

Expediente 16270

Cliente... : SINDICATO FEDERAL FERROVIARIO (CGT)
Contrario :
Asunto... : DERECHOS FUNDAMENTALES 16/23
Juzgado.. : AUDIENCIA NACIONAL 8 MADRID

Resumen**Resolución**

08.02.2024 **LEXNET**
SENTENCIA

Términos

21.03.2024 **VENCIMIENTO RECURSO CASACION**

Saludos Cordiales



Recurso N°: 0000016/2023

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000016/2023
Tipo de Recurso: DERECHOS FUNDAMENTALES
Núm. Registro General: 08148/2023
Demandante: Sindicato Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT)
Procurador: D^a. VALENTINA LÓPEZ VALERO
Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

SENTENCIA N°:

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

Ilmos. Sres. Magistrados:
D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO
D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA
D. EUGENIO FRIAS MARTINEZ

Madrid, a dieciocho de enero de dos mil veinticuatro.

VISTO en nombre de Su Majestad el Rey por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la Audiencia Nacional, el recurso n° **16/2023**, seguido a instancia del **Sindicato Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT)**, representado por la procuradora de los tribunales **D^a. Valentina López Valero**, con asistencia letrada y como Administración



Recurso N°: 0000016/2023

demandada la General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

El recurso se interpuso de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento de protección de los derechos fundamentales de las personas previsto en los artículos 114 y siguientes de la LJCA y versó sobre impugnación de resolución de fecha 6 de julio de 2023 de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinan servicios mínimos de carácter obligatorio. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. La cuantía se estimó indeterminada e intervino como ponente el Magistrado **Don Santiago Soldevila Fragoso**.

La presente Sentencia se dicta con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Para el correcto enjuiciamiento de la cuestión planteada es necesario el conocimiento de los siguientes hechos:

I. El Sector Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT) convocó una huelga que afecta a todos los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a la entidad pública empresarial ADIF, en todo el ámbito estatal, en concreto 11.334, fijando como días y horas de cese de actividad los siguientes:

1. Días 10, 12, 17 y 19 de julio de 2023: desde las 01:00 horas hasta las 03:00 horas, desde las 09:00 horas hasta las 11:00 horas y desde las 15:00 horas hasta las 17:00 horas.

2. Día 14 de julio de 2023: desde las 00:00 horas hasta las 23:00 horas

II. La presente convocatoria de huelga coincide con otras dos más convocadas en ADIF:

1. Por el Sector ferroviario de la Confederación General del Trabajo (CGT) Málaga en el ámbito de la provincia de Málaga para los días 28 y 30 de junio y 5 y 7 de julio de 11:00 a 15:00 horas y de 19:00 a 23:00 horas. En la misma no se ha recogido como servicio mínimo los trabajos de mantenimiento preventivo ni los de obras de mejora programados.

2. Por el Sindicato de Circulación Ferroviario (SCF) que afecta a todo el Personal Operativo, Supervisores de Circulación (Línea, PM, Regulación y Gestión y Estaciones) y Técnicos de Regulación de la Dirección de Circulación y Gestión de Capacidad para todos los martes y jueves de julio (días 4, 6, 11, 13, 18, 20, 25 y 27) de 0:00 a 24:00 horas.



Recurso N°: 0000016/2023

3. Por tanto, en el mes de julio, coinciden huelgas en los siguientes días: 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 25 y 27, en total, 15 días laborables en un mes que se caracteriza por los desplazamientos vacacionales.

III. Mediante la resolución de fecha 6 de julio de 2023 de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinan servicios mínimos de carácter obligatorio.

IV. Los ámbitos de actividad afectados por la fijación de los servicios mínimos son los siguientes:

1. Circulación y Maniobras: garantizan los servicios de transporte ferroviario, así como las actividades de movimientos de material y demás operaciones ligadas a la puesta en circulación de los trenes objeto de servicio ferroviario y su normalización tras el período de huelga y las operaciones destinadas a permitir la actividad de trenes taller y cualquier otro tipo de vehículo que deba intervenir en las contingencias que puedan producirse.

2. Puestos de Mando: responsables de garantizar los servicios de transporte ferroviario y los necesarios por contingencias del tráfico ferroviario y de asegurar los trabajos de mantenimiento correctivo; así como los trabajos de mantenimiento preventivo y obras de mejora.

3. Vía, Electrificación, Telemandos de Subestaciones, Subestaciones, Señalización, Telecomunicaciones, Centros de suministro de Energía y de Control y Centros de Logística; brigada de incidencias/socorro que aseguran su correcto funcionamiento, así como la reparación de averías e incidencias.

4. Pasos a nivel: guardan todos los pasos a nivel que se precisan para la circulación de los servicios de transporte ferroviario o por producirse contingencias.

5. Servicios Logísticos: garantizan la prestación de los servicios básicos, complementarios y auxiliares de transporte de mercancías que permita garantizar el ciclo de transporte completo de los trenes, la seguridad e integridad de las personas y mercancías en las instalaciones mediante la activación de los planes de emergencia y autoprotección y la puesta en circulación de los trenes taller y los necesarios para liberar la infraestructura en caso de accidentes e incidentes.

6. Información y atención al Cliente: para el cumplimiento de las tareas de información, megafonía, control de instalaciones, sistemas de alarma y colaboración en los Planes de emergencia y autoprotección de las estaciones.

7. Protección y Seguridad: encargados de garantizar la protección de la actividad, personas, bienes y ciberseguridad, y dar una respuesta adecuada ante ataques emergencias o catástrofes.

V. Servicios mínimos fijados, concretando su número en cada una de las dependencias y residencias del puesto de trabajo afectado.



Recurso N°: 0000016/2023

- 2.126 personas trabajadoras en servicios mínimos para el día 10 de julio.
- para el día 12 de julio, 2.118
- para el día 14 de julio, 2156
- para el día 17 de julio 2.115
- para el día 19 de julio 2114.

SEGUNDO: Por la representación de la actora se interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución precedente. La recurrente formalizó demanda con la súplica de que se dictara sentencia declarando la nulidad del acto recurrido por no ser conforme a derecho. La fundamentación jurídica de la demanda se basó en las siguientes consideraciones:

I. Insuficiencia y carencia de motivación.

1. Doctrina general.

-Invoca doctrina jurisprudencial sobre la exigencia de motivación y sus consecuencias a efectos de posibilitar el derecho de defensa y el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

-Denuncia que los datos que figuran en la resolución están alterados en su universo, pues se refieren a obras carentes de afectación al servicio ferroviario carece de razonamiento para comprender la decisión adoptada.

-Existen precedentes cercanos respecto de los que no se realiza valoración alguna, como las convocatorias de fechas 20 de marzo de 2020 y de 2018.

-Invoca la STS de 18 de enero de 2013, por el Tribunal Supremo, respecto de servicios mínimos impugnados dictados para la misma entidad, fundamentalmente por carencia de verdadera motivación.

-Se ignora la justificación o motivación de porqué se han fijado esos porcentajes y no otros de los servicios mínimos, sin que baste para ello el salto lógico que representa pasar de la simple identificación del bien jurídico a salvaguardar.

2. Proyección de dichas consideraciones sobre este caso.

-La fijación de los servicios mínimos se ha hecho sobre el conjunto de la plantilla, sin tener en cuenta que en esas fechas hay personal de vacaciones o con licencias que dan lugar a bajas. Por tanto, los porcentajes de fijación de servicios mínimos son desproporcionados y no responden a la realidad.



Recurso N°: 0000016/2023

-Niega que las distintas huelgas convocadas en el mes de junio coincidan exactamente en sus fechas.

-Respecto de las obras, se han fijado servicios mínimos para las preventivas, correctivas y de mejora.

-La resolución impugnada incluye en los servicios de interés general los trabajos de mantenimiento y lo hace de manera general sin justificación alguna de cada caso.

-En relación con las obras preventivas y de mejora, se declaran como servicio esencial por su propia naturaleza, sin mayor motivación.

-Se incluyen obras que llevan años de retraso y señala las siguientes:

By pass de Almodóvar del Río que se acordó en noviembre de 2019 con un plazo de ejecución de 20 meses, y que pretende ser causa de limitación del ejercicio de huelga en julio de 2023.

Electrificación en la vía de Mérida a Portugal, en el tramo de Plasencia, es ampliado por Adif en fecha 17 de julio su plazo de ejecución por encontrarse al 70% de su desarrollo, sin acreditar que sean afectados por unos paros parciales de ejercicio del derecho de huelga. Sus tramos posteriores se prevén finalizar en cuanto a las obras de plataforma en el año 2026 y de electrificación hasta el año 2028.

II. Vulneración de la necesidad de motivar la resolución y del preceptivo control de legalidad.

1. Invoca los artículos 28 de la Constitución Española, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en relación al artículo 47 de la Ley 39/2015.

2. Resulta abusivo establecer en todas las obras que realiza Adif la consideración como como obras de mejora y por tanto dentro del apartado de prevención y mejora de la seguridad.

3. Debe destacarse que las nuevas obras que se realizan en cualquier medio de transporte, conllevan una mejora respecto a la anterior infraestructura tanto en prevención, como en la mejora de la seguridad y la calidad del transporte, pero ello no supone estemos en puridad ante una actuación preventiva que deba ser identificada con tal categoría jurídica para que supongan una limitación al derecho fundamental de huelga.

4. Tanto Adif como el Ministerio hacen referencia a las obras de mejora y mantenimiento como elementos preventivos de seguridad y de mejora de seguridad, lo que no es cierto.



Recurso N°: 0000016/2023

5. Como ejemplo señala diferencia entre desdoblarse una vía por carretera que mejora la seguridad y la reparación de baches en la misma autovía, que es una operación de mantenimiento.

6. Niega que por ejercer su derecho de huelga, los solicitantes pongan en riesgo la seguridad y tráfico ferroviario.

7. La libertad sindical del sindicato recurrente se ve menoscabada en la medida en que no se hace posible la realidad de la huelga

III. Falta de proporcionalidad de la medida (adecuación al objetivo perseguido- idoneidad-proporcionalidad en sentido estricto).

1. Se han establecido unos servicios mínimos desproporcionados y abusivos, carentes de justificación alguna, existiendo toda una serie de transportes alternativos, no tratarse de un día de inicio de período estival, ser distintos días de semana y paros parciales minoritarios respecto de cada jornada de trabajo.

2. La medida dictada ha pretendido limitar el derecho de huelga, vaciando el mismo de contenido y haciendo imposible su real ejercicio, rompiendo el equilibrio que debe existir entre otros derechos que puedan ser afectados y que deben ser protegidos y el del propio derecho de huelga, dando así un amparo a la entidad empresarial bajo su competencia frente a los trabajadores en el conflicto al que se enfrenta.

IV. Incumplimiento de la necesaria independencia entre la supuesta autoridad gubernativa que carece de tal carácter y la entidad que solicita los servicios mínimos que se imponen.

No existe la necesaria independencia entre la autoridad gubernativa y la entidad que solicita la imposición de servicios mínimos en relación a las dependencias orgánicas existentes, y que deben conllevar la ilegalidad de los presentes servicios mínimos.

Denuncia el doble papel de Adif, que es responsable de la gestión y propone los servicios mínimos

Se han dictado normas sin respetar la buena fé en la negociación colectiva y, posteriormente, ante la situación creada se trata de "blindar" la resolución frente a la convocatoria de huelga con unos servicios mínimos casi idénticos a los solicitados por la entidad que provoca dicha situación.

V. Solicita indemnización por daños morales.

TERCERO: La Administración demandada contestó a la demanda oponiéndose a ella con la súplica de que se dicte sentencia desestimando el recurso y declarando



Recurso N°: 0000016/2023

ajustada a derecho la resolución recurrida. El Ministerio Fiscal solicitó la desestimación del recurso.

CUARTO: Formuladas las alegaciones de las partes y practicada la prueba declarada pertinente, se acordó declarar conclusas las actuaciones.

QUINTO: Señalado el día 17 de enero de 2023 para la deliberación, votación y fallo ésta tuvo lugar en la reunión del Tribunal señalada al efecto.

SEXTO: Aparecen observadas las formalidades de tramitación, que son las del procedimiento de protección de los derechos fundamentales de las personas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: La cuestión que se plantea en el presente proceso es la relativa a determinar el ajuste legal de la resolución de fecha 6 de julio de 2023 de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinan servicios mínimos de carácter obligatorio.

Los días y horas de cese de actividad previstos son los siguientes:

1. Días 10, 12, 17 y 19 de julio de 2023: desde las 01:00 horas hasta las 03:00 horas, desde las 09:00 horas hasta las 11:00 horas y desde las 15:00 horas hasta las 17:00 horas.

2. Día 14 de julio de 2023: desde las 00:00 horas hasta las 23:00 horas

SEGUNDO: La STS de 18 de enero de 2021 recurso de casación nº 3083/2019, FJ 4, recuerda una doctrina constante del Tribunal Supremo y Constitucional, que sintetiza con las siguientes afirmaciones:

“Como se ha dicho ya, hay una consolidada jurisprudencia sobre la cuestión controvertida (valga por todas las sentencias de esta Sala, antigua Sección Séptima, de 2 de diciembre de 2010, recurso de casación 5621/2008), así como una no menos consolidada doctrina constitucional (vgr. sentencias del Tribunal Constitucional 11, 26 y 33/1981; 51, 53 y 63/1986; 27/1989, 43/1990, 122/1990 y 123/1990, 8/1992, entre otras). De tal cuerpo de doctrina se deduce, en síntesis y con carácter general, lo siguiente:



Recurso N°: 0000016/2023

1º Que ante el ejercicio del derecho de huelga los servicios mínimos se predicán de los esenciales identificados con prestaciones vitales o necesarias para la vida en comunidad; esencialidad que se deriva tanto de la actividad en que consisten como por el resultado que con la misma se pretende. Tal juicio sobre la esencialidad del servicio afectado no puede vaciar el contenido esencial del derecho a la huelga, haciéndolo impracticable, de ahí que deba seguirse un criterio restrictivo.

2º Que junto a ese juicio sobre la esencialidad del servicio, la llamada "causalización" de la fijación de los servicios mínimos exige razonar -motivar- el alcance de otros dos juicios concurrentes: el de proporcionalidad respecto de los acordados y el de ponderación respecto de los intereses en liza.

3º Que en cuanto al equilibrio ponderado de los intereses en liza -el de los trabajadores y el de los destinatarios de su actividad- deberá valorarse el ámbito personal, territorial y temporal de la huelga más la actividad material afectada, identificando el número de trabajadores convocados y los adscritos a los servicios mínimos y cómo se ha llegado a tal ponderación.

4º En cuanto al juicio de proporcionalidad, con los servicios mínimos que se fijen no se trata de garantizar por sistema un nivel de rendimiento habitual de la actividad afectada. Ahora bien, la huelga debe perturbar el interés de la comunidad sólo hasta extremos razonables, a lo que se añade que el acto de fijación debe ser neutral e imparcial, luego no puede ser la empresa quien, en la práctica, los fije.

Por otra parte, la STS de 18 de enero de 2018 recurso de casación nº 16/2017 FJ 4, reitera la doctrina de las SSTs de 15 de enero de 2007 (casación 7145/02) y 26 de marzo de 2007 (casación 1619/2007) que han perfilado el alcance de la exigencia de motivación señalando lo siguiente: "...no basta para satisfacer las exigencias constitucionales con manifestar ante quienes convocan una huelga qué servicios considera la Administración que han de ser garantizados y el personal llamado a prestarlos. La concreción que exige la jurisprudencia significa que han de exponerse los criterios en virtud de los cuales se ha llegado a identificar tales servicios como esenciales y a determinar quiénes han de asegurarlos a la luz de las circunstancias singulares de la convocatoria de que se trate. Son, precisamente, esos los datos relevantes para examinar si se ha observado la necesaria proporción entre el sacrificio que comportan para el derecho de los trabajadores y los bienes o intereses que han de salvaguardar...".

TERCERO: En el presente caso, no discute el recurrente la esencialidad del servicio, pues su queja se centra en realidad en la falta de motivación y proporcionalidad de la resolución impugnada que estima lesiva de la libertad sindical vaciando de contenido dicho derecho.

La Administración se ha limitado a describir la situación de huelga y relacionar los trabajadores afectos a cada servicio, sin mayor explicación adicional, frente a lo cual, tanto esta Audiencia (SAN de 7 de junio de 2017), como el Tribunal Supremo (STS de 17 de enero de 2018, recurso nº 16/2017, dictada en el marco del sector aéreo),

Recurso N°: 0000016/2023



han estimado las pretensiones de los recurrentes. La administración, además, relaciona obras en curso supuestamente afectadas por la huelga y cuya paralización estima contraria al interés general, razonamiento que se basa en supuestos parcialmente correctos en la medida en que en dos de dichas obras sufren una larga paralización por causas propias de la construcción.

A todo esto debe añadirse la circunstancia puesta de manifiesto por la recurrente, por la que la autoridad gubernativa asume de manera acrítica la propuesta de servicios mínimos realizada por su subordinada Adif, que es la entidad contra la que se dirige la huelga, provocando una situación inasumible que vulnera el principio de neutralidad de la administración, motivos por los que el recurso debe ser estimado en este punto ya que con este proceder se lesionan los derechos invocados por el sindicato recurrente.

Sin perjuicio de lo anterior, no podemos acceder a concesión de la indemnización por daños morales solicitada por importe de 6.251 euros, al no haberse justificado en la demanda su procedencia. El recurrente lo basa en la contumacia, carencia de fundamentación y reiteración del comportamiento de la administración, criterios que, en su caso, podrían justificar una condena en costas.

En conclusión, el recurso debe ser estimado en parte de acuerdo con la petición principal de la recurrente esto es, declarando la nulidad de la resolución recurrida y los Anexos vinculados a la fijación del personal en situación de servicios mínimos, en la medida en que éstos se limitan a fijar el número de personas afectas a los servicios mínimos sin mayor explicación.

CUARTO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA no procede imponer costas al ser parcial la estimación del recurso.

Vistos los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación, venimos a pronunciar el siguiente

FALLAMOS

Estimamos en parte el recurso interpuesto por el **Sindicato Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT)**, contra la resolución de fecha 6 de julio de 2023 de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se determinan servicios mínimos de carácter obligatorio ante la huelga convocada para los días siguientes: 10, 12, 14, 17 y 19 de julio de 2023, con el siguiente alcance:

Recurso N°: 0000016/2023



PRIMERO. Se anula la resolución referida y sus Anexos vinculados a la fijación del personal en situación de servicios mínimos, en la medida en que éstos se limitan a fijar el número de personas afectas a los servicios mínimos sin mayor explicación.

SEGUNDO. Se desestima el recurso en todo lo demás.

TERCERO. Sin costas.

Así por ésta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

“La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.”



Recurso N°: 0000016/2023

2807923008

2807923008

3

AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 8

2807923320230007857

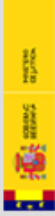
DF

0000016

2023

DERECHOS FUNDAMENTALES (DF) 0000016/2023

88



Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 08/02/2024 15:03

Mensaje

IdLexNet	202410641957612
Asunto	Comunicación del Acontecimiento 88: SENTENCIA 00080/2024 Est.Resol:Publicada
Remitente	Organo AUD.NACIONAL CONTENCIOSO ADMTVO. SECCION 8 de Madrid, Madrid [2807923008] Tipo de órgano A.N. SALA DE LO CONTENCIOSO Oficina de registro OF. REGISTRO Y REPARTO AUD.NACIONAL SALA CONTENCIOSO/ADMTVO. [2807902023]
Destinatarios	LOPEZ VALERO, VALENTINA [442] Colegio de Procuradores de Madrid
Fecha-hora envío	08/02/2024 11:21:05
Documentos	Descripción: SENTENCIA 00080/2024 Est.Resol:Publicada Hash del Documento: 2807923008320249000000074.pdf (Principal) 0965b37dc0a8205bfd1bf6d96fd968b7a55ddd489412c2bba57f2c5322d4b711 Descripción: DATOS ESTRUCTURADOS FICHERO TECNICO Hash del Documento: 2807923008320240000016339_dnot.xml (Anexo) 91c308a6e41edd84dd372d0daf7d998731e6b1d2aa967d035eebe32effd9bdf
Datos del mensaje	Procedimiento destino DERECHOS FUNDAMENTALES N° 0000016/2023 Detalle de acontecimiento SENTENCIA 00080/2024 Est.Resol:Publicada NIG 2807923320230007857
Datos adicionales	Urgente

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
08/02/2024 15:03:57	LOPEZ VALERO, VALENTINA [442]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid	LO RECOGE	
08/02/2024 11:35:24	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	LOPEZ VALERO, VALENTINA [442]-Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

(*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.