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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo avocado núm. 1894-2025, promovido por el sindicato Unión Sindical Obrera, Sector de Transporte Aéreo (U.S.O.), contra la resolución de 27 de octubre de 2022 de la Secretaría Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinaron los servicios mínimos de los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener en las empresas Ryanair DAC (en adelante Ryanair) e Ihandling Aviation Airlines Airports S.L. (en adelante Ihandling Aviation), durante la huelga convocada por el sindicato U.S.O. y que afectaba al personal de servicios de asistencia en tierra de esas empresas; así como contra la sentencia núm. 121/2025, de 5 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sección Cuarta), que estimó el recurso de casación núm. 1390-2024, interpuesto contra la sentencia de 13 de noviembre de 2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Octava) dictada en el procedimiento de protección de los derechos fundamentales núm. 9-2022, que había estimado el recurso interpuesto por dicho sindicato contra la mencionada resolución administrativa que fijaba los servicios mínimos a prestar durante la huelga. Ha sido parte el abogado del Estado, en la representación que ostenta, así como las citadas compañías, representadas por la procuradora doña María del Carmen Camilo Tiscordio, con la asistencia letrada de don Juan José Hita Fernández. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 14 de marzo de 2025, el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación del sindicato U.S.O., con la asistencia letrada de doña Estrella Zambrana Quesada, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones referidas en el encabezamiento de esta sentencia, por vulneración del derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE).

2. El recurso trae causa de los siguientes antecedentes relevantes para la resolución de este recurso de amparo:

A) El sindicato recurrente convocó una huelga del personal de servicios de asistencia en tierra en las empresas Ryanair e Ihandling Aviation, para los centros de trabajo de distintos aeropuertos españoles. En el escrito de convocatoria de fecha 17 de octubre de 2022 se indicaba que la huelga se llevaría a cabo en diferentes días y franjas horarias en un calendario entre el día 28 de octubre de 2022 y el día 8 de enero de 2023. Ante la falta de acuerdo entre la representación sindical y la de las empresas para la determinación de los servicios mínimos, se solicitó de la autoridad competente su establecimiento.

B) Los servicios mínimos de los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener por las empresas durante la huelga convocada fueron determinados por resolución de 27 de octubre de 2022 de la Secretaría Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En la resolución se toman en consideración las siguientes circunstancias y condicionamientos concurrentes en la convocatoria de huelga: a) Su desarrollo en paralelo a la huelga convocada para los tripulantes de cabina de pasajeros por USO-STA y otro sindicato; b) el total de operaciones de vuelo y de pasajeros en los años anteriores en los aeropuertos afectados por la convocatoria; c) los vuelos programados por las compañías afectadas en los periodos de tiempo afectados por la huelga; d) el carácter esencial del transporte aéreo, los derechos y principios constitucionales vinculados con éste, así como el carácter indispensable de la asistencia en tierra para ese transporte y la utilización de las infraestructuras portuarias.

A continuación, la resolución tiene en cuenta los siguientes criterios para el establecimiento de los servicios mínimos: a) el número de pasajeros potencialmente afectados; b) las alternativas disponibles para el pasaje en su conjunto, tanto por la posibilidad de reubicación en otras compañías aéreas como por la existencia de medios públicos de transporte

que puedan considerarse sustitutivos razonables del modo de transporte aéreo; c) evitar que los efectos de la huelga se trasladen fuera del periodo de ésta impactando negativamente sobre la economía y los derechos de los ciudadanos.

A partir de esos criterios generales, los servicios mínimos se determinan fijándose un porcentaje de vuelos a proteger respecto del total de vuelos programados, que se calcula teniendo en cuenta el porcentaje de pasajeros a reubicar, así como el factor de ocupación de los vuelos de la compañía para cada mes en el que está convocada la huelga, tomando como referencia otros años comparables. Como resultado de todo lo anterior, la resolución incorpora una serie de tablas con el porcentaje de vuelos protegidos en cada periodo de tiempo y en cada aeropuerto afectado, según se trate de vuelos domésticos hacia o desde territorios no peninsulares, vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea superior a cinco horas y vuelos internacionales, vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea inferior a cinco horas, y otros vuelos (vuelos de posicionamiento).

Además, la resolución se refiere a que el marco común regulador de la prestación de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos se encuentra en el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, que incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad, y donde se establece el carácter indispensable de la asistencia en tierra para el funcionamiento del transporte aéreo y la utilización de las infraestructuras aeroportuarias. Y pone de manifiesto que la convocatoria de huelga solo afecta a alguna de las categorías de esos servicios que se contemplan en el anexo de dicho real decreto, en particular la asistencia administrativa y la supervisión, la asistencia a pasajeros, la asistencia de equipajes, la asistencia de operaciones de pista, la asistencia de limpieza y servicio de la aeronave y la asistencia de operaciones de vuelo y administración de la tripulación.

Finalmente, la resolución contempla que, respecto de la prestación de los servicios mínimos establecidos, “corresponde a las empresas responsables Ryanair e Ihandling Aviation, en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio, establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta Resolución”. Añade que “la seguridad de las operaciones, así como la seguridad sanitaria necesaria para evitar la propagación de la COVID-19, en ningún caso, deben ser alteradas por la huelga”. Y resuelve que las mencionadas empresas responsables “deberán

adoptar las medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores salvaguardando en todo momento la seguridad de las operaciones".

C) La resolución fue impugnada por el sindicato USO ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, dando lugar al recurso n.º 9-2022. En el escrito de demanda se alegaba que la resolución se había dictado unas horas antes del inicio de la huelga y que, estableciendo unos servicios mínimos abusivos y excesivos e inmotivados que hacían impracticable el ejercicio del derecho de huelga, ésta había sido desconvocada. La sentencia de 13 de noviembre de 2023 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso anulando la resolución recurrida por vulneración del derecho fundamental a la huelga.

En la sentencia se razona que la resolución incurre en falta de motivación, con la consiguiente vulneración del derecho de huelga, conteniendo una regulación más formal que material, porque fija como servicios mínimos unos porcentajes de vuelos -y de servicios- protegidos, pero omite fijar el número o el porcentaje de trabajadores convocados a la huelga que deben prestar esos servicios mínimos, dejando su determinación a las propias empresas; entendiendo, como los recurrentes y el ministerio fiscal, que es posible fijar los servicios mínimos estableciendo el porcentaje de trabajadores que han de prestarlos (con referencia a la Sentencia 19/2014, de 13 de febrero, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo).

Además, se concluye en la sentencia que la resolución no precisa los criterios objetivos en función de los cuales se fijan los servicios mínimos, en cuanto al establecimiento del mismo porcentaje de vuelos protegidos para los días de huelga que coinciden con la de los tripulantes de cabina y para los que no, o en cuanto al redondeo por exceso del número resultante de aplicar los porcentajes de vuelos fijados respecto de los vuelos programados. Como consecuencia de ello, la sentencia anula toda la resolución y falla, a su vez, que no puede acoger las solicitudes de reparación y de cese inmediato en el comportamiento antisindical contenidas en el suplico de la demanda, por inmotivadas e inconcretas y por pretender un pronunciamiento de futuro.

D) La empresa Ryanair interpuso recurso de casación (núm. 1390-2024) frente a esa sentencia que fue admitido a trámite definiéndose, como cuestión de interés casacional a

resolver, “si, a efectos de la debida motivación para fijar los servicios mínimos cuando se ejerce el derecho de huelga en el sector aéreo, las empresas conservan la facultad de precisar determinados aspectos de los servicios mínimos dentro de los límites fijados en la resolución administrativa correspondiente, como consecuencia de sus facultades de dirección y organización de la plantilla”; e identificando a su vez, como normas que debían ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 19 y 28.2 de la Constitución, el artículo 20 del Estatuto de los Trabajadores, y el artículo 6.7 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo.

El recurso fue estimado por la Sentencia n.º 121/2025, de 5 de febrero, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, tomando como referencia anteriores pronunciamientos de ese tribunal en recursos sustancialmente iguales sobre huelgas convocadas en el transporte aéreo (recursos de casación n.º 997-2024 y n.º 1486-2024).

En la sentencia se razona que la resolución está suficientemente motivada porque en ella se explican las razones de la fijación de los servicios esenciales, poniendo de manifiesto los hechos concretos del caso, los criterios manejados y los datos tomados en consideración para determinar el porcentaje de vuelos protegidos (vuelos programados y pasajeros afectados, relevancia y carácter esencial del trabajo del personal de asistencia en tierra, diferenciación entre los distintos tipos de vuelos para fijar los servicios esenciales). Se hace alusión a la STC 51/1986, de 24 de abril, para poner de manifiesto que la resolución no contiene apreciaciones genéricas y superficiales de la realidad en su motivación.

A partir de lo anterior, la sentencia considera que la resolución cumple con los estándares tradicionales de motivación según la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo; y entiende que la cuestión de interés casacional establecida en la admisión de la casación no es si falta esa motivación ordinaria o tradicional en la resolución administrativa, sino si es exigible que esta contenga también una determinación concreta o exacta de las plantillas correspondientes que han de atender los servicios mínimos fijados, o si, por el contrario, tal cuestión ha de mantenerse en el ámbito de las funciones de dirección y organización de plantilla que corresponden a las empresas.

Sobre esta última cuestión, se concluye en la sentencia que esa exigencia sobrepasa la propia caracterización constitucional y legal de los servicios esenciales de la comunidad, toda vez que el art. 28.2 CE se refiere al “mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”, y el art. 10 del Real Decreto-Ley 17/1977 señala que la autoridad gubernativa podrá acordar “las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios”, sin que la fijación de la plantilla se corresponda con esas funciones de la autoridad gubernativa, ni parezca

compatible con las facultades de organización y dirección de la empresa que vienen establecidas con carácter general en el art. 20 del Estatuto de los Trabajadores, ni con el art. 6.7 del real decreto-ley cuando señala la relevante función del Comité de Huelga como garantía del derecho de huelga.

De esta manera, corresponde a la empresa el exacto cumplimiento y ejecución de los servicios esenciales fijados por la administración para que se limite la plantilla a la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en la resolución, puesto que es la empresa la que conoce la estructura de las plantillas para abordar el conflicto; sin que parezca que la autoridad gubernativa esté en condiciones de atribuirse esa competencia, relacionando el porcentaje de vuelos con las plantillas correspondientes de los trabajadores de los servicios de asistencia en tierra, para determinar qué plantillas han de prestar los servicios esenciales fijados.

Además, entiende la sentencia que la administración es una organización servicial de la comunidad, sin que sus funciones deban extenderse necesariamente a sustituir a la empresa en sus labores de gestión de la plantilla, que son consustanciales a la misma; lo cual no impide que la simplicidad de las circunstancias de una determinada convocatoria de huelga (no las de este caso) permitan a la autoridad gubernativa establecer algún criterio general en relación con la plantilla. Y considera, por último, que las anteriores conclusiones son las únicas que resultan acordes con la jurisprudencia de la sala, en la que se anularon resoluciones que fijaban servicios mínimos por la falta de motivación de los vuelos fijados, no por la ausencia de determinación de la plantilla que debía prestar los servicios esenciales.

Finalmente, la sentencia afirma la compatibilidad de su criterio jurisprudencial con el de su sentencia de 13 de enero de 2014, porque allí la exclusión de que no hubo delegación en la empresa de la fijación de los servicios mínimos no se sustentó, como *ratio decidendi*, en que la administración, además de haber fijado en términos concretos los servicios mínimos a prestar, había establecido también el porcentaje máximo de trabajadores para cubrirlos, puesto que la concreción del número de trabajadores, mediante cifra o porcentaje, no corresponde a la autoridad gubernativa, salvo que pueda hacerlo en el caso de huelgas de menor ámbito o incidencia, como en la ocasión de la mencionada sentencia. Lo cual no impide que, cuando con motivo de la aplicación de los servicios esenciales fijados se vulnerara el principio de proporcionalidad, puedan ejercitarse las acciones oportunas esgrimiendo la lesión concreta del derecho de huelga.

En el voto particular a la sentencia, suscrito por dos de los cinco magistrados de la sección, se razona en sentido opuesto. Así, se entiende que la resolución impugnada no contiene una motivación de fondo, porque la mera previsión de que la empresa, en su facultad deferida

de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio mínimo, deba establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplirlos no puede considerarse respetuosa del haz de derechos y deberes que integran el derecho de huelga cuando simplemente impone, en forma general y generosa, que en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución.

Entiende el voto particular que la plantilla era un dato esencial y relevante en la determinación de los servicios mínimos, y que la resolución incurre en indeterminación y falta de proporcionalidad y de razonabilidad en su motivación, porque los distintos servicios de asistencia en tierra a las operaciones aéreas que han de prestar los trabajadores no se garantizan con un porcentaje de vuelos, sino con un porcentaje de las personas que los prestan materialmente; sin esos datos nunca podrá valorarse la debida correlación entre el esfuerzo que asume la ciudadanía y el que asumen los trabajadores, que son aspectos claramente integrantes y calificadores del derecho de huelga (con cita de la STC 26/1981, de 17 de julio, FJ 15).

Además, razona que la cuantificación de la plantilla que habría de cubrir los servicios mínimos en la resolución que los fija es la que se deriva del adecuado entendimiento y aplicación del art. 2 del Real Decreto 2878/1983, de 16 de noviembre, sobre garantías esenciales de la comunidad en materia de transporte aéreo (el Ministerio de Transportes ha de determinar, con un criterio estricto, el personal necesario para asegurar la prestación del servicio), aunque teniendo en cuenta la necesaria coordinación con las tareas previstas en el art. 6.7 del Real Decreto-Ley 17/1977 (garantía por el Comité de Huelga de los servicios necesarios para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa), con el alcance dado al mismo por la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2 c).

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

3. La demanda de amparo. tras una descripción de los antecedentes del caso, alega la vulneración del derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE) por parte de la resolución administrativa que fija los servicios mínimos, así como por la sentencia del Tribunal Supremo que la confirma. En particular, la demanda hace expresa mención a que no procedía el planteamiento del incidente de nulidad porque la vulneración del derecho fundamental tiene su origen en el acto administrativo y no se imputa una lesión autónoma a la resolución judicial impugnada, que se recurre en cuanto confirmatoria del anterior.

Sobre el fondo del asunto, en síntesis, considera la entidad recurrente, con apoyo en la sentencia de la Audiencia Nacional y en el voto particular de la sentencia del Tribunal Supremo, que en la resolución administrativa no se justificaron de forma concreta y completa los criterios tenidos en cuenta para la fijación de los servicios mínimos, y que la resolución ha vulnerado el derecho de huelga porque supone la remisión a la determinación unilateral del empresario de los servicios mínimos a prestar, en cuanto a los porcentajes de trabajadores afectados por los mismos. Entiende el sindicato recurrente que eso supone el incumplimiento del mandato constitucional de imparcialidad en la fijación de esos servicios, al no tratarse la actuación derivada a la empresa de una mera complementación técnica. Todo lo anterior, se razona, conlleva la falta de motivación de la resolución y la desproporción en los servicios mínimos impuestos.

Además, la demanda contiene una apreciación sobre la vulneración del derecho de huelga referida a la sentencia dictada en casación, en cuanto se entiende que la estimación de ese recurso debiera haber sido parcial y limitarse al extremo concretado como de interés casacional objetivo (si las empresas conservan la facultad de determinar concretos aspectos de los servicios mínimos, dentro de los límites fijados por la administración, como consecuencia de sus facultades de organización y dirección de la plantilla).

En cuanto a la especial trascendencia constitucional, la demanda de amparo alude a la existencia de resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, lo cual se pone en relación con que es necesario reafirmar o clarificar la doctrina constitucional sobre la intervención que puede corresponder a las empresas respecto de los servicios mínimos fijados para una convocatoria de huelga, y el alcance de la complementación técnica y funcional que aquéllas pueden ejercer respecto de la decisión gubernamental restrictiva del derecho de huelga.

Desde este punto de vista, se trataría de que el Tribunal Constitucional determinase si puede entenderse que los servicios mínimos no son proporcionados ni están suficientemente motivados, en el fondo, cuando se deja en manos de las empresas la fijación del número o porcentaje del personal necesario para la prestación de esos servicios; y si eso supone una delegación de funciones que deja abierta la limitación subjetiva del derecho de huelga a la decisión de la parte empresarial afectada, lo cual correspondería a la autoridad gubernativa.

Además, se invoca que el recurso trasciende del caso concreto planteando una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica, por tener consecuencias muy importantes en el ámbito sindical y de los conflictos laborales, a la hora de la convocatoria de huelgas y de la posible impugnación de los servicios mínimos por falta de motivación y proporcionalidad, y por delegar en el empleador su fijación.

4. Por providencia de 2 de diciembre de 2025, el Pleno de este tribunal acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a propuesta de tres magistrados, avocar para sí el conocimiento de este recurso que se tramitaba en la Sala Segunda, a fin de decidir sobre su admisibilidad.

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

En la misma providencia se ordenaba remitir atenta comunicación a las salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 1390-2024 y al recurso contencioso-administrativo núm. 9-2022 (procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona), respectivamente. Del mismo modo, se debía emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo.

6. El día 27 de febrero de 2026, la procuradora de los tribunales doña María del Carmen Camilo Tiscordio, presentó el correspondiente escrito de solicitud de personación, en nombre y representación de las compañías Ryanair DAC e Ihandling Aviation Airlines Airports S.L.

7. El día 2 de marzo de 2026, se presentó escrito por el procurador de los tribunales don Eduardo Centeno Ruíz, en nombre y representación del sindicato U.S.O., para que se le tuviera por comparecido y personado en el presente recurso en calidad de recurrente.

8. El día 3 de marzo de 2026, se presentó escrito por el abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando que se le tuviera por personado y parte en el presente recurso.

9. Por diligencia de ordenación de 13 de marzo de 2026, la Secretaría de Justicia del Pleno de este tribunal tuvo por personados y parte en el procedimiento tanto al abogado del Estado, como a la procuradora doña María del Carmen Camilo Tiscordio, esta última en nombre y representación de Ryanair e Ihandling Aviation, tras el correspondiente requerimiento y subsanación de los defectos apreciados en su poder de representación. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

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

En primer lugar, centra la cuestión ahora controvertida en la atribución a las empresas de la facultad de determinar el número concreto de trabajadores que debían prestar los servicios mínimos durante la huelga. Y reitera que los motivos de impugnación de la resolución administrativa eran más amplios, imputándose a ésta una inconcreción incompatible con las exigencias de motivación y proporcionalidad, puesto que no era posible conocer ni siquiera aproximadamente cuántos trabajadores se verían llamados a prestar servicios mínimos ni cómo se asignarían las operaciones a realizar por las compañías afectadas.

En segundo lugar, a la vista de la cuestión casacional abordada por el Tribunal Supremo, se afirma que la estimación del recurso de casación tuvo que ser parcial, no total. La Audiencia Nacional declaró la nulidad de los servicios mínimos por inmotivados y desproporcionados, mientras que la sentencia del Tribunal Supremo se centró únicamente en la cuestión de si corresponde a las empresas de transporte aéreo determinar los trabajadores que han de prestar los servicios mínimos durante la huelga, como concreción de las funciones que les corresponden de dirección y organización de la plantilla.

En tercer lugar, asume como propia la argumentación del voto particular que acompaña la resolución del Tribunal Supremo y reitera la doctrina de este tribunal, concretada en la STC 8/1992, de 16 de enero, FJ 4, en cuanto a que las empresas solo pueden completar técnicamente las disposiciones sobre el mantenimiento de los servicios esenciales y su puesta en práctica.

Por último, en las alegaciones se aduce que la falta de motivación de la resolución administrativa impugnada se agrava porque los servicios mínimos fijados para aquellos días en que la huelga convocada del personal de tierra coincide con la de la huelga de los tripulantes de cabina, se determinan siguiendo los mismos criterios que los considerados para esa última convocatoria de huelga, sin tener en cuenta por tanto las circunstancias ni la esencialidad propia y diferente del servicio de *handling*, ni las funciones distintas del personal afectado por una y otra, obviando que según la jurisprudencia cada huelga es única y ha de ser tratada de forma individualizada.

Como consecuencia de todo ello, se reitera que la remisión que hace la resolución administrativa a la posterior concreción unilateral por parte del empresario de los trabajadores afectos a los servicios mínimos vulnera la imparcialidad constitucionalmente exigible en su determinación. Y se señala que la falta de motivación de esa resolución supuso que, en la práctica y en la realidad, se dejara en manos de la empresa la fijación de los servicios mínimos, como se habría puesto de manifiesto con las actuaciones empresariales en la organización de los servicios mínimos, declaradas contrarias al derecho de huelga en la Sentencia n.º 142/2023, de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, y que habrían sido posibles por la ambigüedad e imprecisión y la carencia de motivación de la resolución administrativa.

11. El mismo día 14 de abril de 2026 se presentó el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que interesó la desestimación del recurso de amparo.

Tras hacer un resumen del objeto de la demanda y de los antecedentes del caso, el abogado del Estado considera que no existió vulneración del derecho fundamental a la huelga y que la resolución administrativa fija los servicios mínimos de manera proporcional y motivada, aunque llega a esa conclusión a partir de la normativa de aplicación y en referencia a los técnicos de cabina de compañías privadas, y no al personal de asistencia en tierra que era el convocado a la huelga de la que trae causa este proceso de amparo.

En particular, entiende el abogado del Estado que existe una imposibilidad material de extender la fijación de los servicios esenciales a la plantilla mínima necesaria en caso de huelgas en operadores aéreos y que la especificación del número de trabajadores necesarios para prestar los servicios esenciales es función de la empresa. Al mismo tiempo, considera que la resolución contiene unos criterios claros, precisos y motivados, para la fijación de los servicios esenciales que se han de prestar, al valorar el número de pasajeros potencialmente afectados y las alternativas de transporte disponibles. Y contempla que los servicios mínimos adoptados son proporcionales, puesto que se tienen en cuenta los distintos tipos de vuelos afectados por la convocatoria de huelga, y el porcentaje de pasajeros a reubicar como consecuencia de ésta, ponderando el ejercicio del derecho a la huelga con la necesaria movilidad ciudadana en cada caso concreto.

12. El día 13 de mayo de 2026, la fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones, en el que solicitó la estimación del recurso de amparo.

Tras una exhaustiva descripción de los antecedentes del caso y de las posiciones de las partes, así como de la legislación aplicable y de la doctrina constitucional sobre la adecuada y suficiente motivación de las medidas o servicios mínimos fijados por la autoridad administrativa para las huelgas convocadas que afecten a servicios esenciales de la comunidad, las alegaciones de la fiscal centran la cuestión debatida en determinar si la facultad de concretar los trabajadores que deben realizar los servicios mínimos establecidos, como ámbito subjetivo de esos servicios, debe considerarse un elemento adicional necesario de la adecuada y necesaria motivación de los servicios mínimos, como consideró la Audiencia Nacional, o si, por el contrario, esa concreción de los trabajadores afectados corresponde al ámbito de las facultades de dirección y organización de la empresa que se mantienen durante la huelga, como entendió el Tribunal Supremo. En las alegaciones se pone de manifiesto, además, que en el RAA 1617-

2025, planteado por el mismo sindicato contra la resolución de servicios mínimos para la huelga de los tripulantes de cabina de pasajeros de Ryanair, pendiente entonces de resolución por este tribunal, subsiste esa misma cuestión jurídica subyacente en este recurso de amparo.

Entiende la fiscalía que la fijación de los servicios mínimos por la autoridad administrativa competente, mediante la fijación del porcentaje de vuelos protegidos como servicios esenciales, supone la restricción del derecho fundamental subjetivo de los trabajadores a la huelga, de manera que, a los efectos de la necesaria justificación de la razonabilidad y proporcionalidad de los servicios mínimos fijados, debe considerarse plenamente relevante el ámbito subjetivo de esos servicios, esto es, la concreción de los trabajadores que verán restringido su derecho fundamental para cumplir con los servicios determinados en porcentajes de vuelos protegidos. Y reitera que, a este respecto, el objeto de la delegación efectuada por la resolución administrativa recurrida es, precisamente, el ámbito subjetivo de los servicios mínimos fijados para atender los servicios esenciales del transporte aéreo.

En cuanto a la regulación legal y la doctrina constitucional relevante sobre esta cuestión, se señala por la fiscalía que el párrafo segundo del art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, atribuye a la autoridad gubernativa la competencia para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales. Y en cuanto a la actividad del transporte aéreo, el Real Decreto 2878/1983, de 16 de noviembre, sobre garantías esenciales de la comunidad en materia de transporte aéreo, tras establecer que las situaciones de huelga que afecten al personal de las empresas de transporte aéreo estarán condicionadas al mantenimiento de los servicios esenciales, atribuye a la autoridad administrativa competente la fijación, con un criterio estricto, de los trabajadores necesarios para garantizar la prestación de los servicios esenciales (arts. 1 y 2).

Además, las alegaciones de la fiscalía ponen de manifiesto que la doctrina constitucional sobre la atribución de competencias a la autoridad gubernativa para la fijación de servicios mínimos, responde a la necesidad de que sea una autoridad imparcial y ajena a los intereses de las partes en conflicto la que los establezca; servicios mínimos que limitan el derecho fundamental de huelga de los trabajadores para garantizar los servicios esenciales para la comunidad, sin que sea posible delegar esa competencia en terceros y, en particular, en las partes interesadas en el conflicto (STC 2/2022, de 24 de enero, FJ 3 b). En particular, se recuerda que la STC 193/2006, de 19 de junio, FJ 10, consideró que vulneraba el derecho a la huelga que la autoridad gubernativa, al fijar los servicios mínimos para el ente público

Radiotelevisión Española en una convocatoria de huelga, delegara en esa empresa (su director general) la facultad para determinar el personal mínimo necesario para atender esos servicios mínimos, yendo más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho adoptadas, con quiebra del principio de imparcialidad.

En cuanto a la aplicación de ese marco legal y doctrinal a la resolución administrativa objeto de este recurso, entiende la fiscalía que esa resolución atribuye plenamente a las empresas Ryanair e Ihandling Aviation, como una delegación de máximos, la determinación de la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los servicios mínimos fijados en la resolución, cuando se refiere a que esa plantilla "sea la suficiente y no más de la estrictamente necesaria para cumplir con los servicios mínimos establecidos en la resolución"; con la referencia añadida, de carácter abstracto, a la preservación de la seguridad sanitaria de las operaciones para evitar la propagación de la COVID-19. Y esa delegación se hace sin fijar unos criterios objetivos que permitan conocer cuáles son los trabajadores que, proporcionalmente, se estiman necesarios para atender el porcentaje de los vuelos protegidos.

Tales previsiones, según la fiscalía, se opondrían a lo establecido en el art. 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, en cuanto este atribuye a la autoridad gubernativa, como órgano imparcial, el establecimiento de los servicios mínimos y la consiguiente necesaria ponderación entre el derecho a la huelga de los trabajadores y el interés de la comunidad en el mantenimiento de los servicios esenciales. Y se opondrían también a lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 2878/1983, en cuanto a que la determinación por la autoridad administrativa del personal necesario para asegurar la prestación de los servicios esenciales establecidos en el transporte aéreo ha de hacerse con un criterio estricto.

Además, a diferencia de lo razonado por el Tribunal Supremo en su sentencia, entiende la fiscal ante este tribunal que la motivación constitucionalmente exigible a la resolución administrativa que fija los servicios mínimos impide que se deje al ámbito propio de las funciones de organización de las empresas la determinación o concreción de la plantilla de trabajadores que atenderán esos servicios; que ese elemento subjetivo de la motivación no excede de la competencia constitucional y legal de la autoridad gubernativa, y tampoco puede derivarse al empresario porque esté en mejor posición para determinar esa plantilla.

Las facultades de dirección y organización del empresario en un conflicto laboral estarían limitadas tanto intrínsecamente, como consecuencia del propio ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores y la imposibilidad de impedirlo u obstaculizarlo con el ejercicio de esas facultades, como extrínsecamente, en el sentido de la imposibilidad de utilizar los medios personales y materiales de la empresa para obstaculizar o hacer ineficaz el ejercicio el derecho a la huelga, tal y como se indicó en la reciente STC 24/2026, de 12 de marzo. Y ello tendría como consecuencia que sí resulte constitucionalmente exigible que la motivación de la resolución administrativa que fija los servicios mínimos con los que atender los servicios esenciales abarque el elemento subjetivo de determinación de los trabajadores que deberán cumplir los servicios mínimos y que, por ello, verán sacrificado su derecho a la huelga; determinación que deberá contener, al menos, la expresión del criterio o criterios objetivos que permiten establecer cuál es el porcentaje de trabajadores necesario para atender el porcentaje de vuelos protegidos. Así se desprendería de la STC 193/2006, FJ 10, o de la STC 27/1989, de 3 de febrero, FJ 3.

En consecuencia, para la fiscal la resolución administrativa ha delegado su competencia para fijar los servicios mínimos en las empresas concernidas por la huelga, al atribuirles la facultad de fijar la plantilla concreta de trabajadores que deberán cumplir los servicios mínimos; y lo ha hecho con una delegación plena de su competencia, puesto que no se sujeta a ningún criterio objetivo que permita establecer el porcentaje mínimo de trabajadores necesarios, sin que pueda ser ese criterio que “la plantilla de trabajadores determinada por la empresa ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido”. La plena delegación de esa determinación a la empresa se opone a la exigencia constitucional de imparcialidad en el establecimiento de las medidas para garantizar los servicios esenciales.

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

13. Mediante providencia de 27 de octubre de 2026, el Pleno del Tribunal acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 3 de noviembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, pretensiones de las partes y especial trascendencia constitucional

a) Es objeto de este recurso de amparo la resolución de 27 de octubre de 2022 de la Secretaría Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinaron los servicios mínimos de los servicios públicos esenciales para la comunidad a mantener en las empresas Ryanair DAC (en adelante Ryanair) e Ihandling Aviation Airlines Airports S.L. (en adelante Ihandling Aviation), durante la huelga convocada por el sindicato Unión Sindical Obrera, Sector de Transporte Aéreo (U.S.O.), y que afectaba al personal de servicios de asistencia en tierra de esas empresas. La demanda atribuye a esa resolución la vulneración del derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE), porque supone la remisión a la determinación unilateral del empresario de los servicios mínimos a prestar durante esa huelga, en cuanto a los porcentajes de trabajadores que habrían de cubrir esos servicios.

El sindicato demandante argumenta que, en el origen del proceso judicial, se impugnaron también los criterios para la fijación de tales servicios, que se consideraban desproporcionados y abusivos. Sin embargo, los antecedentes expuestos con detalle en esta resolución ponen de manifiesto que el único objeto de este amparo es determinar el grado de concreción exigible a una resolución administrativa en cuanto a la fijación de los servicios mínimos y al alcance de la delegación atribuible a una empresa en la determinación de los trabajadores que deban cubrir dichos servicios.

La demanda impugna también la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 121/2025, de 5 de febrero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, estimatoria del recurso de casación núm. 1390-2024, en la medida en que confirma la resolución administrativa, sin que se le atribuya una lesión autónoma de derechos fundamentales, más allá de cuestionar si estamos ante una estimación total o parcial del recurso de casación, cuestión a la que la demanda no anuda vulneración de derecho fundamental alguno. La posición de la parte demandante es apoyada por el Ministerio Fiscal, mientras que el abogado del Estado ha solicitado la desestimación de la demanda de amparo, al tiempo que las empresas personadas en este recurso no han formulado alegaciones.

En lo esencial, tanto el sindicato recurrente como el Ministerio Fiscal postulan la estimación del recurso de amparo porque consideran que la motivación de la resolución administrativa impugnada no expresa el criterio o los criterios objetivos a los que ha de ceñirse la determinación de los trabajadores que habrán de cumplir los servicios mínimos, de manera que la resolución delega de manera plena en las empresas la determinación del elemento

subjetivo de esos servicios, lo cual es contrario a la exigencia constitucional de imparcialidad en el establecimiento de las medidas para garantizar los servicios esenciales durante una huelga. Por el contrario, el abogado del Estado defiende que la resolución impugnada contiene unos criterios claros, precisos y motivados, para la fijación de los servicios mínimos que se han de prestar.

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

Al igual que en el RAA 1617-2025, planteado por el mismo sindicato contra la resolución de servicios mínimos para la huelga de los tripulantes de cabina de pasajeros de Ryanair y resuelto con la STC 62/2026, de 22 de septiembre, también en este recurso de amparo la propia controversia suscitada en la vía jurisdiccional previa y en los escritos de alegaciones presentados ante este tribunal pone de manifiesto la necesidad de aclarar nuestra doctrina sobre los requisitos de motivación y proporcionalidad que han de revestir las resoluciones administrativas que establezcan los servicios mínimos esenciales para la comunidad en caso de un conflicto laboral; así como sobre el ámbito de actuación que puede quedar reservado a las empresas en la concreción de los trabajadores que han de cubrir esos servicios. A su vez, la doctrina fijada podrá tener una especial repercusión social o económica para la debida resolución de los eventuales conflictos laborales con implicación del derecho a la huelga que se produzcan en un futuro.

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

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

administrativa correspondiente, así como sobre los límites al poder empresarial de dirección y organización durante la celebración de la huelga.

Entre otros pronunciamientos, debemos mencionar la STC 11/1981, de 8 de abril, a la que siguieron las SSTC 26/1981, de 17 de julio, 33/1981, de 5 de noviembre, 51/1986, de 24 de abril, 53/1986, de 5 de mayo, 27/1989, de 3 de febrero, 43/1990, de 15 de marzo, 122/1990, de 2 de julio, o 123/1990, de 2 de julio. Esa doctrina quedó compendiada, entre otras, en las SSTC 8/1992, de 16 de enero y 193/2006, de 19 de junio; y, más recientemente, en las SSTC 2/2022, de 24 de enero, 24/2026, de 12 de marzo y 62/2026, de 22 de septiembre. En lo que ahora interesa, dicha doctrina puede concretarse en los siguientes términos:

a) El derecho de huelga puede experimentar limitaciones o restricciones en su ejercicio derivadas de su conexión con otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, aunque nunca podrán rebasar su contenido esencial, hacerlo impracticable, obstruirlo más allá de lo razonable o despojarlo de la necesaria protección. Una de esas limitaciones, expresamente previstas en la Constitución, procede de la necesidad de garantizar los servicios esenciales de la comunidad.

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 hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos, con la consecuencia de que a *priori* ningún tipo de actividad productiva puede ser considerado en sí mismo como esencial. Solo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados intereses afectados exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad en que efectivamente lo exija, puesto que los servicios esenciales no son dañados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma.

La consideración de un servicio como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores que hubieran de prestarlo, sino la necesidad de disponer las medidas precisas para su mantenimiento o, dicho de otra forma, para asegurar la prestación de los trabajos que sean necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que satisface dicho servicio, sin que se exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal (STC 193/2006, FJ 2).

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

La decisión de la autoridad gubernativa en la determinación de las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, en la medida en que implica una limitación en el libre ejercicio de un derecho fundamental, debe ser objeto de motivación tras una ponderación y valoración de los bienes o derechos afectados, del ámbito personal, funcional o territorial de la huelga, de la duración y demás características de esta medida de presión y, en fin, de las restantes circunstancias que concurran en su ejercicio y que puedan ser de relevancia para alcanzar el equilibrio más ponderado entre el derecho de huelga y los restantes bienes afectados.

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

c) 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, ni cómo se ha llegado a la determinación de las prestaciones mínimas dentro de la calificación del servicio como esencial. En definitiva, han de hacerse explícitos, siquiera sea sucintamente, los criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, de forma que, por los tribunales, en su caso, y en su momento, se pueda fiscalizar la adecuación de las medidas adoptadas (STC 8/1992, FJ 2).

d) En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir

una razonable proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquellos. Las medidas a adoptar, por ello, han de encaminarse a garantizar mínimos indispensables para el mantenimiento de los servicios, en tanto que dicho mantenimiento no puede significar en principio que se exija alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar el funcionamiento normal de los servicios. Ahora bien, el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga solo hasta extremos razonables; de modo que, aun cuando la huelga únicamente ha de mantener una capacidad de presión suficiente como para lograr sus objetivos frente a la empresa, en principio destinataria del conflicto, no debe serle añadida a la misma la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad, sumando así a la que se ejerce sobre el empresario la que se realiza sobre los usuarios de las prestaciones de servicios públicos (STC 193/2006, FJ 2).

e) En cuanto al margen que corresponde a las empresas en la concreción de los trabajadores que habrán de cubrir los servicios mínimos fijados por la autoridad gubernativa, este tribunal ha remarcado el papel irrenunciable que corresponde a esa autoridad, en cuanto dotada de imparcialidad en relación con las partes en conflicto, en la determinación de las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios mínimos, sin perjuicio de que pueda remitir la concreta fijación o puesta en práctica de los servicios a instituciones derivadas de la autonomía colectiva o hacer suyas las propuestas de las partes en conflicto. La empresa puede completar técnica y funcionalmente las previsiones de la disposición sobre el mantenimiento de los servicios esenciales y se le puede confiar también su puesta en práctica; y es asimismo posible que la autoridad gubernativa acepte las iniciativas de la dirección de la empresa, siempre que la decisión adoptada provenga inequívocamente de aquella autoridad, asegurándose así que dicha decisión responda, no a los intereses empresariales, sino a la necesidad de preservar los servicios esenciales para la comunidad. De conformidad con esta doctrina, no cabe que la tarea que legalmente viene impuesta a la autoridad gubernativa se abandone en manos del empleador (STC 193/2006, FJ 10).

f) A la motivación empleada en la fijación de los servicios mínimos le es exigible el canon de motivación reforzada derivado de la jurisprudencia constitucional respecto de las limitaciones impuestas por los poderes públicos en el ejercicio de derechos fundamentales de carácter sustantivo, en este caso del derecho a la huelga. Esa exigencia no se satisface con la utilización de criterios abiertos y genéricos en la determinación de los servicios mínimos por parte de la autoridad administrativa, incluido el alcance subjetivo de la limitación del derecho

fundamental a la huelga que esos servicios suponen, ni con la mera referencia o remisión a la existencia de normas de las que derivar los criterios aplicables a ese respecto [(STC 62/2026, FJ 4 B b)].

Atribuir a la empresa, con un margen de actuación amplio, la facultad de determinar el personal mínimo necesario para atender los servicios previamente fijados, puede suponer un apoderamiento a favor de quien no es la autoridad gubernativa vulnerador del derecho a la huelga, en la medida en que lo delegado en el empresario exceda o vaya más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho e incidiendo en su propio contenido y delimitación, de manera incompatible con la garantía de imparcialidad que se deriva de la atribución de la fijación de los servicios mínimos a la autoridad gubernativa (STC 193/2006, FJ 10).

g) La singular posición que el derecho de huelga ostenta respecto de las demás medidas de conflicto colectivo reconocidas en el art. 37.2 CE justifica que, durante su ejercicio, se produzca el efecto de reducir y en cierto modo anestesiar, paralizar o mantener en una vida vegetativa, latente, otros derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial, así como que los aspectos de la potestad directiva del empresario están imaginados para situaciones corrientes o excepcionales, incluso como medidas de emergencia, pero siempre en un contexto de normalidad con un desarrollo pacífico de la relación laboral al margen de cualquier conflicto. El empresario no puede hacer uso del poder de dirección regulado en el art. 20 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores como instrumento para privar de efectividad a la huelga y vaciar el contenido esencial del derecho, interfiriendo en el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la huelga (STC 24/2026, FJ 3).

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

Como ha habido ocasión de referir de manera detallada en los antecedentes de esta sentencia, la resolución de 27 de octubre de 2022 de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana impugnada en este recurso de amparo establece, como servicios mínimos en la huelga convocada por el personal que presta los servicios de asistencia en tierra, una serie de porcentajes de protección de los servicios aéreos de transporte público programados por la empresa Ryanair durante los días de huelga, atendidos por esa empresa e

Ihandling Aviation, expresados en número de frecuencias diarias (vuelos de ida y vuelta) para cada ruta con origen o destino en los aeropuertos que se especifican en la propia resolución. Los porcentajes protegidos se establecen teniendo en cuenta, además, la coincidencia o no con las fechas de la huelga convocada para los tripulantes de cabina de pasajeros, y con las características y condiciones de los aeropuertos y de las rutas afectados por la huelga.

En cualquier caso, y por lo que interesa al objeto de este recurso de amparo, el ámbito subjetivo de esos servicios mínimos, en cuanto a los trabajadores sujetos a la prestación de los servicios aéreos protegidos, se determina en la resolución cuestionada del siguiente modo: "respecto a la prestación de los servicios mínimos establecidos mediante esta Resolución, corresponde a las empresas responsables Ryanair e Ihandling Aviation, en su facultad de organizar los medios de producción adecuados para la prestación del servicio, establecer la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los mínimos, la cual, en cualquier caso, ha de resultar suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria para cumplir con lo establecido en esta resolución". De modo más general, en el "resuelvo" de la resolución se contempla que las empresas en cuestión "deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores salvaguardando en todo momento la seguridad de todas las operaciones"; y se dice que esas empresas informarán al comité de huelga de los servicios concretos que han considerado protegidos siguiendo los criterios de la resolución.

Junto a lo anterior, debe tenerse en cuenta también que la resolución menciona que "la seguridad de las operaciones, así como la seguridad sanitaria necesaria para evitar la propagación de la COVID-19, en ningún caso, deben ser alteradas por la huelga", y se remite al Título IV de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, para indicar que allí se establecen las obligaciones, generales y específicas, de los sujetos al cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad.

Además, la resolución se refiere a que el marco común regulador de la prestación de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos se encuentra en el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, que incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad, y donde se establece el carácter indispensable de la asistencia en tierra para el

funcionamiento del transporte aéreo y la utilización de las infraestructuras aeroportuarias. Y pone de manifiesto que la convocatoria de huelga solo afecta a alguna de las categorías de esos servicios que se contemplan en el anexo de dicho real decreto, en particular la asistencia administrativa y la supervisión, la asistencia a pasajeros, la asistencia de equipajes, la asistencia de operaciones de pista, la asistencia de limpieza y servicio de la aeronave y la asistencia de operaciones de vuelo y administración de la tripulación.

A partir de este contenido de la resolución administrativa impugnada y el modo en que determina el ámbito subjetivo de los servicios mínimos a proteger, hemos de concluir que dicha resolución vulneró el derecho fundamental a la huelga y que también lo infringió, en consecuencia, la Sentencia núm. 121/2025, de 5 de febrero, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Como se razonará a continuación, a tal conclusión se llega aplicando la doctrina constitucional anteriormente expuesta y, en particular, la STC 62/2026, de 22 de septiembre, estimatoria del RAA 1617-2025, planteado por el propio sindicato U.S.O. contra la resolución de servicios mínimos para la huelga de los tripulantes de cabina de pasajeros de Ryanair.

Como ha habido ocasión de exponer con anterioridad, la doctrina de este Tribunal sobre el libre ejercicio del derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE) exige que, en el caso de que se haya planteado una huelga que afecte a una actividad de carácter esencial para la comunidad, los servicios mínimos sean fijados por la autoridad administrativa, como tercero imparcial ajeno al conflicto entre las partes encargado de velar por la efectiva satisfacción de los intereses generales. Además, esos criterios han de establecerse con la suficiente claridad y precisión, con arreglo al canon de motivación reforzada, para que las partes implicadas puedan conocer y contrastar los criterios empleados y las razones y los intereses por los que se sacrificó ese derecho fundamental, de modo que los órganos judiciales puedan fiscalizar adecuadamente la corrección constitucional del acto del poder público, valorando su razonable ajuste a las circunstancias y la observancia de la regla de la proporcionalidad de los sacrificios. La resolución administrativa debe definir con precisión la actividad que debe preservarse y el ámbito subjetivo de la restricción del derecho a la huelga, para evitar una delegación de la fijación de los servicios mínimos en la empresa, que solo puede ser llamada por la resolución para complementar técnica o funcionalmente esos servicios, o para su ejecución y puesta en práctica (STC 62/2026, FJ 4).

La resolución impugnada en este recurso no satisface los criterios antedichos que son exigibles a la fijación de los servicios mínimos para preservar el derecho fundamental a la huelga, puesto que al definir el alcance subjetivo de tales servicios se sirve de fórmulas indeterminadas, faltas de concreción y objetivación, que no circunscriben el ámbito de actuación posterior del empresario a la complementación técnica o funcional de los servicios mínimos determinados por la autoridad pública, sino que habilitan un grado de discrecionalidad en su actuación que supone, en la práctica, una delegación y un apoderamiento a la parte empresarial en el conflicto laboral para adoptar decisiones propias de los poderes de dirección que le reconoce la legislación laboral, lo que supone un menoscabo del elemento de imparcialidad que es exigible en la determinación de los servicios mínimos en ese conflicto.

Así, la resolución no contiene justificación que permita conocer cuáles han sido los elementos valorados por la administración para tomar la decisión restrictiva del derecho de huelga en la forma y con el alcance que lo ha hecho. En primer lugar, no explicita los factores o motivos que pudieran avalar y justificar que sea la empresa la que determine la plantilla concreta de trabajadores llamados a cumplir con los servicios mínimos; esa información y esos motivos debieran constar de alguna manera en la resolución, para facilitar a los interesados el conocimiento de las razones por las que se limita su derecho. Y no sirve para ello la mera mención del Real Decreto 1161/1999, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, ni de la directiva que incorpora a nuestro ordenamiento ese real decreto, o la referencia genérica al Título IV de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, porque la resolución no hace derivar de esa normativa criterio alguno al que hayan de someterse las empresas afectadas para delimitar los trabajadores que han de cubrir esos servicios durante la huelga, respecto de los trabajadores que los prestan en una situación de normalidad (ausencia de conflicto laboral), ni tampoco cuáles de esos servicios debieran prestarse durante la huelga en las mismas condiciones que en una situación de normalidad. Tales criterios no pueden tampoco deducirse del marco normativo remitido, por cuanto el mismo no contiene precisión alguna acerca del número de trabajadores precisos para la correcta prestación de los antedichos servicios.

En segundo lugar, los criterios fijados en la resolución a los que debe sujetarse la empresa al establecer la plantilla concreta que ha de prestar los servicios mínimos, que sea "suficiente, pero no más de la estrictamente necesaria" para cumplir con el porcentaje de vuelos protegidos como servicios esenciales, pueden considerarse irrelevantes y sin virtualidad

práctica alguna, puesto que su inconcreción no hace más que reflejar lo que necesariamente se deriva, de forma general, de la razonable proporción que debe existir entre los sacrificios impuestos a los trabajadores y los que han de soportar los usuarios del servicio esencial (servicios mínimos suficientes que limitan a los primeros, los estrictamente necesarios que afectan a los segundos), pero no incorpora criterio específico alguno para la concreta convocatoria de huelga cuyos servicios mínimos pretende regular la resolución recurrida.

En tercer lugar, tampoco se explicita en la resolución criterio o factor alguno que justifique por qué las empresas afectadas podrían adoptar medidas que vayan más allá de las necesarias para garantizar los servicios definidos en la resolución, cuando se establece que "las empresas… deberán adoptar las medidas necesarias para que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores salvaguardando en todo momento la seguridad de las operaciones"; pareciendo dejarse a la discrecionalidad de la empresa establecer medidas que vayan más allá de la garantía de los servicios mínimos, con la consiguiente posibilidad de que se pudiera alcanzar el rendimiento habitual y el funcionamiento normal, lo cual entra en abierta contradicción con la caracterización del servicio como mínimo. Se infringe, así, la concreción y precisión que es exigible a la resolución que fija los servicios mínimos, y a la habilitación que pueda contener para que las empresas implicadas en una huelga puedan complementar técnica y funcionalmente, y puedan aplicar en la práctica, esos servicios mínimos.

Por todo lo anterior, la falta de virtualidad práctica de los criterios fijados en la resolución para encauzar y limitar la actuación de la empresa a la hora de fijar la plantilla que ha de cubrir los servicios mínimos, y su carácter impreciso e indeterminado al no someter a criterios objetivos, ciertos y precisos, no susceptibles de interpretación discrecional, esa actuación, suponen una delegación en la empresa de la determinación unilateral de las actividades o prestaciones mínimas**.** La resolución vulnera el principio de imparcialidad en la fijación de los servicios mínimos, al dejar al margen de la intervención de la administración o de la autonomía colectiva esa fijación, y no explicitar razón concreta y objetiva que explique por qué y en qué condiciones se defiere tal fijación a las empresas implicadas.

Todo ello, en conclusión, sitúa a la resolución impugnada en contradicción con la doctrina constitucional sobre el alcance de las resoluciones administrativas que fijen los servicios mínimos que se han de prestar en una convocatoria de huelga que afecte a los

servicios esenciales para la comunidad, con la consiguiente quiebra y vulneración del derecho fundamental a la huelga constitucionalmente reconocido (art. 28.2 CE). Infracción de ese derecho fundamental que confirma la sentencia del Tribunal Supremo también impugnada en este amparo, al casar y anular la previa sentencia de instancia de la Audiencia Nacional que había anulado la resolución administrativa, y desestimar el recurso contencioso-administrativo planteado por el sindicato U.S.O. frente a esa resolución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo promovido por el sindicato Unión Sindical Obrera, Sector de Transporte Aéreo y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE).

2º Declarar la nulidad de la resolución de 27 de octubre de 2022 de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, así como de la sentencia núm. 121/2025, de 5 de febrero, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 1390-2024), quedando firme la sentencia de 13 de noviembre de 2023 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona núm. 9-2022.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a tres de noviembre de dos mil veintiséis.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL