

**COMENTARIOS**

# Sentencia Tribunal Constitucional 2/2022, de 24 de enero

Fijar servicios mínimos del 100% vulnera el  
derecho de huelga

*Marzo 2022*

(Nº 60)

**SERVICIO** DE  
**ESTUDIOS**  
**UGT**

## CONTENIDO

- Antecedentes
- Análisis
- Comentarios sindicales

El Tribunal Constitucional, en Sentencia núm. **2/2022, de 24 de enero de 2022, recurso de amparo 3967-2019<sup>1</sup>**, declara contraria al derecho de huelga la resolución de la autoridad gubernativa que fijó unos servicios mínimos del 100 por 100 de los establecimientos y el 100 por 100 de su plantilla en los servicios de restauración de la zona de embarque del aeropuerto de Madrid-Barajas.

La resolución administrativa que fija los servicios mínimos no aporta razones sobre la necesidad, durante los periodos de huelga, de fijar los servicios mínimos de la zona de embarque en un 100 por 100, ni justifica que dichos servicios mínimos deban equipararse a los servicios habituales, lo que según el Tribunal pone de manifiesto la desproporcionalidad de la medida y supone privar íntegramente del ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores de este sector de actividad.

## Antecedentes

El comité de empresa de la mercantil Áreas, S.A. que gestiona establecimientos de hostelería del Aeropuerto Internacional Adolfo Suárez Madrid-Barajas, convocó huelga para los días 4, 5, 22, 23, 29 y 30 de diciembre de 2017, en el horario de 13:00 a 15:00 horas, afectando a 1216 trabajadores del servicio de restauración de los cuarenta y nueve puntos de venta, sin que se llegara a un acuerdo sobre los servicios mínimos.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, mediante resolución de 30 de noviembre de 2017, determinó los servicios mínimos durante la huelga, estableciendo que los servicios públicos esenciales para ofrecer servicio de restauración a los pasajeros en las zonas restringidas del lado aire debían prestarse mediante la apertura de la totalidad de los doce establecimientos gestionados por la empresa (24,5 por 100 de los gestionados por la empresa), afectando a la totalidad de su plantilla en esa zona (el 17,75 por 100 del conjunto de la plantilla programada).

La resolución motiva esta decisión haciendo referencia a una serie de consideraciones genéricas y específicas. Así por ejemplo, afirma que: (i) las huelgas dentro del sector aéreo tienen como efecto coartar severamente la libertad de movimiento de los ciudadanos e impactar en la actividad turística; ii) el aeropuerto de Madrid se ha constituido como un gran centro de distribución de vuelos con un elevado número de conexiones que pudiera conllevar los largos periodos de espera dentro del edificio terminal de pasajeros, hacen de la restauración un servicio de primera necesidad, incidiendo directamente en la seguridad y la salud de los pasajeros; iii) hay escasas

---

<sup>1</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2917](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-2917)

alternativas de otros establecimientos de restauración u otras modalidades como tiendas que suministren bebidas o alimentos o máquinas expendedoras.

Contra la resolución de fijación de servicios mínimos la Federación Estatal de Servicios Movilidad y Consumo (FESMC UGT) presentó recurso contencioso administrativo, fundamentando el mismo en que los servicios mínimos fijados suponían en la práctica que el 100 por 100 de la plantilla prestadora de servicios en los doce centros de trabajo en la zona de embarque no pudieran ejercer su derecho de huelga, al estar adscritos a los servicios mínimos fijados por la autoridad pública, lo que implicaba un vaciamiento material de los derechos de huelga y libertad sindical del sindicato.

El recurso fue desestimado por sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, concluyendo que la extensión de los servicios mínimos resulta plenamente justificada y, por tanto, proporcionada. Contra dicha sentencia FESMC UGT interpuso recurso de casación invocando la vulneración de los derechos de huelga y a la libertad sindical. Recurso de casación que fue inadmitido con fundamento en que en el escrito de preparación no se mencionaba ninguno de los supuestos de interés casacional.

Llegados a este punto FESMC UGT promovió recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en el que solicita que se estime el recurso por la vulneración de los derechos de huelga (art. 28.2 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y se declare la nulidad de la resolución administrativa de fijación de servicios mínimos por falta de motivación y la desproporción en la limitación del derecho de huelga por afectar a la totalidad de los establecimientos situados en la zona de embarque y su plantilla como asimismo, se solicita la nulidad de las resoluciones judiciales que fueron recurridas.

## Análisis

El recurso de amparo interpuesto por FESMC UGT cuenta con una transcendencia constitucional especial, por cuanto hay que remontarse a la STC 8/1992, de 13 de febrero, para encontrar la última STC que ha analizado las resoluciones administrativas de fijación de servicios mínimos y su motivación.

Pues bien, el Tribunal tras resumir en su Fundamento de Derecho 3 la jurisprudencia constitucional sobre la motivación y proporcionalidad de los servicios mínimos en el ejercicio del derecho de huelga concluye que la resolución administrativa impugnada por UGT ha vulnerado el derecho a la huelga (art. 28.2 CE) del sindicato por falta de motivación suficiente que justifique establecer una prestación de servicios en la zona restringida de los terminales del 100 por 100.

A este respecto el Tribunal recuerda que **la consideración de un servicio como esencial no puede implicar la supresión del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en tal servicio** y así afirma que “la limitación del derecho de huelga que consiente el art. 28.2 CE en garantía del mantenimiento de esos servicios esenciales para la comunidad **solo alcanza a establecer la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisface**, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal.”

En este contexto, en relación a la **exigencia constitucional de motivación que para la limitación del derecho de huelga se impone a la autoridad gubernativa que fija los servicios mínimos, identificando los intereses que deben preservarse con la medida limitativa, la necesidad de esta preservación y el nivel de preservación que debe ser aplicado**, el Tribunal constata que la resolución administrativa no aporta ningún elemento, dato o hecho que justifique que la decisión de que los servicios mínimos se fijaran para la llamada zona de aire en el 100 por 100 de los establecimientos de la empresa y de su plantilla eran los mínimos imprescindibles para garantizar el derecho a la salud de los pasajeros que se intentaban preservar. Máxime, cuando en la propia resolución administrativa se reconoce que la prestación del servicio de abastecimiento de alimentos y bebidas de los pasajeros en la zona restringida del aeropuerto, que era el interés constitucional preservado con la fijación de los servicios mínimos, se presta de una manera compartida entre las máquinas expendedoras y los establecimientos de restauración, y el servicio prestado mediante esas máquinas, ante la convocatoria de la huelga, sería reforzada mediante preaviso de la autoridad gubernativa.

Todo lo cual, le lleva a afirmar que la “apreciación (de la autoridad gubernativa) supone no ya limitar sino privar íntegramente del ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores de este sector de actividad.”

Cabe subrayar también de este pronunciamiento del TC su posición en relación a si, como estimaba la Abogacía del Estado, el juicio sobre la proporcionalidad en la fijación de los servicios mínimos tenía que proyectarse sobre la totalidad de los trabajadores y establecimientos de la empresa afectados por la convocatoria de la huelga en las distintas zonas de aeropuerto (de lo que resultaría una proporción de un 17,75 por 100 y un 24,5 por 100, en los trabajadores y establecimientos respectivamente). Sobre esta cuestión considera el Tribunal que el juicio de proporcionalidad debe recaer exclusivamente sobre la incidencia de la huelga en relación con los trabajadores y establecimientos de la empresa situados en la zona de aire cuya actividad, dotada de especial singularidad, se consideraba esencial. Servicios mínimos que se fijaron en el 100 por 100 de los 12 establecimientos y el 100 por 100 de la plantilla de estos.

En virtud de todo lo anterior, el TC declara que la resolución administrativa impugnada ha vulnerado el derecho de huelga (art. 28.2 CE) del sindicato demandante, FESMC UGT, procediendo a anular la totalidad de las resoluciones impugnadas, incluyendo las judiciales.

No entra el Tribunal a resolver sobre la posibilidad de indemnización de FESMC UGT por la lesión del derecho de huelga y su cuantía y la adecuación a derecho de aquella jurisprudencia que niega la inviabilidad indemnizatoria al sindicato en estos supuestos, por considerar que el recurso de amparo es un procedimiento de tutela frente a lesiones actuales y efectivas de los derechos fundamentales y no de las meramente hipotéticas o futuras, aunque sí insta a que el Tribunal de instancia entre a resolver sobre esta pretensión del sindicato de manera específica.

### Comentarios sindicales

Aunque hubiéramos deseado que el Tribunal se pronunciara sobre el derecho del sindicato a ser indemnizado por la lesión del derecho de huelga, consideramos especialmente positivo el fallo emitido por el Tribunal que, además de anular la resolución administrativa que fijaba los servicios mínimos por vulnerar el derecho de huelga de los trabajadores, resume su jurisprudencia sobre la motivación y proporcionalidad de los servicios mínimos en el ejercicio del derecho de huelga (art. 28.2 CE).

**Las Sentencias son parte del derecho vivo en nuestro país. En esta colección, comentamos de manera sencilla y clara las consecuencias de resoluciones judiciales de importancia, con un ánimo crítico y valorativo**

**UGT**

