

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, por otro, 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 FJ 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, descende 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 4º 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.