada de socorro:** Se asegurará su circulación sin restricciones, así como la de cualquier medio auxiliar. 6.- **Personal en centros de gestión de operaciones (CGO), centros de información (CIC), centros de gestión y estaciones, centros de gestión y seguimiento de Mercancías y centros de gestión de incidencias de Fabricación y Mantenimiento:** el personal mínimo necesario será el que se detalla en el Anexo de esta Resolución».

«**SEGUNDO.-** Se dispone que por parte del Grupo RENFE se adopten las medidas necesarias para llevar a efecto los servicios establecidos por esta Resolución, debiendo observarse en su aplicación especialmente los siguientes criterios:

1º) TRABAJADORES AFECTADOS POR LOS SERVICIOS ESENCIALES

1.- Comercial - Estaciones Se destinará el personal mínimo necesario en los puntos de venta para el cumplimiento del servicio. Asimismo, el personal de taquillas deberá atender las devoluciones de billetes la expedición de los cambios que hubieran de efectuar con motivo de la huelga y las máquinas autoventa. **Información y atención al cliente** Se asegurará su funcionamiento con normalidad. **Trenes** Se determinará el personal mínimo necesario para asegurar el Servicio Esencial. **Centros de Gestión e Información** Se determinará el personal mínimo necesario para asegurar el Servicio Esencial.

2.- Conducción. Se determinará el personal mínimo necesario para asegurar el Servicio Esencial, así como, garantizar los movimientos del material necesarios para la realización de este servicio.

3.- Talleres. Se definirán retenes de personal que aseguren la reparación del material motor y remolcado, en caso de avería del material asignado al servicio previsto. **Centros de Gestión e Incidencias de Fabricación y Mantenimiento** Se determinará el personal mínimo necesario para asegurar el Servicio Esencial.

Personal de Asistencia Técnica en Línea y en ruta Se definirá el personal mínimo necesario para que puedan garantizar la seguridad de los servicios previstos.

4.- Brigadas de Socorro y Personal afecto a los Trenes Taller y Taller Móvil. Se definirán retenes de personal que aseguren las Brigadas de Socorro y la circulación de los Trenes Taller y taller móvil para su intervención en caso necesario.

2º) VIGILANCIA Y COLABORACIÓN. Las Direcciones y Gerencias a través de las Jefaturas correspondientes asegurarán la correcta aplicación del Servicio Esencial, ejerciendo una estricta vigilancia del mismo. Las citadas Jefaturas colaborarán con el personal responsable para resolver, con el mejor criterio dentro del marco de las normas que rigen la circulación, cualquier duda o problema que pueda surgir con ocasión o a causa de la situación excepcional.

3º) APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE RIGEN LA CIRCULACIÓN. La circulación de los trenes, las maniobras y cualquier otra actividad relacionada con el transporte de viajeros se realizarán mediante la estricta aplicación de la normativa vigente.

4º) SUPUESTOS DE INCIDENTES Y ACCIDENTES. En caso de anomalía o de accidente, falta de comunicación telefónica, etc. serán asimismo de aplicación las normas vigentes para cada caso.

5º) SERVICIO DE MANIOBRAS Y MOVIMIENTOS DE ENLACE. Durante el día de huelga, se asegurarán todas las maniobras, lanzaderas, tiradas, pasos y operaciones complementarias, máquinas aisladas y demás movimientos necesarios para la formación y deformación de los trenes, así como el envío y retorno de la composición en origen y destino, desde y hasta su base de mantenimiento, tanto para los no afectados por el ámbito de esta huelga, como para los incluidos en esta Resolución de Servicios Esenciales. De igual modo se garantizará la admisión y devolución de los trenes internacionales con correspondencia con los establecidos en esta Resolución. Asimismo, las Gerencias de las Sociedades y las Delegaciones Territoriales de Seguridad adoptarán las medidas oportunas para garantizar la vigilancia y seguridad de las instalaciones ferroviarias».

6º) NORMAS DE TRANSICIÓN: a) Los trenes programados de viajeros, cuyo horario teórico en un tramo dado de su recorrido no se encontrase afectado por el horario del paro y circulen retrasados, tendrán asegurada, la totalidad de su circulación por dicho tramo o hasta destino, según proceda. b) Se adoptarán las medidas oportunas por las Gerencias de RENFE-Operadora, para evitar que los trenes queden detenidos en plena vía con motivo de la huelga.

7º) NORMALIZACIÓN DEL SERVICIO. A partir de la terminación de este Servicio Esencial, las Gerencias tomarán, de forma coordinada, las medidas que estimen oportunas para conseguir la normalización del servicio en el más breve plazo posible».

«**TERCERO.-** Por la Dirección General de Transporte Terrestre se vigilará el más estricto cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores, proponiendo a la vista de las incidencias en su caso surgidas, las medidas que considere

convenientes deban adoptarse. CUARTO.- *Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabrá recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes, o podrá ser impugnada directamente ante el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo».*

SEGUNDO: Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

1.- A través del **Procedimiento Especial** regulado en el Título V, Capítulo I, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, para la protección de los derechos fundamentales de la persona, **se impugna** en vía contencioso-administrativa la Resolución administrativa dictada para la fijación de servicios mínimos, reseñada en el fundamento jurídico precedente [arts. 25, 114 y 115, Ley 29/1998, de 13 de julio]:

2.- La **pretensión** procesal deducida en la demanda rectora del recurso jurisdiccional [arts. 31, 114 y 115 de la Ley 29/1998] está dirigida a la anulación de la resolución administrativa impugnada, por vulneración del art. 28.2 CE.

3.- Y los **motivos de impugnación** en que se sustenta la **demanda** deducida en el recurso jurisdiccional [art. 56.1, Ley 29/1998] son los que se exponen seguidamente.

*«I.- **Violación del Art. 28.2 de la Constitución Española, por la falta de motivación de la resolución impugnada.** Existe una evidente falta de motivación para el tipo de convocatoria de huelga de 24 horas, por parte de la Resolución y Orden impugnadas que se limita a regular con carácter general y para cualquier situación de huelga independiente de su duración y de las circunstancias concurrentes. Los servicios a mantener son la totalidad de los servicios que habitualmente se prestan por lo que se anula prácticamente el ejercicio del derecho de huelga a miles de trabajadores del sector. La exigencia de motivación viene siendo reiteradamente exigida como requisito imprescindible por la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Así cabe citar la STCO 51/86 de 21 de abril, la 53/86 de 5 de mayo, ja 8/92 de 16 de enero, 148/93 de 29 de abril, 233/97 de 18 de diciembre, así como la STS 15 de septiembre de 1995 y STS 20 de febrero de 1998, entre otras muchas (...). De conformidad con la doctrina constitucional jurisprudencia y judicial citada con anterioridad los servicios mínimos establecidos son de carácter abusivo, puesto que implica un sacrificio desproporcionado y sin justificación del derecho fundamental de huelga».*

*«II.- A mayor abundamiento la resolución impugnada tampoco analiza ni tiene en cuenta porque motivo o razón los servicios mínimos señalados para esta huelga son notablemente superiores a los establecidos en la **resolución de la misma Secretaría de Estado de 7 de noviembre de 2012**, donde se fijaron los servicios mínimos, entre otros para transporte por ferrocarril, con ocasión de la huelga general de 12 de noviembre de 2012, y que esta si fue convocada con duración de 24 horas por parte de los sindicatos mayoritarios. La resolución impugnada tampoco tiene una motivación acerca de en virtud de que valoración o criterios se han establecido servicios mínimos para el transporte por ferrocarril diferentes y muchos más extensos y amplios a los fijados en **resolución dictada por el mismo órganos administrativo de fecha 23 de septiembre de 2010**, con ocasión de la huelga*

general del 29 de septiembre de 2010. Tampoco contiene la resolución impugnada una motivación sobre la ausencia de reuniones con representantes sindicales, como las que se celebraron el 7 de noviembre de 2012 para fijar servicios mínimos para la huelga general antes citada (...) ».

«III.- Arbitrariedad en la designación del personal requerido para el servicio mínimo y que oscila desde el 75% al 50% y que además resultan afectados trabajadores que no prestan sus servicios en trenes sino en servicios administrativos o comerciales de Renfe, con lo cual se incumple no solo la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias antes descritas, sino también la propia doctrina judicial de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, como la contenida en la sentencia reciente de 26 de marzo de 2018, dictada en relación con una huelga que afectaba precisamente a Renfe, ...».

2.- La **Abogacía del Estado**, en la representación de la Administración demandada que por Ley ostenta, se opone al recurso jurisdiccional planteado, sustancialmente, por las razones que se exponen seguidamente.

«Sobre la motivación y proporcionalidad requeridas. Procede, con carácter previo a examinar la concurrencia de los requisitos de motivación y proporcionalidad de la medida impugnada, delimitar el ámbito a que, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, consideran que tales requisitos han de extenderse. Recordemos que el artículo 28.2 de la Constitución española (en adelante, CE) establece que: "Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad". Al respecto conviene tener presente la doctrina del Tribunal Constitucional (...) y que puede sintetizarse como sigue. Respecto a la exigencia de **proporcionalidad**, entendida esta como el equilibrio que debe existir entre el ejercicio del derecho a la huelga y los derechos del resto de los ciudadanos, resulta preciso destacar que: (1) El derecho de huelga, como todo derecho fundamental, no es un derecho absoluto, sino que puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio, derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionales protegidos, siempre que no rebasen su contenido esencial. (2) Una de esas limitaciones, expresamente prevista por la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la comunidad, entendidos como servicios que garantizan o atienden el ejercicio de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente protegidos. (3) La consideración de un servicio como esencial no significa la supresión del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en tal servicio, sino la prestación de aquellos trabajos que sean necesarios para asegurar la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisface, pero sin alcanzar su nivel de rendimiento habitual. (4) La clase y número de trabajos que hayan de realizarse para cubrir esa exigencia y el tipo de garantías que han de adoptarse no pueden ser determinados de forma apriorística, sino tras una valoración y ponderación de los bienes y derechos afectados, del ámbito personal, funcional o territorial de la huelga, de su duración y demás circunstancias que concurren para alcanzar el mayor equilibrio entre el derecho de huelga y aquellos otros bienes que el propio servicio esencial satisface.».

«Por lo que al requisito de **motivación** respecta, señalar que aun cuando en un principio pueda parecer tal exigencia una cuestión de legalidad ordinaria, es constante la doctrina constitucional que, por la incidencia directa que tiene en materia de derechos fundamentales, que, tal y como hemos expuesto previamente, pueden ser objeto de restricciones o limitaciones a través de la vía hoy recurrida, hace adecuado el recurso al procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales efectuado de contrario. En torno a la motivación resulta preciso destacar una serie de precisiones: (1) Toda limitación de un derecho fundamental requiere una especial justificación con objeto de que “los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó” y puedan, en su caso, defenderse ante los órganos judiciales (...) (2) La eventual justificación “ex post” no libera a la autoridad competente de su obligación de motivar adecuadamente el acto desde el momento en que éste se realiza. (3) La decisión administrativa, por tanto, ha de poner de manifiesto el fundamento de la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los bienes que pueden quedar afectados, los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en alguna medida, a fin de inferir los criterios para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone (...)».

«**Análisis de la resolución recurrida: Motivación y proporcionalidad (...)**
Esta Abogacía del Estado considera, por el contrario, que la resolución impugnada es proporcionada y se encuentra correcta y concretamente motivada, teniendo en cuenta el carácter de servicio esencial para la comunidad del transporte ferroviario y las concretas circunstancias que concurren (...) En el supuesto que nos ocupa, se cumplen los requisitos de **motivación** exigidos por la jurisprudencia. Así, en primer lugar, la resolución impugnada razona por qué es necesario diferenciar entre los distintos servicios. En el transporte de cercanías se distingue entre las franjas horarias de máxima intensidad, consideradas horas punta, y el resto del día. Si se paralizase este servicio o se restringiese en exceso las carreteras de acceso a las ciudades se ralentizarían. En media y larga distancia se razona que podría ocasionarse un especial trastorno a los usuarios de RENFE, ya que a pesar de la existencia de otros medios de transporte, no todos los trayectos quedan cubiertos, afectando fundamentalmente y de manera especial a las personas que no dispongan de vehículo propio o de otro medio de transporte, por lo que es preciso mantener la comunicación ferroviaria entre las principales poblaciones del territorio nacional, ya que la supresión del servicio ferroviario o la excesiva limitación del número de trenes y trayectos perjudicaría gravemente el derecho a circular por el territorio nacional consagrado en el artículo 19 de la Constitución. En cuanto al transporte de mercancías de no asegurarse su continuidad no podrían alcanzarse los destinos finales en períodos hábiles productivos, dando ejemplos concretos de necesidades en este sentido, como el caso las cadenas de producción de vehículos de automoción o el transporte de residuos sólidos urbanos o mercancías peligrosas, ambas sin alternativa por carretera. También se motiva por qué es necesario que se establezcan servicios mínimos para trabajadores en centros de formación y gestión y en estaciones, ya que sus actividades de información, control y gestión se consideran imprescindibles para evitar incidencias graves e incluso accidentes. Y respecto de los centros de gestión se destaca que es necesario supervisar desde los mismos la correcta prestación de los servicios de transporte».

*«En cuanto a la **proporcionalidad** de los servicios mínimos (...) en este caso se han respetado los requisitos de proporcionalidad que exige la jurisprudencia, garantizando el interés de la comunidad, pero sin vaciar de contenido el derecho a la huelga, no rebasando su contenido esencial, toda vez que, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, al adoptar las medidas para mantener los servicios esenciales se han ponderado tanto la extensión territorial, como la duración prevista y las demás circunstancias concurrentes (...) ».*

3.- En el mismo sentido, la representación procesal de **RENFE Operadora**, se opone al recurso jurisdiccional. Pues aun admitiendo los fundamentos jurídicos procesales de la demanda, muestra su disconformidad con todos los hechos alegados en la misma, haciendo las siguientes observaciones:

«En el hecho primero de la demanda se describe la convocatoria de huelga de CC.OO., consistente en un paro de dos horas el día 8 de marzo de 2018 para todo el territorio nacional, distribuidos de 11:30 a 13:30 horas para jornadas partidas y continuadas en turno de mañana, y de 16 a 18 horas para jornadas continuadas en turno de tarde, y las dos primeras horas del turno nocturno para jornadas continuadas del turno de noche. Sin embargo, faltan datos importantísimos que los demandantes han obviado interesadamente que consisten en que la resolución que recurren del Ministerio de Fomento por la que se determinan los servicios mínimos en la jornada de 8 de marzo, trataba de asegurar la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario en la indicada jornada y afectaba además de a la huelga de los demandantes y por UGT, a todas las huelgas convocadas por los diferentes sindicatos que constan en todo el territorio nacional, junto a las horas propuestas, en la primera página de la resolución (...) Como puede comprobarse, muchas organizaciones sindicales extendieron la convocatoria a las 24 horas de la jornada, por lo que la resolución debía extender sus efectos a su totalidad. Y al mismo tiempo, hay que tener en cuenta como hecho objetivo, que todas las organizaciones convocantes de los paros y otras muchas que sería largo e innecesario por notorio, reseñar, en dicha jornada convocaron diversas manifestaciones y concentraciones en el centro de las ciudades que tuvieron una numerosísima asistencia (...)».

«Llegados a este punto, y puesto de manifiesto todo lo anterior, no parece que tenga sentido alguno la alegación de los demandantes a la que dedican el hecho segundo de su demanda que indica lo siguiente: “En la resolución impugnada no se efectúa ningún análisis ni valoración sobre los distintos medios de transporte susceptibles de ser utilizados en el desplazamiento y circulación de personas” No es cierta tal afirmación, porque la resolución recoge expresamente la situación creada por los convocantes, la naturaleza de las acciones convocadas, la incapacidad de los medios de transporte alternativos al ferrocarril para absorber el volumen de viajeros previsto y los problemas de orden público y de seguridad que podrían provocarse de no asegurar convenientemente un mínimo desplazamiento de la población en las circunstancias indicadas (...)».

«El hecho tercero de su demanda debe rechazarse también por cuanto se limitan a reproducir unas tablas comparativas sin ofrecer explicación alguna de las mismas, pero parecer ser que comparan la situación de la huelga general de 2012 con la de la huelga del 8 de marzo. La naturaleza de ambas convocatorias desde luego es

distinta y no sólo por los años que han transcurrido desde 2012 hasta la actualidad. No sólo las ciudades han cambiado, sino que el nivel de utilización del transporte ferroviario y del resto de los transportes públicos ha variado, siendo que en la actualidad el nivel de utilización es mucho mayor que en pasado. Esto se ha traducido en un volumen de viajeros mucho mayor en la actualidad, ciudadanos que se desplazan utilizando el transporte público con una intensidad mucho mayor que en años pasados (...).».

«En el hecho cuarto de su demanda, los actores indican: “La resolución impugnada no argumenta ni motiva mínimamente en virtud de que criterio o circunstancias se ha aumentado tan significativamente, tanto la definición de servicios que se consideran como esenciales y deben mantenerse, como la extensión o amplitud de servicios mínimos de plantilla que resulten necesarios para la cobertura de servicios esenciales” Esta alegación tampoco tiene sentido, por genérica y por no ser cierta, dado que en el hecho sexto de la demanda se reproducen tanto los servicios esenciales que constan en la resolución recurrida, como los trabajadores afectados por los servicios esenciales. Consta también la definición de los servicios que se consideran esenciales, los servicios de la empresa que están destinados a asegurarlos junto a la plantilla necesaria para ofrecer seguridad, garantía y ausencia de incidentes (...).».

«Este hecho [Quinto] de la demanda se limita a declarar que el contenido de la resolución impugnada coincide en lo sustancial con la propuesta de servicios mínimos que hizo Renfe, no incorporando argumentación alguna susceptible de oposición por esta parte, dado que la citada coincidencia nada aporta al procedimiento ni se opone a regulación legal alguna, motivo por el cual tampoco debe tenerse en cuenta.».

«Se limitan los demandantes a reproducir en este hecho [Sexto], tanto los servicios esenciales que constan en la resolución recurrida, como los trabajadores afectados por los servicios esenciales. Consta también la definición de los servicios que se consideran esenciales, los servicios de la empresa que están destinados a asegurarlos junto a la plantilla necesaria para ofrecer seguridad, garantía y ausencia de incidentes (...).».

«Argumentan en este hecho [Séptimo] las demandantes de manera genérica que no argumenta ni motiva la resolución recurrida los porcentajes de servicios establecidos. Tampoco es cierta esta afirmación dado que entendemos que los tanto % establecidos en la resolución, aunque no hace referencia a todos aquellos trenes suprimidos en distintas localidades, es decir, donde el tanto % de servicios mínimos es “cero”, si nos vamos a los totales, que se barajan, entre el 75% y el 12%, es evidente que dicho número de servicios mínimos establecido y de servicios suprimidos, son más que proporcionales en relación a los trabajadores que hubiesen secundado la huelga, ya que hemos de tener en cuenta el ámbito de afectación de los motivos de la huelga, teniendo en cuenta que lo que se está impugnando es una Norma del Gobierno, es decir, decisiones tomadas por Real Decreto Ley, perfectamente legales, y que no afectan a las condiciones laborales de los trabajadores de RENFE, dado que es una huelga convocada por otros motivos sociales. Entendemos por lo tanto, que los servicios mínimos que se establecieron son suficientes, y que permiten el seguimiento de la huelga por parte de los

trabajadores, estando la proporcionalidad plenamente justificada. Por tanto, los servicios mínimos establecidos son racionales y perfectamente adecuados y proporcionados al fin perseguido que no es otro que el servicio esencial del transporte ferroviario se preste los días de huelga, no de un modo normal, sino de modo proporcional al derecho a la huelga y la motivación y fundamentación de dicho derecho fundamental, y siempre, en condiciones de seguridad y de respeto al resto de derechos de todos en la jornada de la que estamos hablando».

«Argumentan en este hecho [Octavo] las demandantes de manera genérica que no argumenta ni motiva la resolución impugnada la específica huelga convocada, de una duración de dos horas, olvidando que la previsión se hace sobre la base de la huelga de mayor duración que a pesar de ser convocada por sindicatos minoritarios podía ser secundada sin embargo de manera mayoritaria (...) En este sentido, se motivan los servicios mínimos, reiteramos, teniendo en cuenta que se trata de líneas de Cercanías con un número muy elevado de viajeros y que el horario previsto para los paros coincide absolutamente con la hora punta. Se matiza además que una frecuencia inferior de trenes produciría una importante saturación de viajeros en las estaciones de dicha línea, con las consiguientes aglomeraciones en los andenes que podrían causar importantes problemas de alteración de orden público y originar situaciones de grave inseguridad en los viajeros al incrementarse el riesgo de accidentes en andenes, arcones, accesos y los momentos de subida y bajada, apertura y cierre de puertas de los trenes (...).»

4.- El **Ministerio Fiscal**, en cambio, se muestra favorable a la estimación de la demanda. Sustancialmente, alega:

« (...) La Resolución dedica gran parte de su extensión a justificar que el servicio que presta RENFE-Operadora es un servicio esencial, deteniéndose en explicar los trastornos de toda índole que la huelga causa, tanto en los servicios de cercanías, como en media distancia y de larga duración y consecuentemente el perjuicio que causa a los usuarios de los mismos (...) Contra la resolución indicada interpone recurso la CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS, quien considera que se ha producido la violación del artículo 28.2 CE, por falta de motivación de la resolución impugnada (...) Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha establecido una reiterada doctrina sobre el concepto de "servicios esenciales" (...) Por su parte la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2013, se pronunciaba, en relación con la motivación de los servicios mínimos en los siguientes términos (...) Pues bien, frente a estas exigencias de motivación, como es fácil de ver, la resolución impugnada carece prácticamente de motivación, pues después de manifestar el fin pretendido de que la huelga no penudique a los derechos de los usuarios, de modo que quede salvaguardado el interés general de la comunidad, lo cual, por cierto, es imposible, pues una huelga en una entidad como RENFE, sin duda en mayor o menor medida, causara algún perjuicio a los usuarios, lo que solo se podría evitar prohibiendo radicalmente la huelga, lo que sería inconstitucional, pues bien, decimos, aunque declare esto, lo que luego no hace es explicar porque el equilibrio de los intereses en juego para respetar el derecho de huelga, se consigue precisamente estableciendo los servicios mínimos en la extensión que se fijan y no en otra, limitándose a genéricas declaraciones y a la determinación en el anexo de los tantos por ciento que, en cada

caso deberán circular, así como trabajadores afectados, pero, insistimos, sin que sepamos porque esos porcentajes y esos trabajadores».

TERCERO: Sobre los motivos de la demanda.

1.- El **procedimiento** de amparo judicial de las libertades y derechos previsto en el art. 53.2 CE [«2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30»] y regulado en el orden contencioso-administrativo de la Jurisdicción por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [Título V, “Procedimientos especiales”; Capítulo I, “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona”], está destinado al ejercicio de las **pretensiones** a que se refieren los artículos 31 y 32 de la mencionada Ley, siempre que tengan como **finalidad** la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado [arts. 114 y 115, Ley 29/1998].

2.- Los **derechos** fundamentales por razón de los cuales se ha formulado el recurso jurisdiccional [art. 114.2, idem], **cuya tutela se pretende**, tal y como se indicó en el respectivo escrito de interposición [art. 115.2, idem], son los derechos de libertad sindical y de huelga, garantizados por el art. 28 CE, conforme al cual:

*«1. Todos tienen **derecho a sindicarse libremente**. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato. 2. Se reconoce el **derecho a la huelga** de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad».*

3.- El **origen de la lesión** de cuyos derechos constitucionales [art. 115, Ley 29/1998] es atribuido por la organización sindical demandante a la **actuación administrativa** reseñada en el precedente fundamento jurídico primero, y que se produjo en relación con el escrito presentado por aquella ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para comunicar la convocatoria de huelga general prevista para el 08 de marzo de 2018.

4.- Y los **motivos** por los cuales se impugna dicha actuación administrativa, con la finalidad de restablecer los derechos constitucionales, cuya lesión atribuye a la misma la demandante son, como queda dicho, la falta de **motivación** y la **arbitrariedad** de la resolución en que se concreta dicha actuación administrativa.

5.- Como tiene dicho este órgano judicial, así en **sentencia de 21 de enero de 2019**, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. **4/2018**, asimismo interpuesto por la Confederación Sindical de CC OO respecto de Resolución de 26 de febrero de 2018 por la que se fijaban los servicios mínimos a mantener durante la jornada de huelga de 08 de marzo de 2018 en el ámbito del transporte aéreo, la **doctrina del Tribunal Constitucional** sobre el ejercicio del **derecho de huelga en servicios esenciales de la comunidad** (SSTC 11/1981, 26/1981, 33/1981, 51/1986, 53/1986, 27/1989, 43/1990, 122/1990 y 123/1990), se resume y estructura en la STC de 16/01/92, destacando los siguientes aspectos:

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

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

c) Finalmente, por lo que hace a la fundamentación de la decisión que impone el mantenimiento de servicios esenciales para la comunidad, este Tribunal ha declarado reiteradamente que el acto por el cual se determina dicho mantenimiento ha de estar adecuadamente motivado y que, cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, "la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación" (STC 26/1981, f. j. 16º). Siendo una decisión que comporta tan graves consecuencias, es preciso no sólo que exista una especial justificación, sino que tal justificación se exteriorice adecuadamente con objeto de que "los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó" (STC 26/1981, f. j. 14º) y de que, en su caso, puedan defenderse ante los órganos judiciales (STC 27/1989, f. j. 4º). Recae, pues, sobre la autoridad gubernativa el deber de explicar las razones que, a su juicio, legitiman en una concreta situación de huelga la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad, correspondiéndole asimismo probar que los actos de restricción del derecho fundamental tienen plena justificación, sin que sean aquí de aplicación las reglas generales sobre distribución de la carga de la prueba.

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

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

6.- Y la **sentencia del Tribunal Supremo** [Sala Tercera – Sección Séptima] de **2 de diciembre de 2010** [Recurso de casación núm. 5621/2008] sintetizó los **criterios jurisprudenciales aplicables en la materia**, refiriéndose tanto a la jurisprudencia constitucional como a la sentada por el propio Tribunal Supremo, en los términos siguientes:

«A) De la jurisprudencia constitucional:

a) Los límites del derecho de huelga derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados (STC 11/1981, fundamentos jurídicos 7.º y 9.º) y el artículo 28.2 C.E., al hacer referencia a las garantías precisas para asegurar en caso de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, tiene el significado de expresar que el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren. En la medida en que la destinataria y acreedora de aquellos servicios esenciales es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella, la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los mismos, pues «el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga» (STC 11/1981, fundamento jurídico 18).

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

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

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

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

e) En fin, procede destacar lo señalado por el Tribunal Constitucional en STC 183/2006, de 19 de junio, que en su fundamento jurídico 6º se expresa en los siguientes términos: "Por otra parte, debe significarse que la norma preconstitucional que todavía en el momento actual sigue utilizándose como base para el establecimiento por la autoridad gubernativa de las limitaciones del concreto ejercicio del derecho de huelga en garantía del mantenimiento de los servicios esenciales, esto es, el artículo 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, establece elementos de rigor no siempre debidamente atendidos y, desde luego, no respetados en este caso. En efecto, el supuesto de hecho en que pueden imponerse medidas limitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio ("servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad") y otro, de carácter circunstancial ("y concurren

circunstancias de especial gravedad”), que debe concurrir en ambos términos de la alternativa del primer elemento. No basta así con la calificación del servicio para justificar las medidas limitativas, sino que éstas, en su caso, deben ajustarse a las circunstancias, que deben ser no sólo graves sino de especial gravedad (en este sentido el FJ 18 de la STC 11/1981 tempranamente advirtió que, “en algún sentido, el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/77 es más estricto que el artículo 28.2 de la Constitución)” ».

«B) De esta Sala:

a) La esencialidad del servicio sólo será en aquellos casos en que la satisfacción de los intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (sentencias de 20 de febrero de 1998 y 28 de octubre de 2003).

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

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

7.- La aplicación de los criterios jurisprudenciales expuestos al caso controvertido, conduce a la estimación del recurso jurisdiccional. Pues aunque en la parte expositiva de la resolución administrativa impugnada se trata de justificar los servicios mínimos fijados en su parte dispositiva, para la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario en todo el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado durante la jornada de huelga convocada, que podían resultar afectados por la misma, sin embargo, la resolución de referencia no llega a concretar los motivos por los cuales las medidas adoptadas se establecen en los términos y porcentajes reseñados en dicha parte dispositiva, y no en otros,

dentro de los posibles, en detrimento del principio general relativo a la motivación de los actos administrativos [art. 35, Ley 39/2015, de 1 de octubre], máxime cuando aquellos restringen un derecho fundamental que, de por sí, exige que la limitación propuesta al derecho fundamental resulte adecuada al fin perseguido de protección del servicio público, ponderación específica que no consta concretada suficientemente en la resolución recurrida, tal y como ya apreció esta Sala en la referida sentencia de 21 de enero de 2019 [Procedimiento: DD FF 4/2018].

Pues en la **parte expositiva de la resolución administrativa impugnada**, después de reseñar la normativa de aplicación para la fijación de servicios mínimos [CE; Ley 38/2015; Ley 40/2015; RD-L 17/1977], así como las normas rectoras de la competencia del órgano administrativo a quien corresponde cuya aplicación [RD 362/2017, en relación con el RD 424/2016], viene a ponerse de manifiesto que:

« (...) El servicio de transporte de viajeros por ferrocarril que presta RENFE Viajeros debe considerarse un servicio esencial para la comunidad, ya que su interrupción afectaría a bienes y derechos constitucionalmente protegidos, entre otros, el derecho a la libre circulación por el territorio nacional reconocido en el artículo 19 de la Constitución en conexión con el derecho al trabajo (art. 35 de la CE). Es por ello, por lo que deben establecerse las medidas necesarias para mantener los servicios esenciales, teniendo en cuenta que esta restricción debe ser justificada y proporcional con el derecho de huelga, reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución».

*«La huelga se convoca durante un **día laborable**, afectando tanto a los servicios de **cercanías** como a los de **media distancia** y de **larga distancia**. Por un lado, se producen numerosos desplazamientos desde los núcleos periféricos a la capital y viceversa, siendo imprescindible garantizar el transporte de viajeros de **cercanías** durante las franjas horarias de máxima intensidad, consideradas horas punta, como durante el resto del día. Si se paralizase o restringiese en exceso el servicio de **cercanías**, se ralentizarían las carreteras de acceso a las ciudades (...) Asimismo se produciría una importante saturación de viajeros en las estaciones (...) Por otra parte, en caso de no establecerse los correspondientes servicios mínimos en servicios de **media distancia** y de **larga distancia** podría ocasionarse un especial trastorno a los usuarios de RENFE, ya que, a pesar de la existencia de otros medios de transporte, no todos los trayectos quedan cubiertos, afectando fundamentalmente y de manera especial a las personas que no dispongan de vehículo propio o de otros medios de transporte, así como a las personas mayores y a las personas con movilidad reducida (...) La huelga repercute también en el servicio de transporte ferroviario de **mercancías**, ya que de no asegurarse su continuidad, no podrían alcanzar sus destinos finales en períodos hábiles productivos (...) De los argumentos anteriores se concluye que, de no determinarse los servicios mínimos para obviar las dificultades anteriormente reseñadas, el ejercicio del derecho de huelga originaría un daño superior e innecesario para los ciudadanos al que padecerían en otras circunstancias (...)».*

*«En el **anexo** se indican los porcentajes de trenes establecidos para los diferentes servicios de transporte ferroviario, así como la relación de trenes de **Alta Velocidad/Larga Distancia**, **Media Distancia** y **Mercancías** que deben circular. En trenes de **cercanías** se establece en función de los diferentes núcleos, líneas y*

*frangas horarias, variando el porcentaje entre un máximo del 75% en horario punta y un máximo del 50% del servicio habitual en el resto del día. En trenes de **Media Distancia** se establece el 65% de los servicios habituales; en los de **Alta Velocidad/Larga Distancia**, el 72%. Con respecto a los trenes de mercancías, se establece un porcentaje del 25% del servicio habitual. Se han determinado también **servicios mínimos para trabajadores en centros de información y gestión, y en estaciones (...)** Asimismo, es necesario supervisar desde los centros de gestión la correcta prestación de los servicios de transportes, que consiste fundamentalmente en el seguimiento de la ejecución de los tráficos de viajeros y mercancías, tanto en el plano del personal como del material (...)*».

Con lo cual, la resolución anotada se limitaba a hacer unas consideraciones genéricas sobre la esencialidad de los servicios públicos afectados y sobre la afectación de los mismos por razón de la huelga convocada, pero sin ofrecer una motivación suficiente sobre la fijación, como servicios mínimos, de los porcentajes señalados en su anexo, según tipos de trenes, tal y como ponen de manifiesto en sus escritos de alegaciones tanto la organización sindical demandante como el Ministerio Fiscal, conculcando de ese modo las exigencias de motivación y de proporcionalidad a que debe atenerse la fijación de tales servicios mínimos, conforme a lo hasta aquí expuesto. Sin que las objeciones que, singularmente en el plano de los hechos, plantean la Abogacía del Estado y la representación procesal de RENFE Operadora en sus alegaciones, sirvan tampoco para tener por justificada la fijación de servicios mínimos hecha en la resolución impugnada.

CUARTO: Sobre la resolución del recurso contencioso-administrativo planteado. Costas procesales. Medios de impugnación de la sentencia.

1.- Por todo lo expuesto, procede la **estimación del recurso jurisdiccional** planteado, al incurrir la actuación administrativa a que el mismo se contrae en infracción del ordenamiento jurídico, que comporta la vulneración de derechos susceptibles de amparo [art. 121.2, Ley 29/1998] y al ser, por tanto, dicha actuación contraria a Derecho [art. 70.1, idem].

2.- Y ello, con imposición a la Administración demandada de las **costas procesales** causadas en esta instancia [art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional, modificado por el art. 3.11 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre].

3.- La sentencia que ahora se pronuncia **es susceptible de recurso de casación** [art. 86, apartados 1, de la Ley Jurisdiccional].

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

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo núm. 5/2018, tramitado por el Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona e **interpuesto por** la Procuradora de los Tribunales D^a. Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS, **contra la mencionada Resolución** por la que se determinan los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la prestación de los servicios esenciales de transporte ferroviario, dictada por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda con fecha de 27 de febrero de 2018. Y, en consecuencia, **anulamos la mencionada resolución administrativa,** por no encontrarse ajustada a Derecho.

SEGUNDO.- Con imposición, a la Administración demandada, de las **costas procesales** causadas en esta instancia.

TERCERO.- Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, con la indicación de que contra la misma puede prepararse **recurso de casación** ante esta Sección, en el plazo de 30 días a contar desde el siguiente al de su notificación y para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En el escrito de preparación deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 89.2 de la Ley Jurisdiccional, justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

