



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

## **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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 (TCP), 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 “(las) 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 TCP 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 TCP”.

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.b.i).

s 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, de 19 de junio, 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



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

II

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, de 16 de enero, así como la ya citada STC 193/2006, de 19 de junio).

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, de 24 de enero, 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, 19 de junio, 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 del TCP, citaba expresamente la norma europea de referencia de 2012 que concreta los requisitos técnicos de las operaciones aéreas. Incorre 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.

ntado lo anterior, en mi opinión, si tomamos en consideración estos dos elementos, esto es, la definición de los servicios esenciales a desarrollar por el TCP 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 titucional 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 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.

En Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil veintiseis.